

ROÉÉ
Regroupement des organismes environnementaux en énergie

Régie de l'énergie

R-4210-2022, phase 3

Hydro-Québec – Demande d'approbation du Plan d'approvisionnement
2020-2029

Rapport d'analyse

par
Jean-Pierre Finet, analyste

pour le
Regroupement des organismes environnementaux en énergie
(ROÉÉ)

Le 4 mai 2023

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DU ROÉÉ	1
INTRODUCTION	3
1.0 LE CADRE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE	4
2.0 CRITÈRES D'ÉVALUATION DES SOUMISSIONS	5
3.0 ADMISSIBILITÉ DES SOUMISSIONS PROVENANT D'ÉQUIPEMENTS DE PRODUCTION DÉJÀ EN SERVICE	7
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	12

PRÉSENTATION DU ROÉÉ

Fondé en 1997, le ROÉÉ représente les intérêts de neuf (9) groupes environnementaux à but non lucratif, notamment auprès de la Régie de l'énergie. En font partie : l'Association madelinienne pour la sécurité énergétique et environnementale (AMSÉE) ; l'Association québécoise des médecins pour l'environnement (AQME) ; Canot Kayak Québec ; Écohabitation ; la Fondation Coule pas chez nous ; Fondation Rivières ; Nature Québec ; le Regroupement pour la surveillance du nucléaire (RSN) ; et le Regroupement vigilance hydrocarbure Québec (RVHQ) .

Les interventions du ROÉÉ reposent sur les principes et objectifs suivants :

- 1) La protection de l'environnement, la conservation des milieux naturels essentiels à la vie et l'utilisation durable des ressources ;
- 2) La primauté de la conservation et de l'efficacité énergétique sur toute autre forme de production d'énergie et la restriction de la production supplémentaire uniquement aux cas où celle-ci est justifiée. Dans ces cas, recourir aux nouvelles formes d'énergie renouvelable ;
- 3) La réduction de l'utilisation de combustibles fossiles, qu'ils soient issus de gisements conventionnels ou non conventionnels, et l'élimination du nucléaire ;
- 4) La réduction de la consommation d'énergie ainsi que des émissions de gaz à effet de serre, notamment à travers des choix de consommation plus judicieux ;
- 5) L'équité sociale aux niveaux intra et intergénérationnels ;
- 6) La mise en place au Québec de politiques, de lois et de mesures de régulation qui favorisent des choix d'investissements et de consommation environnementalement judicieux, économiquement et socialement avantageux et permettant la transition vers une économie durable ;
- 7) L'application de mécanismes transparents et démocratiques à l'intérieur des processus de prise de décision ;
- 8) La préservation de l'indépendance de la Régie de l'énergie et l'inclusion des activités de production en tant qu'activité réglementée par la Régie de l'énergie, ainsi que la réinstauration d'un processus de planification intégrée des ressources (PIR) ;
- 9) La fourniture de services énergétiques à juste coût, en internalisant les coûts environnementaux dans une perspective de planification intégrée des ressources, tout en limitant les impacts sociaux ;

10) La maximisation de l'éducation et de la participation du public quant aux questions énergétiques et leurs impacts.

Le respect de ces principes et objectifs se traduit par des analyses, des preuves et des prises de position du ROÉÉ dans les dossiers de la Régie qui sont uniques et distinctes de l'apport des autres groupes, tant environnementaux que de consommateurs.

INTRODUCTION

De façon générale, le ROEÉ est favorable à la filière éolienne dans la mesure où les considérations environnementales sont respectées dans le choix des fournisseurs aux fins des appels d'offres et que le processus règlementaire qui se rattache aux appels d'offres est respecté dans son intégrité.

Le 20 mars 2023, Hydro-Québec dépose sa « 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 1 500 MW d'énergie éolienne (A/O 2023-01) (B-0050). »

Le 22 mars, la Régie publie un Avis aux intéressés reconnaissant d'office tous les intervenants qui ont été préalablement reconnus dans le cadre de la phase 1 du dossier R-4210-2022, incluant le ROEÉ, et prévoit un calendrier procédural avec audience publique (A-0023).

Le 24 mars 2023, la Régie annule l'audience prévue et décide de traiter le dossier par voie de consultation (A-0028).

Le même jour, la Régie dépose sa demande de renseignements no.3 (A-0030), à laquelle Hydro-Québec répond le 13 avril (B-0089).

Le présent document présente l'analyse et les recommandations du ROEÉ relativement à la demande déposée par Hydro-Québec.

1.0 LE CADRE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE

La présente requête d'Hydro-Québec fait suite au *Règlement concernant le lancement d'un appel d'offres par Hydro-Québec d'un bloc de 1 500 mégawatts (MW) d'énergie éolienne* pour lequel le ROÉÉ a transmis ses commentaires dans le cadre d'une consultation expéditive de 10 jours (Pièce C-ROÉÉ-0010).

Dans ses commentaires, le ROÉÉ se disait préoccupé par le processus improvisé du ministre et le danger que le règlement proposé ne fasse obstacle au respect réel par Hydro-Québec et par la Régie de l'énergie des exigences des articles 72 et 74.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie (LRÉ).

Selon le ROÉÉ, le lancement de l'appel d'offres effectué par Hydro-Québec le 31 mars 2023 avant que la Régie ait pu analyser et rendre une décision à l'égard de la grille des critères de sélection des appels d'offres constitue un manquement aux obligations prévues aux articles 72 et 74.1 de la LRÉ et doit absolument être adressé par la Régie étant donné l'éventuelle croissance de la filière éolienne et la multiplication des appels d'offres dans les années à venir.

2.0 CRITÈRES D'ÉVALUATION DES SOUMISSIONS

En réponse à la question 1.2 de la DDR no.3 de la Régie qui demandait à Hydro-Québec d'expliquer le retrait du critère d'« Existence d'un système de certification environnementale » de la grille proposée, Hydro-Québec répond :

« 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 RegistryTM (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 RegistryTM (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, 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 RegistryTM (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. » (Nous soulignons)

Tout d'abord, le ROÉÉ précise qu'un critère de sélection sur le développement durable ne saurait exclure des considérations environnementales, une des trois composantes de la définition du développement durable¹, avec les considérations économiques et sociales.

¹ Loi sur le développement durable, RLRQ, c. D-8.1.1., art. 2

D'autre part, l'intégration des considérations environnementales en tant que « modalités contractuelles » démontre bien que ces considérations qui prévalaient lors des appels d'offres lancés dans le cadre du dossier R-4207-2022 étaient bel et bien d'insuffisantes formalités, tel que le faisait valoir le ROÉÉ dans sa preuve déposée dans ce même dossier². Les considérations environnementales devraient être un critère considéré en amont plutôt que de simples formalités en aval qui pourraient être négociées une fois les fournisseurs retenus au terme de l'appel d'offres.

C'est pourquoi le **ROÉÉ recommande que la Régie exige qu'Hydro-Québec inclue de véritables critères environnementaux concernant les superficies déboisées et la qualité de ces boisés, la biodiversité des lieux convoités, les longueurs de chemins d'accès requis, les distances minimales par rapport aux résidences et la protection des paysages patrimoniaux et y accorde un minimum de 2 points. (Recommandation no. 1)**

² R-4207-2022, C-ROÉÉ-0008, page 13.

3.0 ADMISSIBILITÉ DES SOUMISSIONS PROVENANT D'ÉQUIPEMENTS DE PRODUCTION DÉJÀ EN SERVICE

Quatre (4) contrats d'approvisionnement représentant un total de 452.8 MW de puissance contractuelle viennent à échéance avant le 1^{er} décembre 2029, soit avant les dates garanties de début des livraisons d'électricité admissibles³.

En réponse à la question 2.2 de la DDR no.3 de la Régie qui demandait à Hydro-Québec de confirmer, ou infirmer, que les fournisseurs d'énergie éolienne concernés par ces contrats seraient en mesure, à partir de parcs existants, de participer à l'A/O 2023-01, Hydro-Québec répond par la négative :

« Pour être admissible à participer à l'appel d'offres A/O 2023-01, le projet de parc éolien soumis doit se conformer à l'ensemble des exigences de l'appel d'offres. Notamment, l'emplacement du poste électrique du projet doit permettre le raccordement du parc éolien dans l'une des zones admissibles identifiées au document d'appel d'offres. Le Distributeur constate qu'aucun parc éolien présenté au tableau R-2.1 ne se situe dans l'une ou l'autre des zones admissibles. Ce faisant, il confirme que ces projets ne sont donc pas admissibles à participer à l'appel d'offres. » (Nous soulignons)

Le ROÉÉ présume que cette réponse n'était pas celle à laquelle s'attendait la Régie dont les quatre sous-questions qui suivaient cette réponse étaient toutes basées sur l'expectative d'une réponse moins intransigeante d'Hydro-Québec.

Le ROÉÉ est étonné de constater cette réponse et est d'avis qu'au contraire, ces contrats d'approvisionnements devraient tous être admissibles à participer à l'appel d'offres 2023-01, considérant le savoir-faire et l'expérience acquise par ces précédents soumissionnaires.

Plusieurs raisons motivent la position du ROÉÉ. Tout d'abord, nous considérons que l'appel d'offres d'Hydro-Québec lancé le 31 mars 2023 va à l'encontre de l'esprit et des objectifs poursuivis par le décret 214-2023 du 8 mars 2023 qui précise que :

« 1. Il y aurait lieu que le distributeur d'électricité puisse conduire avec célérité le processus d'appel d'offres relatif au bloc d'énergie visé dans le but de sélectionner des projets avant la fin de l'année 2023 et de conclure des contrats d'approvisionnement en électricité, au plus tard le 30 avril 2024, pour des projets visant un raccordement au réseau principal d'Hydro-Québec dans les zones identifiées par Hydro-Québec entre le 1^{er} décembre 2027 et le 1^{er} décembre 2029,

³ B-0089, page 12, Tableau R-2.1.

et ce, afin d'assurer la satisfaction d'une partie des besoins en électricité des marchés québécois à compter du 1er décembre 2027;

2. Il y aurait lieu d'assurer un approvisionnement énergétique à long terme et au meilleur coût tout en favorisant les retombées sociales et économiques dans les milieux d'accueil et l'ensemble du Québec. Il y aurait également lieu de minimiser les impacts des projets sur les terres et activités agricoles, notamment en s'inspirant des principes d'intervention, méthodes et mesures prévus dans le Cadre de référence relatif à l'aménagement de parcs éoliens en milieux agricole et forestier d'Hydro-Québec;

3. Il y aurait lieu qu'un projet déposé dans le cadre de l'appel d'offres pour satisfaire en totalité ou en partie aux besoins du bloc d'énergie éolienne soit raccordé à l'intérieur des zones identifiées par Hydro-Québec, de manière à pouvoir réaliser des analyses préliminaires qui seront de nature à réduire les délais de traitement pour déterminer les coûts de transport à l'étape de l'analyse des soumissions et à permettre le raccordement des projets entre le 1er décembre 2027 et le 1er décembre 2029. »⁴ (Nous soulignons)

À notre avis, en référant aux zones identifiées par Hydro-Québec, le décret vise tout d'abord à permettre à Hydro-Québec d'assurer des approvisionnements suffisants en temps opportun au meilleur coût. Le décret n'exclut ni explicitement ni implicitement que des soumissions provenant d'équipements de production actuellement en service qui rencontrent les préoccupations du gouvernement ne puissent être admissibles dans le cadre de l'appel d'offres présentement à l'étude.

Au contraire, l'intention du gouvernement est que les projets de ce nouvel appel d'offres soient tous situés dans des secteurs où le réseau de transport électrique de la société d'État est accessible :

« Québec met la table afin de satisfaire l'appétit pour les kilowatts des consommateurs tant résidentiels qu'industriels, institutionnels et commerciaux.

À peine 24 heures après qu'Hydro-Québec eut annoncé sept projets retenus, éoliens pour la plupart, pour la production de 1300 mégawatts, le ministre de l'Économie et de l'Énergie, Pierre Fitzgibbon, a annoncé jeudi un nouvel appel d'offres d'Hydro-Québec pour 1500 mégawatts supplémentaires d'énergie éolienne.

⁴ B-0089, page 21.

Le plus facile d'abord

S'adressant aux participants d'un forum organisé par l'Association de l'industrie électrique du Québec, M. Fitzgibbon a précisé que le besoin d'électricité au Québec est pressant et que les projets de ce nouvel appel d'offres seront tous situés dans des secteurs où le réseau de transport électrique de la société d'État est accessible.

L'énergie, qui devra être disponible entre le 1er décembre 2027 et le 1er décembre 2029, se traduira par une puissance d'environ 4,7 TWh à l'horizon 2029.

En mêlée de presse par la suite, M. Fitzgibbon a précisé que la proximité exigée vise à aller au plus urgent, ce que l'on ne peut pas faire dans les vastes territoires nordiques : "J'étais en territoire inuit la semaine dernière. Il y a du vent, mais les lignes de transmission, il faut les augmenter".

Plus loin, plus tard

"Avec Hydro-Québec, on regarde deux choses : quels sont les projets qu'on peut faire rapidement pour les connecter sur le réseau – ce qu'on a vu aujourd'hui et il y en aura d'autres – mais en plus de ça, il faut aller dans le territoire plus lointain et travailler sur les lignes de transmission [...] On regarde où on peut mettre des éoliennes avec beaucoup de vent et comment on va les connecter, ce qui va requérir des investissements. Il va falloir travailler sur des projets de lignes de transmission", a-t-il reconnu.

Pierre Fitzgibbon a rappelé à son auditoire et répété par la suite en mêlée de presse que l'époque des surplus est terminée et que la croissance de la demande est inévitable dans un contexte d'électrification, de transition énergétique et de décarbonation de l'économie.

Une demande pressante

M. Fitzgibbon n'a pas manqué de rappeler que le chiffre de 23 000 MW de demandes provenant de la grande industrie représente un trop gros morceau pour Hydro-Québec.

« Présentement, on n'a pas cette capacité, donc il faut choisir. Quand on parle, par exemple, de gros projets industriels, je parle à tous les joueurs et je leur dis que ce n'est pas disponible maintenant, mais ça va l'être un jour. »

— Une citation de Pierre Fitzgibbon, le ministre de l'Économie et de l'Énergie

L'objectif du gouvernement à court terme est de doubler la puissance installée en éolien au Québec. Plus de 40 parcs éoliens, représentant près de 4000 MW d'énergie éolienne, sont en service actuellement au Québec. Cet objectif est toutefois beaucoup plus ambitieux à long terme et vise à quadrupler cette puissance d'ici 15 ans.

La nécessaire acceptabilité sociale

D'après Pierre Fitzgibbon, l'acceptabilité sociale devrait être au rendez-vous, puisqu'il entend faire profiter le Québec et les communautés participantes au maximum. Ainsi, les nouveaux projets devront être réalisés avec une participation du milieu local d'environ 50 % et le contenu québécois devra atteindre environ 60 % des dépenses globales. [...] »⁵ (Nous soulignons)

On peut donc constater à la lecture des propos du ministre Fitzgibbon que l'intention du gouvernement est d'exclure du présent appel d'offres le potentiel éolien nordique qui requerrait des investissements considérables en transport d'électricité dont les délais seraient inacceptables considérant la célérité commandée par le décret.

Le ROÉÉ soumet que les équipements de production actuellement en service qui rencontrent les préoccupations du gouvernement relatives au coût, aux délais de raccordement au réseau, et à l'acceptabilité sociale devraient être admissibles à soumissionner dans le cadre du présent appel d'offres, surtout considérant en plus de ces équipements bénéficier d'une performance environnementale documentée et d'un risque financier réduit.

Nous soulignons aussi qu'un objectif du décret est « d'assurer la satisfaction d'une partie des besoins en électricité des marchés québécois à compter du 1er décembre 2027 » et que cet objectif ne représente pas une limite absolue à projets qui pourrait être mise sous contrat à la suite de l'appel d'offres.

Le ROÉÉ soumet qu'au contraire, il ne serait pas souhaitable d'ignorer la possibilité de renouveler l'apport énergétique d'équipements existants qui pourraient autrement être démantelés tel que stipulé dans les clauses contractuelles qui les gouvernent.

Une telle exclusion créerait de facto un précédent pour tous les autres contrats éoliens actuellement en cours et qui viendront à terme jusqu'à l'horizon 2038⁶, ce qui aurait pour effet de priver également les abonnés d'Hydro-Québec de la rente éolienne optimale et de la valeur opérationnelle que représente objectivement la possibilité d'une remise en

⁵ [Québec annonce un nouvel appel d'offres pour 1500 MW d'énergie éolienne](#), Radio-Canada, le 16 mars 2023.

⁶ Par exemple, le parc éolien Nicolas-Riou, voir Pièce B-007Z, p.15.

puissance à moindre coût de tous les projets actuellement en service qui se trouveraient privés de répondre à de nouveaux appels d'offre éoliens que lancerait Hydro-Québec sans la période 2023-2038, en supposant que la procédure d'appels d'offre persistera jusqu'en 2038.

Enfin, tel qu'indiqué dans la référence i) de la question 2.1 de la DDR no.3 de la Régie, le ROÉÉ rappelle qu'Hydro-Québec indiquait que : « Dans la mesure où les soumissions sont conformes à l'ensemble des modalités et des critères des appels d'offres, le Distributeur confirme que celles-ci sont admissibles. », et que la même logique devrait prévaloir en l'instance. Ainsi, nous sommes d'avis qu'Hydro-Québec devrait procéder à l'analyse individuelle de ces soumissions au même titre que toute autre soumission qui sera déposée, et que les grilles devraient s'appliquer quel que soit le projet soumis.

Compte tenu de ce qui précède, le **ROÉÉ recommande à la Régie d'exiger qu'Hydro-Québec considère comme admissible les soumissions provenant d'équipement de production actuellement en service qui rencontrent les préoccupations du gouvernement (Recommandation no. 2) et qu'Hydro-Québec considère la quantité de 1500 MW au décret comme étant une cible et non une limite qui sera établie en fonction de la décision à être rendue dans le Plan d'approvisionnement 2023-2032 par la Régie. (Recommandation no. 3)**

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Recommandation no. 1

Le ROEÉ recommande que la Régie exige qu'Hydro-Québec inclue de véritables critères environnementaux concernant les superficies déboisées et la qualité de ces boisés, la biodiversité des lieux convoités, les longueurs de chemins d'accès requis, les distances minimales par rapport aux résidences et la protection des paysages patrimoniaux et y accorde un minimum de 2 points.

Recommandation no. 2

Le ROEÉ recommande à la Régie d'exiger qu'Hydro-Québec considère comme admissible les soumissions provenant d'équipement de production actuellement en service qui rencontrent les préoccupations du gouvernement.

Recommandation no.3

Le ROEÉ recommande à la Régie qu'Hydro-Québec considère la quantité de 1500 MW au décret comme étant une cible et non une limite qui sera établie en fonction de la décision à être rendue dans le Plan d'approvisionnement 2023-2032 par la Régie.