

ROÉÉ
Regroupement des organismes environnementaux en énergie

Régie de l'énergie

R-4110-2019, phase 3

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

Rapport d'analyse

par

Bertrand Schepper, consultant
Bernard Saulnier, consultant
Gabrielle Champigny, avocate

avec la participation de
Jean-Pierre Finet, consultant

pour le

Regroupement des organismes environnementaux en énergie

(ROÉÉ)

Le 30 novembre 2021

Table des matières

PRÉSENTATION DU ROÉÉ.....	1
INTRODUCTION	3
1.0 Commentaires préliminaires sur la procédure d'appel d'offres et d'octroi (PAOO).....	5
1.1 La notion de « demande nette »	5
1.2 Le produit 480 MW ÉR: un obstacle économique inéquitable pour les énergies de flux des filières éoliennes, PV, de la petite hydraulique et de la biomasse forestière résiduelle.....	6
1.2.1 Profil recherché: « 480 MW en base en hiver ».....	10
1.3 Discretion d'Hydro-Québec dans les étapes subséquentes	13
2.0 Commentaires préliminaires sur la grille d'évaluation du bloc de 480 MW d'énergie renouvelable	14
3.0 Commentaires spécifiques sur la grille d'évaluation du bloc de 480 MW d'énergie renouvelable	15
3.1 Critère de développement durable	15
3.1.1. Indicateurs environnementaux (GES, CRG, rejets thermiques et système de certification environnementale).....	16
3.1.2. Proportion de combustible non renouvelable utilisé	17
3.1.3. Indicateur à caractère social	22
3.2 Critère de flexibilité	23
4.0 Clause de renouvellement	23
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	26

PRÉSENTATION DU ROÉÉ

Fondé en 1997, le ROÉÉ représente les intérêts de huit (8) 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) ; 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 distincts de l'apport des autres groupes, tant environnementaux que de consommateurs.

INTRODUCTION

Le 10 septembre 2021, Hydro-Québec dépose une demande d’approbation des grilles de pondération des critères d’évaluation des soumissions pour les appels d’offres de 480 MW d’énergie renouvelable et de 300 MW d’énergie éolienne et d’une clause de renouvellement aux contrats (ci-après : « **Demande** »)¹, le tout en vertu de l’article 74.1 de la *Loi sur la Régie de l’énergie* (ci-après : « **LRÉ** »)².

Le 22 septembre 2021, la Régie décide de traiter la demande par voie de consultation et reconnaît d’office tous les intervenants ayant été reconnus comme tels lors de la phase 1 du dossier R-4110-2019, ce qui comprend le ROÉÉ³.

Le 5 octobre 2021, conformément aux indications de la Régie, le ROÉÉ indique à la Régie qu’il participera à l’examen de la phase 3 et énonce les sujets sur lesquels il souhaite intervenir⁴.

Le 13 octobre 2021, une séance de travail d’une journée est tenue en présence des représentants d’Hydro-Québec, du personnel de la Régie, des intervenants et des personnes intéressées.

Le 22 octobre 2021, la Régie rend la décision procédurale D-2021-136, par laquelle elle permet notamment au ROÉÉ d’intervenir dans le cadre de la présente phase 3. Elle établit du même coup le cadre d’analyse de la Demande, permettant ainsi aux participants de fournir leurs commentaires et recommandations à l’égard de trois sujets :

- les grilles de pondération des critères d’évaluation des soumissions pour les appels d’offres du bloc de 480 MW d’énergie renouvelable et du bloc de 300 MW d’énergie éolienne, utilisée à la seconde étape du processus de sélection conformément à la *Procédure d’appel d’offres et d’octroi pour les achats d’électricité*;
- le principe d’une clause de renouvellement aux contrats;
- les autres aspects de la Procédure applicable aux appels d’offres et d’octroi pour les achats d’électricité⁵.

Dans le présent mémoire, le ROÉÉ présente à la Régie ses commentaires et recommandations sur ces sujets en se concentrant plus particulièrement sur la grille d’évaluation des soumissions pour les appels d’offres du bloc de 480 MW d’énergie renouvelable. À travers les différents paramètres analysés, la position générale que défend le ROÉÉ relativement à cette grille est qu’elle semble favoriser certains joueurs,

¹ B-0190.

² RLRQ, c. 6.01.

³ A-0082.

⁴ C-ROÉÉ-0054

⁵ D-2021-136, par. 29.

notamment la filière sœur du distributeur, soit Hydro-Québec dans ses activités de production, et la centrale au gaz de Bécancour détenue par TC Énergie.

Ce mémoire est constitué de 4 parties : (1) les commentaires préliminaires du ROÉÉ entourant la procédure d'appel d'offre sur les énergies renouvelable qui mène à la création des grilles d'évaluation ; (2) des commentaires généraux sur la grille d'évaluation du bloc de 480 MW d'énergie renouvelable ; (3) des commentaires plus spécifiques sur certains critères de cette même grille ; et (4) des commentaires sur le principe d'une clause de renouvellement au contrat.

1.0 Commentaires préliminaires sur la procédure d'appel d'offres et d'octroi (PAOO)

Au cours de la Phase 3, l'examen des grilles de pondération des produits recherchés par chacun des deux appels d'offres (ci-après : « AO ») projetés impose de mettre en perspective l'arrimage fonctionnel qui existe entre les spécifications des deux produits distincts que recherche Hydro-Québec et les sources de production appelées à les combler dans l'équilibre offre-demande du Plan d'approvisionnement examiné dans le présent dossier.

Ces produits sont présumés répondre à la trame des besoins en énergie et en puissance d'Hydro-Québec dès l'année 2026. À ce titre, l'examen des complémentarités et de l'arrimage fonctionnel de ces produits dans l'équilibre offre-demande des besoins en électricité du marché intérieur du Québec fait implicitement partie du cadre d'analyse préalable à toute discussion éclairée sur les grilles de pondération. Les grilles de pondération doivent viser à assurer le traitement équitable des filières susceptibles de contribuer utilement et à moindre coût à la fourniture des produits recherchés par Hydro-Québec. Cela doit être réalisé de manière à tenir compte efficacement et équitablement de l'état réel de la compétitivité économique des approvisionnements en énergie en provenance de filières d'énergie renouvelable et plus respectueuses des impératifs climatiques et environnementaux dans le système énergétique actuel du Québec. Cet exercice doit également prendre la pleine mesure de la complémentarité qui peut exister entre les approvisionnements recherchés et la diversité des moyens de gestion de l'équilibre offre-demande déjà inscrits au Plan.

1.1 La notion de « demande nette »

L'examen de la Phase 3 est indissociable de l'analyse que fait Hydro-Québec des mouvements d'énergie qui ont cours dans le système électrique québécois. À cet égard, le ROEÉ souhaite rappeler l'intérêt de la notion de « demande nette » dans la recherche de l'équilibre offre-demande de la zone d'équilibrage du Québec.

La demande nette est, par définition, la différence entre la demande d'électricité variable du marché intérieur et la production, variable également, des nouvelles filières renouvelables qui sont en service à proximité des communautés du Québec ce qui est le cas pour la grande majorité des projets éoliens, solaires photovoltaïques (ci-après : « PV »), de la petite hydraulique et de la biomasse en service au Québec. La demande nette permet donc de déterminer le niveau de production qui reste à fournir, principalement par les grands complexes hydroélectriques dont les réservoirs permettent de retenir des volumes d'eau, alors que des centrales éoliennes, par exemple, répondent à une partie de la demande régionale du Québec. Cela permet de tirer profit de la complémentarité naturelle des nombreux moyens de gestion de l'équilibre offre-demande en énergie et en puissance à

travers la grande flexibilité qu'apportent notamment les centrales hydro-électriques à réservoir en service pour la zone d'équilibrage du Québec. Ainsi, durant des pointes quotidiennes d'hiver au Québec, ou encore sur les marchés voisins en été, les volumes d'eau retenus en réservoir grâce aux approvisionnements fournis par des sources d'électricité variables, peuvent être mis en valeur au moment opportun de manière profitable par la flexibilité d'exploitation que permettent les actifs de production du parc hydroélectrique du Québec. Dans cette synergie des moyens d'approvisionnement en électricité verte du Québec, les nouvelles sources d'électricité renouvelable sont directement et physiquement les alliés naturels des centrales hydroélectriques à réservoir. La demande nette se traduit, pour le système électrique québécois, par une plus grande flexibilité d'exploitation des apports hydrauliques naturels stockés dans les réservoirs annuels et multi-annuels d'Hydro-Québec, que les centrales de production de la société d'État transforment en électricité au gré des besoins de l'équilibre offre-demande du marché intérieur du Québec en temps réel, été comme hiver⁶.

Avec à l'esprit cette représentation collaborative des mouvements d'énergie qui est au cœur de la planification des moyens d'assurer l'équilibre offre-demande en électricité du Québec, le ROÉÉ identifie dans la sous-section suivante les obstacles considérables que la grille d'AO pour le bloc de 480 MW d'énergie renouvelable (ci-après « **480 MW ÉR** ») crée, dans la forme actuelle du profil défini par HQ, pour l'intégration à moindre coût des nouvelles sources renouvelables d'électricité, notamment l'éolien, le solaire et la biomasse forestière résiduelle. Ces obstacles sont bien présents dans la grille d'évaluation.

1.2 Le produit 480 MW ÉR: un obstacle économique inéquitable pour les énergies de flux des filières éoliennes, PV, de la petite hydraulique et de la biomasse forestière résiduelle

La forme inhabituelle du produit 480 MW ÉR recherché par HQ n'est apparue qu'au moment du dépôt de la demande d'HQ qui a donné lieu à la Phase 3 du présent dossier le 10 septembre 2021 : « Au moyen de l'appel d'offres de 480 MW, le Distributeur souhaite conclure un ou des contrats d'approvisionnement de long terme en électricité renouvelable lui procurant une contribution de 480 MW en puissance à la pointe et de 1,4 TWh en énergie en période hivernale, soit du 1^{er} décembre au 31 mars de l'année suivante. » (B-0191, p.5 de 26, L 23-26).

Le ROÉÉ observe que le *Décret 1441-2021* et le *Règlement sur un bloc de 480 MW d'énergie renouvelable* publié le 17 novembre 2021⁷ (ci-après : « **Règlement** ») ne

⁶ Voir à cet égard : Forcione, A., « Bilan de l'intégration de l'éolien au système électrique québécois à la fin 2015 », Rapport IREQ-20116-0059, mai 2016, Section 3.1.3.1, p. 49-50.

⁷ Décret 1441-2021 et *Règlement sur un bloc de 480 mégawatts d'énergie renouvelable*, 17 novembre 2021, en ligne : <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=75952.pdf>

contient aucune information sur la durée contractuelle visée, sur la quantité d'énergie annuelle qui y est associée, ou sur le fait que cette puissance s'appliquerait exclusivement durant la période hivernale⁸.

On peut certainement admettre que c'est là le profil des approvisionnements que recherche Hydro-Québec, mais il importe de reconnaître également que ce profil strictement hivernal néglige singulièrement la valeur des complémentarités naturelles que les caractéristiques spécifiques de ces filières variables apportent au système électrique du Québec à travers le mécanisme de la demande nette dans l'exploitation des grandes centrales hydroélectriques du Québec. Le profil hivernal recherché par HQ ne reflète en rien les caractéristiques naturelles des approvisionnements annuels en électricité provenant de ces filières.

Le ROÉÉ soumet respectueusement à la Régie que les spécifications de l'approvisionnement « 480 MW en base en hiver » désavantagent structurellement la contribution naturelle des nouvelles filières renouvelables variables

Les seules informations à caractère technique concernant le Bloc 480 MW ÉR se trouvent à l'article 1 du Décret 1441-2021 :

« Aux fins de l'établissement des coûts de fourniture de l'électricité visé à l'article 52.2 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01), du plan d'approvisionnement prévu à l'article 72 de cette loi et de l'appel d'offres du distributeur d'électricité prévu à l'article 74.1 de cette loi, un bloc d'énergie renouvelable d'une capacité de 480 MW de contribution en puissance et l'énergie associée doit être raccordée au réseau principal d'Hydro-Québec.

La part de production variable du bloc visé au premier alinéa est assortie d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration de l'énergie dont la production est variable souscrite par le distributeur d'électricité auprès d'Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité ou d'un autre fournisseur d'électricité québécois. »⁹ (Nous soulignons.)

Le ROÉÉ est d'avis que le profil hivernal défini par Hydro-Québec¹⁰ représentera un obstacle économique majeur pour la compétitivité et la rentabilité des projets des nouvelles sources renouvelables. Ce sera notamment le cas pour la filière éolienne qui possède pourtant une caractéristique de production hivernale particulièrement avantageuse pour contribuer à l'effacement de la demande de chauffage électrique sur le marché intérieur (et aux reports de production hydroélectrique que représente cette économie conséquente, dans les réservoirs du Producteur, de volumes d'eau non turbinés).

⁸ B-0191, Annexe A, Projet de règlement Bloc de 480 MW d'Énergie Renouvelable, 2^e colonne, p.15, et p.16

⁹ B-0191, Annexe A, p.16

¹⁰ B-0191, p. 5, lignes 23 à 26.

Selon la compréhension du ROEE, Hydro-Québec a refusé jusqu'ici de s'engager spécifiquement à acheter la production d'électricité éolienne qui se situerait en dehors de la période hivernale, c'est à dire 8 mois par année; cette position a été réitérée dans la réponse du distributeur à la DDR n°9 de la Régie¹¹. L'exclusion ainsi prescrite par Hydro-Québec concerne la majeure partie de la production annuelle typique des filières éoliennes, PV et Petite hydraulique au Québec. Le ROEE soumet respectueusement à la Régie que cette intention d'imposer ce produit strictement hivernal de puissance ferme en continu pendant 121 jours à chaque année d'un contrat de durée indéterminée constitue à sa face même une barrière économique qui privera d'emblée toutes les filières renouvelables exploitant les sources d'énergie de flux d'un traitement économique équitable dans le cadre de cet appel d'offres. Le profil des livraisons que dessine HQ est celui qui est naturellement associé à une centrale de type « base et cyclable » adossée à des stocks d'énergie (gazoduc ou stockage local d'hydrocarbures et/ou réservoir hydraulique, annuel ou multiannuel).

Il est possible d'estimer l'ampleur de l'obstacle économique que devrait surmonter concrètement, par exemple, un promoteur éolien qui tenterait de répondre aux exigences du produit hivernal recherché par HQ par rapport à une centrale thermique strictement hivernale opérant au GNR. Dans sa réponse à la question 2.1 de la DDR n°8 de la Régie, Hydro-Québec fournit les données qui permettent de calculer ce fossé économique :

« compte tenu de la diversité des types de produits pouvant être soumis à l'appel d'offres pour le 480 MW [...] un ajout de 1200 MW de puissance éolienne installée à partir de l'hiver 2027 [...] procurerait la livraison de 3,7 TWh d'énergie annuellement, dont 1,4 TWh d'énergie en hiver en supposant un facteur de production de 35 % annuellement (40 % en hiver) »¹²

Ainsi, pour pouvoir comptabiliser 1,4 TWh d'énergie éolienne livrée en hiver selon les prescriptions imposées actuellement par les livraisons du 480 MW ÉR, un promoteur devrait investir dans une centrale éolienne de 1200 MW et accepter de sacrifier 62 % de sa production annuelle normale d'électricité verte, soit 2,3 des 3,7 TWh du productible annuel de son investissement. Cette situation constitue la conséquence directe du choix d'Hydro-Québec de refuser d'acheter toute production de source éolienne entre le 1er avril et le 30 novembre de chaque année pendant 20 à 30 années. Le même enjeu existe pour les filières PV, de petite hydraulique ou de biomasse forestière résiduelle. Accepter de telles conditions de « compétition » implique, pour reprendre l'exemple éolien, qu'un promoteur d'énergie éolienne devrait hausser le prix de vente de sa production à 2,64 fois ce qu'il serait si Hydro-Québec achetait toute la production annuelle de cet investissement de production éolienne. La rentabilité d'un investissement éolien qui accepterait de livrer 1,4 TWh de livraisons contractuelles exclusivement hivernales en serait donc substantiellement affectée.

¹¹ B-0232, p. 5 à 7 (réponses aux questions 1.1 et 2.1).

¹² B-0201, p. 10

Le ROEÉ soumet respectueusement à la Régie que les perspectives commerciales restreintes qui découlent de tels approvisionnements n'ont rien d'hypothétiques, contrairement aux affirmations réitérées par Hydro-Québec à la Régie, en séance de travail et à nombre de questions des intervenants. Le ROEÉ soumet à la Régie que ce qui émane des caractéristiques du produit recherché par Hydro-Québec pour le 480 MW ÉR est extrêmement préoccupant puisqu'en provoquant une hausse fatale du prix des soumissions des nouvelles filières renouvelables, HQ crée les conditions d'un biais tarifaire qui nuira directement au déploiement à moindre coût de ces nouvelles filières au Québec et à leur contribution aux ambitions de décarbonation du Québec.

En réponse à la question 24 du ROEÉ, qui portait sur les avantages et les inconvénients en termes de gestion de risques de ne conclure qu'un seul contrat plutôt que plusieurs contrats de puissance au terme de l'AO, Hydro-Québec expliquait :

« Le Distributeur ne peut se prononcer sur une telle situation hypothétique. Le Distributeur aura, au moment opportun, à sélectionner la meilleure combinaison composée d'un ou plusieurs projets pour répondre à ses besoins. »¹³

En complément à cette réponse, suite à la contestation de celle-ci par le ROEÉ, le distributeur écrit :

« Le Distributeur réitère sa réponse. Il ajoute que l'essentiel est d'être en mesure de combler les quantités recherchées à la suite de la réception d'offres compétitives et créatives. La possibilité, ou non, de même que l'intérêt de conclure un seul contrat plutôt que plusieurs dépendront des soumissions reçues. De ce fait, la question de l'intervenant est clairement hypothétique. »¹⁴

Compte tenu des connaissances et des savoir-faire qui sont à la disposition d'HQ pour assurer à moindre coût l'équilibre offre-demande en électricité dans la zone d'équilibrage du Québec, cette invitation que fait Hydro-Québec aux promoteurs de soumettre des « offres compétitives et créatives » pour répondre à ce profil défini étroitement n'annonce rien de favorable pour le déploiement des nouvelles filières renouvelables au Québec.

Bref, le produit 480 MW ÉR introduit dans le paysage énergétique québécois un biais économique particulièrement défavorable pour la filière éolienne. Le produit recherché par Hydro-Québec sous-estime de manière très significative les atouts (économiques et synergiques) que la production éolienne apporte au système électrique québécois, à la fois pour HQP dans sa gestion courante des réservoirs hydrauliques et pour les régions et les communautés du Québec dans l'accueil de solutions énergétiques de proximité autour de l'architecture de ressources énergétiques distribuées (production et stockage d'énergie à l'échelon régional et local).

¹³ B-0218, p. 14.

¹⁴ B-0221, p. 5

Pour les projets d'investissements dans de nouvelles filières renouvelables, l'impact direct du produit hivernal associé au 480 MW ÉR aurait comme résultat de réduire totalement la possibilité pour un soumissionnaire de pouvoir rentabiliser son projet en comptant sur la vente de sa production annuelle, ce qui a été jusqu'ici le cas pour toutes les filières renouvelables au Québec et ailleurs dans le monde.

Le ROÉÉ soumet respectueusement à la Régie que l'AO 480 MW ne reflète rien de la réalité documentée des contributions et des synergies naturelles apportées au système électrique par les approvisionnements provenant des sources renouvelables dans la recherche de l'équilibre offre-demande. Il appartient à une conception des filières considérées comme des entités totalement indépendantes entre elles et sans aucune synergie à faire valoir par elles-mêmes dans l'exploitation du système électrique québécois. Le cadre commercial du 480 MW ÉR, tel qu'il apparaît aujourd'hui, lèsera lourdement les possibilités de la majorité des nouvelles sources renouvelables au Québec.

1.2.1 Profil recherché: « 480 MW en base en hiver »

Il n'est pas raisonnable de croire que le profil de cet approvisionnement recherché par HQ puisse donner lieu, comme l'a pourtant évoqué à plusieurs reprises HQ, à une combinaison de plusieurs propositions tant sa forme est reconnue comme la première caractéristique opérationnelle des centrales thermiques de base (hydrocarbures), et des centrales hydroélectriques adossées à des réservoirs annuels et multiannuels. En l'occurrence, il est difficile de ne pas reconnaître dans le produit recherché une caractéristique de production parfaitement ajustée aux fonctionnalités d'une turbine à gaz naturel renouvelable qui se trouverait disponible sur le territoire en 2026 pour fournir cet approvisionnement hivernal de puissance fixe. C'est le cas, par exemple, de la centrale de TCE de Bécancour, dont la suspension est planifiée jusqu'à la fin du contrat en 2026¹⁵ et qui serait admissible à l'appel d'offres¹⁶.

Incidemment, aux Tableaux 2.1-B et C de la réponse d'HQ à la demande 2.1 de la DDR No 8 de la Régie, le label qu'utilise HQ pour désigner le produit qu'elle recherche est précisément « 480 MW en base en hiver » (B-0201, p.12 et 13). Selon le ROÉÉ, cela suggère en effet que ce produit rectangulaire hivernal est conçu comme une extrapolation d'un approvisionnement de pointe typique du Bilan en puissance qui s'étendrait à toutes les heures de l'hiver et lui donnerait un maximum de production d'énergie au Bilan d'énergie. Une telle extrapolation s'appelle en effet une centrale de base.

Comme mentionné plus haut, le profil de livraisons exclusivement hivernales qu'Hydro-Québec a défini pour cet appel d'offres 480 MW ÉR était tout à fait inconnu jusqu'ici dans

¹⁵ 2e page du Tableau 3.3 « Description et contribution des approvisionnements existants et prévus », item « Entente de suspension des livraisons de la centrale TCE, p. 24

¹⁶ B-0201, p.22 et 23

les AO précédents d'HQ. Le ROÉÉ soumet respectueusement à la Régie que le problème de ce profil rectangulaire hivernal n'est pas qu'il soit nouveau, mais bien qu'il aurait pour effet direct de : (1) léser les nouvelles filières d'énergie renouvelable à chaque année de plus de la moitié des ventes annuelles associées à leur production énergétique normale à chaque année ; (2) d'amputer la VAN réelle de ces projets au Québec dans la même proportion, les plaçant de manière délibérée en situation de déficit commercial programmé ; et (3) de faire abstraction de la réalité physique documentée des jumelages naturels existant entre l'éolien et les actifs hydrauliques d'Hydro-Québec dans ses activités de production.

Le ROÉÉ souhaite revenir sur la réponse d'HQ à la question 1.6 de sa DDR n°2 visant à comprendre « les raisons du retrait, à l'item « Contrats avec HQP », d'un bloc de 1 000 MW de Capacité de production du Bilan des approvisionnements en puissance du réseau intérieur »¹⁷.

Hydro-Québec répondait :

« Les contrats de base (350 MW) et de cyclable (250 MW) arrivent à échéance à la fin de l'hiver 2026-2027. Avec eux, s'arrête également la possibilité de rappeler l'énergie qui avait été différée, dont la contribution attendue en puissance pour l'hiver 2026-2027 de 400 MW. Ainsi, à l'hiver 2027-2028, seuls restent les 500 MW des contrats découlant de l'A/O 2015-01. »

Il est important d'observer que le rappel d'« énergie différée » auquel est associé, dans la réponse 2.6, « une contribution en puissance pour l'hiver 2026-27 de 400 MW », s'appelle « Puissance rappelée » dans le Tableau R-1.5 intitulé « BILAN DE PUISSANCE DU COMPLÉMENT DE PREUVE DU 25 FÉVRIER 2021 AVEC DÉTAIL DES CONTRATS AVEC LE PRODUCTEUR » fourni par Hydro-Québec en réponse à la question 1.5 du ROÉÉ¹⁸. De plus, le libellé correspondant aux « 500 MW des contrats découlant de l'AO-2015-01 » évoqué dans la réponse d'Hydro-Québec à cette question 1.6 du ROÉÉ devient « Appel d'offres de long terme — HQP » dans le Bilan d'énergie fourni au Tableau R-2.1-B, en réponse à la demande 2.1 du la DDR n°8 de la Régie¹⁹.

C'est dans ce Tableau R-2.1-B, intitulé « Scénario 1 : Bilan d'énergie avec l'ajout de 480 MW de livraisons en base en hiver (AO-2021-01 et 300 MW de Puissance éolienne installée [AO-2021-02] », qu'Hydro-Québec a fourni le détail de tous les volumes annuels, en TWh, des approvisionnements planifiés, y compris ceux du Producteur « Base et cyclable — HQP », « Énergie rappelée — HQP » et « Appel d'offres de long terme — HQP », de même que ceux qu'apporteraient les « approvisionnements ajoutés (sc.1) (300 MW éolien + 480 MW en base en hiver) ».

Or, la question 1.8.1 de la DDR n°2 du ROÉÉ et la réponse du distributeur se lisent ainsi :

¹⁷ R-4110-2019 (phase 1), B-0124, p. 12.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ B-0201, p.12

« 1.8.1 Veuillez quantifier le volume en énergie annuelle associé aux actifs de production « Base et cyclable » que représentent les 600 MW.

Réponse :

Les contrats de base et cyclable pourraient fournir une quantité d'énergie annuelle maximale d'environ 5 TWh, sans compter les rappels d'énergie différée. Toutefois, comme l'énergie du contrat cyclable n'est utilisée que lorsque requise, le bilan d'énergie présente son utilisation planifiée et non l'énergie maximale disponible au contrat.»²⁰.

À partir des volumes d'approvisionnements planifiés du Tableau R-2.1-B, le ROÉÉ constate ainsi que la quantité d'énergie annuelle maximale des contrats « Base et cyclable », qui vient à échéance à l'hiver 2028, n'est jamais atteinte sur la période 2022 à 2027. Les volumes de livraisons résiduels (non planifiés) des années 2021 à 2029 totalisent 10,2 TWh sur la période, soit une moyenne annuelle de 2,04 TWh/an.

Il est intéressant d'observer qu'Hydro-Québec n'a pas jugé utile de planifier un contrat Base et cyclable avec le producteur, combinant 600 MW en puissance et 3,9 TWh en énergie en 2026 et un rappel d'énergie différée représentant 400 MW de puissance et totalisant 0,9 TWh par année d'approvisionnements planifiés en puissance et en énergie en 2026. Le volume d'approvisionnement couvre largement les besoins en énergie et en puissance visés par le 480 MW ÉR et le 300 MW éolien à partir de l'hiver 2026-27 alors que ce contrat combiné (base et cyclable & énergie différée) avec le producteur vient à échéance.

Le ROÉÉ soumet respectueusement à la Régie que le prix de vente des livraisons de ces deux contrats d'approvisionnements planifiés (Base et cyclable & Énergie différée) avec le producteur fournit une référence de prix importante pour l'analyse des futurs approvisionnements requis par Hydro-Québec, peu importe la forme ou le nom des livraisons hivernales, de même que la créativité commerciale que le produit recherché par HQ pourrait stimuler. Cette information permettrait de limiter tout au moins la fenêtre d'opportunités que des compétiteurs des nouvelles sources d'électricité renouvelable pourraient chercher à exploiter.

Pour l'ensemble de ces raisons, **le ROÉÉ recommande tout d'abord à la Régie de ne pas approuver la grille de sélection et de pondération pour le bloc de 480 MW d'énergie renouvelable, telle que proposée par Hydro-Québec, au motif que le caractère du profil du produit retenu par HQ crée une barrière économique infranchissable et injustifiée, qui lèse les possibilités d'investissement rentable et de pénétration des nouvelles sources d'électricité renouvelable au Québec (éolienne, solaire photovoltaïque, biomasse forestière résiduelle et petite hydraulique) (Recommandation 1).** En effet, cet AO 480 MW ÉR est directement nuisible à la pénétration normale des nouvelles sources d'électricité verte exploitant les énergies de flux

²⁰ B-0124, p.13

dans le système électrique du Québec (éolienne, PV et petite hydraulique). Le produit recherché par le 480 MW ÉR constitue un obstacle prévisible, nettement défavorable dans ses effets à la compétitivité contemporaine de ces filières, qui crée objectivement les conditions d'une inflation tarifaire pour les abonnés d'HQ.

Compte tenu des impacts défavorables que le profil des livraisons représente pour la compétitivité des nouvelles filières renouvelables, **le ROÉÉ recommande à la Régie de ne pas adopter la grille d'évaluation du bloc de 480 MW d'énergie renouvelable, car elle accorde une trop grande importance au critère du coût de l'énergie. (Recommandation 1.1)**

1.3 Discretion d'Hydro-Québec dans les étapes subséquentes

Le ROÉÉ s'inquiète du peu d'informations fournies par le distributeur quant à sa manière d'accorder des points dans la pondération de ses propres critères. Sans citer l'ensemble des exemples tirés dans les réponses au DDR, on remarque que plusieurs réponses du distributeur quant à la pondération n'ont pas été présentées dans sa preuve principale.

Par exemple, lorsque le ROÉÉ demande à Hydro-Québec d'expliquer la pondération du critère de « Flexibilité »²¹, il se fait référer à la réponse suivante à une demande de l'AHQ-ARQ :

« Le Distributeur est à finaliser les détails associés à quelques critères, dont celui relatif à la flexibilité du produit. Le Distributeur souhaite éviter toute confusion possible en présentant de l'information incomplète dans le cadre du présent dossier, avant de publier les documents d'appel d'offres ». ²² (Nous soulignons.)

Or, Hydro-Québec souhaite obtenir une décision de la Régie et lancer les appels d'offres au mois de décembre 2021²³. Le ROÉÉ comprend donc que la Régie est appelée à rendre une décision sur les grilles d'évaluation sans avoir l'ensemble des informations sur les facteurs qui influenceront concrètement les pointages accordés. Avec égards, le ROÉÉ s'oppose fermement à cette latitude que se garde le distributeur sur les « détails » qui demeurent à finaliser, qui a pour effet incident de priver la Régie de l'exercice complet de ses compétences aux fins de l'approbation de la PAOO.

Sachant que les détails liés à la pondération de chaque critère seront finalisés à temps pour le lancement des AO au cours du mois de décembre 2021, ceux-ci devraient être soumis devant la Régie afin qu'elle en ait pleinement connaissance durant son délibéré. S'il s'avérait nécessaire de présenter ces informations détaillées sous pli confidentiel pour « éviter toute confusion », notons qu'Hydro-Québec d'en demander le traitement confidentiel.

²¹ B-0218, question 19.1.

²² B-0210, réponse 4.2.

²³ B-0197, p. 10.

Le ROÉÉ recommande à la Régie d'exiger qu'Hydro-Québec dépose, en complément de preuve, la méthode d'attribution de l'ensemble des pointages pour l'ensemble des critères de chacune des deux grilles d'évaluation. (Recommandation 2)

2.0 Commentaires préliminaires sur la grille d'évaluation du bloc de 480 MW d'énergie renouvelable

Bien qu'initialement en accord avec le principe de la méthodologie de pondération « discriminatoire »²⁴, le ROÉÉ se prononce contre cette manière de procéder dans le cas de la grille d'évaluation du bloc de 480 MW d'énergie renouvelable. Suite à l'analyse de la preuve, le ROÉÉ considère que l'application de pénalités uniquement pour les enjeux environnementaux crée une situation d'iniquité qui peut permettre des cas qui vont à l'encontre des objectifs qu'Hydro-Québec prétend poursuivre²⁵.

En effet, comme le confirme Hydro-Québec en réponse à la DDR du ROÉÉ, en raison de la pondération positive/négative de certains critères du développement durable dans la grille, en l'occurrence les critères environnementaux, un projet qui ne récolte aucun point dans le critère de sélection « développement durable » pourrait tout de même fournir le bloc de 480 MW d'énergie renouvelable si la somme des autres critères est suffisante²⁶. Le ROÉÉ considère que cette perspective démontre l'incapacité de la grille actuelle de prendre en compte l'importance des critères de développement durable et des enjeux environnementaux.

En ce sens, le ROÉÉ recommande à la Régie de ne pas accepter la méthodologie de pondération positive/négative qui défavorise indûment les aspects environnementaux. (Recommandation 3)

De plus, à la lecture de la preuve du distributeur et de ses différentes réponses aux DDR de la Régie et des intervenants, la présente grille, telle qu'elle est construite, favorise certains soumissionnaires par rapport à d'autres. En effet, le ROÉÉ est préoccupé que la présente grille favorise certains soumissionnaires, notamment HQP, filiale sœur du distributeur, ou TCE via de l'approvisionnement en combustible renouvelable gazeux (CRG) à l'exclusion des autres types d'approvisionnement moins polluants²⁷. En effet, les critères de capacité financière, de faisabilité du projet, de flexibilité et de coût de l'électricité tendent à favoriser ces plus gros producteurs, qui ont une capacité d'agir sur leurs approvisionnements, de sorte à diminuer leur coût au détriment des exigences environnementales et sociales.

²⁴ B-0191, p. 7

²⁵ B-0191, p. 9, lignes 1 à 7.

²⁶ B-0218, p. 8 (réponse à la question 14).

Pour pallier à cette grave lacune de la grille actuelle, le ROEÉ considère qu'une méthodologie avec une pondération sur 100 dans laquelle les trois composantes du développement durable sont équitablement représentées serait plus appropriée pour respecter les principes du développement durable et les objectifs de réduction des émissions de GES. Les prochaines sections présenteront quelques pistes de réflexion afin de mieux refléter ces trois composantes essentielles du développement durable.

3.0 Commentaires spécifiques sur la grille d'évaluation du bloc de 480 MW d'énergie renouvelable

À la lumière de ces commentaires généraux sur les critères de la grille d'évaluation du bloc de 480 MW, le ROEÉ s'attarde de manière plus détaillée aux critères de « Développement durable » et de « Flexibilité » de la grille.

3.1 Critère de développement durable

Le critère de développement durable utilisé dans le cadre du processus d'appels d'offres doit être examiné à la lumière du cadre juridique applicable. Les objectifs du Québec en matière de développement durable sont à la fois de maintenir l'intégrité de l'environnement, d'assurer l'équité sociale et de viser l'efficacité économique²⁸.

L'article 2 de la *Loi sur le développement durable* indique que « [l]e développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement ». Aux fins de l'application de l'article 5 de la LRE, la Régie a déjà exprimé qu'elle adhère à cette définition²⁹.

Ces trois pôles du développement durable devraient être adéquatement reflétés parmi les indicateurs et pondérations figurant à l'intérieur de ce critère. Du point de vue du ROEÉ, dans une optique de saine gestion énergétique dans le respect des limites écologiques et alors que ce sont les écosystèmes qui dictent la capacité de charge de l'activité humaine, la composante environnementale du développement durable³⁰ devrait être au moins équivalente aux composantes économiques et sociales.

²⁸ MELCCQ, À propos du développement durable, Québec, en ligne, <https://www.environnement.gouv.qc.ca/developpement/definition.htm>

²⁹ D-2010-061 (R-3721-2010), par. 66.

³⁰ Dans le dossier R-3525-2004, qui a mené à la décision sur l'inclusion du critère non-monnaire de développement durable pour les AO de long terme (D-2004-212), Hydro-Québec définissait ainsi la composante environnementale: « La dimension environnementale du développement durable concerne les impacts d'une activité sur les systèmes naturels vivants ou non, notamment les écosystèmes, les sols, l'air et l'eau. » (Nous soulignons.) (HQD-1, doc. 1, en ligne : http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3525-04/Requete/HQD-1_doc1_3525_01juin04.pdf, p. 8)

La preuve actuellement au dossier ne présente aucune justification satisfaisante à l'égard du peu d'importance accordé à la composante environnementale dans l'ensemble de la grille, de même qu'à l'intérieur du critère de sélection « développement durable ».

Face à ce constat, le ROÉÉ suggère de bonifier la grille à trois niveaux : 1) augmenter la pondération positive associée aux indicateurs environnementaux ; 2) prendre en compte l'évolution de la définition d'« énergie renouvelable » depuis 2004 ; et 3) rééquilibrer les critères sociaux et économiques, en revoyant à la baisse la pondérations liée aux retombées économiques et au coût.

De plus, le ROÉÉ considère qu'avant de pouvoir prendre une décision, la Régie doit être en mesure d'évaluer les facteurs qui permettront à Hydro-Québec d'évaluer le critère de développement durable³¹ et de le certifier³². Les paramètres dictant cette évaluation sont aussi nécessaires à identifier suffisamment en amont du lancement des appels d'offres, afin que le processus de sélection et les étapes ultérieures s'avèrent utiles et respectent les objectifs poursuivis par le gouvernement et par Hydro-Québec. **Le ROÉÉ recommande donc à la Régie, en lien avec sa recommandation 2, qu'elle ordonne à Hydro-Québec de présenter les paramètres lui permettant d'évaluer chacun des indicateurs du critère de développement durable, ainsi que les moyens de certification qui seront utilisés, avant toute décision sur l'approbation de la PAOO. (Recommandation 4)**

3.1.1. Indicateurs environnementaux (GES, CRG, rejets thermiques et système de certification environnementale)

Premièrement, l'utilisation d'une méthode de pondération de type « système bonus-malus » n'est pas appropriée dans le cadre du critère de développement durable. Alors que la pondération positive encourage les « bonnes pratiques » et a une incidence directe et un impact réel sur le pointage final permettant de se démarquer au terme de l'appel d'offres³³, la pondération négative ne fait qu'atténuer le pointage obtenu via d'autres critères, qui doivent donc eux-mêmes obtenir des scores élevés même s'ils poursuivent des fins entièrement différentes.

Par ailleurs, le fait qu'un soumissionnaire puisse gagner un appel d'offre en n'ayant aucun point relié à l'environnement ou le développement durable³⁴ démontre que la grille échoue à respecter adéquatement ces impératifs, dont la Régie doit tenir compte dans son examen de la Demande en vertu de l'article 5 de la LRÉ.

Outre l'existence d'un système de certificat environnemental d'une valeur de 3 points, l'ensemble des points associés aux indicateurs environnementaux (émissions de GES, provenance de l'approvisionnement en CRG, valorisation des rejets thermiques) sont

³¹ B-0218, question 10

³² B-0218, question 10,1

³³ À cet égard, voir la décision D-2004-212, p. 21.

³⁴ B-0218, p. 8 (réponses aux questions 14 et 15).

évalués de façon négative. La pondération environnementale positive maximale totalise donc seulement 3 points sur 100.

Actuellement, l'indicateur *Existence d'un système de certification environnementale* implique donc qu'un soumissionnaire peut espérer un maximum de 3 points seulement s'il possède une certification ISO 14001, s'il est admissible à Écologo ou Green-e et s'engage à la traçabilité NAR³⁵. Le ROÉÉ se questionne sur la valeur d'uniquement 1 point accordé par type de certification. Il considère peu probable qu'un soumissionnaire débourse les sommes nécessaires pour une, deux ou trois certifications pour une si faible importance sur la grille d'évaluation. Selon le ROÉÉ, il s'agit d'un exemple de mesure qui favorise TCE ou HQP, qui ont tous deux les moyens de financer les cotisations et le temps en salaire requis pour obtenir les certifications, même si elles représentent peu de points dans la grille d'évaluation.

Ainsi, le ROÉÉ recommande à la Régie d'exiger qu'Hydro-Québec augmente la pondération positive associée aux indicateurs environnementaux du critère de développement durable (Recommandation 5).

Le ROÉÉ considère qu'il serait plus équitable de prévoir une pondération d'au moins 2 points pour chacune des certifications et de s'assurer, pour chaque contrat, que les soumissionnaires s'engagent de façon claire et non-équivoque à maintenir la certification pour l'ensemble de la durée de l'entente. (Recommandation 6)

3.1.2. Proportion de combustible non renouvelable utilisé

Deuxièmement, selon la proposition d'Hydro-Québec, le critère d'émissions de GES associé à la proportion de combustible non renouvelable permet encore jusqu'à 25 % d'émission³⁶. Dans un contexte d'urgence climatique et de virage vers l'électrification et les énergies renouvelables, le seuil de 25% de combustible fossile paraît toutefois démesuré. L'examen de cette question devant la Régie commande le respect des principes de l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* :

« 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. » (Nous soulignons.)

La définition d'« énergie renouvelable » a de prime abord été proposée par Hydro-Québec, puis la Régie l'a ensuite acceptée dans sa décision D-2004-212 :

³⁵ B-0196, question 3.6

³⁶ B-0191, p. 9.

« Le Distributeur propose d'utiliser un indicateur reflétant le caractère renouvelable de l'approvisionnement. La nature renouvelable d'une source d'énergie permet de contribuer à la notion d'équité intergénérationnelle qui est une des notions de base du principe de développement durable. Selon le Distributeur, cet indicateur est l'un des plus utilisés dans le domaine et a comme avantage d'englober un certain nombre d'autres indicateurs environnementaux.

L'électricité produite à partir des sources d'énergie non fossiles renouvelables telles que l'énergie éolienne, solaire, géothermique, houlomotrice, marémotrice, hydroélectrique, biomasse et biogaz est, de façon générale, considérée comme renouvelable. Sont exclus de cette liste l'énergie nucléaire et les incinérateurs à déchets urbains. Par ailleurs, les filières thermiques qui utilisent au moins 75 % de combustible renouvelable (biomasse ou biogaz) seront considérées comme renouvelables pour les fins des appels d'offres).

[...]

Opinion de la Régie

À l'instar du Distributeur et de certains intervenants, la Régie considère que l'indicateur Caractère renouvelable de l'approvisionnement reflète plusieurs des caractéristiques fondamentales reliées au développement durable dont l'équité intergénérationnelle et certaines considérations d'ordre social. En conséquence, la Régie accepte ce critère ainsi que la définition du caractère renouvelable de l'approvisionnement proposée par le Distributeur.

Le Distributeur devra, dans les documents d'appels d'offres, prévoir allouer des points aux soumissionnaires utilisant moins de 75 % de combustible renouvelable. Selon la Régie, les projets thermiques utilisant des combustibles renouvelables doivent se voir allouer un pointage au prorata du pourcentage de combustible renouvelable utilisé. »³⁷ (Nous soulignons)

Ainsi, Hydro-Québec défend la définition proposée une fois de plus dans le cadre présent dossier en se fondant sur cette décision de la Régie rendue en 2004³⁸, soit avant l'adoption de la *Loi sur le développement durable* (ci-après : « **LDD** »)³⁹, la dernière *Stratégie de développement durable 2015-2020* du gouvernement et les politiques énergétiques les plus contemporaines, qui mettent de l'avant l'électrification massive de l'économie québécoise et les nouvelles technologies à l'égard des énergies renouvelables.

La principale justification donnée par Hydro-Québec derrière la définition proposée d'énergie renouvelable, qui inclut l'adoption d'un tel seuil d'au moins 75% de combustible renouvelable pour les filières thermiques, remonte à 2004 et concerne uniquement la notion d'équité intergénérationnelle, à laquelle « la nature renouvelable d'une source d'énergie

³⁷ D-2004-212, p. 9-10.

³⁸ D-2004-212.

³⁹ RLRQ, c. D-8.1.1.

permet de contribuer »⁴⁰. Dans sa preuve principale au présent dossier, Hydro-Québec ne donne aucune autre justification⁴¹.

Au soutien de son argument à l'effet que cette définition de 2004 est encore d'actualité, Hydro-Québec invoque une consultation publique « auprès de l'industrie énergétique du Québec et de différents intervenants actifs dans les dossiers présentés à la Régie »⁴². Avec égards, une telle consultation étroite ne devrait pas être une justification permettant de rendre éligible à la procédure de sélection des projets d'énergie dite « renouvelable » qui sont par ailleurs d'importants émetteurs de GES. Le ROÉÉ est d'avis que l'équité intergénérationnelle ne peut légitimer un recours à des énergies fossiles sur un horizon de plus de 20 ans, dans le contexte où la crise climatique s'accroît et des cibles claires de réduction des gaz à effet de serre sont adoptées par le gouvernement du Québec pour les années 2030 et 2050.

Cet indicateur doit donc être redéfini à la lumière du contexte politique et législatif qui prévaut. Cette redéfinition devrait se faire dans une réelle perspective de développement durable, et ce au-delà des pourcentages de « combustible renouvelable » qui pourraient le constituer.

Les principes de développement durable explicités dans la LDD sont très clairs sur la portée du principe d'équité, à l'origine de l'indicateur lié à la source renouvelable de l'approvisionnement, ainsi que sur l'optimisation de l'utilisation des ressources, qui rend implicitement compte de l'importance de ce caractère renouvelable de l'énergie utilisée dans une perspective de développement durable :

« b) *«équité et solidarité sociales»*: les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales;

[...]

n) *«production et consommation responsables»*: des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'efficacité, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources; »

En 2015, par son objectif 8.3, la *Stratégie de développement durable*, qui découle de la LDD⁴³, proposait de « favoriser l'utilisation d'énergies qui permettent de réduire les émissions de GES ». Ainsi, l'Administration publique devrait donc accroître l'utilisation d'énergies renouvelable dans ses activités, mais « lorsque l'utilisation d'énergie

⁴⁰ R-3525-2004, HQD-1, doc. 1, en ligne : http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3525-04/Requete/HQD-1_doc1_3525_01juin04.pdf, p. 8.

⁴¹ B-0191, p. 6, lignes 22 à 24.

⁴² B-0214, p. 4 (question 1).

⁴³ Art. 7 et s.

renouvelable n'est pas possible, l'utilisation d'énergies fossiles moins émettrices comme le gaz naturel peut être une option à privilégier »⁴⁴ (Nous soulignons.).

En 2020, dans son *Plan pour une économie verte 2030* (PÉV), le gouvernement adoptait une approche encore plus nuancée :

« Se positionner pour l'avenir : devenir un leader des énergies renouvelables

Comme il l'a fait par le passé par la construction des grands barrages hydroélectriques, le Québec développera les autres énergies renouvelables afin de se positionner dès maintenant comme un leader dans ce domaine en pleine émergence.

Le développement de ces énergies renouvelables, telles que l'hydrogène vert et les bioénergies, offre de nouvelles perspectives à l'économie québécoise.

[...]

Une approche énergétique pragmatique

Le gouvernement propose une approche pragmatique, fondée sur le déploiement complémentaire de ces autres énergies renouvelables, lorsque l'électrification ne sera pas possible techniquement ou économiquement. Cette approche pragmatique repose également sur une réduction à la source des besoins énergétiques par l'efficacité énergétique.

Un usage accru des autres énergies renouvelables produites localement permettra de multiplier les occasions de lutter contre les changements climatiques à partir de ressources d'ici.

Les énergies fossiles, dont le gaz naturel et le pétrole, feront encore partie du portrait énergétique québécois en 2030. La réduction de la demande – par la conversion vers les énergies renouvelables, en particulier par l'électrification, par la conception efficace des projets et par l'efficacité énergétique – contribuera toutefois à diminuer la place qu'elles occupent. »⁴⁵

D'une part, le PÉV indique donc clairement la direction à suivre : l'électrification doit être priorisée, mais dans les cas où elle n'est pas possible techniquement ou économiquement, ce sont les autres énergies renouvelables produites et utilisées localement qui prennent le relais. À titre d'exemples d'énergies renouvelables, le gouvernement réfère à différents projets de « biénergies », tels la biomasse forestière résiduelle, la biométhanisation des matières organiques et le gaz naturel renouvelable. Il ne saurait donc s'agir de « biomasse ou biogaz » au sens large, couplé à une énergie d'origine fossile.

⁴⁴ Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, Québec, 2015, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/developpement-durable/strategie-dd-2015-2020.pdf?1582816783>, p. 73.

⁴⁵ Gouvernement du Québec, *Plan pour une économie verte 2030*, Québec, 2020, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/plan-economie-verte/plan-economie-verte-2030.pdf?1605549736>, p. 15.

D'autre part, pour respecter pleinement les dispositions de l'article 5 de la LRÉ, il doit être tenu compte des contributions non négligeable du gaz naturel, principale « filière thermique » concernée, au bilan d'émissions de GES du Québec et dans son transport en Amérique du Nord.

La science des émissions fugitives a fait des avancées significatives dans les dernières années qui justifieraient une réévaluation prudente de la désignation du gaz naturel comme carburant renouvelable dans le cas où il servirait à la production d'électricité hivernale en base.

En effet, des travaux récents portent sur les émissions fugitives de méthane associées à l'extraction et au transport du gaz naturel⁴⁶. Le professeur de l'université Cornell, Robert W Howarth, a notamment démontré que le projet de centrale électrique au gaz naturel de Richard Bay en Afrique du Sud aurait des impacts environnementaux plus élevés que le charbon. Or, le gaz naturel renouvelable (ci-après : « GNR ») ne constitue qu'une très faible partie du gaz naturel transité dans le réseau de transport continental du gaz naturel actuellement consommé au Québec et rien ne démontre que les volumes de GNR produits au Québec suffiraient à faire de cette filière une option d'approvisionnement à elle seule. Il importe donc remettre en perspective la capacité du GNR à véritablement faciliter la transition énergétique. En ce sens, le ROÉÉ est fortement préoccupé par l'avantage que pourrait donner les grilles actuelles aux producteurs gaziers tels que TCE, tout en leur permettant de conserver une part considérable de gaz naturel d'origine fossile dans le produit qui serait livré à Hydro-Québec. Compte tenu de cette latitude dans le pourcentage de combustible renouvelable, il en résulte également une situation où des joueurs comme TCE, qui offriraient de l'énergie dite « renouvelable » aux fins de l'AO, pourraient utiliser du gaz naturelle d'origine thermique extrêmement polluant pour diminuer leurs coûts de production. Cela leur permettrait d'améliorer leur score sur la grille de beaucoup plus de points à travers le prix de l'énergie par rapport à la pénalité qui serait encourue sous l'indicateur Émissions de GES associées à la proportion de combustible non renouvelable utilisé.

Bref, la phase 3 du présent dossier est une occasion unique d'actualiser la définition d'énergie renouvelable aux fins de la procédure d'AO puisqu'elle est cruciale dans l'établissement de la source d'énergie qui servira à combler le bloc de 480 MW d'énergie renouvelable pour les décennies à venir.

C'est pourquoi le ROÉÉ recommande à la Régie de rejeter la définition d'« énergie renouvelable » proposée par Hydro-Québec de manière à ce que seules les énergies

⁴⁶ Howarth, Robert W., Cornell U., Gas Lifecycle Methane Emissions, Richards Bay Review, depose dans le cadre de Cour Supérieure de Prétoria contre le Department of Forestry, Fisheries and the Environment sous la cote FA 12, p.1, en ligne, <https://naturaljustice.org/wp-content/uploads/2021/05/FA-12-Howarth-RichardsBayReview.pdf>

**100% renouvelables soient considérées comme telles aux fins de la PAOO.
(Recommandation 7)**

3.1.3. Indicateur à caractère social

En ce qui trait à l'*Indicateur à caractère social*, le ROEÉ est préoccupé à l'effet que le critère le plus important de cette catégorie soit le calcul des « retombées économiques », qui compte une pondération de 8 points. Ceci occasionne plusieurs enjeux.

D'une part, l'importance accordée à cet indicateur est démesuré puisqu'il se rapport beaucoup plus à la composante économique du développement durable qu'à la composante sociale.

D'autre part, le fait que celui-ci obtienne la pondération la plus importante parmi l'ensemble des sous-critères du développement durable constitue un grave obstacle à la reconnaissance du point de vue social et environnemental dans le classement des soumissions, un objectif au cœur même de l'introduction du critère de développement durable dans les grilles⁴⁷. Notons que le pointage potentiel qui pourrait être accordé aux retombées économiques est quatre fois plus important que celui du volet « Appui du milieu local ». Il peut mener à lui seul à un score global positif pour l' *Indicateur à caractère social*, malgré manque d'appui local et un plan d'insertion défaillant, qui se voient pour leur part accorder respectivement 2 points et 1 point. Cela semble être disproportionné et affecte l'ensemble de la grille.

Même si le développement économique local doit certes être encouragé et considéré comme faisant partie de la composante sociale d'un projet, ce développement ne peut pas se faire sans une acceptabilité sociale et locale suffisante. En accordant une si grande importance aux calculs de retombées économiques, cela semble favoriser les groupes ayant les moyens de se payer de telles études et dont l'acceptabilité sociale est pourtant faible. Il s'agit d'un profil que des centrales thermiques de pointe pourraient facilement remplir. Pour éviter cette situation, le ROEÉ propose que le critère d'appui local gagne en importance et que celui des calculs de retombées économiques soit diminué.

**Le ROEÉ recommande de limiter le critère « Retombées économiques » à un maximum de 4 points et d'augmenter la pondération associée au critère « Appui du milieu local » à une valeur au moins équivalente à celui des retombées économiques.
(Recommandation 8)**

Bien que le ROEÉ favorise le fait qu'une plus grande importance soit accordée au niveau de l'appui local, il reste peu convenable de considérer qu'un appui local se définisse uniquement par des résolutions d'élus. Les projets devraient passer, selon le ROEÉ, par un processus d'acceptabilité sociale qui dépasse des résolutions municipales et qui intègre un véritable exercice d'acceptabilité sociale librement consentie, y compris un accès à

⁴⁷ D-2004-212 (R-3525-2004), p. 21.

l'information de qualité, la participation de la population via des consultations, de sorte à favoriser la compréhension et la prise en compte des facteurs d'influence dans l'élaboration du projet⁴⁸. La Régie devrait pouvoir accéder aux informations permettant de déterminer la pondération de ce critère et s'assurer que le soutien d'un conseil de ville fasse foi de l'appui réel de la population d'une région.

3.2 Critère de flexibilité

À la lecture des réponses d'Hydro-Québec aux DDR de la Régie, le ROEE constate que, pour le distributeur, le critère de flexibilité :

« vise à refléter la valeur pour le Distributeur d'un produit correspondant le mieux au profil de ses besoins. Puisque les besoins en approvisionnement peuvent être appelés à varier, notamment selon l'évolution de la demande et les conditions météorologiques, le Distributeur accordera davantage de points aux produits pouvant être modulés selon ses besoins et offrant de l'énergie pour les périodes où les besoins sont les plus élevés. À l'inverse, les soumissions n'offrant pas de livraisons d'énergie au moment où les besoins sont les plus grands ni de flexibilité de livraisons, recevront le minimum de points. »⁴⁹

Le ROEE considère que cette réponse est insuffisante et que la Régie ne peut pas être appelée à se prononcer sans avoir plus de détails sur l'utilisation de ce critère, compte tenu de la forme du profil recherché. En effet, il est nécessaire de pouvoir s'assurer que le critère ne favorisera pas indûment un type d'énergie par rapport à un autre ou même un client par rapport à un autre. Cela est particulièrement problématique alors que les plus importants fournisseurs du distributeur sont sa filiale sœur, Hydro-Québec dans ses activités de production, ainsi que des installations déjà en place dont les contrats viennent à échéance. Cette situation renforce d'autant plus la pertinence des recommandations précédemment énoncées.

4.0 Clause de renouvellement

La question 6.1 de la demande de renseignements n° 3 du ROEE⁵⁰ visait à faire préciser par Hydro-Québec si l'application de la clause de renouvellement qui fait l'objet de la Phase 3 s'appliquait de manière générique (« *mutatis mutandis* ») aux contrats éoliens ou autres qui viendront à terme après 2026. Référant à sa réponse à la question 6, Hydro-Québec a simplement répondu qu'une telle clause « sera présente dans tous les contrats conclus à la suite des deux appels d'offres ».

⁴⁸ Québec, facteur d'influence de l'acceptabilité sociale : aide-mémoire, en ligne : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/energie-ressources-naturelles/publications-adm/documents-ministeriels/AS-Aide-memoire_facteurs-Influence.pdf?1575470117

⁴⁹ B-0201 (réponse à la question 1.5).

⁵⁰ B-0218, p. 5 (réponse à la question 6.1).

Or, le ROÉÉ note qu'en ce qui concerne, par exemple, l'énergie éolienne, il y a 38 contrats en cours représentant 3564,25 MW de capacité installée qui viennent à échéance après novembre 2026.

Dans un tel contexte, la clause de renouvellement proposée par Hydro-Québec dans le cadre de la présente phase 3 du dossier R-4110-2019 peut avoir des impacts significatifs pour les filières et contrats qui contribuent actuellement aux approvisionnements.

Le ROÉÉ estime que ce principe d'option de renouvellement devrait également prévaloir en toute logique et en toute équité tarifaire « *mutatis mutandis* » à tous les contrats d'approvisionnements antérieurs, et donc notamment aux 38 contrats éoliens, qui représenteront en 2028 plus de 75 % des approvisionnements contractuels⁵¹ et qui sont inclus aux prévisions d'approvisionnement d'Hydro-Québec (soit 11,4 TWh/an en 2026 sur 15,48 TWh) figurant dans le bilan d'énergie du Tableau R-2.1C de la réponse d'HQ à la DDR#8 de la Régie⁵². Ces contrats éoliens représentent plus de 60 % des « Approvisionnements planifiés » du Bilan en puissance que totalisent tous les items des catégories « Contrats avec HQP » et « Autres contrats de long terme » figurant au Tableau R-1.5 « Bilan de puissance du complément de preuve du 25 février 2021 avec le détail des contrats avec le producteur » fourni par HQ en réponse à la demande 1.5 de la DDR#2 du ROÉÉ⁵³.

Le ROÉÉ invite la Régie à porter une attention particulière à l'équité contractuelle lorsqu'elle examinera le libellé de la Clause de renouvellement. Si elle le juge approprié, la Régie pourrait par ailleurs demander à Hydro-Québec, en suivi de sa décision dans le présent dossier, à examiner l'opportunité d'appliquer ce même principe aux approvisionnements à partir des sources renouvelables actuellement en service, et ce à titre de contribution à moindre coût des moyens d'approvisionnements potentiels d'Hydro-Québec dans l'avenir.

En ce qui a trait particulièrement à l'énergie éolienne qui est la plus documentée des nouvelles sources renouvelables au Québec, le ROÉÉ soumet respectueusement à la Régie que celle-ci constitue une filière dont la performance économique et environnementale dans l'avenir est appuyée sur des savoir-faire importants acquis⁵⁴ par la société d'État et des investissements de production et de transport conséquents réalisés pour leur intégration depuis 2003.

⁵¹ Ces approvisionnements sont répartis en 6 produits : *Base et cyclable — HQP, Énergie rappelée — HQP, Appel d'offres de long terme — HQP, Interruption de chaîne de blocs, Éolien, Biomasse et petite hydraulique*

⁵² B-2021, page 13, tableau R-2.1C.

⁵³ B-0124, p. 11 et 12.

⁵⁴ Voir notamment les sections 2.2 à 2,8 du chapitre 2 « Le programme éolien Québécois » dans Forcione, A. & al., « Bilan de l'intégration de l'éolien au système électrique québécois à la fin 2015 », Rapport IREQ-20116-0059, mai 2016, Section 3.1.3.1, p. 15 à 43 de 119 ; <http://www.hydroquebec.com/data/loi-sur-acces/pdf/c-5448-document.pdf>

La réponse d'Hydro-Québec à la demande 3.5 de la DDR n° 9 de la Régie⁵⁵ semble accrédiéter précisément cette idée qui fait l'intérêt premier de la Clause de renouvellement faisant l'objet de la Phase 3 du Dossier R-4110-2019. En raison du poids qu'occupent les contrats éoliens dans l'ensemble des approvisionnements de long terme en énergie et en puissance planifiés par HQ à l'horizon 2028, les contrats de cette filière devraient être éligibles à un ajout de la clause de renouvellement qui sera arrêtée par la Régie au terme de la Phase 3. Alors même que le phénoménal gisement éolien québécois du Québec demeure pratiquement inexploité : la logique d'une clause de renouvellement de contrats qui fait l'objet de la phase 3 débouche sur une généralisation de son application à l'ensemble des sources d'électricité verte au Québec.

Le ROEE recommande à la Régie de demander à Hydro-Québec d'étendre l'application du principe de la clause de renouvellement en examen dans le présent dossier à l'ensemble des autres approvisionnements planifiés. (Recommandation 9)

Selon le ROEE, cela s'inscrit dans la logique des contrats publics courants qui reconnaissent la réalité documentée du coût de revient compétitif de l'électricité verte, notamment celle produite par la filière éolienne et PV, capables de participer à la décarbonation de l'économie à travers les synergies naturelles que le système électrique du Québec permet d'accueillir.

En lien avec cette recommandation, les « termes et conditions » de la clause de renouvellement proposée par Hydro-Québec en réponse à la question 2.1 de la DDR de la Régie⁵⁶ montrent un caractère difficilement compatible avec la construction d'un cadre de négociation équilibré entre les parties prenantes à un renouvellement de contrat⁵⁷. Le ROEE invite respectueusement la Régie à rappeler à HQ que le libellé de la clause de renouvellement qu'elle approuvera devrait *a priori* refléter une intention de négociation qui soit encadrée par des critères techniques mieux pondérés en vue de garantir une négociation contribuant à la minimisation du coût des futurs approvisionnements « verts » dans l'intérêt des abonnés du réseau électrique québécois. Cette intention devrait contribuer à retenir les moyens les plus prudents d'assurer l'équilibre offre-demande en visant le moindre impact tarifaire pour la transition énergétique et la décarbonation du Québec. Le ROEE estime que cet objectif devrait faire l'objet d'un énoncé de principe qui précéderait la description des « termes et conditions » de la clause de renouvellement dont HQ recherche l'approbation en Phase 3. **Le ROEE invite donc la Régie à demander à Hydro-Québec de s'assurer de reformuler dans cette perspective les caractéristiques de la clause de renouvellement présentées à la Régie en réponse à la question 2.1 de sa DDR. (Recommandation 10)**

⁵⁵ B-0232, p. 12.

⁵⁶ B-0196, p. 8.

⁵⁷ Particulièrement dans les déclarations du premier, quatrième et dernier des sept boulets indiqués par HQ.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

À la lumière de ses analyses de la preuve déposée par Hydro-Québec et des réponses aux demandes de renseignements des intervenants et de la Régie, le ROEÉ conclut que la demande d'appel d'offres actuelle favorise certains joueurs de l'industrie au détriment des autres. Par ailleurs, le ROEÉ juge qu'il est nécessaire que les choix réalisés parmi les soumissionnaires ne soit pas laissés à la discrétion totale d'Hydro-Québec et que la prévisibilité est de mise auprès des abonnés et du public. L'équité envers les divers types d'énergie renouvelable et le respect des trois dimensions du développement durable au sein des grilles sont essentiels, notamment pour s'assurer qu'une hausse tarifaire injustifiée résulte de la procédure d'appel d'offres. L'importance des enjeux environnementaux, dans un contexte de décarbonation, doit impérativement être adéquatement reflétée. C'est pourquoi le ROEÉ recommande à la Régie:

- **de ne pas approuver la grille de sélection et de pondération pour le bloc de 480 MW d'énergie renouvelable, telle que proposée par Hydro-Québec, au motif que le caractère du profil du produit retenu par HQ crée une barrière économique infranchissable et injustifiée, qui lèse les possibilités d'investissement rentable et de pénétration des nouvelles sources d'électricité renouvelable au Québec (éolienne, solaire photovoltaïque, biomasse forestière résiduelle et petite hydraulique) (Recommandation 1).**
 - **et de ne pas adopter la grille d'évaluation du bloc de 480 MW d'énergie renouvelable, car elle accorde une trop grande importance au critère du coût de l'énergie. (Recommandation 1.1)**
- **d'exiger qu'Hydro-Québec dépose, en complément de preuve, la méthode d'attribution de l'ensemble des pointages pour l'ensemble des critères de chacune des deux grilles d'évaluation. (Recommandation 2)**
- **ne pas accepter la méthodologie de pondération positive/négative qui défavorise indûment les aspects environnementaux. (Recommandation 3)**
- **en lien avec sa recommandation 2, qu'elle ordonne à Hydro-Québec de présenter les paramètres lui permettant d'évaluer chacun des indicateurs du critère de développement durable, ainsi que les moyens de certification qui seront utilisés, avant toute décision sur l'approbation de la PAOO. (Recommandation 4)**
- **d'exiger qu'Hydro-Québec augmente la pondération positive associée aux indicateurs environnementaux du critère de développement durable (Recommandation 5).**

Sur les critères spécifiques de la grille et leur pondération pour l'appel d'offres de 480 MW d'énergie renouvelable, le ROEE recommande à la Régie :

- **de prévoir une pondération d'au moins 2 points pour chacune des certifications et de s'assurer, pour chaque contrat, que les soumissionnaires s'engagent de façon claire et non-équivoque à maintenir la certification pour l'ensemble de la durée de l'entente. (Recommandation 6)**
- **de rejeter la définition d'« énergie renouvelable » proposée par Hydro-Québec de manière à ce que seules les énergies 100% renouvelables soient considérées comme telles aux fins de la PAOO. (Recommandation 7)**
- **de limiter le critère « Retombées économiques » à un maximum de 4 points et d'augmenter la pondération associée au critère « Appui du milieu local » à une valeur au moins équivalente à celui des retombées économiques. (Recommandation 8)**

En ce qui a trait aux enjeux entourant les clauses de renouvellement, le ROEE recommande à la Régie :

- **de demander à Hydro-Québec d'étendre l'application du principe de la clause de renouvellement en examen dans le présent dossier à l'ensemble des autres approvisionnements planifiés. (Recommandation 9)**
- **en ce sens, de demander à Hydro-Québec de s'assurer de reformuler dans cette perspective les caractéristiques de la clause de renouvellement présentées à la Régie en réponse à la question 2.1 de sa DDR. (Recommandation 10)**