
Observations dans le cadre de la proposition d'un critère non monétaire relié au développement durable

Dossier R-3525-04
Régie de l'Énergie

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3525-2004
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
Date: 1 ^{er} sept. 2004
Pièces n°: AIEQ-5

Rapport présenté à l'Association de l'industrie électrique du Québec

par :



Martin Pérusse, biologiste
Vice-président, Alliance Environnement

Alliance
Environnement

Observations dans le cadre de la proposition d'un critère non monétaire relié au développement durable

*Dossier R-3525-04
Régie de l'Énergie*

Rapport présenté à l'Association de l'industrie électrique du Québec

par :

*Martin Pérusse, biologiste
Vice-président, Alliance Environnement*

Alliance
Environnement

Table des matières

Table des matières	iii
1 Appliquer le développement durable	1
2 La tentation du filtre fin	2
3 Le problème de couvrir tous les aspects environnementaux et sociaux	3
4 Le problème de documenter les critères	4
4.1 Le mercure	4
4.2 La superficie utilisée	5
4.3 Les effets sur les espèces rares ou menacées	5
4.4 L'ouverture des régions sauvages	5
4.5 Les effets sur les valeurs culturelles	6
4.6 L'entreposage	6
4.7 Les débits réservés.....	6
4.8 Les détournements.....	7
4.9 La virginité	7
4.10 Les passes de poissons	8
5 Le problème pour HQD de juger les soumissions	9
Conclusion	10

1 Appliquer le développement durable

Parmi toutes les définitions illustrant le concept de développement durable, nous retiendrons l'élément central qui consiste à *réconcilier et intégrer en un tout opérationnel des dimensions sociales, économiques et environnementales du développement*¹.

Le défi du développement durable réside pour beaucoup dans le terme « opérationnel » et c'est là qu'une vision pratique du développement durable prend tout son sens. En effet, c'est une chose d'être expert dans la théorie du développement durable mais, à mon avis, cela en est une autre de détenir l'expertise de l'application de ce concept dans un cadre réel de projet et d'en mesurer les conséquences.

C'est ce que je fais depuis la fin des années 80, oeuvrant tour à tour à titre de spécialiste, de gestionnaire et de consultant-expert à intégrer, de façon concrète, des considérations environnementales et sociales aux caractéristiques techniques et économiques de projets énergétiques.

L'objectif du présent document est de préciser les contraintes et les limites à l'application de critères de développement durable à la fois nombreux et détaillés dans un contexte d'appel d'offre.

¹ Environnement Québec ; Développement Durable : définitions, conditions et objectifs page 1
<http://www.menv.gouv.qc.ca/developpement/definition.htm>

2 La tentation du filtre fin

Dans son mémoire, l'AIEQ a émis une mise en garde contre la tentation du filtre fin. Le plus grand piège de la démarche actuelle d'intégration de critères de développement durable au processus d'appels d'offres est en effet celui du filtre fin. C'est-à-dire la volonté de s'éloigner d'une démarche simple avec quelques critères clés pour adopter une démarche que couvrirait tous les aspects environnementaux et sociaux du développement durable afin de bien évaluer tous les impacts des projets soumis à partir d'information fragmentaire.

Dans son mémoire, le RNCREQ et le RRSE interprètent d'ailleurs l'objectif du mandat selon les termes suivants : « Cette demande, simple à décrire, reflète en réalité une tâche énorme : la conception de quelques indicateurs qui tiendront compte de l'ensemble des aspects environnementaux et sociaux de l'ensemble des filières de production d'électricité et qui permettront de les classer de façon fiable et équilibrée ».

Bien que proposant par la suite une approche plus simple et adaptée au contexte, dans les faits l'approche suggérée reste celle du filtre fin qui veut tout couvrir.

A notre avis, cette approche est inacceptable dans le contexte des appels d'offres et ne devrait pas être retenue. Nous nous servons donc des nombreux exemples de critères fins suggérés dans le mémoire du RNCREQ et RRSE pour étayer notre propos.

3 Le problème de couvrir tous les aspects environnementaux et sociaux

Le domaine couvrant les aspects environnementaux et sociaux de projet de production d'électricité est vaste et complexe. Il fait appel à une expertise multidisciplinaire comprenant des biologistes, botanistes, ichtyologistes, ornithologues, géographes, urbanistes, récréologues, économistes des ressources naturelles, ingénieurs forestier et ingénieurs hydraulicien, pour n'en nommer que quelques-uns.

Le défi est donc de trouver les bons critères appliqués par une équipe d'experts et qui permettraient de couvrir tous les aspects de manière adéquate. A notre avis, il est illusoire de penser couvrir tous les aspects complexes à partir de critères simples. Ce domaine est trop vaste et, pour y arriver, la liste de critères serait inévitablement longue, complexe et son application exigeante et très souvent arbitraire.

Pour se convaincre, on a qu'à regarder la table des matières de n'importe quelle étude d'impact (voir le mémoire de l'AIEQ).

4.2 La superficie utilisée

Dans son mémoire, l'AIEQ a émis une mise en garde contre l'utilisation du critère de superficie par unité d'énergie en raison des difficultés d'interprétation et de comparaison de superficie qui ne sont nécessairement pas d'égale valeur d'un projet à un autre. En fait, la superficie occupée par un réservoir n'est pas en relation directe avec les impacts générés, tant sur les aspects floristiques, fauniques qu'humains.

Le mémoire de l'ACÉÉ, de l'ACLPA et de SÉ suggère aussi la prudence et rejette ce critère, d'autant que des approches comme le Power Scorecard utilise de nombreux jugements de valeur questionnables. En fait, ce critère serait d'une certaine utilité si comme le dit le RNCREQ et le RRSE à maintes reprises « toute autre chose était égale ». Ce n'est malheureusement pas le cas. D'ailleurs Hydro-Québec a, à plusieurs reprises, essayé de généraliser les enseignements des projets hydroélectriques passés pour les appliquer aux nouveaux projets et dans tous les cas le Ministère de l'Environnement du Québec a rejeté cette approche. Vingt-cinq années de pratique environnementale au Québec nous ont appris que chaque projet est un cas d'espèce.

4.3 Les effets sur les espèces rares ou menacées

Selon cette approche, la présence ou l'absence des espèces ainsi que la notion d'impacts mineurs ou majeurs sont utilisées pour documenter ce critère. Toute personne, telle que moi, qui a travaillé sur ces espèces sait que les connaissances sur la distribution de ces espèces est encore fragmentaire. C'est pourquoi les autorités gouvernementales exigent systématiquement des inventaires. Comment le soumissionnaire pourra-t-il documenter cette question?

L'approche utilise également la notion d'impact « appréhendé » sans le définir. Cela nous apparaît sujet à différentes interprétations selon la compréhension que l'on en fait. Quelles sont les listes d'espèces et quels statuts seront retenus, en péril, menacé ou susceptible d'être désigné menacé...? Pourquoi un projet avec espèces menacées mais sans impacts perd-t-il des points? Les grandes menaces globales comme le changement climatique, les pluies acides seront-elles considérées dans le cas des options utilisant des combustibles fossiles?

Finalement, comment peut-on croire qu'un simple critère puisse se substituer aux lois fédérales et provinciales qui protègent spécifiquement les espèces en péril et menacées et vulnérables. Selon la grille proposée, un projet pourrait comporter des mesures d'atténuation efficaces pour éviter de nuire à ces espèces mais il serait quand même pénalisé dans son évaluation.

4.4 L'ouverture des régions sauvages

Au départ, la notion de régions « sauvages » n'est pas définie. On peut, à la limite, se demander s'il ne s'agit pas d'une notion émotive plutôt que scientifique. Qu'es-ce qu'une région sauvage? Un projet sur la Côte-Nord est-il dans une région sauvage? Reste-il encore des régions sauvages au Québec compte tenu de la pollution atmosphérique et des coupes forestières par exemple? Il nous semble plutôt inconcevable de promouvoir un critère qui est sujet à débat, avant même son application. Dans la pratique environnementale, ce concept n'est pas utilisé pour l'évaluation de projet.

De plus, la notion d'impact mineur ou majeur est encore utilisée avec toute la subjectivité que comporte son application en l'absence de données.

4.5 Les effets sur les valeurs culturelles

La notion d'impact mineur ou majeur est aussi utilisée. Comment le soumissionnaire pourra sérieusement juger des impacts de son projet sur les valeurs autochtones, compte tenu de la complexité et de la sensibilité de cette problématique dans plusieurs autres projets. Je vois très mal comment le soumissionnaire, la Régie ou HQD pourraient justifier une telle évaluation devant les questions qu'une communauté autochtone leur adresseraient, et ce, quelle qu'elle soit. C'est le genre d'interprétation ou de raccourcis que tout professionnel évite habituellement. Par ailleurs, l'interprétation de ce qu'est une valeur autochtone n'est pas évidente à faire. Quant aux valeurs récréotouristiques mentionnées, il s'agit d'un terme qui ne fait pas partie de la pratique au Québec et qui n'est pas utilisé dans les études. Sa compréhension n'est donc pas claire.

4.6 L'entreposage

Ce critère pose d'abord le problème de comparaison de projets différents qui ne rendent pas le même service énergétique. Le service d'une centrale au fil de l'eau n'a rien à voir avec celui d'un projet avec réservoir multi-annuel. Pour la planification d'HQD, cette nuance est très importante.

D'autre part, en suivant cette logique où les petits projets au fil de l'eau sont préférables, on favorise la multiplication de projets sur plusieurs rivières, ce qui n'est pas sans conséquences. Sans vouloir présumer de la réponse, cette question m'apparaît fondamentale dans tout débat sur l'énergie et il serait, à mon sens, déplorable qu'un tel critère soit entériné par la Régie sans en mesurer les conséquences. L'un des intervenants, le GRAME, a discuté, à maintes reprises, de cette problématique.

4.7 Les débits réservés

La question des débits réservés est éminemment importante puisqu'elle touche un aspect environnemental majeur et qu'elle est au centre de la conception et de la rentabilité de tout projet hydroélectrique. Elle doit donc être traitée avec tout le sérieux qu'elle mérite.

En 1997, un groupe d'experts sous la responsabilité de l'INRS-Eau a procédé à une analyse de cette question afin de recommander aux autorités fédérale et provinciale la méthode la plus adéquate pour déterminer les débits réservés nécessaires à la protection du poisson. La méthode Montana-Tennant, qui est proposée dans le mémoire du RNCREQ et RRSE, a été examinée mais n'a pas été retenue. En effet, cette méthode n'est qu'une méthode utilisée pour donner de façon conservatrice une indication de ce que pourrait être un débit réservé. Dans les faits toutefois, cette méthode n'est jamais utilisée dans les projets parce qu'elle est trop imprécise.

4.10 Les passes de poissons

La question de libre circulation du poisson est importante. Toutefois, on fait encore usage de préjugés en affirmant que « un effet incontournable des barrages est d'empêcher la libre circulation des poissons... ». De plus, on exagère lorsque l'on mentionne la disparition de variété ou la mise en péril d'espèce de saumon; ce n'est pas le cas au Québec.

Cette question est assujettie à un cadre légal strict avec notamment la Loi sur les pêches. Comment peut-on croire qu'un simple critère, qui donne un pointage avec ou sans passe de poissons, puisse être plus rigoureux que toutes les études exigées dans le cadre légal exigé et qui assure la protection des espèces?

Conclusion

La Régie de l'Énergie doit résister à la tentation du filtre le plus fin, comme celui proposé par le Powerscore Card. On a soulevé la problématique d'établir une liste complète et représentative de critères. On a également vu la difficulté de les documenter et pour HQD de les évaluer. Bref, il est complètement faux de prétendre que ce mode d'évaluation est simple d'application.

De plus, l'approche du filtre fin se veut ni plus ni moins qu'une substitution au processus actuel d'évaluation environnementale. En fait, cette approche nie le processus actuel d'évaluation environnementale, les lois et règlements qui les encadrent, l'expertise et les experts du domaine.

Cette démarche nie également la complexité des milieux et leurs interactions et le recours à des études pertinentes, plutôt que des jugements arbitraires, pour bien évaluer la pertinence des projets.

Dans les faits, la démarche de filtre fin proposée nie quelques 25 ans de standards d'excellence dans le domaine de l'évaluation de projet pour ne retenir qu'une approche bâclée de prise de décision basée sur des préjugés, sur des approximations non appuyées et sur une idée simpliste de ce que pourrait être les impacts d'un projet. Un processus objectif et équitable ne peut avoir une telle base sinon, il envoie un très mauvais message aux soumissionnaires et mènera à coup sûr à l'abandon de projets acceptables et bénéfiques pour la société québécoise.

Finalement, le fait que la démarche du filtre fin soit non rigoureuse n'est pas le pire problème. Le plus grand danger réside en effet dans le fait qu'une démarche bourrée de jugements et d'approximations risque de conduire à de mauvaises décisions et à de mauvais choix de projets.

Sous le prétexte d'être le plus exhaustif possible, alors qu'il y a déjà un excellent processus en place pour cela, le critère non monétaire de développement durable risque fort, avec une telle démarche, de desservir la protection de l'environnement dans le cadre de projet de production d'électricité. Nous ne pouvons souscrire à une telle démarche et enjoignons la Régie d'en faire autant. La question de l'approvisionnement en électricité est trop importante pour l'assujettir à une analyse à la fois si légère et si lourde de conséquences.