



POUVOIR NOURRIR  
POUVOIR GRANDIR

*L'Union des producteurs agricoles*

## PREUVE DE L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

### DÉPOSÉE À LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Dossier R-4110-2019 portant sur la phase 3 de la demande d'approbation  
du plan d'approvisionnement du Distributeur

Le 26 novembre 2021

A graphic consisting of a grey circle with the word 'PREUVE' inside, positioned above a thick green horizontal bar that has a semi-circular cutout on its left side.

PREUVE

Maison de l'UPA  
555, boul. Roland-Therrien  
Bureau 100  
Longueuil (Québec) J4H 3Y9  
450 679-0530  
upa.qc.ca



Maison de l'UPA  
555, boul. Roland-Therrien  
Bureau 100  
Longueuil (Québec) J4H 3Y9  
450 679-0530  
[upa.qc.ca](http://upa.qc.ca)

# TABLE DES MATIÈRES

L'Union des producteurs agricoles .....	5
1. INTRODUCTION .....	7
2. CONTEXTE HISTORIQUE .....	7
3. CONTEXTE ACTUEL .....	8
4. POUVOIRS DE LA RÉGIE .....	11
5. DEMANDES DE L'UPA .....	12





## L'Union des producteurs agricoles

Au fil de son histoire, l'Union des producteurs agricoles (UPA) a travaillé avec conviction à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, la protection du territoire agricole, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc. Depuis sa fondation, l'UPA contribue donc au développement et à l'avancement du Québec.

L'action de l'UPA et de ses membres s'inscrit d'abord au cœur du tissu rural québécois. Elle façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Bien ancrés sur leur territoire, les 40 934 agriculteurs et agricultrices québécois exploitent 27 823 entreprises agricoles, majoritairement familiales, et procurent de l'emploi à plus de 55 900 personnes. Chaque année, ils investissent 807 M\$ dans l'économie régionale du Québec.

En 2020, le secteur agricole québécois a généré 10,3 G\$ de recettes, ce qui en fait la plus importante activité du secteur primaire au Québec et un acteur économique de premier plan, particulièrement dans nos communautés rurales.

Les 28 100 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse pour une valeur annuelle de plus de 300 M\$ générant un chiffre d'affaires de 4,3 G\$ par la transformation de leur bois.

L'action de l'UPA trouve aussi des prolongements sur d'autres continents par ses interventions dans des pays de l'Organisation de coopération et de développements économiques pour défendre le principe de l'exception agricole dans les accords de commerce, ou en Afrique pour développer la mise en marché collective par l'entremise d'UPA Développement international. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'ensemble des producteurs et productrices agricoles et forestiers a fait connaître l'agriculture et la forêt privée du Québec au Canada et au monde entier.

Aujourd'hui, l'UPA regroupe 12 fédérations régionales, 25 groupes spécialisés et compte sur l'engagement direct de plus de 2 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs. Elle a également mis en place plusieurs tables de travail, en l'occurrence sur la production biologique, l'horticulture et la mise en marché de proximité, où les intervenants des secteurs concernés peuvent bâtir l'avenir de façon concertée.

Pour l'UPA, POUVOIR NOURRIR, c'est nourrir la passion qui anime tous les producteurs ; c'est faire grandir l'ambition d'offrir à tous des produits de très grande qualité. POUVOIR GRANDIR, c'est être l'union de forces résolument tournées vers l'avenir. **POUVOIR NOURRIR POUVOIR GRANDIR**, c'est la promesse de notre regroupement.



# 1. INTRODUCTION

---

L'UPA remercie la Régie de l'énergie (Régie) de lui permettre d'intervenir à l'égard de la phase 3 de la demande d'approbation du plan d'approvisionnement du Distributeur.

D'entrée de jeu, l'UPA tient à préciser à la Régie que son intervention portera spécifiquement sur certains aspects de la *Procédure applicable aux appels d'offres et d'octroi pour les achats d'électricité* et sur la grille de pondération des critères d'évaluation des soumissions pour l'appel d'offres du bloc de 300 MW d'énergie éolienne.

# 2. CONTEXTE HISTORIQUE

---

L'UPA a été aux premières loges du développement de la filière éolienne québécoise. En effet, plusieurs parcs éoliens découlant du premier appel d'offres pour l'achat d'un bloc de 1000 MW d'énergie éolienne, lancé en 2003 par Hydro-Québec Distribution (le Distributeur), se sont réalisés, en tout ou en partie, sur des terres agricoles et des boisés privés.

À l'époque, plusieurs producteurs agricoles et forestiers s'étaient sentis lésés par les interventions des promoteurs impliqués. On leur reprochait notamment le manque d'effort à limiter les impacts des travaux de construction et d'entretien sur les activités agricoles et forestières. Également, plusieurs producteurs ont réalisé, trop tard, que les paiements qui leur avaient été offerts en guise de compensation étaient dérisoires, notamment lorsqu'ils étaient comparés aux montants reçus par d'autres producteurs, et sous-estimés par rapport aux inconvénients générés par la présence d'éoliennes sur leur propriété et aux revenus générés par la ressource « vent » de grande qualité située au-dessus de leurs terres. Ce constat avait particulièrement miné l'acceptabilité sociale de plusieurs projets éoliens découlant du premier appel d'offres.

En 2005, lors du lancement du deuxième appel d'offres pour l'achat d'un bloc de 2000 MW d'énergie éolienne, l'UPA a approché Hydro-Québec (HQ) afin de trouver des solutions pour encadrer les conditions et les pratiques d'implantation des installations éoliennes en milieu agricole et forestier. Pour répondre à cet objectif, et après de nombreux échanges, HQ a élaboré le *Cadre de référence relatif à l'aménagement de parcs éoliens en milieux agricole et forestier* (Cadre de référence). Celui-ci s'inspire des principes contenus dans *l'Entente sur le passage des lignes de transport en milieu agricole et forestier*, que l'UPA et HQ ont ratifié pour la première fois en 1986, et qui a fait l'objet de mises à jour régulières par la suite.

Le Cadre de référence énonce des principes d'intervention, des méthodes et des mesures qui réfèrent notamment à :

- la localisation des ouvrages éoliens;
- l'atténuation des impacts liés aux travaux de construction et de démantèlement;
- l'atténuation des impacts liés à l'entretien d'un parc éolien;
- la compensation des propriétaires.

Celui-ci fournit également des exemples de contrats en matière d'octroi d'option et de propriété superficielle.

Afin d'encourager les promoteurs à respecter le Cadre de référence lors de l'appel d'offres de 2005, le Distributeur y avait attribué un pointage dans la grille de pondération des critères d'évaluation des projets. Le respect du Cadre de référence par les promoteurs retenus lors de cet appel d'offres a grandement limité les insatisfactions des producteurs agricoles et forestiers impliqués dans les projets, en plus d'améliorer l'acceptabilité sociale à l'égard de ceux-ci. Par la suite, le Cadre de référence avait également fait partie de la grille de pondération des critères d'évaluation pour l'appel d'offres de 500 MW lancé en 2009.

En revanche, celui-ci ne faisait ni partie des conditions d'admissibilité, ni de la grille de pondération pour l'appel d'offres de 2013. L'UPA s'était fait un devoir de souligner ce constat dans ses observations écrites transmises<sup>1</sup> à la Régie le 27 novembre 2013, dans le dossier R-3866-2013. L'UPA avait alors souligné à la Régie qu'aucun pointage n'était attribué à l'application du Cadre de référence ni pour les paiements versés aux propriétaires privés. L'UPA considérait que ces deux éléments permettaient d'équilibrer les forces en présence, soit entre les promoteurs éoliens et les producteurs agricoles et forestiers dans leurs négociations sur les droits d'accès aux terres de ces derniers, et de compenser les effets de l'implantation des parcs éoliens sur ces propriétés. Finalement, l'UPA était d'avis que le montant versé aux municipalités régionales de comté, prévu au Décret, ne couvrait pas ces considérations.

Dans sa décision D-2014-180<sup>2</sup>, la Régie n'avait cependant pas retenu ces arguments, jugeant que les préoccupations de l'UPA se rapportant à l'acceptabilité sociale et aux droits d'accès étaient suffisamment traités dans les exigences minimales prévues au Décret<sup>3</sup> et que celles-ci étaient examinées au stade de la première étape du processus de sélection. La Régie concluait qu'il n'y avait donc pas lieu de les considérer à nouveau dans la grille d'évaluation utilisée à la deuxième étape.

### 3. CONTEXTE ACTUEL

---

Le dernier appel d'offres en énergie éolienne date maintenant de plus de huit ans. Durant cette période, le contexte énergétique a passablement évolué, tout comme les attentes sociétales à l'égard des impacts liés aux projets d'envergure, qu'ils soient énergétiques ou autres. Conséquemment, il est fort possible que le bassin de promoteurs ainsi que leurs sous-contractants usuels, qui étaient présents lors de la première vague de développement de la filière éolienne (2003-2013), ne soient plus les mêmes<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Pièce D-0002, dossier R-3866-2013.

<sup>2</sup> Pièce A-0022, dossier R-3866-2013.

<sup>3</sup> Le Décret 1150-2013 prévoyait l'une des exigences suivantes : la participation du milieu local doit représenter 50 % ou plus du contrôle du projet.

<sup>4</sup> Alors que les propos tenus par les représentants du Distributeur lors de la séance de travail du 13 octobre 2021 faisaient état du fait que le Cadre de référence décrivait une « façon de faire assez reconnu » des personnes habituées à travailler avec le milieu.



Par ailleurs, les exigences minimales proposées par le Distributeur dans le présent appel d'offres en énergie éolienne sont moins contraignantes que le dernier appel d'offres (2013) à l'égard de la participation du milieu local. En effet, alors qu'en 2013, le Distributeur exigeait que la participation du milieu local représente 50 % ou plus du contrôle du projet, les exigences proposées dans le présent dossier se limitent à demander que le milieu local détienne une participation au contrôle du projet, sans exiger que celui-ci ne soit majoritaire ni qu'il détienne un pourcentage minimum, ce qui est préoccupant pour l'UPA. Malgré la diminution des exigences liées à la participation du milieu local, la proposition du Distributeur reproduit celle de 2013 en ce qui concerne l'application du Cadre de référence. En effet, dans ces deux dossiers d'appels d'offre, l'application du Cadre de référence est exclue des exigences minimales et de la grille d'évaluation proposée. Tout au plus, le Distributeur fait état du peu d'importance qu'il accorde à ce document lorsqu'il précise ceci dans sa réponse à la demande de renseignements de l'UPA : « Le Distributeur *fera mention* du Cadre, comme référence, dans les documents d'appel d'offres à venir »<sup>5</sup>.

Dans sa réponse à la question n° 1.1.1 de la demande de renseignement de l'UPA, voici comment s'exprime le Distributeur quant au rôle qu'il attribue au Cadre de référence :

« Le Distributeur tient à rappeler que le Cadre de référence relatif à l'aménagement de parcs éoliens en milieux agricole et forestier (le Cadre) est un cadre de référence visant à faciliter les discussions entre les producteurs agricoles et les promoteurs éoliens. Il se veut ainsi, comme son nom l'indique, une référence pour l'élaboration des ententes relatives à la réalisation de projets éoliens en milieux agricole et forestier. Le Cadre ne constitue donc pas un document ayant une valeur légale contraignante<sup>6</sup> » (nos soulignements).

D'abord, la déclaration du Distributeur indiquant que le Cadre de référence ne constitue pas un document ayant une valeur légale contraignante, dans un dossier public comme celui de la Régie, envoie un drôle de signal pour les personnes qui seraient appelées à consulter ce document.

Comment s'assurer alors du respect des façons de faire sur les terres agricoles par les nouveaux promoteurs éoliens, si le Distributeur lui-même n'accorde pas, au Cadre de référence, le sérieux qu'il mérite? Quant aux promoteurs éoliens déjà établis au Québec, une demande de respecter ce Cadre ne leur causeront aucune difficulté.

Or, dans un contexte où le gouvernement québécois souhaite relancer le développement de la filière éolienne et, plus largement, celle des énergies renouvelables, ainsi que favoriser l'autonomie alimentaire de ces citoyens, il devient essentiel que cette nouvelle vague de développement énergétique se fasse dans le plus grand respect des milieux qui accueilleront ces infrastructures, particulièrement en milieu agricole et en forêt privée.

Il est important de rappeler que la construction d'un parc éolien nécessite de la machinerie lourde et que des travaux de construction ou d'entretien mal effectués ou non encadrés

---

<sup>5</sup> HQD-10, document 12, page 6, réponse à la question 2.3 de la demande de renseignements (DDR) de l'UPA.

<sup>6</sup> HQD-10, document 12, page 4, réponse à la question 1.1.1 de la DDR de l'UPA.

peuvent affecter sévèrement les superficies cultivables à l'intérieur du périmètre des parcs éoliens. Or, dans le Décret énonçant les préoccupations gouvernementales visant les mesures de soutien au développement des serres<sup>7</sup>, le gouvernement indiquait clairement qu'il souhaitait que les propositions du Distributeur dans ce dossier contribuent à améliorer l'autonomie alimentaire de la province. L'UPA juge qu'il est logique que le Distributeur s'assure que cette préoccupation gouvernementale soit également respectée dans le présent dossier afin de ne pas annuler certains des gains faits à ce sujet dans le dossier R-4127-2020.

Pour l'UPA, l'application du Cadre de référence par les promoteurs retenus dans le cadre du présent appel d'offres en énergie éolienne est la seule façon de maximiser les chances d'obtenir un développement harmonieux de cette filière lorsque son déploiement nécessite la construction de parcs éoliens en milieu agricole et forestier.

Pour cela, le respect du Cadre de référence doit faire partie des exigences minimales de l'appel d'offres en énergie éolienne. À cet égard, soulignons que le Distributeur dispose d'une certaine flexibilité pour ajouter des exigences minimales. À preuve, l'UPA constate que celui-ci a ajouté des exigences minimales depuis le dépôt de sa demande à la Régie. En effet, dans ses réponses à la demande de renseignement numéro 3 du RTIEÉ<sup>8</sup>, le Distributeur mentionne qu'il y aura huit exigences minimales pour l'appel d'offres de 300 MW d'énergie éolienne alors que, dans sa demande initiale, il en proposait seulement six pour ce même bloc<sup>9</sup>. Contrairement à l'opinion du Distributeur, l'UPA est d'avis que sa demande portant sur les exigences minimales ne dépasse pas le cadre d'examen du présent dossier tel qu'établi par la Régie dans sa décision procédurale D-2021-136 où elle retient aussi le sujet suivant « les autres aspects de la *Procédure applicable aux appels d'offres et d'octroi pour les achats d'électricité* ». Les exigences minimales font partie de la première étape du processus de sélection des soumissions.<sup>10</sup>

Si la Régie considère que le Cadre de référence ne doit pas faire partie des exigences minimales, le respect de celui-ci devrait minimalement faire partie des critères contenues à la grille de pondération. Quant à la pondération qui devrait lui être attribuée, l'UPA réfère la Régie à sa décision D-2004-212, où elle s'exprimait ainsi : « Elle 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**<sup>11</sup> ». (Nos soulignements)

Ainsi, et vu son importance, l'UPA estime donc qu'un pointage minimal de 5 points devrait être attribué pour le respect du Cadre de référence dans la grille de pondération de l'appel d'offres en énergie éolienne. Puisque le Cadre de référence ne peut s'insérer dans aucun autre critère non monétaire déjà prévu à la grille de pondération, l'UPA propose de réduire de 5 points le pointage assigné au critère monétaire (coût de l'électricité) afin de l'attribuer à ce nouveau critère de pondération applicable au respect du Cadre de référence, sans toutefois modifier la

<sup>7</sup> Décret CONCERNANT les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard de la demande du distributeur d'électricité de fixer un nouveau tarif visant le développement de la production en serre 2020-1570, dossier R-4127-2020, HQD-1, document 2, pièce B-0005.

<sup>8</sup> HQD-10, document 11, réponse à la question 3.3.1, page 8.

<sup>9</sup> HQD-9, document 1, page 7.

<sup>10</sup> Procédure d'appel d'offres et d'octroi pour les achats d'électricité, dossier R-3462-2001, décision D-2001-191, annexe 1, page 6

<sup>11</sup> D-2014-212, page 22 (dossier R-3525-2004).

pondération des autres critères non monétaires. D’abord, l’UPA considère qu’une diminution de 5 points du critère monétaire ne lui fera pas perdre l’importance *primordiale*<sup>12</sup> que le Distributeur lui accorde. Rappelons que dans sa demande au dossier R-3866-2013, le Distributeur avait accordé une pondération de 40 points au coût de l’électricité et la Régie avait alors décidé de la diminuer de 5 points pour en faire bénéficier le critère du contenu régional additionnel (critère non monétaire)<sup>13</sup>.

Enfin, l’UPA est d’avis que les autres critères non monétaires méritent l’importance qui leur est déjà accordée dans la grille de pondération.

Le Distributeur admet avoir la latitude pour transférer des points de pondération liés au critère monétaire (coût de l’électricité) vers les critères non monétaires dans ses propositions de grille et rappelle qu’il appartient à la Régie d’approuver ces propositions<sup>14</sup>.

## 4. POUVOIRS DE LA RÉGIE

---

La présente demande d’approbation des grilles de pondération des critères d’évaluation des soumissions pour l’appel d’offres de 300 MW d’énergie éolienne est déposée en vertu de l’article 74.1 de la *Loi sur la Régie de l’énergie*. Le Distributeur souhaite ainsi apporter des ajustements aux grilles d’évaluation des soumissions, utilisées à la seconde étape du processus de sélection conformément à la *Procédure d’appel d’offres et d’octroi pour les achats d’électricité*<sup>15</sup>, afin de refléter le contenu des projets de règlements et du Décret.

Le Distributeur demande donc à la Régie d’approuver les changements qu’il requiert aux grilles de pondération.

La Régie a le pouvoir d’approuver ou non ces modifications et d’apporter les modifications qu’elles considèrent justifiées et qui sont formulées notamment par les divers intervenants au présent dossier.

Les préoccupations que l’UPA a formulées dans le présent mémoire sont légitimes. L’ajout du Cadre de référence dans les exigences minimales de l’appel d’offre (ou dans la grille de pondération) est nécessaire à l’acceptabilité sociale de futurs projets éoliens sur les terres agricoles et forestières. Dans le Décret 906-2021, l’un des objectifs des projets éoliens est celui de la participation du milieu local. En zone agricole et forestière, cette participation se fait notamment et surtout par les producteurs eux-mêmes.

L’assurance que les promoteurs éoliens respecteront le Cadre de référence favorisera l’adhésion de ces producteurs aux futurs projets éoliens et constitue une garantie du succès de ces projets.

---

<sup>12</sup>HQD-10, document 12, page 4, réponse à la question n° 1.1.2 de la DDR de l’UPA.

<sup>13</sup> D-2014-180, page 18 (R-3866-180).

<sup>14</sup>HQD-10, document 12, page 5, réponse à la question n° 1.1.4 de la DDR de l’UPA.

<sup>15</sup>Procédure d’appel d’offres et d’octroi pour les achats d’électricité, dossier R-3462-2001, décision D-2001-191, annexe 1.

Les préoccupations et demandes de l'UPA s'inscrivent dans la mission que la Régie a le devoir d'assurer, dans l'exercice de ses fonctions, comme cela apparaît à l'article 5 de la *Loi* :

« 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 le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif** ».

## 5. DEMANDES DE L'UPA

---

À la lumière des constats précédents, l'UPA demande à la Régie :

- que le respect du Cadre de référence soit ajouté dans la liste des exigences minimales identifiées dans le document d'appel d'offres en énergie éolienne du Distributeur.

Subsidiairement, si la Régie ne fait pas droit à la demande précédente :

- de revoir la grille de pondération en y apportant les modifications suivantes :
  - Augmenter la pondération attribuée aux critères non monétaires afin qu'ils totalisent 45 points sur 100 (plutôt que 40);
    - Ajouter une pondération de 5 points pour l'application du Cadre de référence par les promoteurs;
    - Diminuer d'autant de points la pondération accordée au critère monétaire (coût de l'électricité);