

RÉGIE DE L'ÉNERGIE
(« RÉGIE »)

R-4210-2023, phase 3
Demande d'approbation des critères d'évaluation des soumissions
et de leur pondération, des caractéristiques du produit recherché et
des exigences minimales pour l'appel d'offres de 1500 MW
d'énergie éolienne (A/O 2023-01)

MÉMOIRE
DU REGROUPEMENT NATIONAL DES
CONSEILS RÉGIONAUX DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC
(« RNCREQ »)



Préparé par :
M. Martin Vaillancourt, directeur général du RNCREQ,

Avec la participation de :
M. Philip Raphals, analyste externe du Centre Hélios

Procureur : M^e Jocelyn Ouellette

8 mai 2023

COORDONNÉES

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ)

Maison du développement durable, bureau 380.A
50, rue Sainte-Catherine Ouest
Montréal (Québec) H2X 3V4
<https://rncreq.org/>

Tél. : 514-861-7022
info@rncreq.org

Centre Hélios

326, boul. St-Joseph est, bureau 100
Montréal (Québec) H2T 1J2
<https://centrehelios.org/en/>

Tél. : 514-849-7091
Fax : 206-984-9421
philip@centrehelios.org

Me Jocelyn Ouellette

6217, rue Laurendeau
Montréal (Québec) H4E 3X8

Tél. : 514-436-0759
Fax : 450-823-2326
jo.ouellette@gmail.com

Table de Matières

1. Introduction	2
2. Les exigences minimales	2
3. Les critères d'évaluation des soumissions et leurs pondérations.....	5
3.1. L'absence de critères environnementaux.....	5
3.2. Le traitement des systèmes de stockage d'énergie	11
3.3. La participation autochtone	12
3.4. Le coût de l'électricité.....	12
4. Les parcs éoliens existants	14
5. Recommandations	17

1. Introduction

Dans son Avis aux personnes intéressés [A-0023](#), la Régie indiquait que les sujets pour l'examen du présent dossier étaient les suivants :

1. les critères d'évaluation des soumissions et leurs pondérations,
2. Les caractéristiques des produits recherchés, et
3. Les exigences minimales.

Dans ce mémoire, le RNCREQ abordera le premier et le dernier de ces trois sujets.

Il présentera également certains commentaires concernant les implications du présent appel d'offres sur le Plan d'approvisionnement actuellement sous l'étude.

2. Les exigences minimales

Lorsque le RNCREQ a pris connaissance de la preuve déposée par le Distributeur, c'est avec étonnement qu'il a constaté que la grille d'évaluation ne contenait aucun point pour les critères environnementaux. En effet, le critère « Existence d'un système de certification environnementale » que l'on retrouvait dans les grilles d'analyse des appels d'offres précédents¹ était maintenant complètement disparue de la nouvelle grille proposée².

En réponse à une DDR de la Régie, le Distributeur a justifié le retrait de ce critère comme suit³ :

Le critère « Existence d'un système de certification environnementale » évalué par le Distributeur dans le cadre de l'A/O 2021-02 comprenait deux sous-critères : (1) certification ISO 14001 et (2) engagement à la traçabilité North American Renewables Registry™ (NAR).

Pour obtenir le point attribué à chacun de ces sous-critères, le soumissionnaire devait s'engager à obtenir une certification à un système de gestion environnementale et à inscrire leur projet dans le système de traçabilité North American Renewables Registry™ (NAR) ou M-RETS ®.

Pour les fins du présent appel d'offres, le Distributeur propose que ces engagements ne soient plus optionnels, mais plutôt obligatoires,

¹ Voir notamment : R-4207-2022, [B-0011](#), p. 35 et 36; et R-4110-2019 phase 3, [B-0191](#), p. 25 et 26.

² [B-0088](#), p. 25.

³ [B-0089](#), R1.2, p. 8.

considérant notamment que l'ensemble des intéressés à soumissionner étant des acteurs dans le domaine de l'énergie renouvelable, soit à titre de développeur ou à titre d'exploitant, ce qui requiert habituellement d'avoir mis en place un système de gestion environnementale dans leur organisation.

À cet effet, **ces engagements sont dorénavant reflétés par des modalités contractuelles**. Tout fournisseur retenu au terme de l'appel d'offres devra, lors de l'exécution du contrat :

- fournir le document attestant de son accréditation ou de celle de sa société-mère à un système de gestion environnementale ;
- fournir son attestation de l'inscription de son projet dans le système de traçabilité North American Renewables Registry™ (NAR) ou M-RETS® ou tout autre système de traçabilité convenu permettant d'assurer la traçabilité des attributs environnementaux.

Dans le contexte précité, le critère « Existence d'un système de certification environnementale » n'est donc plus nécessaire.

(nos caractères gras)

À prime abords, le RNCREQ accueille favorablement l'initiative du Distributeur de rendre obligatoire l'engagement d'obtenir des certifications à un système de gestion environnementale et d'inscrire le projet dans le système de traçabilité North American Renewables Registry™ (NAR), M-RETS® ou tout autre système de traçabilité permettant d'assurer la traçabilité des attributs environnementaux. Cela dit, le RNCREQ constate que ces « obligations » n'apparaissent nulle part dans le document d'appel d'offres [A/O 2023-01](#)⁴.

Ainsi, nous constatons que la réponse du Distributeur à la Régie ci-avant citée à l'effet que « *ces engagements sont dorénavant reflétés par des modalités contractuelles* » n'est pas tout à fait exacte : à l'heure actuelle ces engagements ne sont pas reflétés nulle part, que ce soit dans les documents contractuels ou dans la grille d'approbation soumise à la Régie.

Peut-être que le Distributeur entend ajouter des clauses à cet égard dans les contrats qui seront conclus avec les soumissionnaires gagnants, mais si tel est le cas nous trouvons cette façon de faire bien étrange. En effet, nous trouvons curieux qu'un soumissionnaire puisse faire tout le processus d'appel d'offres, le remporter au terme des trois étapes et apprendre ensuite seulement lors de la signature du contrat final qu'il avait une obligation de s'engager à obtenir une certification à un système de gestion environnementale à et de s'inscrire à un système de traçabilité. À notre sens, la simple logique commande que tous les soumissionnaires soient informés de l'ensemble des obligations qui leur

⁴ Par commodité, le Document d'appel d'offres A/O 2023-01 est produit en annexe aux présentes sous la cote C-RNCREQ-0032.

incomberont avant qu'ils ne participent à l'appel d'offre et qu'ils transmettent leurs soumissions.

C'est pourquoi le RNCREQ soumet que ces obligations doivent dorénavant faire partie des exigences minimales de l'appel d'offres à être lancé. En effet, le Document d'appel d'offre A/O 2023-01 ayant déjà été émis sans référence à ces obligations⁵, la seule opportunité restante pour que les soumissionnaires prennent connaissance de cette obligation avant de transmettre une soumission est en prenant connaissance des exigences minimales qui seront déterminées par la Régie.

Le RNCREQ souligne d'ailleurs que même si le Distributeur mentionne que « l'ensemble des personnes intéressées à soumissionner sont des acteurs dans le domaine de l'énergie renouvelable », il reconnaît que ce ne sont pas tous ces acteurs qui ont déjà un place un système de gestion environnementale dans leur organisation. En effet, le Distributeur indique dans sa réponse à la Régie que c'est « habituellement » le cas, d'où notre compréhension qu'il y a parmi les personnes intéressées à soumissionner, certaines qui n'ont pas de certification de gestion environnementale.

Dans telles circonstances nous mènent à constater que cette question de certification environnementale n'est donc pas qu'une simple formalité et qu'à défaut d'être prévue dans la grille d'analyse, son caractère obligatoire doit être confirmé dans les exigences minimales de l'appel d'offres.

Pour ces motifs, le RNCREQ recommande à la Régie d'ajouter les exigences minimales suivantes :

- **Le soumissionnaire doit inclure à sa soumission la preuve d'obtention d'une certification à un système de gestion environnemental, ou un engagement à obtenir une telle certification préalablement à l'exécution du contrat;**
- **Le soumissionnaire doit inclure à sa soumission l'engagement à obtenir une attestation de l'inscription de son projet dans le système de traçabilité North American Renewables Registry™ (NAR) ou M-RETS® ou tout autre système de traçabilité permettant d'assurer la traçabilité des attributs environnementaux.**

⁵ Le Document d'appel d'offre A/O 2023-01 a effectivement été émis le 31 mars 2023 (C-RNCREQ-0031, p. 1).

3. Les critères d'évaluation des soumissions et leurs pondérations

3.1. L'absence de critères environnementaux

Nous avons vu ci-avant que le critère « Existence d'un système de certification environnementale » qui avait déjà été vu dans des grilles d'analyse d'appels d'offres était maintenant devenu une obligation. Quitte à nous répéter, le RNCREQ considère qu'il s'agit là d'une bonne chose, mais il se doit de souligner qu'une simple certification à un système de gestion environnemental est insuffisant pour considérer que les critères environnementaux sont adéquatement pris en compte dans cet appel d'offres.

Le Distributeur justifie l'absence de critères environnementaux dans ses critères d'évaluation proposés aux motifs que :

- il revient au promoteur du projet soumis de démontrer que son projet respecte un processus d'évaluation environnementale qui vise une prise de décision éclairée par le gouvernement quant à l'autorisation des projets d'envergure ou suscitant des préoccupations importantes, notamment auprès du public et des communautés autochtones⁶; et
- Outre le processus d'évaluation environnementale auquel est assujéti le promoteur, « les contrats octroyés par le Distributeur aux promoteurs gagnants d'un appel d'offres incluent une clause exigeant d'obtenir et maintenir en vigueur tous les permis et autorisations requis par les lois et règlements en vigueur au Québec pour la construction et l'exploitation de son équipement de production »⁷.

Tel qu'indiqué, ces justifications sont nettement insuffisantes pour considérer que les critères environnementaux sont pris en compte, tout comme elles sont insuffisantes au niveau de la prise en compte de l'acceptabilité sociale.

Le Distributeur considère peut-être que le critère « Implantation dans le milieu » répond adéquatement à l'enjeu de l'acceptabilité sociale des projets. Or, le RNCREQ considère plutôt que l'implantation dans le milieu n'est qu'une des dimensions de l'acceptabilité sociale. D'autres dimensions, comme l'attitude initiale dans l'opinion publique, peuvent concerner la finalité du projet (à qui servira l'énergie) ou la perception des nuisances en regard des bénéfiques. Le processus décisionnel lui-même est une dimension de l'acceptabilité sociale, comme par exemple s'il est jugé inéquitable ou si les gens consultés considèrent que préoccupations exprimées n'ont pas été prises en compte. Enfin les caractéristiques mêmes du milieu social dans lequel s'insère le projet peuvent affecter l'acceptabilité sociale. Un projet antérieur qui n'a pas donné les résultats

⁶ [B-0094](#), p. 21, R8.1.1.

⁷ Ibid., p. 22, R8.3.

souhaités ou des rapports conflictuels avec des gestionnaires de projets industriels sont des facteurs qui peuvent nuire à l'arrivée d'un nouveau projet ou d'un nouveau promoteur.

3.1.1. La nécessité d'en tenir compte

Le RNCREQ constate que, pour cet appel d'offres de 1500 MW d'énergie éolienne, il n'existe pratiquement aucune contrainte à l'égard de projets qui pourraient être nocifs à l'environnement, ni d'incitatifs pour favoriser des projets qui réduiraient le plus possible leurs impacts environnementaux⁸.

En effet, c'est à regret que l'on notera que pratiquement aucune distinction n'est faite entre les soumissions quant à leurs véritables impacts sur l'environnement ou sur les communautés. Les exigences minimales ne prévoient rien en ce sens et la presque totalité des critères de sélection sous la rubrique « Développement durable » concernent les relations avec des organismes locaux et les retombées économiques induites par une participation communautaire au projet. Or, tout projet de production d'électricité comporte des impacts environnementaux et, même pour la filière éolienne, il peut y avoir beaucoup de variation entre les impacts, selon leur emplacement, leur conception, leurs opérations, etc. Ainsi, nous sommes d'avis qu'il incombe à Hydro-Québec d'éviter de sélectionner des projets qui, pour une raison ou une autre, sont incompatibles avec une saine gestion de l'environnement écologique et social, et donc incompatibles avec le développement durable.

Il est vrai que le Plan d'insertion, pour lequel un soumissionnaire pourrait obtenir deux (2) points à la grille d'analyse proposée, comporte des éléments dans ce sens :

Le soumissionnaire doit présenter un plan d'insertion portant notamment sur les démarches visant l'identification et la prise en compte des préoccupations des milieux hôtes à l'égard du projet et la démarche réalisée et planifiée pour favoriser l'acceptation du projet par le milieu ainsi que les mesures d'atténuation des impacts négatifs qui sont proposées.

Le plan d'insertion devra inclure notamment l'identification des parties prenantes potentiellement concernées par le projet, le mode de consultation adopté auprès de chaque partie prenante identifiée, la liste des représentations et consultations effectuées et à venir et, si applicable, les engagements du soumissionnaire en lien avec le *Cadre de référence relatif à l'aménagement de parcs éoliens en milieux agricoles et forestiers*.⁹

⁸ Nous utilisons ici l'expression « impacts environnementaux » pour faire référence tant aux impacts écologiques que sociaux.

⁹ [B-0088](#), p. 11. Par ailleurs, le *Cadre de référence relatif à l'aménagement de parcs éoliens en milieux agricoles et forestiers* peut être consulté ici : <https://www.hydroquebec.com/data/administrations-municipales/pdf/cadre-de-ref-eolien-nov-2021.pdf>.

Toutefois, cela ne va pas suffisamment loin, parce qu'il se limite aux aspects procéduraux, sans actuellement exiger la minimisation des impacts environnementaux et sociaux.

Le RNCREQ considère que la proposition du Distributeur laisse bien peu de place à l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux dans le processus de sélection des soumissions. Cette façon de faire ne nous semble pas du tout cohérente avec les Plans stratégiques d'Hydro-Québec, ni même avec les politiques énergétiques du gouvernement ou avec les dispositions de la LRÉ.

Dans une DDR du dossier R-4207-2022¹⁰, le RNCREQ avait demandé ce qui suit au Distributeur :

13.3 Veuillez confirmer qu'à l'étape 2, il n'existe aucun critère qui distingue, à l'intérieur d'une seule filière d'énergie renouvelable, entre les projets selon leurs profils d'impacts environnementaux ni sociaux.

Réponse :

Le Distributeur tient à préciser que c'est au soumissionnaire, soit le promoteur du projet, d'assurer notamment le développement de son projet, la réalisation des études sur les impacts environnementaux et d'obtenir l'acceptabilité sociale en concordance avec les lois et règlements applicables au Québec.

Or, à la connaissance du RNCREQ, il n'existe pas de loi ou règlement au Québec qui exige de la part des promoteurs « d'obtenir l'acceptabilité sociale », ni de minimiser leurs impacts environnementaux. Certes, la *Loi sur la qualité de l'environnement* précise que pour certains types de projets, le promoteur doit rencontrer et consulter les collectivités impactées par le projet et, pour d'autres projets, il peut avoir des audiences du BAPE. Cela dit, le fardeau légal et réglementaire sur le promoteur n'inclut pas l'obligation de minimiser ses impacts environnementaux, ni de démontrer l'acceptabilité sociale.

Selon la compréhension du RNCREQ, les contrats octroyés par le Distributeur aux promoteurs gagnants d'un appel d'offres incluent une clause exigeant d'obtenir et maintenir en vigueur tous les permis et autorisations requis par les lois et règlements en vigueur au Québec pour la construction et l'exploitation de son équipement de production, mais pas plus¹¹.

Dans les faits, une fois qu'un promoteur détient un contrat avec Hydro-Québec, il n'y a peu ou pas de risque que son projet soit bloqué pour des raisons environnementales.

¹⁰ R-4207-2022 : [B-0020](#), R. 13.3, à la p. 11.

¹¹ Voir par exemple la clause 20 du contrat avec Éolien Le Plateau, http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3676-08/Requete_3676-08/B-1_HQD-01Doc01-01_EolienLePlateau_3676_29juil08.pdf, p. 28 (p. 34 du pdf).

C'est pour cette raison qu'il est devenu normal, et depuis longtemps, pour des compagnies d'électricité de tenir compte des impacts environnementaux et sociaux dans le choix de leurs fournisseurs.

Le fait d'allouer des contrats sur la base du seul critère de coûts, sans tenir compte explicitement de leurs impacts environnementaux, est donc contraire aux principes de développement durable et incompatible avec la transition énergétique.

Pour toutes ces raisons, le RNCREQ soumet qu'il est nécessaire d'intégrer des éléments dans le processus de sélection afin de favoriser les projets ayant de faibles impacts environnementaux, par rapport à ceux de plus forts impacts.

3.1.2. Moyens de le faire

Il existe une abondante littérature supportant le fait que les impacts environnementaux peuvent être très variés à l'intérieur d'une même filière d'énergie renouvelable. Il existe aussi une énorme littérature sur les nombreuses façons possibles d'intégrer ces enjeux dans les choix de projets, de même que par rapport aux différentes approches retenues ailleurs dans le passé.

Toutefois, un dossier avec des délais serrés comme celui-ci n'est pas la place pour une étude exhaustive de ces options. Dans un monde idéal, le RNCREQ aimerait voir certains critères environnementaux inclus dans les exigences minimales, et d'autres, plus poussés, dans la grille de sélection à l'étape 2. Or, le contexte spécifique du présent dossier ne se prête malheureusement pas à cet exercice délicat.

La Régie a déjà approuvé, dans sa décision [D-2021-173](#), des grilles qui incluaient la certification Écologo. Conséquemment, le RNCREQ considère que la meilleure solution pour les fins du présent dossier sera de rajouter un nombre important de points pour cette certification. Celle-ci pourrait apparaître à l'intérieur d'une nouvelle sous-section de la section Développement durable qui porterait le nom « Mitigation et gestion des impacts environnementaux ». En accordant dix (10) points pour ce nouveau critère, le RNCREQ soumet que aura aussi l'effet souhaité de réduire le pourcentage de points alloués au coût de l'électricité, tel que discuté plus loin à la section 3.4.

3.1.3. La certification Écologo

La norme Écologo pour l'électricité renouvelable a été créée par le gouvernement canadien en 2003 et révisée en 2010, précisément afin d'identifier les projets de plus faibles impacts environnementaux. Écologo était, à l'origine, une marque de commerce créée par Environnement Canada pour remplacer son programme « Choix environnemental » (*Environmental Choice*). La norme PRC-018 de ce programme (pour « Alternative Source Electric Generation ») a été remplacée par la norme CCD-003

d'Écologo en 2003¹². La marque Écologo a ensuite été transférée à la société TerraChoice, pour ensuite être achetée par Underwriters Laboratory (UL) en 2010¹³. Sa norme actuelle, UL 2854 (*Standard for Sustainability for Renewable Low-Impact Electricity*), est jointe en annexe sous la cote C-RNCREQ-0031.

Dans le marché de l'électricité, la norme Ecologo vise précisément à identifier les entreprises qui ont un impact environnemental plus faible que leurs concurrents. Cette norme précise :

1.1 This Standard is designed to support a continuing effort to improve and/or maintain environmental quality by reducing energy and materials consumption and by minimizing the impacts of pollution generated by the production, use and disposal of goods and services.

1.2 This Standard is based on a review of life cycle information and consideration of the electricity markets, as well as stakeholder input. This standard is intended to assist with the identification of the top environmental performers in the electricity sector, and realizing the value of those environmental benefits in the marketplace. These best performers would demonstrate that, compared to others on the market, they have an overall reduced burden on the environment. Some of this reduced burden can be achieved by:

- a) The displacement of non-renewable fuels by renewable, more sustainable fuel sources;
- b) Lower air emissions that contribute to climate change, smog, acid rain and air-borne particulate pollution;
- c) The reduction of solid wastes arising from both the mining and extraction of non-renewable fuel sources, and the disposal of toxic metal emissions and nuclear wastes; and
- d) The reduction of impacts on aquatic, riparian and terrestrial ecosystems from electricity generating activities¹⁴.

Il est important de reconnaître que cette norme identifie, d'une part, des critères qui s'appliquent à l'ensemble des filières et, d'autre part, des critères spécifiques à chaque filière d'énergie renouvelable.

¹² Un des auteurs de ce mémoire, M. P. Raphals, faisait partie du comité d'experts qui a développé cette norme, à la demande d'Environnement Canada.

¹³ <https://www.lesaffaires.com/secteurs-d-activite/general/ecologo--nouvelle-norme-pour-des-produits-de-lelectricite-plus-verts/527770>

¹⁴ C-RNCREQ-0031: Ecologo, Standard for Sustainability for Renewable Low-Impact Electricity Products (UL2854), s. 1, p. 6.

Parmi les critères qui s'appliquent à l'ensemble des filières, on retrouve notamment ceux relatifs aux consultations préalables avec les communautés, ceux qui se rapportent à la mitigation des impacts environnementaux, ou encore à la gestion des déchets résultant de la construction, de l'opération ou de la fin de vie des phases de génération d'électricité. Ces critères sont plus amplement détaillés à la section 6 (« *General requirements* ») de la norme Ecologo reproduite en annexe sous C-RNCREQ-0031.

D'autres critères spécifiques à chaque filière sont également précisés. Notamment, la section 12 (« *Wind-powered Electricity* ») de la norme Ecologo concerne l'énergie éolienne et prévoit que les projets devront respecter entre autres les critères suivants :

- 12.1.1 Impacts from the generating facility and its structures on indigenous or migratory avian and bat species shall be minimized and mitigated.
- 12.1.2 The generation facility and its structures shall not be located in an area that is protected for avian and bat species designated as endangered or threatened.
- 12.1.3 Wind power generators are required to conduct migratory studies to evaluate the location of their facility in relation to migratory avian and bat species. When it is determined that the facility is in a migratory flyway and poses a reasonable risk to these animals, the facility owner must evaluate the various methods to protect such migratory species¹⁵.

Ces critères relatifs à la protection des espèces aviaires et corridors migratoires sont communs pour tous les types de projets éoliens, mais la section 12 de la norme Ecologo se subdivise ensuite pour énoncer distinctement des critères spécifiques aux éoliennes terrestres (section 12.2) et aux éoliennes en mer (section 12.3). Les critères spécifiques aux éoliennes terrestres précisent par exemple qu'autant les travaux de construction que les opérations routinières ne doivent pas éroder le sol de façon excessive ou aggraver l'érosion naturelle, faute de quoi une réhabilitation doit avoir lieu.

Ainsi, la norme Écologo cherche à reconnaître les projets qui respectent le mieux l'environnement physique et humain. Il s'agit là d'une considération majeure et primordiale de notre société moderne. Le RNCREQ est d'avis que non seulement cet aspect doit-il faire partie du processus de sélection de soumissions, mais bien plus encore, l'importance qu'a cet environnement physique et humain doit se refléter dans le processus en question. Malheureusement, lorsque l'on évacue totalement les considérations liées aux impacts environnementaux de la grille d'analyse, on ne saurait dire que l'importance de l'environnement tient la place qu'elle mérite.

Pour toutes ces raisons, le RNCREQ recommande l'ajout d'un bloc de dix (10) points à la grille d'analyse de l'étape 2 pour l'obtention d'une certification Ecologo.

¹⁵ C-RNCREQ-31: Ecologo, Standard for Sustainability for Renewable Low-Impact Electricity Products (UL2854), s. 12, p. 21

Ces points pourraient être attribués à une nouvelle sous-catégorie de la section « Développement durable » qui s'intitulerait « Mitigation et gestion des impacts environnementaux » et qui comprendrait le critère « Obtention d'une certification Ecologo ».

Le RNCREQ n'affirme pas que la norme Écologo constitue nécessairement la meilleure façon d'évaluer les différents projets éoliens en fonction de leurs impacts environnementaux. Or, étant donné les très courts délais liés aux présents appels d'offres, nous nous en tenons à cette norme puisqu'elle a déjà été reconnue par le Distributeur lors des derniers appels d'offres.

3.2. Le traitement des systèmes de stockage d'énergie

Dans cet appel d'offres, le Distributeur innove en prévoyant explicitement des systèmes de stockage d'énergie (SSÉ), ce qui est tout à son honneur. Toutefois, le RNCREQ a des réserves quant aux modalités d'inclusion de cette option.

Le Distributeur ne prévoit aucun pointage à l'étape 2 pour l'inclusion d'un tel système¹⁶, mais il annonce qu'il inclura les revenus pour la fourniture de la puissance dans le calcul du prix de l'électricité.

Plus précisément, il indique que « le Distributeur déterminera la valeur de la contribution en puissance des projets avec SSÉ »¹⁷, sans préciser la méthodologie qui sera appliquée. Il indique également que :

Un projet éolien avec SSÉ offrant un délai entre chaque livraison permettant la réalisation de deux appels par jour est susceptible d'offrir une contribution en puissance supérieure à celle d'un projet ne permettant que la réalisation d'un seul appel par jour.¹⁸

Encore une fois, il n'y a aucune indication de comment le délai de livraison se traduira en contribution monétaire pour la livraison de la puissance. Par ailleurs, la présence d'un SSÉ n'exempte pas le projet de l'applicabilité d'un service d'équilibrage.¹⁹

Avec toutes ces incertitudes, en plus des délais très courts pour répondre à l'appel d'offres, il serait surprenant si le Distributeur reçoit un nombre important de soumissions avec SSÉ.

Afin d'encourager les soumissionnaires à offrir du stockage d'énergie, le RNCREQ propose de **rajouter 10 points à la grille d'évaluation pour des soumissions avec un SSÉ de taille importante qui permette deux livraisons par jour**. Le RNCREQ s'en

¹⁶ [B-0094](#), p. 7, R2.5.

¹⁷ [B-0093](#), p. 5, R1.6.

¹⁸ [B-0094](#), p. 12, R4.2.

¹⁹ [B-0094](#), p. 6, R2.1.

remet à la Régie pour choisir les pointages appropriés en fonction de la taille des systèmes.

3.3. La participation autochtone

La grille proposée inclut deux (2) points pour « Consultation avec les Communautés autochtones », de même que cinq (5) points de bonification à la « Participation communautaire » s'il y a une participation autochtone et trois (3) points pour les « Retombées économiques pour les Communautés autochtones ». Le RNCREQ appuie fortement ces innovations et souligne l'importance relative qu'elles occupent dans le pointage total, mais il se préoccupe également de l'absence de détails sur l'attribution de ces points.

Les critères sur la « participation autochtone » et sur les « retombées économiques pour les communautés autochtones » ne semblent pas être modulés en fonction de l'importance de la participation ou des retombées économiques elles-mêmes. Du moins, la preuve déposée par le Distributeur n'élabore aucunement sur comment seront quantifiés ces critères et comment un soumissionnaire se verrait attribuer une partie ou la totalité des points alloués²⁰. Ainsi, nous nous interrogeons à savoir comment deux projets qui favoriseraient la participation autochtone, l'un avec une forte participation et des retombées économiques importantes et un autre avec une participation minimale et des retombées minimales seraient adéquatement différenciés sur la base de ces critères d'évaluation.

3.4. Le coût de l'électricité

Le Distributeur justifie sa proposition de 60 points pour le coût de l'électricité comme suit²¹ :

Le Distributeur considère que la pondération proposée de 60 points au coût de l'électricité et 40 points aux critères non monétaires représente adéquatement un équilibre entre la prise en compte des préoccupations énoncées au Règlement et au Décret et l'article 74.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* qui prévoit que la Procédure d'appel d'offres et d'octroi doit notamment favoriser l'octroi des contrats d'approvisionnement sur la base du prix le plus bas pour la quantité d'électricité et les conditions demandées, en tenant compte du coût de transport applicable.

Le tableau R-1.7 présente l'historique de la répartition des points attribués au critère du coût de l'électricité et aux critères non monétaires pour les appels d'offres éoliens antérieurs du Distributeur.

²⁰ [B-0088](#), p. 11 à 13.

²¹ [B-0089](#), p. 10-11.

**TABLEAU R-1.7 :
HISTORIQUE DE LA RÉPARTITION DES POINTS PAR APPELS D'OFFRES ÉOLIEN**

	A/O 2023-01	A/O 2021-02	A/O 2013-01	A/O 2009-02	A/O 2005-03	A/O 2003-02
Critères non monétaires	40	40	65	70	55	65
Coût de l'électricité	60	60	35	30	45	35
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Le Distributeur souhaite rappeler certains éléments de contexte justifiant les pondérations des appels d'offres A/O 2013-01 et A/O 2009-02 antérieurs.

L'A/O 2013-01 découlait de l'adoption par le gouvernement du Québec du décret n^o 1149-2013 édictant le *Règlement sur un bloc de 450 MW d'énergie éolienne*, lequel indiquait un prix plafond de 9 ¢/kWh pour le prix de la fourniture d'électricité. Cet appel d'offres découlait également du décret n^o 1150-2023 *Concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard d'un bloc de 450 MW d'énergie éolienne*, lequel indiquait notamment qu'un poids très significatif soit attribué aux composantes stratégiques. Ces deux éléments combinés expliquent la pondération alors attribuée de 35 points pour le coût de l'électricité et de 65 points pour les critères non monétaires.

Les décrets liés à l'A/O 2009-02 indiquaient également un prix plafond pour la fourniture d'électricité, ce qui militait en faveur d'une pondération moindre pour le coût de l'électricité.

Selon le RNCREQ, l'argument du Distributeur à l'effet qu'il y avait un prix plafond dans les appels d'offres antérieur à 2021 n'est pas convaincant. Si ce prix plafond n'est plus nécessaire, c'est parce que l'industrie éolienne a atteint une maturité et un niveau de concurrence important. Cela ne justifie pas du tout d'augmenter le pointage réservé aux Coûts de l'électricité à la grille d'analyse, bien au contraire. En augmentant ce pointage pour le Coût de l'électricité, l'effet est de laisser moins de place pour distinguer les soumissionnaires sur la base des autres critères. Ce serait pourtant là toute l'utilité de l'étape 2 du processus de sélection des soumissions puisque de toute façon les projets de faibles coûts seront néanmoins favorisés à l'étape 3.

Dans sa preuve au dossier R-4207-2022, le RNCREQ a déjà explicité en détails les faiblesses du processus de sélection qui favorise déjà beaucoup les projets de faibles coûts au détriment des critères non-monétaires²². Nous n'entendons pas revenir ici sur cette problématique (bien que nous estimions toujours que la procédure d'appel d'offres doive être revue et modernisée), mais si nécessaire, nous renvoyons le lecteur à la section 3.2 de la preuve du RNCREQ dans ce dossier pour mieux saisir pourquoi il n'est

²² Voir la section 3.2 du Mémoire [C-RNCREQ-0012](#) dans le dossier R-4207-2022, aux pages 14 à 23.

pas important d'accorder un grand nombre de points au « Coût de l'électricité » à l'étape 2 du processus de sélection.

Ainsi, le RNCREQ recommande que 20 points soient soustraits du « Coût de l'électricité » et redistribués parmi les critères non monétaires.

Autrement, avec les 60 points attribués selon le coût, comme le propose le Distributeur, un projet de faible coût qui ne gagne aucun point dans la section non monétaire peut facilement se qualifier pour l'étape 3, et ensuite être sélectionné pour l'attribution d'un contrat, uniquement sur la base de ses coûts.

Selon cette proposition, les critères non monétaires devraient totaliser 60 points, alors que les monétaires (« Coût de l'électricité ») en totaliseraient 40. Cette répartition serait conforme à l'approche approuvée par la Régie pour tous les appels d'offres avant 2021.

4. Les parcs éoliens existants²³

Un exemple important de ce besoin d'action concerne les contrats d'approvisionnement en vigueur qui viennent à échéance (dont quatre (4) qui le feront d'ici le 1^{er} décembre 2029 et qui totalisent plus que 430 MW), comme l'indique le tableau suivant²⁴ :

TABLEAU R-2.1 :
CONTRATS D'APPROVISIONNEMENT VENANT À ÉCHÉANCE AVANT LE
1^{ER} DÉCEMBRE 2029

Nom du parc éolien	Puissance contractuelle (MW)	Date d'échéance
Baie-des-Sables	109,5	21 novembre 2026
L'Anse-à-Valleau	100,5	9 novembre 2027
Carleton	109,5	21 novembre 2028
Saint-Ulric - Saint-Léandre	133,3	19 novembre 2029

Le Distributeur précise qu'aucun de ces quatre projets ne se trouve dans les zones admissibles à cet appel d'offres. Le décret gouvernemental est donc muet sur leur destin.

²³ Cette section reprend largement les enjeux décrits à la section 4.2 du mémoire du [C-RNCREQ-0012](#) dans le dossier R-4207-2022.

²⁴ [B-0089](#), p. 12.

La Régie a évidemment la compétence de réfléchir sur le futur de ces projets, et de se demander s'il est dans l'intérêt public qu'ils soient réutilisés si possible ou alors démantelés. **Compte tenu des circonstances, le RNCREQ demande respectueusement à la Régie d'examiner cette question dans son examen du Plan d'approvisionnement.**

Or, il semble évident au RNCREQ que, toute chose étant égale, l'intérêt public serait mieux servi si de telles installations pouvaient continuer à produire de l'électricité plutôt que d'être démantelées. Cela est vrai tant dans une perspective environnementale qu'économique.

Sur le plan environnemental, présumons que la construction de ce parc éolien a comporté son lot d'inconvénients, tant par rapport à la nature qu'aux communautés l'entourant (bruit et nuisance de construction, destruction des milieux naturels, etc.). Démanteler le parc éolien et en construire un nouveau est un non-sens du point de vue environnemental.

C'est aussi un non-sens dans une perspective économique. Même si 100% des équipements doivent être remplacés avec des nouveaux, les coûts associés au développement du site — routes, dalles de béton, interconnexion avec le réseau, etc. — peuvent être évités.

Il y a donc un grand intérêt public à renouveler ces contrats existants. La question est : comment, et à quel prix? Selon notre lecture des contrats originaux, ceux-ci ne comportent pas des clauses de renouvellement.

Cette question n'est pas unique à Hydro-Québec. D'autres services publics canadiens ont dû s'y pencher, et plusieurs sont même en train de le faire en ce moment. À notre connaissance, cela se fait généralement selon des programmes ou des processus de négociation plutôt que par appel d'offres. Par exemple :

- En Colombie-Britannique, BC Hydro a mis en place un programme pour gérer le renouvellement des contrats (le *EPA renewal program*²⁵). Il propose des termes identiques pour l'ensemble des contrats à échéance, avec des prix basés sur les prix à la frontière (le signal de prix horaire utilisé en C-B);
- En Ontario, l'IESO mène un processus de négociation, sous la direction du Ministre de l'énergie²⁶.

²⁵ <https://www.bchydro.com/content/dam/BCHydro/customer-portal/documents/corporate/independent-power-producers-calls-for-power/independent-power-producers/epa-renewal-program-rules.pdf>; et <https://www.bchydro.com/work-with-us/selling-clean-energy/meeting-energy-needs.html>

²⁶ Voir : <https://www.ieso.ca/-/media/Files/IESO/Document-Library/corporate/ministerial-directives/Letter-from-the-Minister-of-Energy-20221005-small-hydro.ashx>; et également: <https://www.ontario.ca/page/directive-order-council-1372022>

- En France, RES, la quatrième entreprises indépendante d'énergie renouvelable, a publié en janvier 2022, son «Guide du Repowering²⁷». Un mode d'emploi pour renouveler ou rééquiper les parcs éoliens incluant les tarifs de rachat.

Au Québec, par contre, il n'y a aucun processus pour gérer le renouvellement des contrats d'approvisionnement du Distributeur.

Les opérateurs d'actifs de production existants sous contrats avec le Distributeur et dont l'échéance du contrat est antérieure au début des livraisons commerciales auraient pu être admissibles à participer aux appels d'offres A/O 2022-01 et -02, avec les mêmes équipements de production, mais ces appels d'offres ont été retirés. Le gouvernement a pris l'orientation de limiter la participation au A/O 2023-01 à des projets dans certaines zones géographiques, afin de faciliter l'interconnexion au réseau de transport, mais sans tenir compte du fait que des projets sur les sites de projets existants n'auraient peut-être pas besoin d'une nouvelle interconnexion.

Les critères sont applicables uniformément à toutes les sources de production admissibles, peu importe si les actifs de production sont existants ou non.

Il est intéressant de noter que HQP a eu une approche très différente lorsque ses contrats de petite hydraulique se sont venus à échéance. Il a plutôt proposé des renouvellements avec des prix fixes autour de 4 cents/kWh, ce qui représentait la valeur de l'énergie pour lui²⁸.

Les autres juridictions mentionnées ci-avant ont toutes essayé de répondre à la même question, à savoir: quel est le juste prix à payer pour permettre que les projets existants continuent de fonctionner, sans créer des profits excessifs ?

Autrement dit, comment doit-on procéder pour s'assurer que le renouvellement des contrats existants se fasse à un prix qui permette d'une part au Distributeur de profiter de la réduction de coûts associée au renouvellement de contrat pour un parc existant, et d'autre part permettre au promoteur de continuer d'opérer et de toucher un profit raisonnable ? La question demeure entière.

Nous invitons donc la Régie à prendre part à cette réflexion importante, notamment en demandant au Distributeur de lui proposer une démarche concernant le renouvellement des contrats pour les projets éoliens existants lorsque cela est possible, souhaitable et peut se faire à des conditions acceptables pour toutes les parties intéressées et l'intérêt public.

²⁷ <https://www.res-group.com/media/343223/guide-du-repowering.pdf>

²⁸ <https://plus.lapresse.ca/screens/efd4b97a-ef8d-429e-abdd-f95bb385a69c%7CYw26PadupnW1.html>

5. Recommandations

Le RNCREQ recommande à la Régie :

1. D'ajouter les exigences minimales suivantes :
 - Le soumissionnaire doit inclure à sa soumission la preuve d'obtention d'une certification à un système de gestion environnemental, ou un engagement à obtenir une telle certification préalablement à l'exécution du contrat;
 - Le soumissionnaire doit inclure à sa soumission l'engagement à obtenir une attestation de l'inscription de son projet dans le système de traçabilité North American Renewables Registry™ (NAR) ou M-RETS® ou tout autre système de traçabilité permettant d'assurer la traçabilité des attributs environnementaux.
2. De modifier la grille d'analyse utilisée à l'étape 2 :
 - En rajoutant une nouvelle sous-section de la section « Développement durable », sous le nom « Mitigation et gestion des impacts environnementaux », qui comporterait :
 - 10 points pour l'obtention de la certification Écologo; et
 - 10 points pour l'inclusion d'un système de stockage d'énergie qui permette deux livraisons par jour (avec des gradations en fonction de la taille des systèmes);
 - En enlevant 20 points pour le Coût de l'électricité;
3. Que la Régie demande au Distributeur de lui proposer une démarche concernant le renouvellement des contrats pour les projets éoliens existants lorsque cela est possible, souhaitable et peut se faire à des conditions acceptables pour toutes les parties intéressées et l'intérêt public.