

DOMINIQUE NEUMAN

AVOCAT

1535, RUE SHERBROOKE OUEST
REZ-DE-CHAUSSÉE, LOCAL KWAVNICK
MONTRÉAL (QUÉ.) H3G 1L7
TÉL. 514 849 4007
TÉLÉCOPIE 514 849 2195
COURRIEL energie @ mlink.net

MEMBRE DU BARREAU DU QUÉBEC

Montréal, le 27 janvier 2014

M^e Véronique Dubois, Secrétaire de la Régie
Régie de l'énergie
800 Place Victoria
Bureau 255
Montréal (Qué.)
H4Z 1A2

Re: Dossier RDÉ R-3870-2013.

Prolongation du programme d'achat d'électricité produite par cogénération à base de biomasse forestière résiduelle d'Hydro-Québec Distribution (HQD).

Observations écrites additionnelles de l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.).

Chère Consœur,

Conformément à la décision D-2014-008, il nous fait plaisir de compléter ci-après les observations écrites du 6 janvier 2014 de l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et de Stratégies Énergétiques (S.É.) au présent dossier.

1. LE CADRE JURIDIQUE

Tel que mentionné dans nos observations du 6 janvier 2014, au présent dossier, la Régie est appelée à exercer une juridiction qui constitue un démembrement de son pouvoir d'approbation des plans d'approvisionnement édicté par l'article 72 de la *Loi*, et qui s'inscrit lui-même dans un *continuum* de pouvoirs plus global (voir dossier R-3806-2012, Décision D-2012-142, parag. 31, 60, 92).

Il entre en effet dans la normalité des choses qu'entre deux plans décennaux d'approvisionnement de HQD approuvés tous les 3 ans par la Régie, diverses autres décisions que nous appelleront « *décisions complémentaires* » aient à être rendues par la Régie soit pour compléter ou modifier ce plan soit pour l'appliquer (approbation des caractéristiques des contrats qui feront l'objet d'un appel d'offres, approbation des critères de sélection de cet appel

d'offres, approbation des contrats d'approvisionnement, autorisation d'investissements, approbation ou modification d'un programme d'achat, etc.).

Comme ces décisions sont rendues entre deux plans décennaux d'approvisionnement de HQD approuvés tous les 3 ans par la Régie, il entre dans la normalité des choses que la Régie, à cette occasion, puisse rendre une décision qui parfois opère une variation par rapport au plan d'approvisionnement de HQD approuvé le plus récent. Ainsi par exemple, les besoins prévus en énergie et en puissance peuvent avoir varié depuis ce dernier plan; des moyens d'approvisionnement moindres ou supérieurs ou différents de ceux initialement prévus peuvent alors être considérés. Par exemple, un programme d'achat d'électricité biomassique plus étendu que celui initialement prévu peut être considéré de même que le lancement d'un appel d'offres qui n'avait pas initialement été prévu. Inversement, des moyens d'approvisionnement qui avaient dûment été inscrits au plan d'approvisionnement de HQD approuvé le plus récent peuvent, à peine un, deux ou trois ans plus tard, s'avérer inopportuns en raison notamment d'une baisse dans la prévision de la demande.

Il entre donc dans la normalité des choses qu'à l'occasion de chacune de ces décisions que nous avons appelé « *décisions complémentaires* », la Régie explicitement ou implicitement révise le plan d'approvisionnement de HQD approuvé le plus récent. Ces propos de notre part ne constituent aucunement un reproche (comme la CIFQ semble l'avoir compris erronément dans ses observations D-0003 du 17 janvier 2014, en page 2, parag. 1); c'est ce que la Régie *doit* faire dans chacun de ces dossiers « *complémentaires* ». En d'autres termes, le simple fait qu'un moyen d'approvisionnement soit **absent** du plan d'approvisionnement de HQD approuvé le plus récent ne signifie pas automatiquement que la Régie refusera de rendre une décision permettant sa réalisation (par exemple l'approbation d'un programme d'achat non déjà prévu ou l'autorisation des critères de sélection permettant le lancement d'un appel d'offres non déjà prévu). Inversement, le simple fait qu'un moyen d'approvisionnement soit **présent** au plan d'approvisionnement de HQD approuvé le plus récent ne signifie pas automatiquement que la Régie acceptera de rendre une décision permettant sa réalisation; il se peut en effet que ce moyen d'approvisionnement soit, depuis lors, devenu inopportun.

Lorsque la Régie détermine, dans un plan d'approvisionnement ou dans une décision « *complémentaire* » si un approvisionnement est opportun ou non, elle examine évidemment si celui-ci permet de répondre de manière optimale aux besoins prévus en énergie et en puissance de HQD. Mais cela n'est pas le seul critère décisionnel de la Régie. En effet, pour toute décision rendue selon la *Loi sur la Régie de l'énergie*, l'article 5 de cette *Loi* prescrit que la Régie doit notamment aussi tenir compte de l'intérêt public, du développement durable et de l'équité; de plus, la Régie doit, selon l'article 72 de sa *Loi* constitutive, aussi tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que lui indique le gouvernement. Pour que ces dispositions signifient quelque chose, cela implique qu'il existe une possibilité que la Régie, en vertu des articles 5 et 72 de sa *Loi* constitutive, accepte un moyen d'approvisionnement qui ne serait pas requis en énergie ou en puissance (donc qui placerait HQD en surplus contractuel) mais qui pourrait se justifier en vertu de l'intérêt public, du développement durable, de l'équité; ou des préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées par le gouvernement.

À ce sujet, l'on note que le texte de la *Loi sur la Régie de l'énergie* n'ordonne pas, comme tel, à celle-ci de tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées par le gouvernement ni des autres orientations gouvernementales. La Régie dispose donc d'une discrétion. Toutefois, cette discrétion doit être exercée en tenant compte du fait que la Régie fait partie de l'État québécois. En effet, il n'entrait pas dans l'intention du législateur de créer, par la Régie, un État dans l'État qui se doterait implicitement d'une politique énergétique opposée à la politique énergétique du gouvernement ou opposée aux autres orientations gouvernementales dans le domaine de l'énergie. La *Loi sur la Régie de l'énergie* a au contraire été édictée afin de « véhiculer les valeurs et finalités inscrites à la politique énergétique ». ¹ La création de la Régie de l'énergie et l'adoption de sa loi constitutive « consacrent » des orientations de la politique énergétique. ² D'autres décisions de la Régie sont au même effet. ³ La Régie tient également compte des orientations et décisions gouvernementales aux fins d'interpréter la notion d'*intérêt public* contenue à sa *Loi constitutive*. ⁴ Un juste équilibre nuancé doit donc être trouvé entre la discrétion et l'autonomie qui caractérisent la Régie de l'énergie et le fait que celle-ci fasse partie de l'État québécois.

¹ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3398-98, *Avis de la Régie de l'énergie au gouvernement du Québec concernant les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité*, Avis A-98-01, le 11 août 1998 (RR. Lambert, Frayne, Dupont), p. 41.

² **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3398-98, *Avis de la Régie de l'énergie au gouvernement du Québec concernant les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité*, Avis A-98-01, le 11 août 1998 (RR. Lambert, Frayne, Dupont), p. 43.

³ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3395-97, *Avis de la Régie de l'énergie au ministre d'État des Ressources naturelles concernant la place de l'énergie éolienne dans le portefeuille énergétique du Québec*, Avis A-98-02, le 30 septembre 1998 (RR. Dumais, Frayne, Tanguay), pp. 7-8.

RÉGIE DE L'ÉNERGIE, Dossier R-3412-98, *Avis sur les modalités de mise en œuvre de la contribution de la filière de la petite production hydraulique d'électricité au plan de ressources d'Hydro-Québec*, Avis A-99-02, le 14 décembre 1999 (RR. Dumais, Frayne, Tanguay), pp. 62, 86-87.

⁴ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3757-2011, *Décision D-2011-183*, Motifs, parag. 12-13.

2. LA DEMANDE D'EXTENSION DU PROGRAMME D'ACHAT D'ÉLECTRICITÉ BIOMASSIQUE DE HQD AU PRÉSENT DOSSIER

En l'espèce, nous savons qu'Hydro-Québec Distribution se trouve déjà en situation de surplus contractuel pour ses approvisionnements en énergie.⁵ Toute acquisition d'approvisionnement supplémentaire en énergie par HQD contribue donc à l'amener à continuer de renoncer à son approvisionnement en électricité de source thermique contractée auprès de TCE et provoque une renonciation additionnelle à de l'électricité patrimoniale à laquelle HQD aurait droit auprès de HQP. Même si l'on tient pour acquis la continuation de la suspension de l'approvisionnement de TCE, tout approvisionnement supplémentaire en électricité par HQD amène donc bel et bien une renonciation supplémentaire par HQD à de l'électricité patrimoniale.

De point de vue de la puissance, la situation est plus nuancée. D'une part, il existe bel et bien un déficit de puissance dans le plan d'approvisionnement de HQD approuvé le plus récent et dans son plan d'approvisionnement futur en cours d'étude.⁶ Ce déficit de puissance existerait, à terme, même si TCE n'était pas suspendu. HQD doit donc acquérir des moyens en puissance afin de compléter ce déficit, qu'il s'agisse de moyens de court terme (achats sur les réseaux voisins, contrats interruptibles, accès à des génératrices des clients, achats de capacité dans les réservoirs de HQP si celle-ci accepte de la vendre, etc.) ou par des achats de long terme mais qui s'accompagneront alors aussi d'un surplus contractuel en énergie.

Le réseau régional d'Abitibi-Témiscamingue est alimenté par une dérivation des lignes de transport principales acheminant l'électricité de HQP de La Grande vers le sud du Québec.⁷ L'achat par HQD d'électricité biomassique supplémentaire en Abitibi-Témiscamingue viendrait donc libérer de la puissance déjà achetée par HQD auprès de HQP (contrat patrimonial, contrats postpatrimoniaux), la rendant ainsi disponible pour le sud du Québec.

De plus, la CIFQ (observations D-0003 du 17 janvier 2014, en page 2, parag. 2 et 3) et Fortress (observations D-002 du 16 janvier 2014, pages 1-2) soulignent toutes deux que l'extension du programme d'achat d'électricité biomassique d'HQD permettrait de rentabiliser les installations de cogénération et d'autoproduction électrique d'entreprises forestières que les réseaux régionaux actuels de HQT et HQD ne suffiraient pas à alimenter sans nouveaux investissements. Si le programme d'achat biomassique de HQD n'était pas étendu, il y aurait donc possibilité que des investissements en lignes et postes supplémentaires de HQT et de

⁵ **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Dossier R-3748-2010, Pièce B-0004, HQD-1, Doc. 1, pp. 31-34, Tableaux 4.1-1 et 4.1-2.

HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION, Dossier R-3864-2013, Pièce B-0005, HQD-1, Doc. 1, p. 27, Tableau 4.2.

⁶ **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Dossier R-3748-2010, Pièce B-0004, HQD-1, Doc. 1, p. 38, Tableau 4.2-2.

HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION, Dossier R-3864-2013, Pièce B-0005, HQD-1, Doc. 1, p. 28, Tableau 4.3.

⁷ **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Dossier R-3872-2013, Pièce B-0004, HQD-1, Document 1, page 7 et Figure 1.

HQD soient requis, avec l'impact tarifaire en résultant. La rentabilité de ces investissements de HQT et HQD serait elle-même sujette au risque économique que subit actuellement l'industrie forestière

- ❑ Ainsi par exemple, l'on note que la relance de l'ancienne entreprise Domtar à Lebel-sur-Quévillon par Fortress tarde en effet à voir le jour et est de nouveau retardée par l'imposition d'une taxe supplémentaire chinoise de 13 % sur la pâte dissolvante qui bloque l'accès de cette entreprise à son principal marché. Fortress espère convaincre la Chine d'annuler elle-même cette taxe en février 2014, mais il se pourrait aussi qu'au contraire la Chine décide de l'augmenter à 40 %. Si la taxe même de 13 % persiste, cela suspendrait pour longtemps la relance de l'usine de Lebel-sur-Quévillon (à moins d'investissements pour sa reconversion vers un autre produit) et maintiendrait fermée l'autre usine de pâte dissolvante de Fortress à Thurso.⁸

On voit donc que, dans un pareil contexte de risque, il peut être plus stratégique pour HQD de contracter un approvisionnement supplémentaire biomassique (dont HQD pourrait aisément gérer la non réalisation, même si le fournisseur devient insolvable et ne peut payer la pénalité) plutôt que de subir l'impact tarifaire d'investissements en lignes et postes de HQT et HQD dans la région dont la rentabilité est elle-même sujette à risque.

Enfin, de surcroît, les considérations gouvernementales, d'intérêt public, de développement durable et d'équité constituent des motifs supplémentaires incitant la Régie à accueillir la demande d'extension du programme d'achat d'électricité biomassique de HQD au présent dossier. Bien qu'il faille rester prudent dans l'usage que l'on fait des tarifs d'électricité pour financer des projets sociétaux, l'on note que l'extension du programme d'achat d'électricité biomassique aiderait l'industrie forestière québécoise, qui fut bouleversée au cours des dernières années, et donc l'économie du Québec en général, en plus de l'économie régionale. Différents projets de relance forestière en Abitibi-Témiscamingue jouissent d'ailleurs d'un fort appui local. De plus, en ce qui concerne Fortress, on note que la pâte dissolvante servirait à produire de la *rayonne* notamment en Chine, ce produit venant réduire la place du coton sur le marché des textiles, lequel coton est, dans certains pays d'Asie, produit dans des conditions d'exploitation des travailleurs (dont des enfants) et avec un usage démesuré de l'eau (qui a contribué notamment à l'assèchement de la mer d'Aral en Ouzbékistan et au Kazakhstan). La rayonne est donc, dans ce contexte, un produit méritant d'être promu, du point de vue du développement durable et de l'équité.

⁸ Source des renseignements au présent paragraphe :
<http://www.lechoabiti bien.ca/2013/11/20/possible-hausse-de-la-taxe-par-la-chine> ;
<http://www.journaldemontreal.com/2013/11/20/larrivee-de-fortress-paper-a-quevillon-en-peril>;
<http://www.radio-canada.ca/regions/abiti bi/2013/11/26/003-inquietude-fortress-paper-lebel-sur-quevillon.shtml> ; http://www.abiti biexpress.ca/Actualites/Economie/2013-09-30/article-3412124/Douche-glaciale-pour-Lebel-sur-Quevillon/1#Scene_1 ; <http://www.pulp-paperworld.com/usa/canadian-news/item/4514-fortress-paper-looks-at-partial-conversion-of-thurso-mill-back-to-paper-pulp.html> ; <http://ca.finance.yahoo.com/news/fortress-paper-responds-chinese-anti-133000064.html> ; <http://www.pulp-paperworld.com/ex1/itemlist/tag/Fortress%20Paper.html> ;
<http://www.winnipegfreepress.com/business/fortress-paper-to-idle-quebec-pulp-plant-for-10-weeks-just-ahead-of-christmas-236291991.html> .

Pour l'ensemble de ces motifs, l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et *Stratégies Énergétiques (S.É.)* recommandent respectueusement à la Régie d'accueillir la demande d'extension du programme d'achat d'électricité biomassique de HQD au présent dossier.

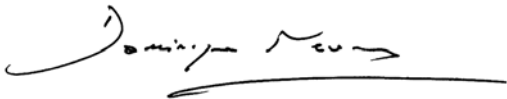
3. *LES CONDITIONS DU PROGRAMME*

Nous comprenons que le programme d'achat d'HQD est réservé à la production d'électricité de source biomassique issue de résidus forestiers. Selon l'article 1.6.1 du Programme PAE 2011-01, le contenu énergétique de la biomasse forestière résiduelle utilisée ne peut être inférieur à 75 % du contenu énergétique total des combustibles utilisés pour la production annuelle totale d'électricité du fournisseur.

Il existe un risque bien réel que des fournisseurs utilisent de la biomasse forestière neuve, non résiduelle ou incorporent un autre combustible (ie. des huiles, boues primaires ou secondaires et de désencrage, etc.) à la source de production au-delà des 25 % permis, ce qui ne constitue pas des choix souhaitables du point de vue environnemental, en plus de déroger aux conditions du programme.

Certes, le fournisseur doit soumettre à HQD le plan prévu de son approvisionnement en biomasse appuyé d'avis favorables préalables du MDDEFP et du MRN; de plus, Hydro-Québec Distribution procède à un audit annuel de vérification de la conformité de l'approvisionnement biomassique de tout fournisseur (articles 1.6.1, 1.6.2 et 1.6.3 du Programme PAE 2011-01). Mais, en cas de dérogation par le fournisseur, le seul remède actuel pour HQD consisterait à résilier le contrat. Le fait que la résiliation de contrat soit la seule option possible pour HQD en cas de produit non conforme, par sa sévérité, amènerait cette sanction à n'être que peu ou pas utilisée par elle. **Afin de doter HQD d'un meilleur éventail d'outils en cas de dérogation par le fournisseur, nous recommandons donc respectueusement à la Régie d'imposer, comme condition de programme, que le producteur fautif rembourse à HQD, pour les volumes non conformes, la différence entre le prix payé par HQD et le prix de l'électricité patrimoniale à la même époque, plus 15 % de pénalité additionnelle (en plus de l'option déjà existante de HQD de résilier le contrat pour l'avenir).** Ainsi, HQD disposera d'un autre choix de sanction entre le « *tout* » ou « *rien* » que constitue son option de résiliation en cas de produit non conforme.

Espérant le tout à votre entière satisfaction, nous vous prions, Chère Consœur, de recevoir l'expression de notre plus haute considération.



Dominique Neuman, LL.B.

Procureur de l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et *Stratégies Énergétiques (S.É.)*

c.c. La demanderesse et les intéressés.