

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2004-212

R-3525-2004

13 octobre 2004

PRÉSENTS :

Anita Côté-Verhaaf, M.Sc. (Écon.)
Anthony Frayne, B.Sc. (Écon.), MBA
François Tanguay
Régisseurs

Hydro-Québec
Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent à la page suivante

Décision finale

*Demande d'approbation d'un critère non monétaire relié au
développement durable*

Intervenants :

- L'Association de l'industrie électrique du Québec (AIEQ);
- L'Association canadienne d'énergie éolienne, l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique et Stratégies Énergétiques (ACEÉ-AQLPA-S.É.);
- L'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et le Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ);
- La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI);
- Le Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);
- Le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);
- Le Regroupement pour la responsabilité sociale des entreprises (RRSE).

1. INTRODUCTION

Le 1^{er} juin 2004, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie), en vertu des articles 72 et 74.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi), une demande relative à l'approbation d'un critère non monétaire relié au développement durable devant servir dans le cadre de l'évaluation des soumissions obtenues à la suite d'appel d'offres.

Le Distributeur recherche les conclusions suivantes:

*« **APPROUVER** le critère non monétaire relié au développement durable tel que décrit à la pièce HQD-1, Document 1, qui devra s'appliquer dans tous les appels d'offres de long terme ouverts à toutes les sources d'approvisionnement ;*

***APPROUVER** le pointage alloué à ce critère à l'intérieur des points alloués à l'ensemble des critères non monétaires de la grille de sélection, ainsi que la modification qui en résulte pour les autres critères déjà approuvés par la Régie. »*

Conformément à ce qu'il a indiqué dans son plan d'approvisionnement, le Distributeur entend lancer un appel d'offres de long terme portant sur un service de 400 MW modulable. Or, la décision D-2002-169² exigeait que le Distributeur propose à la Régie, avant le prochain appel d'offres de long terme, un critère non monétaire relié au développement durable et qu'il lui attribue un pointage significatif à l'intérieur des 40 points alloués à l'ensemble des critères non monétaires de la grille de sélection.

Deux journées d'audience sont tenues pour entendre la demande, soit les 31 août et 1^{er} septembre 2004.

La décision comporte trois sections : la première porte sur des considérations générales et la seconde sur les indicateurs adoptés. La troisième section traite du pointage des critères non monétaires.

¹ L.R.Q., c. R-6.01.

² Dossier R-3470-2001, 2 août 2002.

2. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

2.1 LA DÉCISION D-2002-169

L'article 5 de la Loi prévoit que :

« 5. Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif. »

Dans sa décision D-2002-169³, la Régie précisait qu'elle étudiait le « *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* ».

Elle concluait 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* ».

La Régie mentionnait également que « *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 précisait son orientation concernant la méthode d'intégration des préoccupations environnementales et sociales dans le cadre des appels d'offres.

En résumé,

- la Régie ne retenait pas la monétisation des externalités des filières et l'évaluation du coût social de chaque option;
- la Régie préconisait une approche simple :

³ Décision D-2002-169, dossier R-3470-2001, 2 août 2002, page 71.

- le critère devait inclure quelques indicateurs couvrant l'ensemble des filières probables;
- les indicateurs devaient être évalués en fonction d'informations de base simples à fournir par les soumissionnaires.

2.2 L'APPROCHE RETENUE

La Régie retient de la preuve qu'il y a deux approches générales proposées : celle du Distributeur et celle présentée par les experts du RNCREQ et RRSE.

Pour répondre à la demande de la Régie, le Distributeur propose de retenir les quatre indicateurs suivants pour constituer son critère de développement durable :

- caractère renouvelable de l'approvisionnement;
- émissions de gaz à effet de serre (GES);
- émissions d'oxydes d'azote (NO_x);
- existence d'un système de gestion environnementale.

Pour le Distributeur :

- Le lien entre l'indicateur et le pointage alloué à une soumission doit être direct et transparent;
- La sélection de l'indicateur doit tenir compte du degré d'avancement limité des projets lors du dépôt des soumissions;
- Le nombre d'indicateurs doit être fixé en fonction de la pondération donnée au critère non monétaire relié au développement durable;
- Les indicateurs doivent couvrir l'ensemble des filières probables;
- Le choix des indicateurs doit tenir compte des moyens déjà en place pour prendre en considération les préoccupations visées par chaque indicateur dans le but de minimiser les cas de double comptage par rapport notamment à la réglementation en vigueur;
- Un indicateur devrait être représentatif des enjeux sociaux et environnementaux significatifs au Québec.⁴

Les experts mandatés par le RNCREQ et le RRSE concluent que les indicateurs proposés par le Distributeur ne rencontrent pas les exigences de la Régie. Quoiqu'ils permettent de faire des distinctions entre les centrales thermiques en fonction de leurs émissions atmosphériques, les indicateurs ne permettent aucunement de faire des distinctions entre les

⁴ Pièce HQD-1, document 1, pages 5 à 7.

différents projets hydroélectriques, ou entre les projets éoliens, non plus qu'entre ces deux filières. Ainsi, ils ne rencontrent pas l'exigence que s'est imposée le Distributeur à l'effet que les indicateurs devraient permettre de distinguer entre les approvisionnements offerts au sein d'une même filière en fonction de la performance environnementale et sociale des centrales⁵.

Les experts proposent plutôt d'adapter le Power Scorecard, développé aux Etats-Unis, afin de permettre aux consommateurs de comparer les profils environnementaux des différentes sources d'approvisionnement qui leur sont offertes⁶.

Le **Distributeur** estime que la proposition des experts du RNCREQ et du RRSE ne permet pas de déterminer des indicateurs comme la Régie le suggérait. Cette approche permet plutôt d'établir une méthode d'évaluation visant à porter des jugements de valeur et ordonner les filières à l'aide de pointages préétablis. La proposition ne respecte pas la contrainte de l'approche simple non plus. Il conclut qu'elle est inapplicable dans le processus d'appel d'offres⁷.

Commentaires d'autres intervenants

Pour le **GRAME**, la proposition des experts du RNCREQ et RRSE montre un biais défavorable notamment envers la filière hydroélectrique. Le GRAME explique qu'ils utilisent une approche micro-écologique par laquelle les impacts locaux des projets sont considérés. Ce faisant, des impacts environnementaux globaux ne sont pas pris en compte de façon équitable⁸. Pour le GRAME, cette approche peut favoriser des choix contraires au développement durable⁹.

Le GRAME soumet que les critères doivent favoriser globalement les options qui sont les plus compatibles avec le développement durable. Ces critères ne doivent pas viser à remplacer tous les autres processus d'approbation des projets. À cet effet, le GRAME réfère notamment au Bureau d'audience pour l'environnement (BAPE) et au respect de la réglementation en vigueur¹⁰.

⁵ Mémoire de messieurs Raphals et Swanson, pages 4 et 5.

⁶ Mémoire de messieurs Raphals et Swanson, page 6.

⁷ Notes sténographiques (NS), volume 2, page 164.

⁸ NS, volume 1, pages 178 à 182.

⁹ Pièce GRAME-2, document 1, page 9.

¹⁰ NS, volume 1, page 192.

Pour l'ACEÉ-AQLPA-S.É., l'approche du Power Scorecard est très complexe et comporte plusieurs jugements de valeur. Ce sont justement ces jugements de valeur qui portent à controverse et pour lesquels il est difficile d'obtenir consensus¹¹.

Opinion de la Régie

Le Québec s'est doté d'une politique énergétique qu'il a voulu être au service des Québécois. Le concept de développement durable y tient une place centrale. La Régie, mise en place à la suite de l'élaboration de cette politique, joue un rôle déterminant dans l'encadrement de cette vision de l'énergie au Québec.

Le mandat de la Régie ne lui permet pas de faire l'analyse détaillée de l'ensemble des impacts environnementaux et sociaux dans les dossiers qui lui sont soumis. D'autres organismes, notamment le BAPE, permettent d'évaluer plus à fond les impacts sociaux et environnementaux de certains projets de production d'électricité. Ainsi, la Régie n'a pas à se substituer à ces forums mais elle doit plutôt agir en complémentarité avec eux.

La Régie est d'avis que l'approche proposée par les experts du RNCREQ et du RRSE se situe davantage au niveau de l'étude d'impact environnemental qu'à celui de l'évaluation d'une soumission.

Toute démarche de développement aura sa part d'impacts sur l'environnement. Il reste à prendre des mesures qui feront en sorte qu'on trouvera un équilibre entre une action économique durable et la protection de l'environnement.

La transposition d'un critère de développement durable en quelques indicateurs, visant à tenir compte des aspects sociaux et environnementaux des soumissions aux appels d'offres, est une façon simple et concrète d'intégrer une perspective de développement durable dans le cadre d'un exercice d'ordre économique. En ce sens, la Régie juge que l'approche générale se basant sur un petit nombre d'indicateurs, telle que retenue par le Distributeur, respecte cette idée.

2.3 L'APPLICATION DU CRITÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le **Distributeur** demande à la Régie que le critère de développement durable s'applique aux appels d'offres de long terme ouverts à toutes les sources d'approvisionnements. Le critère

¹¹ NS, volume 1, page 131.

ne s'appliquerait donc pas aux appels d'offres pour des approvisionnements de long terme par blocs d'énergie déterminés par le gouvernement.

Le Distributeur justifie cette dernière restriction par le fait que le gouvernement peut indiquer à la Régie des préoccupations économiques, sociales et environnementales dont elle doit tenir compte lors de l'approbation des plans d'approvisionnement du Distributeur. Le Distributeur adapte l'évaluation des soumissions à ces préoccupations¹².

Le **RRSE** demande essentiellement que le critère de développement durable s'applique à tous les appels d'offres de long terme, comme le demande la décision D-2002-169¹³.

Opinion de la Régie

La Régie décide que le critère s'appliquera à tous les appels d'offres de long terme, qu'ils soient ou non ouverts à toutes les sources d'approvisionnement. Cependant, lorsque le gouvernement indiquera des préoccupations économiques, sociales ou environnementales à prendre en compte pour un bloc d'énergie, le Distributeur devra présenter une demande à la Régie pour modifier sa grille d'évaluation des soumissions en conséquence.

À défaut d'indications particulières par le gouvernement, le critère de développement durable, tel qu'adopté, s'appliquera. Le cas échéant, le Distributeur devra soumettre à la Régie, pour fins d'approbation, tout changement qu'il voudra appliquer à l'évaluation des soumissions.

3. LES INDICATEURS PROPOSÉS

3.1 CARACTÈRE RENOUVELABLE DE L'APPROVISIONNEMENT

Le **Distributeur** propose d'utiliser un indicateur reflétant le caractère renouvelable de l'approvisionnement. La nature renouvelable d'une source d'énergie permet de contribuer à la notion d'équité intergénérationnelle qui est une des notions de base du principe de développement durable. Selon le Distributeur, cet indicateur est l'un des plus utilisés dans le domaine et a comme avantage d'englober un certain nombre d'autres indicateurs environnementaux.

¹² Pièce HQD-2, document 1, page 3.

¹³ Mémoire du RRSE, pages 14 et 15.

L'électricité produite à partir des sources d'énergie non fossiles renouvelables telles que l'énergie éolienne, solaire, géothermique, houlomotrice, marémotrice, hydroélectrique, biomasse et biogaz est, de façon générale, considérée comme renouvelable. Sont exclus de cette liste l'énergie nucléaire et les incinérateurs à déchets urbains. Par ailleurs, les filières thermiques qui utilisent au moins 75 % de combustible renouvelable (biomasse ou biogaz), seront considérées comme renouvelables pour les fins des appels d'offres.

Le Distributeur entend accorder tous les points associés à cet indicateur à un soumissionnaire qui présente un projet de production d'électricité à partir d'une source considérée renouvelable. Dans les autres cas, aucun point ne serait alloué¹⁴.

Le **RRSE** est en désaccord avec la proposition du Distributeur. Il soumet que cet indicateur introduit des iniquités entre des projets provenant de différentes filières et qu'il ne permet pas de classer adéquatement des projets provenant d'une même filière et possédant des caractéristiques différentes¹⁵.

Les autres intervenants se disent généralement en accord avec cet indicateur. La FCEI avance même que cet indicateur permet de prendre en compte des considérations sociales reliées au développement durable¹⁶.

Certains suggèrent des améliorations à y apporter. C'est le cas notamment de l'**AQCIE-CIFQ**¹⁷ et de l'**ACEÉ-AQLPA-S.É.** qui s'objectent à l'approche du tout ou rien concernant les projets dont l'apport de combustible renouvelable n'atteint pas 75 %. Pour eux, il serait préférable d'établir une pondération proportionnelle à l'utilisation de combustible renouvelable dans le projet. Selon l'**ACEÉ-AQLPA-S.É.**, le soumissionnaire devrait spécifier dans son offre la part de ressources considérées renouvelables ou durables qu'il s'engage à utiliser non pas seulement lors de la mise en service de sa centrale, mais en moyenne pendant la durée du contrat d'approvisionnement¹⁸.

Opinion de la Régie

À l'instar du Distributeur et de certains intervenants, la Régie considère que l'indicateur *Caractère renouvelable de l'approvisionnement* reflète plusieurs des caractéristiques fondamentales reliées au développement durable dont l'équité intergénérationnelle et

¹⁴ Pièce HQD-1, document 1, pages 13 et 14.

¹⁵ Mémoire du RRSE, page 17.

¹⁶ Mémoire de FCEI, pages 43 à 45.

¹⁷ Mémoire de l'AQCIE-CIFQ, pages 2 et 3.

¹⁸ Mémoire d'ACEÉ-AQLPA-S.É., page 14.

certaines considérations d'ordre social. En conséquence, la Régie accepte ce critère ainsi que la définition du caractère renouvelable de l'approvisionnement proposée par le Distributeur.

Le Distributeur devra, dans les documents d'appels d'offres, prévoir allouer des points aux soumissionnaires utilisant moins de 75 % de combustible renouvelable. Selon la Régie, les projets thermiques utilisant des combustibles renouvelables doivent se voir allouer un pointage au prorata du pourcentage de combustible renouvelable utilisé.

3.2 ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE (GES) ET ÉMISSIONS D'OXYDE D'AZOTE (NO_x)

Le **Distributeur** propose d'inclure un indicateur *Émissions de gaz à effet de serre* ainsi qu'un indicateur *Émissions d'oxydes d'azote*¹⁹.

Les émissions de GES contribuent significativement à l'augmentation de la température moyenne globale et à l'occurrence d'épisodes météorologiques extrêmes²⁰. Selon le Distributeur, les émissions de GES semblent préoccuper de façon importante la société québécoise²¹.

Quant à elles, les émissions de NO_x contribuent à la création du smog urbain. Or, le Distributeur rappelle que le smog urbain est une problématique environnementale d'importance dans le corridor Québec – Windsor. En plus de causer des problèmes respiratoires aux humains, le smog nuit au rendement des récoltes et contribue au dépérissement des forêts. Les émissions de NO_x sont plus facilement contrôlables que les composés organiques volatils (COV), qui sont d'autres précurseurs du smog²².

Seules les soumissions produisant des émissions de NO_x dans la zone de contrainte définie dans l'*Accord Canada/États-Unis sur la qualité de l'air* pourraient perdre des points pour cet indicateur.

Que ce soit pour les émissions de GES ou les émissions de NO_x, le Distributeur propose de tenir compte des émissions nettes, c'est-à-dire des émissions provenant de la centrale, desquelles sont soustraites « *les émissions évitées dans des projets de cogénération,*

¹⁹ Pièce HQD-1, document 1, page 9.

²⁰ Pièce HQD-1, document 1, page 14.

²¹ NS, volume 1, page 22.

²² Pièce HQD-1, document 1, page 16.

principalement par suite de la fermeture de certaines chaudières chez l'acheteur de vapeur»²³.

Pour les fins de calcul de chacun de ces indicateurs, le Distributeur veut utiliser une grille de valeurs tenant compte des niveaux d'émissions et des points qui y sont associés ou une formule de proportionnalité²⁴.

Pour simplifier le tout, le Distributeur suggère que les centrales thermiques, dont au moins 75 % des combustibles proviennent de biomasse ou de biogaz, soient réputées neutres en termes d'émissions de GES²⁵.

Le Distributeur ne retient pas la méthode d'analyse du cycle de vie, puisque son utilisation ajouterait indûment de la complexité à l'exercice. En effet, dans un calcul basé sur le cycle de vie, chaque producteur doit connaître l'origine de ses approvisionnements en combustibles, la méthode de démantèlement de ses installations et la méthode d'entreposage de ses déchets, avant même de savoir si son projet sera retenu. Par ailleurs, ce type d'évaluation ne fait pas l'objet de règles uniformément reconnues²⁶.

Sous réserve des commentaires ci-après, les intervenants sont d'accord avec la proposition du Distributeur.

La **FCEI** conclut à une certaine redondance des indicateurs proposés avec l'indicateur *Caractère renouvelable de l'approvisionnement* et suggère de réunir tous ces indicateurs sous une même appellation. Les soumissions pourraient être évaluées et cotées soit en fonction de leurs émissions de GES déterminées à l'aide de la méthode du cycle de vie, soit à partir d'une grille préétablie²⁷.

L'expert de l'**ACEÉ-AQLPA-S.É.** recommande de retenir les indicateurs *Émissions de GES* et *Émissions de NO_x* en tenant compte toutefois du cycle de vie, de façon à mieux représenter les enjeux environnementaux que pose chaque filière et de discriminer entre les options offertes²⁸.

Cet expert mentionne que les émissions de dioxyde de soufre et d'oxydes d'azote sont les principaux précurseurs des précipitations acides, à l'origine de la réduction de la biodiversité

²³ NS, volume 1, page 26.

²⁴ NS, volume 1, page 26.

²⁵ Pièce HQD-1, document 1, page 15.

²⁶ Pièce HQD-1, document 1, page 12.

²⁷ Mémoire de FCEI, page 58.

²⁸ Mémoire d'ACEÉ-AQLPA-S.É., page 26 et NS, volume 1, pages 122-123.

et de la productivité d'un grand nombre de lacs, de cours d'eau et de forêts ainsi que de la dégradation de bâtiments²⁹.

Pour l'expert, la prise en compte du cycle de vie des projets, notamment dans le calcul des émissions de GES, est essentielle dans le cas des centrales thermiques, puisque lors de l'extraction, du traitement et du transport du combustible, ces émissions représentent un pourcentage important du total des émissions produites au cours du cycle de vie de ces centrales.

Toutefois, comme il n'est pas possible que le soumissionnaire identifie la source d'approvisionnement du combustible sur toute la durée du contrat, l'expert propose que le Distributeur publie dans son document d'appel d'offres une grille de calcul des émissions de GES relatives 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. Pour constituer ces grilles, l'expert recommande d'utiliser des études de l'Agence internationale de l'énergie ou du Conseil mondial de l'énergie³⁰.

Selon l'expert, l'utilisation de la méthode du cycle de vie n'aurait pas nécessairement pour effet de changer le classement des différentes filières. Elle permettrait par contre de hausser les émissions pour les projets thermiques³¹.

Également, l'expert se dit contre la proposition du Distributeur à l'effet de considérer que les centrales thermiques dont au moins 75 % des combustibles proviennent de biomasse ou de biogaz sont neutres en termes d'émissions de GES. Il croit que les émissions de gaz à effet de serre peuvent varier dans des proportions importantes selon la nature du combustible d'appoint, par exemple : gaz naturel ou diesel. Afin de différencier ce type de soumission et compte tenu de la règle de l'effet discriminant des indicateurs, il recommande de 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 cet indicateur³².

Le **GRAME** estime qu'il n'est pas essentiel à ce stade-ci d'aller vers l'approche du cycle de vie. Bien qu'il appuie théoriquement une telle approche, l'intervenant estime qu'elle n'aurait pas vraiment d'incidence sur l'octroi des pointages aux différentes soumissions tout en étant plus compliquée à appliquer³³.

²⁹ Mémoire d'ACEÉ-AQLPA-S.É., page 16.

³⁰ Mémoire d'ACEÉ-AQLPA-S.É., pages 7 et 8.

³¹ NS, volume 1, page 146.

³² Mémoire d'ACEÉ-AQLPA-S.É., page 9.

³³ NS, volume 1, page 183.

Opinion de la Régie

La Régie accepte l'inclusion d'un indicateur *Émissions de GES* au critère de développement durable. En effet, ce critère permet de prendre en compte les changements climatiques, un aspect important du développement durable car ils impliquent des impacts sur les générations futures.

Par ailleurs, les modalités de calcul relatives à cet indicateur permettent de favoriser, pour une même filière, l'utilisation de technologies plus efficaces ou de valoriser les contrats de vapeur.

À cette fin, la Régie demande au Distributeur que la grille de valeurs ou la formule proposée pour établir le pointage relatif à cet indicateur permette de bien différencier les niveaux d'émissions propres à certaines technologies. Cette différenciation doit inciter les soumissionnaires à présenter des technologies plus performantes en matière d'environnement, en vue d'obtenir un meilleur pointage.

La Régie accepte que les centrales thermiques, dont au moins 75 % des combustibles proviennent de biomasse ou de biogaz, soient réputées neutres en termes d'émissions de GES.

La Régie juge que l'inclusion d'un indicateur *Émissions de NO_x* au critère de développement durable est justifiée et que cet indicateur est adéquat, puisqu'il permet de prendre en compte diverses problématiques environnementales, telles que le dépérissement des forêts et le smog urbain.

Cependant, en vue du calcul de l'indicateur *Émissions de NO_x*, la Régie rejette la proposition du Distributeur à l'effet que le pointage maximal soit octroyé aux projets situés en dehors de la zone de contrainte définie par l'*Accord Canada/États-Unis sur la qualité de l'air*. En effet, bien que le smog concerne surtout les zones géographiquement plus proches des sources d'émissions de NO_x, il n'en demeure pas moins vrai que ces émissions atmosphériques qui se situent au-delà de la zone de contrainte peuvent affecter des zones forestières et agricoles.

La Régie ne retient pas la proposition de certains intervenants concernant la méthode du cycle de vie pour l'évaluation des émissions de GES ou des émissions d'oxydes de NO_x. Bien que cette approche soit supérieure sur le plan conceptuel à celle proposée par le Distributeur, il serait difficile de l'appliquer dans le contexte actuel des appels d'offres. De plus, en pratique, son utilisation aurait peu d'impact sur les points accordés à ces indicateurs.

Le Distributeur a suscité beaucoup de commentaires de la part des intervenants en affirmant que l'indicateur *Émissions de GES* deviendrait redondant si un système de permis échangeables était adopté par les autorités compétentes. Plusieurs intervenants demandent plutôt que la Régie maintienne l'indicateur dans un tel système.

De toute évidence, la Régie ne peut se prononcer actuellement quant au maintien ou non de l'indicateur *Émissions de GES*, pas plus qu'elle ne le pourrait pour tout autre indicateur d'ailleurs, en fonction des politiques à être adoptées éventuellement par les instances gouvernementales. Advenant l'adoption de nouvelles lois, normes ou politiques, il sera toujours temps de modifier le critère de développement durable en fonction des engagements pris au niveau national.

3.3 EXISTENCE D'UN SYSTÈME DE GESTION ENVIRONNEMENTALE

Le **Distributeur** propose de définir un critère reflétant l'accréditation d'un soumissionnaire à un système de gestion environnemental de type ISO 14001. Bien que la détention d'une telle accréditation n'établisse pas d'exigence absolue en matière de performance environnementale, le Distributeur considère qu'elle entraîne une conscientisation de l'entreprise aux impacts environnementaux associés à ses activités. En conséquence, le Distributeur estime que cet indicateur permet de prendre en considération un grand nombre d'impacts environnementaux³⁴.

Pour cet indicateur, l'ensemble des points serait attribué au soumissionnaire s'il détient l'accréditation ou si sa société mère en est la détentric. Le Distributeur inclut l'accréditation de la société mère puisque les soumissionnaires mettent souvent sur pied des nouvelles entités pour participer à un appel d'offres. À cet égard, le Distributeur se fonde sur l'hypothèse que si la société mère fait preuve d'un bon comportement environnemental, il est raisonnable de penser qu'elle exigera un comportement similaire de ses affiliés³⁵.

Le **RRSE** n'est pas convaincu que cet indicateur reflète la performance environnementale réelle d'une installation de production d'électricité et craint que le recours de cet indicateur vienne biaiser la sélection des offres³⁶.

³⁴ Pièce HQD-1, document 1, page 17.

³⁵ NS, volume 1, page 27.

³⁶ Mémoire de RRSE, page 21.

L'ACEÉ-AQLPA-S.É. recommande de réduire le nombre de points attribués à un soumissionnaire dont seule la société mère détient une accréditation³⁷. L'AIEQ va dans le même sens en recommandant que seul l'organisme détenant l'accréditation se voit allouer des points³⁸.

Pour leur part, le GRAME et la FCEI supportent l'utilisation d'un tel indicateur mais considèrent que le pointage qui lui sera attribué ne devrait pas être trop important. À cet effet, le GRAME demande de lui attribuer un point³⁹.

Opinion de la Régie

Pour la Régie, l'obtention d'une accréditation de type ISO 14001, directement ou par l'entremise de sa société mère, montre une conscientisation du soumissionnaire pour l'environnement. Néanmoins, une telle accréditation ne garantit pas que les activités d'un soumissionnaire produisent peu d'impact sur l'environnement. La Régie accepte l'indicateur proposé mais limitera le nombre de points devant lui être alloués.

3.4 INDICATEUR À CARACTÈRE SOCIAL

Le Distributeur propose de redéfinir le critère *Faisabilité du projet* pour inclure un indicateur reflétant l'appui des élus locaux puisque le critère englobe déjà certaines considérations sociales telles que la consultation publique.

Il exigerait que le soumissionnaire dépose avec sa soumission des copies des résolutions de la municipalité locale, de la MRC (ou l'équivalent à l'extérieur du Québec) et, le cas échéant, du Conseil de bande autochtone appuyant la réalisation de son projet⁴⁰.

Le GRAME intègre un critère de développement régional à la grille de critères de sélection. Pour le GRAME, ce critère réfère spécifiquement à l'équité sociale qui est un aspect fondamental relié au développement durable⁴¹.

L'AIEQ croit qu'il serait difficile d'obtenir l'appui des élus au stade de la préparation des soumissions, lorsque aucune information détaillée sur le projet n'existe et qu'aucune

³⁷ Mémoire d'ACEÉ-AQLPA-S.É., page 19.

³⁸ Mémoire de l'AIEQ, page 10.

³⁹ Mémoire de FCEI, page 54 et mémoire du GRAME, page 1.

⁴⁰ Pièce HQD-1, document 1, pages 10 et 11.

⁴¹ Mémoire du GRAME, page 15.

consultation n'a été menée. L'AIEQ recommande plutôt que les promoteurs déposent auprès des instances locales un *Plan d'insertion du projet dans le milieu*. Ce plan contiendrait la démarche d'information, de consultation et de participation de la population dans la détermination des mesures d'insertion du projet dans le milieu. Pour l'intervenante, cette recommandation obligerait le promoteur à faire preuve de créativité et à présenter dès l'étape des soumissions son engagement vis-à-vis l'implication de la population dans le développement et l'implantation du projet dans le milieu⁴².

Pour l'ACEÉ-AQLPA-S.É., la proposition du Distributeur apparaît appropriée. L'intervenant propose que soit également pris en compte un programme de consultation publique visant notamment l'obtention d'appuis auprès des acteurs environnementaux, économiques, sociaux et autres de la société⁴³.

L'intervenant précise que le plan d'obtention des autorisations gouvernementales et l'appui des élus locaux pourraient faire partie d'un indicateur unique évaluant l'appui local du projet⁴⁴.

La FCEI propose des alternatives pour prendre en compte les aspects sociaux. Premièrement, la FCEI suggère de demander aux soumissionnaires de déposer un rapport sur la responsabilité sociale de l'entreprise ou encore de démontrer que l'entreprise a une politique d'implication sociale.

La FCEI mentionne, entre autres, que BC Hydro prend en compte plusieurs principes sociaux dans ses critères verts devant être respectés par des fournisseurs. Ces principes concernent les relations avec les autochtones, les valeurs communautaires, la contribution à l'économie locale, la santé et la sécurité ainsi que les comportements éthiques.

Une autre possibilité consisterait à soumettre le projet à une évaluation sur la base de questions simples, se répondant par oui ou par non, développées par le gouvernement sud-africain. À titre d'exemple, la FCEI mentionne les questions suivantes :

- est-ce qu'il y aura des pertes d'emplois?
- est-ce que le projet créera des emplois?
- est-ce que le projet apportera des commodités spéciales à la communauté où il sera implanté?

⁴² Mémoire de l'AIEQ, pages 11 et 12.

⁴³ Mémoire d'ACEÉ-AQLPA-S.É., pages 20 et 21.

⁴⁴ NS, volume 2, pages 199 et 200.

- est-ce que le projet contribuera au développement d'une région antérieurement sous-développée?⁴⁵

Le **RRSE** recommande de prendre en compte une série d'indicateurs socio-économiques dont les points seraient alloués en fonction du nombre d'emplois directs et indirects créés, des possibilités de formation professionnelle et de l'existence de projets conjoints favorisant la diversification économique régionale⁴⁶.

Le Distributeur émet des réserves concernant les indicateurs sociaux proposés par les intervenants. Il estime qu'il est difficile de porter un jugement sur la qualité d'un plan d'insertion dans le milieu, par exemple, et de comparer les plans de différents soumissionnaires entre eux. Un plan d'insertion nécessiterait un suivi et il serait nécessaire d'imposer des sanctions au promoteur s'il y a défaut de réalisation⁴⁷.

Opinion de la Régie

Les considérations sociales représentent un aspect très important du développement durable. La Régie retient de la preuve qu'il est difficile de trouver des indicateurs faisant l'objet d'un consensus et permettant de les évaluer.

Dans la décision D-2002-169⁴⁸, la Régie rappelle que le processus de sélection des offres prend surtout en compte des aspects économiques et ajoute que les aspects sociaux et environnementaux doivent aussi être considérés de façon équilibrée.

Pour la Régie, l'inclusion d'un indicateur à caractère social dans le cadre des appels d'offres est essentielle. Pour devenir fournisseur d'une partie de l'approvisionnement énergétique du Québec, une entreprise sérieuse doit disposer d'un programme d'insertion dans la communauté concernée. Cette sensibilité sociale doit se traduire, notamment, par une démarche d'information, une volonté de favoriser la création d'emplois locaux et un appui concret des autorités locales et régionales.

La Régie demande au Distributeur d'intégrer au critère de développement durable, et non par l'entremise du critère *Faisabilité du projet*, un indicateur à caractère social en vertu duquel des points seront accordés aux soumissionnaires pour les sous-indicateurs suivants :

⁴⁵ NS, volume 2, pages 116 et 117.

⁴⁶ Mémoire du RRSE, page 24.

⁴⁷ NS, volume 1, pages 20 et 21.

⁴⁸ Dossier R-3470-2001, 2 août 2002.

- l'appui des élus locaux;
- dépôt auprès des instances locales d'un plan d'insertion du projet dans le milieu.

L'appui des élus n'est pas une garantie absolue de l'obtention des autorisations locales. Par contre, il permet de démontrer leur ouverture au projet. C'est donc un sous-indicateur utile.

Le dépôt auprès des instances locales d'un plan d'insertion, dont une copie sera transmise au Distributeur avec la soumission, permet de favoriser l'acceptation sociale du projet et démontrer une certaine responsabilisation du soumissionnaire. Le plan doit être simple et traiter notamment du mode de consultation de la population, de la création d'emplois et des retombés économiques prévus pour la région.

Le Distributeur identifiera dans les documents d'appel d'offres les éléments dont il faudra tenir compte pour composer le plan. Un pointage pourra alors être accordé à un soumissionnaire en fonction du nombre des éléments inclus dans son plan d'insertion.

La Régie est consciente que le Distributeur ne peut exercer un suivi visant à s'assurer du respect d'un tel plan, mais le fait que le plan soit déposé auprès des instances locales, et donc connu des populations concernées, devrait inciter le soumissionnaire à le respecter et maximiser ses chances de convaincre la population et les élus des avantages de son projet pour la région.

4. LES POINTAGES DES CRITÈRES NON MONÉTAIRES

La décision D-2002-169 demande au Distributeur d'attribuer au critère relié au développement durable un pointage significatif à l'intérieur des 40 points alloués à l'ensemble des critères non monétaires de la grille de sélection⁴⁹.

À la suite de l'étude du plan d'approvisionnement 2002-2011, la Régie a approuvé une pondération égale de 10 points pour les critères non monétaires *Solidité financière*, *Faisabilité du projet*, *Expérience pertinente* et *Flexibilité*.

Le Distributeur prévoit 11 points pour le volet environnemental de la notion de développement durable. Il accorde un pointage égal au critère *Solidité financière*. Ce sont ces deux critères qui obtiennent le pointage le plus élevé.

⁴⁹ Décision D-2002-169, dossier R-3470-2001, 2 août 2002, page 72.

Compte tenu notamment du nombre de sous-critères, dont l'appui des élus locaux, qui sont inclus dans le critère *Faisabilité du projet*, le Distributeur propose d'y allouer 8 points. Finalement, les deux derniers critères se voient allouer une pondération de 5 points chacun⁵⁰. Pour le Distributeur, un tel pointage représente un minimum afin d'accorder une certaine importance à un critère⁵¹.

Afin d'adapter l'évaluation des soumissions notamment à l'expérience acquise et à l'évolution technologique, le Distributeur estime qu'il doit avoir la flexibilité de déterminer la pondération de chacun des indicateurs composant le critère de développement durable de même que les méthodes d'attribution des points lors de l'élaboration de chacun des appels d'offres⁵².

Pour le Distributeur, cette flexibilité n'est pas recherchée afin de cacher des choses aux soumissionnaires. D'ailleurs, la firme d'accompagnement pourra assister le Distributeur dans cette tâche et la Régie surveille le déroulement de l'appel d'offres. Cette dernière possède donc un moyen de contrôle⁵³.

Malgré qu'il ne précise pas les pointages de chacun des indicateurs, le Distributeur prévoit accorder au moins 50 % des points prévus pour le critère de développement durable à l'indicateur *Émissions de GES* qui apparaît comme une préoccupation importante de la société québécoise⁵⁴.

Les intervenants ont soumis des pointages variant de 11 à 26 points.

L'**AQCIE-CIFQ** juge équitable la pondération du critère de développement durable proposée par le Distributeur puisqu'elle assure un juste équilibre entre les différents critères non monétaires⁵⁵. La **FCEI** se dit d'accord avec le fait d'allouer 11 points au critère de développement durable. Par contre, l'intervenante recommande d'attribuer au moins 2 points sur 11 pour tenir compte des aspects sociaux du développement durable⁵⁶. Quant à la répartition des points environnementaux, elle recommande d'allouer au moins 70 % des points à l'indicateur *Caractère renouvelable de l'approvisionnement*⁵⁷.

⁵⁰ Pièce HQD-1, document 1, page 19.

⁵¹ NS, volume 2, page 152.

⁵² NS, volume 1, pages 22 à 24.

⁵³ NS, volume 1, page 109.

⁵⁴ NS, volume 1, pages 22 à 24.

⁵⁵ Mémoire de l'AQCIE-CIFQ, page 4.

⁵⁶ NS, volume 2, page 230.

⁵⁷ Mémoire de la FCEI, page 45.

L'**AIEQ** suggère de prévoir de 15 à 17 points pour le critère de développement durable, dont 4 points seraient attribués au critère social *Plan d'insertion du projet dans le milieu*⁵⁸. Pour l'**AIEQ**, cette pondération permettrait de favoriser adéquatement les projets compatibles avec le développement durable et donner aux promoteurs un signal clair quant à l'attention qu'ils doivent y accorder. L'indicateur qui se verrait accorder le plus grand nombre de points serait l'indicateur *Émissions de GES*, avec 5 ou 6 points, suivi de l'indicateur *Caractère renouvelable de l'approvisionnement*, avec 3 ou 4 points⁵⁹.

Pour ce qui est des points alloués aux autres critères non monétaires, l'**AIEQ** considère qu'il serait inapproprié de diminuer le pointage de 11 points prévus par le Distributeur pour le critère *Solidité financière*. Pour l'intervenante, les autres critères peuvent se voir allouer 4 ou 5 points⁶⁰.

L'**ACEÉ-AQLPA-S.É.** recommande d'accorder 20 points pour les critères environnementaux et 5 points pour les critères sociaux. L'intervenant estime que ce pointage apporterait une crédibilité beaucoup plus forte à la volonté d'intégrer le concept de développement durable dans la procédure d'appel d'offres⁶¹.

Pour le **GRAME**, le pointage prévu par le Distributeur est insuffisant pour prendre en compte les enjeux reliés au développement durable⁶². Des 40 points prévus pour les critères non monétaires, l'intervenant recommande d'allouer de 16 à 18 points pour le développement durable. Selon différentes options, 7 ou 8 points seraient accordés pour le critère *Émissions de GES*⁶³.

Le **GRAME** considère que le Distributeur n'a pas démontré la nécessité d'accroître la pondération du critère *Solidité financière* de 10 à 11 points⁶⁴. Il recommande d'accorder 8 ou 9 points pour ce critère et 4 ou 5 points pour les critères *Faisabilité du projet*, *Expérience pertinente* et *Flexibilité*⁶⁵.

Le **RRSE** propose d'allouer 20 points pour les indicateurs environnementaux et 6 points pour les indicateurs sociaux⁶⁶. **RRSE** réduit sensiblement les points des autres critères non

⁵⁸ Mémoire de l'**AIEQ**, pages 21 et 22.

⁵⁹ NS, volume 2, page 167.

⁶⁰ Mémoire de l'**AIEQ**, pages 19 à 22.

⁶¹ Mémoire d'**ACEÉ-AQLPA-S.É.**, pages 24 et 25.

⁶² NS, volume 1, page 172.

⁶³ Mémoire du **GRAME**, page 10.

⁶⁴ Mémoire du **GRAME**, page 15.

⁶⁵ Mémoire du **GRAME**, page 10.

⁶⁶ Mémoire du **RRSE**, pages 23 et 24.

monétaires puisqu'il estime, notamment, que plusieurs aspects couverts par ces critères sont déjà pris en compte à l'étape 1 de l'évaluation des soumissions ou encore dans le prix. À cet effet, l'étape 1 du processus prévoit déjà que les garanties financières offertes doivent satisfaire les exigences du Distributeur, que les soumissions pour des projets dont le raccordement au réseau de transport ne peut être réalisé à la date de début des livraisons seront rejetées de même que les soumissionnaires n'ayant pas réalisé au moins un projet⁶⁷.

Plusieurs intervenants dont l'ACEÉ-AQLPA-S.É.⁶⁸, le GRAME⁶⁹, le RRSE⁷⁰ et le RNCREQ s'opposent à la flexibilité demandée par le Distributeur en ce qui a trait aux pointages spécifiques à chacun des indicateurs. Pour certains, il serait aberrant qu'un projet obtienne une cote environnementale différente d'un appel d'offres à l'autre⁷¹.

Opinion de la Régie

La Régie doit d'abord déterminer quel serait le pointage significatif à allouer au critère de développement durable. Elle estime qu'il doit avoir un impact réel sur le classement des soumissions effectué à l'étape 2 puisque ce sont les meilleures soumissions de chaque catégorie qui sont retenues à l'étape 3 pour former des combinaisons permettant d'atteindre les quantités d'électricité indiquées à l'appel d'offres. Toute chose étant égale par ailleurs, avec un pointage significatif alloué au critère de développement durable, les soumissions les plus intéressantes du point de vue social et environnemental devraient pouvoir arriver en tête de classement.

Cependant, la Régie ne doit pas perdre de vue l'importance des autres critères non monétaires pour bien évaluer la qualité des soumissions, leur chance de réalisation et les avantages qu'une soumission peut offrir par rapport à une autre. Le Distributeur doit acquérir les approvisionnements requis pour alimenter sa clientèle et le meilleur projet du point de vue du développement durable n'est pas garant, en soi, de sa réalisation. La Régie doit donc trouver un équilibre entre l'importance à accorder au développement durable et la nécessité de bien évaluer les autres caractéristiques des offres.

⁶⁷ Mémoire du RRSE, pages 17 à 24.

⁶⁸ NS, volume 2, pages 187 et 188.

⁶⁹ Mémoire du GRAME, page 25.

⁷⁰ Mémoire du RRSE, page 13.

⁷¹ NS, volume 2, page 252.

La Régie estime que 15 points permet d'atteindre cet équilibre. Ainsi, le développement durable devient le critère non monétaire le plus important. Il reste cependant un nombre de points adéquat pour assurer une importance suffisante aux autres critères non monétaires.

L'évaluation de la solidité financière des soumissionnaires est l'un des plus importants critères. Par contre, la Régie ne voit pas la nécessité d'accroître son pointage de 10 à 11 points.

La Régie partage l'opinion du Distributeur à l'effet qu'aucun critère ne devrait se voir allouer un pointage inférieur à 5 afin de lui maintenir une certaine importance. La Régie alloue 5 points respectivement aux critères *Faisabilité du projet*, *Expérience pertinente* et *Flexibilité*. Pour ces deux derniers critères, la décision de la Régie va dans le même sens que la proposition du Distributeur. Par contre, le Distributeur proposait d'allouer 8 points pour le critère *Faisabilité du projet*, prenant en compte un indicateur additionnel visant l'appui des élus locaux.

Comme la Régie a précédemment décidé que le critère de développement durable doit prendre en considération un indicateur à caractère social et que l'indicateur *Appui des élus locaux* en ferait partie, cet indicateur n'a pas à être évalué lors de l'évaluation de la faisabilité du projet. En retirant cet indicateur, la Régie estime que 5 points sont suffisants pour bien évaluer le critère *Faisabilité du projet*.

Ainsi, la Régie fixe les pointages suivants pour les critères non monétaires à être appliqués à la deuxième étape de l'évaluation des soumissions :

Développement durable	15 points
Solidité financière	10 points
Faisabilité du projet	5 points
Expérience pertinente	5 points
Flexibilité	5 points

La Régie ne peut se rendre à l'argument du Distributeur à l'effet que la flexibilité des pointages des indicateurs lui est nécessaire. Dans le cas du critère de développement durable, la Régie préfère identifier les pointages de chacun des indicateurs afin d'assurer leur cohérence.

Compte tenu de l'importance qu'elle entend accorder à l'intégration sociale des entreprises, la Régie fixe à 3 points cet élément du critère de développement durable.

Pour l'indicateur *Existence d'un système de gestion environnementale*, tel que précédemment mentionné, la Régie estime qu'il faut lui accorder une importance limitée et lui alloue 1 point.

Les indicateurs *Émissions de GES* et *Caractère renouvelable de l'approvisionnement* sont les deux indicateurs que la Régie juge les plus importants. Le premier traite de la question des changements climatiques et le second permet de prendre en compte l'équité intergénérationnelle. La Régie alloue 5 points à l'indicateur *Émissions de GES* et 4 points à l'indicateur *Caractère renouvelable de l'approvisionnement*.

Finalement, pour l'indicateur *Émissions de NO_x*, la Régie accorde 2 points. Ainsi, la Régie estime que cet indicateur devrait favoriser l'utilisation d'équipements plus efficaces permettant de diminuer ces émissions.

En résumé, la Régie fixe les pointages des indicateurs suivants, composant le critère de développement durable :

Émissions de GES	5 points
Caractère renouvelable de l'approvisionnement	4 points
Émissions de NO _x	2 points
Existence d'un système de gestion environnementale	1 point
Indicateur à caractère social	3 points
Total	15 points

VU ce qui précède;

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie*⁷²;

CONSIDÉRANT le *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*⁷³;

CONSIDÉRANT le *Guide de paiement de frais des intervenants*⁷⁴;

La Régie de l'énergie :

APPROUVE le critère non monétaire relié au développement durable applicable à tous les appels d'offres de long terme et incluant les cinq indicateurs définis précédemment;

FIXE les pointages suivants relatifs aux critères non monétaires :

Développement durable	15 points
Solidité financière	10 points
Faisabilité du projet	5 points
Expérience pertinente	5 points
Flexibilité	5 points

⁷² L.R.Q. c. R-6.01.

⁷³ (1998) 130 G.O. II, 1245.

⁷⁴ Décision D-2003-183, dossier R-3500-2002, 2 octobre 2003.

FIXE les pointages suivants relatifs aux indicateurs pour le critère de développement durable :

Émissions de GES	5 points
Caractère renouvelable de l'approvisionnement	4 points
Émissions de NO _x	2 points
Existence d'un système de gestion environnementale	1 point
Indicateur à caractère social	3 points

Anita Côté-Verhaaf
Régisseure

Anthony Frayne
Régisseur

François Tanguay
Régisseur

Représentants :

- L'Association de l'industrie électrique du Québec (AIEQ) représentée par monsieur Jacques Marquis;
- L'Association canadienne d'énergie éolienne, l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique et Stratégies Énergétiques (ACEÉ-AQLPA-S.É.) représenté par M^e Dominique Neuman;
- L'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et le Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ) représenté par M^e Guy Sarault;
- La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représentée par M^e André Turmel;
- Le Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) représenté par madame Isabelle Mime;
- Hydro-Québec représentée par M^e Yves Fréchette;
- Le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M^e Hélène Sicard;
- Le Regroupement pour la responsabilité sociale des entreprises (RRSE) représenté par M^e Hélène Sicard;
- M^e Richard Lassonde pour la Régie de l'énergie.