

**Critère de développement durable dans les appels d'offres
d'Hydro-Québec Distribution**

**Mémoire du
Groupe de recherche appliquée en macroécologie
(GRAME)**

**Jean-François Lefebvre,
Cristina Maria Romanelli**

déposé le 12 août 2004

à la Régie de l'énergie

Cause R-3525-2004

Pièce GRAME-1 document 2

Résumé et recommandations

Le GRAME a contribué à ce que la Régie adopte le concept d'un critère non monétaire relié au développement durable pour les appels d'offres d'HQD. Le choix de ce critère est aussi important que l'adoption du principe en lui-même. Dans sa Décision D-2002-169, la Régie précise d'ailleurs dans ses recommandations que « Le Distributeur pourrait (...) s'inspirer de l'option 3 du GRAME-UDD ou de l'approche d'ACÉÉ/S.É./STOP » (p. 72).

Notre objectif dans le cadre de la présente cause est de déterminer un critère non monétaire susceptible de répondre aux impératifs du développement durable, notamment en permettant de faire ressortir, entre autres, les avantages environnementaux des filières renouvelables, tout en tenant compte des grandes préoccupations environnementales de l'heure, dont celle des changements climatiques.

Dans cet esprit, nous avons analysé différents indicateurs potentiels et avons inclus un tableau avec 4 scénarios possible, afin de laisser la plus grande flexibilité à la Régie dans son évaluation des options. Cependant, notons que les scénarios privilégiés par le GRAME, et ceux qui se rapprochent le plus à la poursuite des objectifs d'un développement durable sont les options A et B du GRAME au tableau 1 se trouvant à la page 10 du présent mémoire.

Les critères proposés par le GRAME sont :

- *Les émissions de gaz à effet de serre (pondération : entre 7 et 10 points, selon l'option);*
- *Le caractère renouvelable de la ressource (entre 4 et 5 points, selon l'option retenue);*
- *Les émissions d'oxydes d'azote (entre 2 et 3 points);*
- *L'accréditation ISO 14001 ou équivalent (1 point dans chaque option);*
- *L'impact sur le développement régional (entre 2 et 5 points);*
- *La solidité financière (entre 8 et 10 points);*
- *La faisabilité du projet (entre 5 et 6 points);*
- *L'expérience pertinente (entre 4 et 5 points);*
- *La flexibilité (5 points);*
- *Le prix (50, 55 ou 60 points, selon l'option retenue).*

Introduction

Le 2 juin 2004, Hydro-Québec Distribution déposait à la Régie une requête pour adopter, pour ses prochains appels d'offres, un critère non monétaire relié au développement durable.

Dans sa décision procédurale D-2004-118, datée du 10 juin 2004, la Régie amorçait la présente cause, laquelle vise à préparer la mise en application d'une importante recommandation faite par la Régie dans sa décision finale prise dans le cadre du dossier R-3470-2001, dans laquelle cette dernière impose au Distributeur :

« de proposer à la Régie, avant le prochain appel d'offres de long terme, un critère non monétaire relié au développement durable (...) ».

Le présent mémoire donne l'analyse et les suggestions du GRAME concernant la meilleure façon de répondre à l'objectif recherché.

Il traite respectivement du concept de développement durable, du choix des indicateurs et de leur pondération.

Indicateur de développement durable : le concept

Hydro-Québec reconnaît clairement les « trois grandes sphères du développement durable : l'environnement, la société et l'économie ». La société d'État décrit ainsi, dans son *Rapport sur le développement durable 2002* (p. 1) la façon dont elle applique ce concept :

« Notre engagement en matière de développement durable repose notamment sur les trois conditions que nous établissons comme préalables à la réalisation de tous nos projets : ceux-ci doivent être à la fois économiquement rentables, acceptables sur le plan environnemental et accueillis favorablement par les communautés locales. »

Si la Société d'État proclame toujours son attachement à l'application des trois composantes du développement durable, la séparation de ses composantes production, transport et distribution et le présent contexte juridique ont fait qu'Hydro-Québec Distribution n'avait, notamment, aucun critère environnemental dans son premier appel d'offre visant à répondre aux besoins des Québécois lorsqu'ils dépasseront le volume d'énergie dite patrimoniale.

La Régie, consciente de cette lacune, a établi la présente cause pour la corriger avant que d'autres appels d'offres de long terme ne soient déposés.

Le concept de développement durable implique donc les trois composantes : le développement économique, l'équité sociale et la protection de l'environnement, lesquelles ayant toutes autant d'importance.

Il n'y a donc **pas un seul critère** de développement durable, mais plutôt plusieurs critères – ou indicateurs - qui, ensemble, reflètent les préoccupations de développement durable.

«...Hydro-Québec a intégré, il y a quinze ans, la notion de développement durable dans sa gestion. Pour elle, le développement durable est un engagement à long terme, inscrit dans sa vision et ses valeurs, qui allie protection de l'environnement, équité sociale et efficacité économique. » (Hydro-Québec, *Rapport sur le développement durable 2003*, p.2)

Nous appuyons ainsi la notion de développement durable qu'Hydro-Québec dit avoir intégré dans sa gestion depuis plus d'une décennie et l'objectif recherché par le GRAME est que cet élément fondamental soit respecté dans les appels d'offre futurs.

Les critères utilisés par HQD étaient incompatibles avec le développement durable

Rappelons d'abord que le processus de sélection des offres utilisé actuellement par Hydro-Québec doit se faire en trois étapes : une première évaluation repose sur des exigences minimales qui, si rencontrées, permettront de passer aux étapes subséquentes. Le GRAME-UDD avait déjà affirmé, dans la cause R-3470-2001 :

« sa profonde inquiétude quant à la première étape de sélection des offres, plus particulièrement sur le fait que les exigences minimales proposées (garanties financières, expérience du fournisseur et maturité technologique) risquent d'emblée d'exclure certaines filières, comme l'éolien, le solaire ou les mesures d'économies d'énergie, qui ont pourtant moins d'impacts sur l'environnement et qui sont justement celles que nous devrions favoriser dans une optique de développement durable » (Cause R-3470-2001 phase 2, Pièce GRAME-UDD-3, Doc. 1, p.40 de 72).

Puisque la technologie des filières d'énergie renouvelable repose sur des projets souvent au stade expérimental, les garanties financières risquent de ne pas être aussi solides que celles reposant sur des filières plus traditionnelles, telles que la filière thermique :

« It can be difficult to induce sufficient private finance to renewable energy projects and developments involving new energy efficiency technologies because such initiatives generally entail higher risks and initial costs than conventional projects. Such projects face barriers to their implementation, which cannot be readily surmounted without alternative energy financing initiatives. Risks associated with such projects arise from the unconventional nature of such projects per se, including the use of unfamiliar (often experimental) technologies, and the insecurity of the renewable energy source. »¹

¹ Richardson, Benjamin J., "Ethical Finance & Climate Change". Paper presented to EBEN, 16th Annual Conference on Climate Change, Budapest, Hungary.

Par ailleurs, puisque plusieurs projets d'énergie renouvelable reposent sur une technologie récente, il est évident que les critères « *d'expérience dans des projets similaires* » et de « *maturité technologique* » leur seront également défavorables.

Or, nous voulons souligner à la Régie que cette première étape de sélection posera encore un problème même si la Régie a décidé d'inclure, à la seconde étape de sélection, des critères environnementaux. En effet, certaines filières d'énergie renouvelable pourraient être éliminées dès la première étape du processus de sélection.

En ce qui concerne la deuxième étape du processus de sélection des offres, Hydro-Québec a utilisé, pour son premier appel d'offres, les cinq critères d'évaluation suivants :

Critères	Pondération
Coûts de l'électricité	60 points
Solidité financière	10 points
Expérience du soumissionnaire	10 points
Faisabilité du projet	10 points
Flexibilité	10 points
TOTAL	100 points

(R-3470-2001, HQD-2 doc.4 page 14 de 15)

Ces cinq critères étaient exclusivement d'ordre économique. On n'y retrouvait aucun critère environnemental ou social.

La proposition du Distributeur

En intégrant plusieurs critères (ou indicateurs) sous le chapeau englobant de « critère de développement durable » Hydro-Québec Distribution ne permet pas, dans sa requête, de juger de la valeur et de l'importance relative des critères qu'elle propose :

Critères	Pondération
Prix	60
Développement durable	11
Solidité financière	11
Faisabilité du projet	8
Expérience pertinente	5
Flexibilité	5
Total critères non monétaires	40

Adapté de HQD-1, doc. 1, p. 19 de 20.

Il est inexact d'affirmer que « La nouvelle grille proposée par le Distributeur, incluant le critère non monétaire relié au développement durable, comporte cinq (5) critères non monétaires(...) »². **Dans les faits, il s'agit non pas de cinq mais de huit critères non monétaires, dont quatre critères environnementaux totalisant une valeur de seulement 11 points.** Le tableau suivant reflète réellement la proposition du Distributeur dans la présente cause :

² HQD-1, doc. 1, p. 19 de 20.

Critères	Pondération
Caractère renouvelable de l'approvisionnement	N. D.
Émissions de gaz à effet de serre	N. D.
Émissions d'oxydes d'azote	N. D.
Existence d'un système de gestion environnementale	N. D.
Sous-total critères environnementaux	11
Solidité financière	11
Faisabilité du projet	8
Expérience pertinente	5
Flexibilité	5
Total critères non monétaires	40
Total coût de l'électricité	60

HQD-1, doc. 1, p. 19 de 20.

Il est également faux de suggérer, tel que le Distributeur l'a fait lors de la Cause R-3526-2004, que 40 % des points totaux portent sur le développement durable : « de façon à favoriser...le projet qui aurait une approche développement durable préférable par rapport à un autre projet ».³

³ Transcriptions Cause R-3526-2004, audience du 4 mai 2004, Volume 3, p.45 de 271.

Nous présentons, au tableau ci-après :

- la pondération par HQD dans son dernier plan d'approvisionnement;
- la proposition du Distributeur pour les appels d'offre pour 800 MW de cogénération (cause R-3540-2004);
- la pondération proposée par HQD dans le cadre du présent dossier;
- divers scénarios de pondération proposés par le GRAME (options A, B, C et D).

Dans les deux sections suivantes, nous analyserons les critères proposés ainsi que leurs pondérations potentielles.

Le caractère renouvelable de l'approvisionnement, un critère fondamental

Dans HQD-1, doc. 1, p.9, le Distributeur affirme que :

«La catégorie Utilisation des ressources et rejets solides inclut des indicateurs reliés à la consommation d'énergie, d'eau, de papier et prend aussi en considération, par exemple, les rejets dans l'eau, les rejets solides et le taux de recyclage. Pour les fins du présent dossier, le Distributeur propose d'inclure l'indicateur du **«Caractère renouvelable de l'approvisionnement»** pour refléter ces préoccupations dans le critère non monétaire relié au développement durable » (soulignés de la Régie dans la pièce HQD-2, doc. 1, p. 3 de 16).

Le GRAME considère que le « *caractère renouvelable de l'approvisionnement* » demeure effectivement un excellent indicateur afin de refléter les préoccupations ci-haut mentionnées. À cet égard, cet indicateur reflète globalement des performances environnementales réelles et indéniables (contrairement à la norme de gestion ISO 14001 laquelle « n'établit pas d'exigences absolues en matière de performance environnementale » (HQD-2, doc.1 p.6 de 16).

L'objectif d'accroître la part des énergies renouvelables dans les bilans énergétiques est d'ailleurs reconnu comme un objectif important pour le développement durable dans le domaine des politiques énergétiques.

Les émissions de gaz à effet de serre

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) constituent le plus important indicateur environnemental. Ce critère a également l'avantage d'être généralement corrélé avec plusieurs impacts environnementaux, tout en reflétant la plus importante préoccupation environnementale actuelle.

Ce point a été clairement démontré, notamment dans le cadre du projet de recherche ExternE.⁴ Mayerhofer *et al.* illustrent ainsi cet enjeu, dans ce qui constitue une des plus importantes études réalisées à ce jour sur l'évaluation des impacts environnementaux des filières de production d'électricité :

« In general, the global warming results are of the same order of magnitude as all other quantified damage costs together. »

La pondération de 7 points, proposée par le Distributeur dans le dossier R-3540-2004 nous apparaît comme un niveau minimum. Dans les 2 premières propositions du GRAME, 10 points et 9 points sont respectivement accordés pour les émissions de GES (avec 50 et 55 points accordés pour le prix).

Les options C et D accordent 8 et 7 points pour les GES tout en conservant 40 points pour les critères non monétaires.

Il est clairement inadmissible que le Distributeur envisage que l'indicateur de gaz à effet de serre puisse être aboli dans le futur :

« Le Distributeur estime qu'un tel indicateur devrait être retiré du critère relié au développement durable si une obligation de détenir des droits d'émissions est mise en œuvre » (HQD-1, doc. 1 p. 15)

De nombreuses études démontrent que le Canada, entre autres, n'atteindra pas ses objectifs de Kyoto sans faire recours aux « mécanismes de flexibilité » qui sont prévu sous le Protocole de Kyoto, notamment l'achat, sur le marché international, de crédits de réduction d'émissions pour des baisses d'émissions réalisées dans d'autres pays. Ces achats viseront à compenser pour les dépassements qui s'avéreront inévitables relativement aux quotas d'émissions prévus pour le Canada⁵ :

“The required reduction in carbon emissions from the energy sector is very large, even though each country is gaining in energy and carbon efficiency; and all of the studies

⁴ Mayerhofer, P., W. Krewitt et R. Friedrich (1997) *ExternE Core Project*, Extension of the Accounting Framework Final Report, Research funded in part by the European Commission.

⁵ Voir par exemple : Novak, Mary H. “The Kyoto Protocol: Can Annex B Countries Meet Their Commitments?”, dans *The Kyoto Commitments: Can Nations Meet Them With the Help of Technology?* ACCF Center for Policy Research, 2000.

reviewed are pessimistic about the prospects for...Canada...meeting [its] Kyoto targets without relying on extraordinary measures (such as carbon fees) or trading (...).⁶

Ainsi, il est clair que des droits d'émission devront être achetés à plus long terme de manière à respecter les objectifs de Kyoto. Cependant, chaque secteur aura son propre fardeau à porter. L'atteinte des objectifs de Kyoto ne pourra se faire simplement par le biais d'un système de droit d'émissions échangeables. Il demeure donc pertinent et nécessaire que le critère de gaz à effet de serre demeure une partie intégrante dans la grille de critères non monétaires malgré la mise en place d'un système de droits d'émissions futur puisqu'il est clair que le coût social qui découlerait d'un choix de filière plus polluante persistera et l'importance d'incitatifs favorisant les filières moins polluantes demeurera pertinent.

Il ne serait, dans un futur, justifié de retirer ce critère fondamental que dans le l'éventualité que l'objectif de Kyoto soit surpassé et qu'il y aurait des droits d'émission excédentaires qui pourraient être vendus sur le marché international. À l'heure actuelle, il est extrêmement difficile d'envisager un tel scénario, même à plus long terme.

Les émissions d'oxydes d'azote

Il est important de tenir compte des émissions d'oxyde d'azote (NO_x),⁷ causées surtout par la combustion d'énergie fossiles,⁸ parmi les critères de développement durable puisque celles-ci sont surtout d'origine anthropique et plus facilement contrôlables par

⁶ Ibid, p.14. Notons que cet article fait une étude comparative des résultats de 5 études gouvernementales et une étude indépendante. Entre autres : *World Energy Outlook*, International Energy Agency/Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, France, 1998. [OECD/IEA98]; *International Energy Outlook 1999*, U.S. Department of Energy, Energy Information Administration, Washington, D.C., March, 1999. [USDOE/EIA99]; *Economic Impacts of the Kyoto Protocol: Accounting for the Three Major Greenhouse Gases*, ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics). May, 1999; et *The Kyoto Protocol: A Reality Check*, WEFA, Ltd., 1998.

⁷ Les émissions directes des oxydes d'azote se retrouvent principalement sous la forme de monoxyde d'azote (NO) avec des quantités mineures de dioxyde d'azote (NO₂) et d'oxyde nitreux (N₂O). Le NO et le monoxyde d'azote et le NO₂ sont souvent regroupés et désignés comme étant des NO_x.

⁸ Pour de plus amples renseignements sur les oxydes d'azote voir par exemple, le Gouvernement du Nouveau-Brunswick, "Oxydes d'azote", disponible au: <http://www.gnb.ca/0009/0355/0003/0017-f.html>

rapport à d'autres émissions tels que les composés organiques volatiles (COV), comme le reconnaît le Distributeur la pièce HQD-2, doc.1, p.14.⁹

Le GRAME considère que la méthode de mesure qui devra être faite par le soumissionnaire pour les oxydes d'azote, telle que proposée par le Distributeur (à la pièce HQD-1, doc.1), est acceptable. Cependant, compte tenu de l'impact important de ces émissions sur la qualité de l'air, sur la biodiversité, et sur la santé humaine, le GRAME considère que ce critère devrait être clairement identifié comme un des critères non monétaires utilisés.

L'existence d'un système de gestion environnementale ISO 14001 ou équivalent

Une entreprise utilisant des procédés de production très polluants peu être accréditée ISO 14001 tandis qu'une autre, beaucoup moins polluante, pourrait ne pas l'être. Comme le rappelle le Distributeur, la norme ISO 14001 « exige plutôt la mise en place de moyens permettant de réaliser et documenter la gestion des impacts environnementaux liés aux activités d'un organisme (...) » (HQD-2, doc.1, p.6 de 16).

En d'autres termes, le producteur au charbon, qui sait qu'il pollue, qui mesure précisément sa pollution et qui fait des efforts pour la réduire (dans la limite de sa technologie...), pourra être accrédité. Cela n'en ferait pas pour autant un bon choix d'approvisionnement sur le plan environnemental.

Cela étant dit, les entreprises qui adoptent ces normes de gestion environnementales sont tout de même incitées à faire des efforts afin de réduire leurs impacts :

« Pour obtenir l'accréditation ISO 14 001, un organisme doit faire l'inventaire de toutes ses activités afin de repérer les impacts potentiels sur l'environnement. La norme ISO 14 001 exige, entre autres, qu'une priorisation des impacts inventoriés soit réalisée et que des actions soient entreprises ayant pour objectif de réduire, contrôler ou empêcher la contamination de l'environnement par les activités de l'organisme. »

⁹ Voir aussi HQD-2, doc.1, annexe 1.

Les autres critères non monétaires

Le Distributeur n'a pas démontré la nécessité d'accroître la pondération du critère de solidité financière de 10 à 11 points. Pour donner plus de flexibilité à la Régie, afin d'intégrer d'autres critères reflétant les préoccupations environnementales et sociales, et afin que ces derniers aient une valeur non négligeable, le GRAME recommande que le critère de solidité financière ainsi que la faisabilité du projet voient le nombre de points qui leurs sont respectivement accordés par le Distributeur légèrement réduits (voir les options A à D proposées par le GRAME). Cependant, le GRAME accepte généralement les modifications proposées par le Distributeur pour les critères de flexibilité et d'expérience pertinente, lesquels se verraient attribuer entre 4 et 5 points chacun.

Dans les propositions C et D du GRAME, énoncées dans le tableau de la page 10, le prix se voit toujours attribuer 60 points. Il en reçoit 55 dans notre scénario B et 50 dans l'option A proposée.

Le développement régional

Tel qu'indiqué dans le tableau de la page 10, les options proposées par le GRAME intègrent un critère de développement régional à la grille de critères de sélection. Celui-ci se réfère spécifiquement à l'équité sociale qui est un aspect fondamental au développement durable. D'ailleurs, nous estimons que le développement du secteur énergétique doit promouvoir et assurer l'équité sociale et l'inclusion. Il doit donc considérer à quel point il contribue à améliorer ce développement. Tel que le suggère la *UK Commission for Sustainable development* :

“Promoting social justice and inclusion: do the policies contain measures which enable those currently excluded from important aspects of economic and social life (such as employment) to gain access to or play a fuller part in them? And do they enable all of us to have more control over those elements which affect our lives most directly?”¹⁰

¹⁰ Ekins, P; A. Smith.; S. Sorrell, “Forging An Energy Policy For Sustainable Development”. A paper for the Energy Policy Review of the UK Government from The Sustainable Development Commission, October 2001, London: SDC, 2001. p.8 de 59. Disponible au <http://www.sd-commission.gov.uk>

Cet indicateur offre également une flexibilité intéressante. Il peut être adapté pour intégrer éventuellement des considérations « d'intégration du projet dans le milieu naturel et humain », pour reprendre l'un de critères de sélection de projets adopté par la Régie dans les appels d'offres pour la petite production hydraulique.¹¹

Les critères non retenus

Plusieurs autres indicateurs auraient pu servir de critère pour de futurs appels d'offre. Par exemple, la *UK Sustainable Development Commission* suggère qu'un critère de développement durable fondamental porterait sur la sécurité d'accès, distribution et d'approvisionnement :

*“Achieving energy security: do the policies ensure that the UK's essential needs for energy are securely met, in terms of security of access, distribution and supply, and in terms of vulnerability to accident or attack?”*¹²

Nous estimons qu'il aurait été très pertinent d'incorporer ce dernier à la grille de critères de développement durable. Cependant, compte tenu que celui-ci demeure un critère difficile – et potentiellement coûteux - à évaluer, il nous semble peut-être prématuré de l'incorporer lors de cette première intégration de critères non monétaires. Cependant, nous n'excluons pas qu'il puisse être pertinent de le réévaluer ultérieurement.

Ainsi, bien que certains critères auraient pu s'avérer fort valables, à l'heure actuelle nous avons accepté d'en limiter le nombre conformément aux paramètres proposés par le Distributeur à la pièce HQD-1, doc.1, pages 5 et 6 de 20. Ces paramètres sont :

Causalité et transparence

« Les indicateurs quantitatifs et clairement mesurables sont donc préférés aux indicateurs qualitatifs ou à ceux dont l'évaluation est sujette à interprétation. » (HQD-1, doc.1, p. 5)

Bien que le GRAME est d'accord que, dans cette première étape d'évaluation des critères non monétaires, il est à propos de se limiter aux critères plus quantitatifs et

¹¹ A-99-02, R-3410-98, p. 109.

¹² *Ibid*, p.9.

facilement mesurables, il reconnaît également que cela pourrait avoir pour effet d'exclure certains critères importants dont il serait important de tenir compte dans une révision future.

Disponibilité et fiabilité des données

« Comme la Régie l'indique, les indicateurs doivent être évalués à partir d'informations de base simples à fournir par les soumissionnaires » (HQD-1, doc.1, p. 5).

Le GRAME reconnaît que ce sont les soumissionnaires qui ont l'obligation de fournir les données nécessaires à l'attribution d'un pointage juste et précis dans la grille de critères non monétaires. Ainsi, les données fournies doivent être les plus complètes et précises possible et fondées sur des bases rigoureuses afin d'assurer une objectivité maximale dans l'attribution des points.

Éviter la dilution des indicateurs

Le GRAME considère qu'il y a un réel danger à ce qu'il y ait une multiplication excessive d'indicateurs. Non seulement leur pondération respective pourrait être diminuée à un seuil où chacun parmi eux ne serait plus significatif, mais on risquerait que des enjeux majeurs (tel que les gaz à effet de serre) se verraient accorder le même poids que des enjeux beaucoup plus microécologiques.

Effet discriminant

Le GRAME considère que les indicateurs doivent permettre de discriminer entre les filières ainsi qu'entre les approvisionnements offerts avec une même filière. Il est certes que le choix de la filière (et son caractère renouvelable ou non) ainsi que l'efficacité énergétique et environnementale d'une même filière peuvent varier. Toutes ces composante auront, logiquement, un énorme impact sur la capacité des nouveaux approvisionnements à contribuer au développement durable.

Éviter les dédoublements

Il n'est pas nécessaire qu'un indicateur comptabilise le respect de la réglementation dans la mesure où celui-ci est requis pour que le projet soit admissible et s'il n'y a pas d'incitatif ou d'objectif justifiant qu'il est nécessaire de compléter certains outils réglementaires (ce qui est par contre le cas pour les émissions de GES relativement au futur système de droits d'émission échangeables, lequel ne sera considéré que comme un pas vers l'atteinte des objectifs de réduction d'émissions).

Représentativité

Le GRAME endosse pleinement le critère de représentativité tel que décrit par le Distributeur. Nous appuyons notamment l'affirmation qu'un :

« indicateur devrait être représentatif des enjeux sociaux et environnementaux significatifs au Québec qui sont associés aux sources probables d'approvisionnement du Distributeur et être conforme aux politiques énergétiques gouvernementales. Un indicateur qui traite d'une gamme de préoccupations environnementales et sociales est également préférable à une multiplication d'indicateurs pointus » (HQD-1, doc.1, p. 7 de 20).

À cet égard, il est important de souligner que les critères « gaz à effet de serre » et « caractère renouvelable de la ressources » s'avèrent des indicateurs fondamentaux, qui sont corrélés avec une multitudes d'impacts environnementaux.

Parc industriel

Dans un contexte où plusieurs filières seront en concurrence, l'ajout d'un critère favorisant l'implantation de projets dans des parcs industriels, tel que proposé par le Distributeur dans le cadre de la cause R-3540-2004, seraient tout simplement une pénalité directe aux énergies renouvelables sans aucune justification. Le Distributeur ne l'a pas retenu ici, ce qui constitue une sage décision.

L'expérience de BC Hydro

Certes, plusieurs critères auraient pu être ajoutés dans la grille d'évaluation des appels d'offre d'HQD. Nous l'illustrons en citant le « *Integrated Electricity Plan* » de *BC Hydro* mis à jour en janvier 2000, dans lequel l'entreprise décrit ainsi ses objectifs de planification.

« To provide the best electricity solutions for current and future generations of British Columbians in an environmentally and socially responsible manner.

- *Minimize the cost of electricity services to customers.*
- *Provide reliable supply that meets customer needs and expectations.*
- *Minimize adverse and promote positive environmental impacts.*
- *Provide positive socio-economic benefits in B.C.*
- *Promote implementation of appropriate new and existing technologies. »*

B C Hydro utilise neuf critères afin de caractériser les ressources disponibles :¹³

Critère 1 : Impact financier : coûts corporatifs (coûts de production incluant les coûts de transport);

Critère 2 : Impact financier : coûts (bénéfice) nets pour le gouvernement provincial;

Critères 3, 4 et 5 : Considérations environnementales : émissions atmosphériques ayant un impact local en terme de qualité de l'air (les indicateurs retenus étant les émissions d'oxydes d'azote (NOx), de dioxyde de soufre (SO₂) et de particules).

Critère 6 : Considérations environnementales : émissions de gaz à effet de serre.

Critère 7 : Considérations sociales, implication des communautés et utilisation du territoire.

Critères 8 et 9 : Impacts sur le développement économique et sur l'emploi.

Le tableau suivant présente les liens et les arbitrages entre les indicateurs et les objectifs de planification :

¹³ BC hydro (2000) « *Integrated Electricity Plan, An Update to the 1995 IEP* », pp. 17-19.

Tableau 2

Liens et arbitrage entre les indicateurs et les objectifs de planification de BC hydro

Objectifs	Critères financiers		Critères environnementaux			Implication sociale et communautaire	Critères économiques	
	BCH corporate cost	Provincial cost	NOx emissions	Particulate emissions	GHG emissions	Land used	Construction jobs	Permanent jobs
<i>Minimize the cost of electricity services to customers</i>					X			
<i>Provide reliable supply that meets customer needs and expectations</i>	X							
<i>Minimize adverse and promote positive environmental impacts</i>			X	X	X	X		
<i>Provide positive socio-economic benefits</i>		X					X	X
<i>Promote implementation of appropriate new and existing technologies</i>	X		X	X	X		X	X

Source : BC Hydro, 2000.

Le GRAME considère toutefois qu'il n'y a pas d'incohérence entre les critères utilisés par BC Hydro et ceux qu'il recommande dans la présente cause.

Le GRAME approuve les critères choisis tout en ajoutant un indicateur pour le développement régional

Le GRAME considère que l'ajout des cinq critères suivants serait nécessaire :

- gaz à effet de serre
- caractère renouvelable

- émissions d'oxydes d'azote
- ISO 14001 ou équivalent
- développement régional.

Advenant que la Régie accepte d'accroître le poids relatifs des critères non monétaire (à 45 ou 50 points), cela permettrait de pondérer les indicateurs environnementaux et sociaux à leur juste valeur, ce que reflètent les options A et B, proposées par le GRAME (au tableau 1, page 10 du présent mémoire). Les options C et D proposent des pondérations pour les divers critères non monétaires dans le cas où la Régie décidait de limiter à 40 points la pondération réservée pour ces derniers.

Le GRAME approuve la prise en compte du bilan net des émissions

Il est parfaitement logique de tenir compte du bilan net des émissions, donc de déduire les réductions d'émissions qui pourraient être permises, chez un tiers, grâce à une nouvelle source d'approvisionnement.

Le cas de la centrale de *TransCanada Energy Ltd.* à Bécancour (présenté à la pièce HQD-2, doc.1, p.13 de 16) illustre cette méthode de calcul qui nous paraît adéquate. Par contre « dans le cadre du processus d'appel d'offres le Distributeur ne prévoit pas reconnaître les puits de carbone » (HQD-2, doc. 5, p.6 de 8).

Tout en spécifiant que ce n'est pas le Distributeur mais bien le promoteur qui devrait avoir le fardeau de la preuve dans ce cas, la Régie devrait reconnaître les puits de carbone de la même façon que seront reconnues des réductions d'émission chez des tiers.

La pondération des critères doit être modifiée

Le fait de parler d'un critère de développement durable et de lui accorder 11 points fausse la perception. Comme nous l'avons mentionné précédemment la proposition du Distributeur devrait se lire comme suit :

- le prix (60 points)
- quatre critères environnementaux (11 points)
- et quatre autres critères (29 points)

Si on suppose qu'Hydro-Québec compte accorder 7 points pour les émissions de GES, conformément à sa proposition dans la cause R-3540-2004, cela ne laisserait que 4 points pour les 3 autres indicateurs environnementaux.

Dans son avis sur la contribution de la filière de la petite production hydraulique d'électricité (A-99-02, R-3410-98, p. 109), la Régie a reconnu que le prix de vente de l'électricité pouvait ne représenter que 50 % de la pondération de l'appel d'offres :

«En fonction de ces considérations et des responsabilités du ministre de l'Environnement concernant l'acceptabilité socio-environnementale des projets, la Régie recommande que la grille de sélection soit composée des critères décrits ci-dessus et suggère la pondération suivante, pour considération par le comité d'experts :

- 50 % prix de vente de l'électricité;
- 20 % intégration du projet dans le milieu naturel et humain;
- 15 % qualification du promoteur et sa capacité financière;
- 15 % participation locale et retombées économiques locales. »

La Régie avait ainsi imposé que 35 % de la pondération repose sur des critères environnementaux et sociaux. La cause R-3410-98 concernait plusieurs projets d'une même filière, la petite hydraulique. Les impacts sur la qualité de l'air étaient négligeables et uniformes. Les appels d'offres à venir impliquent des options extrêmement diversifiées, aux incidences écologiques fort variables et, surtout, plus importantes, notamment sur la qualité de l'air.

Dans ses observations transmises à la Régie dans le cadre du dossier R-3540-2004,
Option consommateurs :

« souhaite s'assurer qu'aucune modification à la baisse de la pondération du critère « Prix », qui doit demeurer prépondérant, n'aura lieu et que toute modification de la pondération du critère « Prix » sera effectuée à la hausse, le cas échéant ». ¹⁴

Les critères environnementaux vont tendre à favoriser des filières moins polluantes et, souvent, renouvelables dont les coûts vont tendre à diminuer avec le temps.

L'exemple de la filière hydroélectrique est significatif, puisque les coûts de celle-ci sont amortis sur une génération, ce qui permet à la génération suivante de profiter d'une source d'approvisionnement fiable à un coût exceptionnellement bas.

Le GRAME recommande donc les pondérations de l'option A (notre premier choix), puis de l'option B, et finalement des options C et D du tableau 1 de la page 10.

La méthode d'application doit être précisée

Le distributeur souligne que : « Les modalités d'affectation des points ne sont pas encore déterminées. » (HQD-2. doc. 2, p. 19 de 25)

Le Distributeur rappelle que toutes les filières sont disponibles. Il souligne toutefois que :

« l'expérience des derniers appels d'offres (en excluant les appels d'offres impliquant des blocs d'énergie définis par règlement du gouvernement) démontre que les projets présentés impliquaient les filières thermiques (gaz naturel, biomasse, cogénération) et hydroélectrique. » (HQD-2, doc. 2, p. 5 de 25)

La principale crainte du GRAME concernant la méthode proposée par le Distributeur concerne les cas où un des soumissionnaires serait éventuellement au charbon. Le niveau d'émissions de cette filière est tellement élevé que l'écart relatif entre tous les autres soumissionnaires se verrait alors fortement réduit.

Bien que cette méthode permettrait de refléter le coût environnemental du charbon, nous devons souligner qu'il n'y a, à l'heure actuelle, **aucune** centrale au charbon

¹⁴ Cause- R-3540-2004, Lettre d'Option consommateurs à la Régie, 29 juillet 2004.

québécoise et le potentiel que cette filière se développe au Québec devient toujours moins probable, surtout compte tenu d'une préoccupation croissante pour les questions environnementales ainsi que nos engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto. Cette tendance, d'ailleurs, s'étend à nos voisins ontariens qui, rappelons, se sont engagés à fermer toutes les centrales au charbon existante en Ontario d'ici 2007.¹⁵ Ainsi, que de nouveaux appels d'offres provenant d'un soumissionnaire au charbon soient déposés auprès du Distributeur nous semble, dès le départ, peu probable. Compte tenu de cette réalité et en vue de l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto, il nous semble donc essentiel de centrer nos attentions sur les critères les plus pertinents à la réalité énergétique québécoise. Selon le Distributeur, les approvisionnements futurs les plus probables sont de nature hydroélectrique et thermiques :

« (...) s'il y avait des disponibilités d'approvisionnements hydrauliques compétitifs ça pourrait être de l'hydraulique aussi, mais dans la fenêtre qu'on connaît aujourd'hui, les approvisionnements les plus probables ce sont les approvisionnements de nature thermique. »¹⁶

Cependant, nous considérons que le charbon n'est probablement pas considéré dans les filières thermiques envisagées ici.

Le GRAME avait demandé au Distributeur s'il serait « préférable que les soumissionnaires puissent être en mesure d'évaluer a priori le pointage qui lui serait accordé à leur filière pour les critères environnementaux ». Le Distributeur a répondu ainsi :

« Il en est du critère de développement durable comme des autres critères de l'appel d'offres. Il est nécessaire que les soumissionnaires soient en mesure de déterminer quels aspects sont importants dans la préparation de leur soumission, de façon à pouvoir optimiser leur projet en fonction des intérêts exprimés par l'acheteur d'électricité. Cependant, il n'est pas souhaitable que les soumissionnaires connaissent le détail de la

¹⁵ Notons que le gouvernement de l'Ontario prévoit fermer les centrales au charbon malgré le fait que cela mène à une hausse des prix de l'énergie dans cette province ce qui démontre clairement la volonté de la province à contribuer à l'objectif canadien de réduction d'émissions (dans le cadre du Protocole de Kyoto). Voir par exemple CTV, "Ontario Sticking by Pledge to Shut Coal Plants" 17 mars 2004, disponible au : <http://me.queensu.ca/courses/MECH430/Assets/Files/News%20Items/Ontario%20To%20Shut%20Coal%20Plants.pdf>

¹⁶ Transcriptions Cause R-3526-2004, audience du 3 mai 2004, VOLUME 2, p.216 de 251.

grille de pointage utilisée pour l'évaluation des offres de façon à éviter la manipulation du système par les intéressés à soumissionner. » (HQD-2, doc. 5 p. 8 de 8)

Si, pour chaque critère, la pondération est accordée en octroyant la meilleure note au meilleur projet et la note de zéro au pire projet, il demeure difficile pour les soumissionnaires de savoir *a priori* et avec exactitude que sera l'impact de l'ensemble des différents critères de sélection.

Il n'y a aucune raison d'avoir 4 critères non monétaires à la pondération qui sont clairement définis et 4 ou 5 autres critères sans pondération, vaguement regroupés comme un critère de développement durable.

La Régie doit obliger le Distributeur à préciser dès maintenant la pondération des divers critères retenus.

Tous les appels d'offres doivent intégrer des préoccupations reliées au développement durable

L'utilisation de critères non monétaires liés au développement durable (avec des indicateurs environnementaux et sociaux) ne doit pas être l'apanage des seuls appels d'offres de long terme ouverts à toutes les sources d'approvisionnement.

Par contre, les indicateurs environnementaux et sociaux utilisés peuvent être adaptés en fonction : « des blocs d'énergie déterminés par le gouvernement en vertu de la Loi sur la Régie de l'énergie » (HQD-2, doc.1, p.3 de 16).