

Régie de l'énergie - Dossier R-3525-2004
Approbation d'un critère non monétaire relié au développement durable
pour les appels d'offres généraux d'Hydro-Québec Distribution

Dossier de la Régie de l'énergie no. R-3525-2004
Approbation d'un critère non monétaire relié au développement durable pour les appels
d'offres généraux d'Hydro-Québec Distribution

Plan d'argumentation

Dominique Neuman, LL.B.

Procureur

Association canadienne d'énergie éolienne (ACÉE)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)
Stratégies Énergétiques (S.É.)

Le 1^{er} septembre 2004

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3525-2004
DÉPOSÉE EN AUDIENCE par M ^e NEUMAN
Date: 1 ^{er} sept. 2004
Pièces n°: NON

COTE'E

Argumentation
M^e Dominique Neuman, Procureur

Association canadienne d'énergie éolienne (ACÉE)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)
Stratégies Énergétiques (SÉ)

1. LE CONTEXTE

- Appel d'offres AO/2002-01. Aucun critère sur les aspects sociaux et environnementaux de développement durable.
- Trois appels d'offres tenus en 2003-2004 sur des blocs d'énergie réservés à des filières particulières (biomasse, éolien, cogénération). Régis par des règles particulières.
- Un appel d'offres de court terme. Non sujet à l'exigence d'un critère de DD, actuellement.
- Décision D-2002-169, p. 72 : « 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. »
- L'ajout d'un critère de sélection basé sur le développement durable est un moyen de rétablir l'équité et le traitement impartial entre les fournisseurs et entre les filières, tel que prévu à l'article 74.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.
- Prochain appel d'offre de 400 MW entièrement modulable :
 - ❑ Susceptible de précéder l'étude du *Plan d'approvisionnement 2005-2014* de HQD.
 - ❑ Donc éolien systématiquement exclu. Pas encore de possibilités de soumissionner l'énergie seule. Pas encore d'acquisition de stockage par HQD.
 - ❑ Grande hydroélectricité peu susceptible de soumissionner, vu le choix de HQD de reconstituer sa réserve en énergie avec marge de manoeuvre.
 - ❑ Projets thermiques (de technologies variées) susceptibles de monopoliser cet appel d'offres : Monsieur André Boulanger, président d'Hydro-Québec Distribution, répondait comme suit à une question du procureur d'AQLPA-

Argumentation
M^e Dominique Neuman, Procureur

Association canadienne d'énergie éolienne (ACÉE)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)
Stratégies Énergétiques (SÉ)

SÉ-GS le 4 mai 2004 au dossier R-3526-2004 (transcription, volume 3, pages 226-227, réponse 370:

C'est que, essentiellement, un critère de développement durable pour les éléments non monétaires, ça vient départager, je dirais, les promoteurs ou les soumissionnaires de projets similaires, essentiellement. [...]

Alors dans un appel de propositions pour le service modulable, la présomption qui est faite ici, c'est qu'on se retrouverait dans la même situation et que ce n'est pas un critère de développement durable sur les éléments non monétaires qui va venir modifier d'une façon substantielle la classification de différents projets.

- Dans son avis A-2004-01 rendu le 30 juin 2004 au dossier R-3526-2004, la Régie affirme en pages 134-135

Le cadre législatif actuel de l'approvisionnement postpatrimonial en électricité des Québécois repose sur l'hypothèse d'existence d'un marché de libre concurrence.

Or, sa mise en oeuvre mène présentement et inexorablement à la filière thermique ou à la filière de la grande hydraulique, dont le Producteur a le monopole.

La Régie constate que le marché voulu par le législateur ne s'est pas matérialisé, ni qu'il se matérialisera dans les conditions actuelles. [...]

Les débats entourant ces choix ont culminé avec le projet de centrale du Suroît qui illustre un certain nombre des préoccupations de la population. En tout premier lieu, les Québécois valorisent le choix des énergies propres, dont l'hydroélectricité et, plus récemment, l'éolien. En second lieu, la population exprime un désir profond de participer activement au choix des filières énergétiques et des projets proposés pour répondre à leurs besoins. Enfin, il n'existe aucun forum permanent leur permettant d'en influencer le choix. [...]

Choix des filières

Le marché québécois de la production électrique n'offre pas à l'ensemble des filières, à tout le moins pas encore, l'accès concurrentiel et non discriminatoire voulu par la Loi sur la Régie de l'énergie. Dans ce contexte, la croissance future des besoins en approvisionnement des Québécois sera vraisemblablement comblée, en partie, par de l'électricité de source thermique, qu'elle provienne du Québec ou d'ailleurs.

Vision à long terme

Il en sera ainsi, non seulement à court terme, mais à chaque fois que le Producteur n'aura pas un projet hydroélectrique suffisant en énergie et en puissance, mais aussi suffisamment rentable pour concurrencer les projets issus de la filière thermique. Bref, les Québécois doivent, dans le futur, s'attendre à accueillir d'autres centrales semblables à celle du Suroît, et le Québec doit s'attendre à de nombreuses autres expressions de l'insatisfaction populaire.

- Dans ce contexte, il est souhaitable d'adopter un critère de développement durable, même imparfait, plutôt que de maintenir l'absence d'un tel critère lors d'un appel d'offres supplémentaire.

*Argumentation
 M^e Dominique Neuman, Procureur*

*Association canadienne d'énergie éolienne (ACÉE)
 Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)
 Stratégies Énergétiques (SÉ)*

- Le processus est cependant et des modifications restent nécessaires lors de dossiers ultérieurs (dont celui du *Plan d'approvisionnement 2005-2014* de HQD) afin d'assurer l'équité entre les filières et la cohérence avec les politiques gouvernementales.

2. PRINCIPES

- Causalité et transparence :
 - Éviter la subjectivité.
 - Transparence de l'allocation des points.
- Disponibilité et fiabilité des données. ESSENTIEL !
- Éviter la dilution des indicateurs :
 - Quantité des indicateurs.
- Effet discriminant :
 - Quantité des indicateurs.
 - Allocation des points.
 - Passage de l'étape 2 à l'étape 3 du processus de sélection.
- Éviter les doublons :
 - Fusion de certains indicateurs corrélés
- Représentativité des enjeux sociaux et environnementaux significatifs.
 - Durée du contrat. HQD évalue déjà le plan d'approvisionnement pour la durée du contrat (ns vol.1, 31 août 2004, p. 50, réponses 32 et 33).
 - Cycle de vie. Reflète le véritable écart entre les projets. Données aisément disponibles.

Argumentation
M^e Dominique Neuman, Procureur

Association canadienne d'énergie éolienne (ACÉEÉ)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)
Stratégies Énergétiques (SÉ)

- L'évaluation des soumissions survient au stade préliminaire de leur publicisation.
- Mesure par kWh d'énergie produite selon le facteur d'utilisation requis dans l'appel d'offres.
 - Prise en compte du stockage/équilibre connexe à la production énergétique (éolien-réservoir hydroélectrique, éolien-thermique).

3. LE CRITÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

- Total de 20 points.
- Le choix des sous critères et de leur pondération. Microgestion? Vérification *a priori* ou *a posteriori*? Significativité du pointage requise par la Régie. Transparence.
- Retenir les indicateurs suivants pour le critère non monétaire relié au développement durable qui serait utilisé dans le cadre des appels d'offres de long terme d'Hydro-Québec Distribution :
 - Les émissions de gaz à effet de serre pour le cycle de vie.
 - Le caractère renouvelable de l'approvisionnement.
 - Les émissions d'oxyde d'azote pour le cycle de vie.
 - Les émissions de particules.
 - L'existence d'un système de gestion environnementale.
- Publier dans le document d'appel d'offres d'Hydro-Québec Distribution une grille de calcul des émissions de gaz à effet de serre et d'oxydes d'azote relatifs à l'extraction, au traitement et au transport du combustible utilisé dans les centrales thermiques par type de combustible et par unité de volume de combustible. Cette grille de calcul sera établie en se référant à la source d'approvisionnement jugée la plus probable dans le contexte de l'appel d'offres. À cet effet, nous recommandons d'utiliser les sources suivantes provenant d'organismes reconnus :

Argumentation
M^e Dominique Neuman, Procureur

Association canadienne d'énergie éolienne (ACÉÉ)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)
Stratégies Énergétiques (SÉ)

- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (2000). Subtask 5 Report. Volume II: Main Report Annex III: Hydropower and the Environment: Present Context and Guidelines for Future Action. 172 p.
 - WORLD ENERGY COUNCIL. 2004. *Comparison of Energy Systems Using Life Cycle Assessment*.
- Prendre en considération les émissions de gaz à effet de serre, même pour les centrales thermiques utilisant au moins 75 % de combustible renouvelable dans la mesure de l'indicateur sur les émissions de gaz à effet de serre.
- Pour la mesure de l'indicateur du caractère renouvelable de l'approvisionnement, utiliser la définition retenue dans le rapport de l'*Institut des sciences de l'environnement* sur les impacts environnementaux des filières énergétiques au Québec¹. Selon cette définition, la durabilité à long terme de la source d'énergie auquel le soumissionnaire a recours pour produire de l'électricité peut être caractérisée selon trois possibilités :
- Les ressources épuisables: ressources dont les stocks sont finis et sans possibilité de renouvellement, comme le pétrole.
 - Les ressources renouvelables: ressources dont les stocks sont renouvelables mais qui doivent être exploitées en tenant compte de leur taux de renouvellement, comme le bois et d'autres matières résiduelles.
 - Les ressources durables: ressources présentant un flux d'énergie soutenu et inépuisable, comme le vent et l'eau.
- Reporter à un examen ultérieur la décision de considérer, en tout ou en partie, les déchets urbains utilisés à des fins de production d'électricité comme une ressource renouvelable (ressources dont les stocks sont renouvelables mais qui doivent être exploitées en tenant compte de leur taux de renouvellement).

1 M. RAYMOND, G. LEDUC, J.-F. LÉONARD, J. PRADÈS, P. ROUSSEAU, C. TESSIER, *Les impacts environnementaux des filières énergétiques au Québec*, Rapport présenté par l'Institut des sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal pour le ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec, Mars 1994, 164 p.

Argumentation
M^e Dominique Neuman, Procureur

Association canadienne d'énergie éolienne (ACÉEÉ)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)
Stratégies Énergétiques (SÉ)

- Refléter dans le pointage de l'indicateur sur le caractère renouvelable de l'approvisionnement l'utilisation partielle d'une ressource renouvelable. Ainsi, une centrale thermique utilisant au moins 75 % de combustible renouvelable ne peut recevoir la totalité des points attribuables à ce critère. Le pointage pour cet indicateur doit être attribué au *pro-rata* de l'utilisation de la ressource considérée renouvelable ou durable.
- Compte tenu de l'ensemble des difficultés décrites ci-dessus pour définir un indicateur reflétant de façon objective les impacts d'un projet sur les habitats et ressources, nous ne recommandons pas qu'un indicateur à cet effet soit incorporé à ce stade dans l'analyse des soumissions. Toutefois, comme ces impacts ne sont pas couverts pour certaines filières par les indicateurs proposés par Hydro-Québec Distribution et afin de respecter la règle de la représentativité des enjeux environnementaux significatifs au Québec, nous recommandons qu'Hydro-Québec Distribution propose à la Régie de l'énergie, lors d'un dossier futur, un indicateur à cet effet.
- Ajouter comme exigence obligatoire à l'étape 1 du processus de sélection un engagement du soumissionnaire à la publication annuelle d'un rapport annuel de performance environnementale sur l'ensemble des résultats de ses programmes environnementaux et couvrant les différentes émissions gazeuses, liquides et solides liées au projet et les autres aspects environnementaux significatifs que le soumissionnaire choisira de traiter.
- Pour les indicateurs des émissions de gaz à effet de serre, d'oxydes d'azote et de particules, pour l'évaluation du plan d'obtention des autorisations environnementales et pour l'éventuel futur indicateur d'impact territorial, afin de maximiser l'effet discriminant de ces indicateurs, nous recommandons de transposer dans chaque cas les valeurs ou les renseignements obtenus des soumissionnaires sur une même échelle comparative (de 0% à 100 % des points alloués à l'indicateur) de la façon suivante :
 - la note 0 % est attribuée à la soumission qui se place le moins bien pour l'indicateur considéré ;
 - la note 100 % est attribuée à la soumission qui se place le mieux ;
 - les autres soumissions reçoivent une note se situant entre 0 % et 100 %, au *pro-rata* de la valeur des indicateurs. .

Argumentation
M^e Dominique Neuman, Procureur

Association canadienne d'énergie éolienne (ACÉÉ)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)
Stratégies Énergétiques (SÉ)

- Dans le cas du caractère renouvelable de l'approvisionnement, nous proposons le système de notation suivant :
- Ressources épuisables (ressources dont les stocks sont finis et sans possibilité de renouvellement, comme le pétrole) : 0 % des points alloués à l'indicateur.
 - Ressources renouvelables (ressources dont les stocks sont renouvelables mais qui doivent être exploitées en tenant compte de leur taux de renouvellement, comme le bois ou d'autres matières résiduelles qu'il aura été décidé de considérer comme renouvelables) : 50 % des points alloués à l'indicateur.
 - Ressources durables (ressources présentant un flux d'énergie soutenu et inépuisable, comme le vent et l'eau) : 100 % des points alloués à l'indicateur.

Lorsque le soumissionnaire prévoit plusieurs sources, les points de l'indicateur de renouvelabilité seraient attribués selon le *pro rata* prévu de chaque source pendant la durée du contrat d'approvisionnement. Ce serait le cas de producteurs d'électricité à partir de biomasse ou de biogaz, avec du combustible d'appoint.

Pondération des critères

- Attribuer au critère non monétaire de développement durable une poids minimum de 20 % se décomposant de la façon suivante :
- | | | |
|--------------------------|--|------|
| <input type="checkbox"/> | Caractère renouvelable de l'approvisionnement : | 4 % |
| <input type="checkbox"/> | Émissions de gaz à effet de serre : | 10 % |
| <input type="checkbox"/> | Émissions d'oxydes d'azote : | 2 % |
| <input type="checkbox"/> | Émissions de particules : | 2 % |
| <input type="checkbox"/> | Existence d'un système de gestion environnementale : | 2 % |

Argumentation
M^e Dominique Neuman, Procureur

Association canadienne d'énergie éolienne (ACÉÉ)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)
Stratégies Énergétiques (SÉ)

4. LES MODIFICATIONS AU CRITÈRE DE FAISABILITÉ

- Un sous-critère unique évaluant le plan d'obtention des autorisations gouvernementales et d'insertion dans le milieu d'accueil, incluant les appuis municipaux ou des *stakeholders*, lorsqu'existants, et le plan de consultation publique.
- Inclut les mesures que le soumissionnaire propose pour accroître l'acceptabilité et donc la faisabilité de son projet (apports socio-économiques au milieu d'accueil, mitigation des impacts, compensations monétaires ou autres, consultation et comités de concertation proposés).
- Total de 5 points.
- Pas de scission en deux de ce sous-critère.
- Impraticabilité d'un sous-critère spécifique sur les résolutions d'acceptation municipale. Résolution vs règlement municipal? Valeur juridique? Prématurité. Récompense à l'absence de débat public et à l'imprudence d'élus municipaux.

5. L'APPLICATION AUX CENTRALES EXISTANTES

- Principe de l'applicabilité des indicateurs.
- Effet sur d'autres acheteurs que HQD: Non pertinent car duplication avec les processus de sélection de ces acheteurs.
- Effet sur les autres approvisionnements de HQD (dont l'approvisionnement patrimonial): Pertinent, par exemple lorsqu'une centrale approvisionne déjà l'électricité patrimoniale de HQD et que sa soumission est rendue possible par le remplacement de cette centrale par une autre au sein du parc approvisionnant HQD en électricité patrimoniale. Donc, tenir compte de l'impact cumulatif dans l'évaluation de la soumission (faisabilité, critère de développement durable, etc.).

Argumentation
M^e Dominique Neuman, Procureur

Association canadienne d'énergie éolienne (ACÉE)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)
Stratégies Énergétiques (SE)

6. LES ÉLÉMENTS RESTANT À RÉGLER APRÈS LE DOSSIER R-3525-2004

- Caractérisation de la biomasse urbaine.
- Indicateur général de toxicité.
- Indicateur d'impact territorial (habitats et ressources).
 - L'appui local comme indicateur?
- Admissibilité de soumissions en énergie seule. Acquisition distincte de stockage/équilibre par HQD.
- Si non déjà disposé au présent dossier: Traitement des centrales déjà existantes et de la substitution d'approvisionnement de HQD.
- Si non déjà disposé au présent dossier: Passage de l'étape 2 à l'étape 3 du processus de sélection.

7. LA DEMANDE DE FRAIS

Argumentation
M^e Dominique Neuman, Procureur

Association canadienne d'énergie éolienne (ACÉÉ)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)
Stratégies Énergétiques (SÉ)