

Observations du ROÉÉ

**présentées à la
Régie de l'énergie**

Dans le cadre de la cause

R-3525-2004

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

13 août 2004

INTRODUCTION

Le 1er juin 2004, Hydro-Québec dépose à la Régie de l'énergie une demande relative à l'approbation d'un critère non monétaire relié au développement durable pour ses futurs appels d'offre.

Dans sa demande d'intervention pour le présent dossier, le ROEÉ indiquait à la Régie qu'il comptait, « entre autres, se pencher sur les questions suivantes : prise en compte des externalités dans le choix des sources d'approvisionnement; opérationnalisation du développement durable dans le processus d'appel d'offres; critère et indicateur d'un développement durable; part accordée dans les appels d'offres au critère relié au développement durable et importance relative des autres critères. »

Les préoccupations exprimées par le ROEÉ en début de dossier se situaient ainsi au cœur du cadre de la présente cause tel que fixé par la Régie. Par la suite, le ROEÉ a fait des efforts louables pour tenter d'améliorer l'indice proposé par Hydro-Québec afin d'arriver à promouvoir les filières d'énergie renouvelable.

Après de nombreuses heures de travail sur la question, l'analyste et les membres du ROEÉ sont toutefois arrivés à la conclusion que le cadre législatif actuel ne permet pas de prendre en compte la protection de l'environnement de manière satisfaisante, quelles que soient les améliorations apportées aux critères non monétaires.

Dans la cause R-3526-2004 (Avis de la Régie de l'énergie sur le projet du Suroît), le ROEÉ avait déjà émis de sérieuses réserves quant à la possibilité de régler la question des impacts environnementaux des filières de production par le biais de mécanismes d'appels d'offres (voir N.S. R-3526-2004, 18 mai 2004, vol. 11, pp. 284-285 et Mémoire du ROEÉ, R-3526-2004, pp. 12-15). L'exercice auquel le ROEÉ s'est prêté dans la présente cause est venu renforcer cette conclusion.

La Loi sur la Régie de l'énergie comporte d'importantes lacunes à l'égard de la protection de l'environnement. Elle ne permet pas à la Régie, entre autres, d'exclure *a priori* certaines filières de production électrique, même les plus dommageables pour l'environnement. De plus, elle permet à Hydro-Québec de se servir du parc de production actuel pour cacher les impacts environnementaux de ses nouvelles centrales.

Les présentes observations du ROÉÉ ont pour objectif d'exposer l'incompatibilité de la Loi actuelle avec la prise en compte des impacts environnementaux.

LA PROCÉDURE D'APPEL D'OFFRES DE LA LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Selon l'actuelle Loi sur la Régie de l'énergie, tout contrat d'approvisionnement requis par le distributeur pour les besoins d'électricité qui excèdent le bloc d'électricité patrimoniale doit être octroyé par appel d'offres. L'article 74.1 de la Loi prévoit, à l'alinéa 2, que la procédure d'appel d'offres doit accorder un traitement égal à toutes les sources d'approvisionnement (sauf pour les blocs d'énergie déterminés par règlement du gouvernement en vertu de l'article 112). L'octroi de ces contrats doit se faire sur la base du prix le plus bas (alinéa 3).

La Régie de l'énergie n'a donc pas le pouvoir d'exclure d'office les filières les plus dommageables pour l'environnement. Conséquemment, un « critère de développement durable¹ » tel que proposé par Hydro-Québec devra tenir compte de ces filières plus polluantes, ce qui viendra « diluer » l'indice. Ainsi, si on attribue un indice qui fixe à zéro le pointage pour les centrales au charbon ou les centrales nucléaires, quel est le pointage qui sera attribué aux centrales au gaz naturel à cycle combiné ? La moitié des points du « critère de développement durable », ou même plus, malgré le fait que cette filière est fortement controversée au Québec ?

Un indice « flottant² » tel que proposé par Hydro-Québec ne change rien à ce problème. D'une part, on ne peut s'assurer à l'avance que des projets très polluants ne seront pas soumis. D'autre part, ce type d'indice pourrait-il permettre aux soumissionnaires de jouer le système ?

¹ Selon le ROÉÉ, la procédure actuelle n'intègre pas et ne peut pas intégrer la notion de développement durable. Le critère proposé par Hydro-Québec devrait plutôt être nommé « critère de performance environnementale ».

² Selon la procédure proposée par Hydro-Québec, le pointage accordé à un projet de production électrique en particulier serait fonction de tous les autres projets soumis pour le même appel d'offres.

Un soumissionnaire pourrait-il soumettre un projet très polluant (centrale au charbon par exemple) pour mousser sur le plan environnemental une centrale moins polluante (centrale au gaz à cycle combiné par exemple) ?

De plus, une procédure d'appel d'offres pourrait très bien retenir des projets de centrales inacceptables dans le contexte québécois (centrale au mazout, centrale nucléaire, etc.) quel que soit l'effort apporté à l'amélioration du critère de performance environnementale. À ce sujet, on ne peut se baser sur l'expérience limitée des appels d'offres déjà réalisés pour offrir des garanties quant aux filières qui seront retenues dans les appels d'offres futurs. Le ROEE ne peut évidemment cautionner une telle procédure sans en connaître les aboutissements et sans avoir d'assurances minimales quant à la protection de l'environnement.

LES SOUMISSIONS À PARTIR DE CENTRALES EXISTANTES

L'article 52.2 de la Loi sur la Régie de l'énergie prévoit la fourniture aux marchés québécois, par Hydro-Québec, d'un bloc d'électricité patrimoniale d'au plus 165 térawattheures. Malgré cette obligation, la Loi ne désigne pas les centrales ayant à fournir ce bloc d'électricité. Hydro-Québec peut ainsi utiliser les centrales existantes de son parc de production pour participer aux appels d'offres lancés afin de répondre aux besoins excédant 165 térawattheures.

Hydro-Québec a récemment soumissionné, dans le cadre de ses propres appels d'offres³, en désignant les centrales LG-1 et Robert-Bourassa (LG-2)⁴. Ces offres ont été retenues.

Il est évident que dans un tel contexte, Hydro-Québec peut sans difficulté construire une nouvelle centrale polluante pour produire de l'électricité, puis désigner une centrale hydroélectrique existante dans le cadre d'un appel d'offres pour obtenir un bon pointage sur le plan environnemental. Le parc existant d'Hydro-Québec lui permet de jouer le système et lui donne un avantage indu par rapport aux autres concurrents, notamment les producteurs d'énergies renouvelables.

³ Bien que la séparation fonctionnelle mise en place par la Régie de l'énergie suite au changement de sa Loi fasse la distinction entre le Producteur, le Transporteur et le Distributeur, il ne s'agit selon le ROEE que de trois divisions d'une seule et unique entité corporative.

⁴ Voir R-3515-2003, HQD 2, doc. 3, annexe 2.

POUR UNE PLANIFICATION INTÉGRÉE DES RESSOURCES

En février 1998, la Régie initiait des audiences publiques sur les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité afin d'aviser le gouvernement du Québec conformément à l'article 167 alinéa 1 de la Loi sur la Régie de l'énergie. Malgré l'avis fortement défavorable de la Régie à cet effet, le gouvernement de l'époque a décidé d'aller de l'avant avec la proposition d'Hydro-Québec de déréglementer la production d'électricité. Avec la Loi modifiant la loi sur la Régie de l'énergie (loi 116), le gouvernement retira de larges pans de la juridiction de la Régie.

Avant l'adoption de la loi 116, Hydro-Québec était tenue de produire un plan de ressources permettant de réaliser l'équilibre entre l'offre et la demande en tenant compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales. Cette obligation de la Loi sur la Régie de l'énergie aurait permis de réaliser une véritable planification intégrée des ressources, ce qui n'est plus possible dans le cadre législatif actuel.

La demande du 9 février dernier du Ministre des Ressources naturelles a eu pour effet de faire momentanément abstraction de la loi 116 dans la cause R-3526-2004. Cette demande d'avis a donc permis de faire ce que ni la Régie, ni les différents intervenants n'avaient pu faire auparavant, c'est-à-dire une ébauche de planification intégrée des ressources. Pour la première fois depuis la création de la Régie de l'énergie, il nous a été possible de comparer les différentes filières de production d'énergies entre elles.

Toutefois, pour que les filières d'énergies renouvelables puissent être pleinement développées et pour assurer la protection de l'environnement, la Régie doit pouvoir réaliser une véritable planification intégrée des ressources sur une base continue, ce que ne lui permet pas le cadre législatif actuel. Il est à craindre dans ce contexte que l'efficacité énergétique, l'énergie éolienne et les autres filières d'énergie renouvelable demeurent sous-développées et que le Québec continue à faire les mauvais choix énergétiques.

Le ROÉÉ souhaite terminer ses observations par une citation de l'avis rendu par la Régie de l'énergie dans le dossier R-3526-2004 (p. 135) :

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

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

Ce désir de participation de la part de la population appelle un débat structuré quant au choix des filières de production. »

LE TOUT SOUMIS RESPECTUEUSEMENT