

Projet de construction de la centrale hydroélectrique Mercier à Grand-Remous par Hydro-Québec

Mémoire préliminaire du Mouvement Au Courant

Grand-Remous

Mercredi, le 12 décembre 2001

Préambule

Le Mouvement Au Courant est un groupe de bénévoles, formé en 1989, avec deux grands buts; premièrement de veiller à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, et deuxièmement de promouvoir la participation publique dans les processus décisionnels.

Les membres du groupe ont participé à une trentaine d'audiences publiques du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

Introduction

Le projet Mercier revêt une signification particulière bien qu'il soit relativement modeste par ses dimensions. C'est en effet la première fois que le promoteur, Hydro-Québec, se sert, devant le BAPE, de l'argumentation exposée dans le *Plan de développement stratégique 2002-2006*, (DA-2) pour justifier un projet. Un *Plan* qui a été déposé le 31 octobre dernier et qui n'a pas encore été étudié en commission parlementaire. C'est aussi la première fois qu'Hydro-Québec abandonne officiellement la quantification d'un de ses trois critères fondamentaux, nécessaires à la justification de ses projets de production, soit un prix unitaire plafond de production de 3 cents/kW/h.

En conséquence, nous examinerons la justification du projet sur deux niveaux. Il devient en effet nécessaire d'examiner d'abord le projet en fonction des implications et des exigences des *Plans stratégiques*, soit le plan *2000-2004* (DA-1), qui a été approuvé par le gouvernement et est toujours en vigueur; et la nouvelle proposition *2002-2006*, qui vient d'être rendue publique. Nous évaluerons, ensuite, la justification du projet lui-même, bien que le promoteur ait rendu l'évaluation de ce projet difficile puisqu'il n'a pas soumis de solutions alternatives spécifiques alors que la *Directive* (PR-2) l'oblige à le faire.

Dans un deuxième chapitre, nous traiterons de questions spécifiques. Nous aborderons d'abord la question de la ventilation des coûts globaux du projet. Nous commenterons ensuite le problème de la juridiction et de la gestion des réservoirs et des débits. Par la suite, nous soulèverons certaines questions reliées aux contributions financières du promoteur dans le milieu. Enfin, nous examinerons les impacts sur le milieu physique liés tant à la période de construction qu'à l'opération éventuelle de la centrale. Il est fort possible cependant que nous fassions d'autres commentaires et recommandations aux cours des prochaines semaines. Nous terminerons par un troisième chapitre qui contiendra les conclusions et les recommandations.

La justification du projet

La justification en fonction des *Plans stratégiques*

Il devient de plus en plus difficile, autant pour les requérants et les participants que pour les commissions du BAPE d'examiner rigoureusement et intelligemment la justification des projets de production du promoteur. Il faut se demander si ce n'est pas un exercice aussi frustrant

qu'inutile. Un exercice qui a de plus comme conséquence de discréditer, à notre avis, les commissions du BAPE, chargées d'évaluer ces projets.

Auparavant, il y a quelque années, il était toujours possible de lier des projets de production à des prévisions de croissance de la demande interne; d'autant plus, qu'à l'époque, avant le «virage commercial» du président, André Caillé, Hydro-Québec fournissait des données relativement détaillées sur les prévisions de croissance de la demande. Le *Plan 2000-2004* présente le contexte dans lequel opère la société d'État comme celui d'un «environnement d'affaires» dans lequel les seules préoccupations sont celles de «la croissance et de la rentabilité». Cet environnement d'affaires sert de prétexte au promoteur pour cesser de divulguer des informations essentielles d'intérêt public sur l'offre et la demande, interne et externe, les prix de production, d'achat et de vente, la capacité et le niveau des réservoirs, etc. La loi originale de la Régie de l'énergie (Loi 50) a d'ailleurs été amendée en profondeur par la Loi 116 pour que les citoyens et contribuables du Québec, mais aussi les spécialistes, soient incapables de déterminer le bien-fondé et la rentabilité des projets.

Depuis quelques années, il est en effet devenu impossible de déterminer, en particulier, si la nouvelle production est destinée d'abord au marché domestique ou au marché d'exportation.

Dans le premier cas il faudrait comparer la nouvelle production avec, par exemple, un programme d'efficacité énergétique ou des achats sur le marché. Dans le deuxième cas il serait plutôt nécessaire de savoir si le coût collectif global du développement de ces projets serait couvert par les prix futures dans le marché extérieur.

Il n'y a qu'une chose de certaine: il n'y a plus aucun lien entre la croissance des besoins internes du Québec et la justification des projets. Il faut donc se demander, et c'est une question que devrait se poser en priorité le BAPE et ses commissions, s'il y a toujours lieu de débattre de la justification des projets de production. La question se pose à la lumière supplémentaire des déclarations du représentant du promoteur lors des audiences sur le projet Mercier. Des déclarations qui contredisent la justification officielle du promoteur. En effet, le sommaire du rapport d'avant-projet (p.1) précise que :

« Le projet de construction de la centrale hydroélectrique Mercier sur la rivière Gatineau s'inscrit dans l'orientation de croissance et de rentabilité soutenues adoptée par Hydro-Québec. Sa justification repose sur les principes énoncés dans le Plan stratégique 2000-2004 de l'entreprise et sur les caractéristiques propres du projet. ».

Pourtant, lors de la première partie des audiences, le représentant du promoteur a affirmé, à diverses reprises, que, premièrement, ce projet s'inscrit dans le *Plan 2002-2006*; ce qui élimine, entre autres, la contrainte du prix plafond de 3 cents/kWh¹; deuxièmement, que la production prévue ne fait pas partie des 165 TWh d'énergie patrimoniale dont le prix moyen a été fixé à 2,79

¹ DT-1, ligne 440 : Le promoteur affirme que le projet «doit être économiquement rentable à la lumière des conditions du marché.».

cents; et, troisièmement, que seul la division Production d'Hydro-Québec² déterminera de l'affectation éventuelle de la production de Mercier.

Ces déclarations et bien d'autres ajoutent un niveau d'ambiguïté et d'opacité à la détermination de la justification du projet, ce qui est voulu, bien entendu. Les projets doivent-ils être évalués selon le mode traditionnel, soit en fonction des besoins prévisibles du Québec? Ou doivent-ils être évalués en fonction de l'environnement d'affaires du *Plan 2000-2004*? Ou doivent-ils plutôt être évalués en fonction du nouveau paradigme du *Plan 2002-2006*, un plan non encore approuvé? Un plan qui prend en considération l'énergie patrimoniale fixée dans la Loi 116 et la nouvelle structure de responsabilités et de gestion d'Hydro-Québec.

Ces questions peuvent sembler éloigner du mandat qui a été confié à la Commission. D'autant plus que le Plan d'approvisionnement de la division Distribution d'Hydro-Québec a été soumis à la Régie le 31 octobre 2001 et que le nouveau plan stratégique sera examiné en commission parlementaire à l'hiver. Cependant, la Commission a la responsabilité de se prononcer sur la justification des projets. Surtout, elle a l'obligation de maintenir sa crédibilité auprès de la population. C'est le seul organisme du gouvernement provincial qui jouit encore d'une certaine crédibilité aux yeux du public en ce domaine.

La situation oblige le BAPE et son ministre responsable à une certaine réflexion tant politique que stratégique. On ne peut pas continuer à discuter de justification des projets avec un promoteur qui dit essentiellement n'importe quoi en toute impunité. Comme les commissions ne semblent vouloir se prévaloir des pouvoirs d'enquête dont elles disposent, qui leur permettraient d'exiger les informations nécessaires du promoteur, le BAPE et ses commissions devraient peut-être envisager de soustraire la justification de leurs débats.

Comme les commissions, en tout cas les dernières, se sont prononcées sur la justification énergétique des projets de production sans avoir en mains toutes les données nécessaires, il y aurait peut-être lieu, pour la crédibilité du BAPE, de demander au ministre responsable des directives que cette essentielle crédibilité soit non seulement maintenue mais renforcée.

Nous recommandons donc que la commission fasse un constat d'impuissance devant l'attitude du promoteur et l'absence des données fiables nécessaires à l'évaluation de la justification énergétique de projets.

La justification spécifique du projet Mercier

Il est évidemment impossible de juger du mérite relatif de ce projet puisque, d'abord, le promoteur a obtenu du gouvernement que l'obligation de déposer un plan de ressources détaillé à la Régie de l'énergie a été résilié par la Loi 116. De plus, comme nous l'avons déjà mentionné, le promoteur n'a pas respecté les exigences de la *Directive*, qui lui commandait d'identifier des solutions alternatives à son projet. En effet, Hydro-Québec sait qu'elle peut agir ainsi en toute impunité puisque, jusqu'ici, pour chaque nouveau projet, le ministère de l'Environnement a jugé que l'étude d'impact était « recevable » sans cette information..

² DT-1, ligne 1240 : «La production de la centrale Mercier fait partie des approvisionnements constitués par le producteur pour répondre à d'éventuels appels d'offre du distributeur.» (L'une des trois possibilités identifiées par le promoteur).

Cela étant dit, il nous semble que ce projet aurait dû être réalisé il y a longtemps. Il était probablement trop petit et trop simple pour susciter l'intérêt du corps d'ingénierie du promoteur. C'est un projet de centrale qui s'intègre à un barrage existant. Une centrale qui utilisera, dit le promoteur, le débit de régularisation actuel des eaux du réservoir. Il comporte un certain nombre d'impacts, en particulier sur une frayère située à proximité du projet, mais ces impacts sont relativement mineurs par rapport à ceux des projets précédents du promoteur.

Nous recommandons de plus à la Commission de se prononcer sur le refus du promoteur de se conformer aux exigences de la *Directive*, en ce qui concerne en particulier les solutions alternatives au projet; et, sur l'étrange position du ministère de l'Environnement qui ne fait pas respecter les *Directives* qu'il a lui-même émises.

Autres questions soulevées par le projet Mercier

Dans ce chapitre, nous traiterons quatre aspects : la détermination des coûts du projet, la juridiction et la gestion des réservoirs et des débits, les contributions financières du promoteur et les impacts sur le milieu physique.

La détermination des coûts du projet

Ce sujet illustre mieux que tout autre la condescendance du promoteur envers les institutions chargées d'examiner et de juger son projet et son mépris des participants au processus d'audiences publiques.

Encore une fois, le promoteur a grossièrement sous-estimé les coûts du projet dans ses documents officiels en « oubliant » quelques éléments. Il affirme que c'est un projet de \$62,5 millions. Quelques questions de la Commission et des participants ont amené le promoteur à revoir son estimé qu'il établit maintenant à \$78 millions, une « erreur » de 25%! Un coût qui ne comprend pas la construction de la ligne et les modifications au poste, soit un autre \$15 millions. Il ne comprend pas non plus la réfection du barrage au coût de 5 à 10 millions. Une somme qui ne tient évidemment pas compte des coûts sociaux reliés à la réalisation du projet, les externalités, un coût bien réel qui sera défrayé éventuellement par la collectivité.

Le véritable coût du projet, si l'on fait abstraction des externalités, est donc d'environ 100-103 millions, soit 78 millions, plus 15 millions pour la ligne et environ 10 millions pour la réfection du barrage. C'est une augmentation de 65% sur le coût initial du projet! Le projet est-il toujours «rentable selon les conditions du marché»? Nous ne croyons pas que la Commission soit en mesure de l'établir, ni personne d'autres.

On peut, en effet, utiliser toutes sortes de subterfuges pour minimiser les coûts du projet. Mais, il en coûtera en réalité environ 103 millions pour livrer l'électricité dans le réseau et non pas 62,5 millions. Il est très important d'estimer la totalité des coûts puisqu'on ne peut comparer diverses options adéquatement si l'on ne prend pas en considération l'ensemble des coûts. Ainsi, par exemple, pour comparer adéquatement le coût d'un programme d'efficacité énergétique dans le

secteur résidentiel qui produirait 60 MW au coût de fourniture d'une nouvelle production de 60 MW, par exemple Mercier, il faudra prendre en compte tous les coûts de récupération du 60 MW dans le secteur résidentiel mais aussi tous les coûts inhérents à une fourniture au réseau de 60 MW, ce qui implique évidemment le coût de la ligne vers le réseau ainsi que les coûts de réfection du barrage qui sont liés directement au projet de production.

Pour toutes ces considérations, nous demandons à la Commission de porter un jugement sévère sur l'attitude du promoteur dans cette affaire. Nous espérons, en particulier, qu'elle formulera des recommandations sur les pratiques comptables du promoteur dans le but que ce dernier présente à l'avenir des chiffres précis et réalistes sur le coût de ses projets. De plus, nous recommandons que la Commission prenne position sur l'incongruité qui consiste à soustraire les impacts et le coût d'un projet de ligne sous prétexte qu'il n'est pas assujéti aux mêmes dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement. Ce sont des contorsions legalistes qui discréditent le processus, nuisent à l'intérêt public et à la crédibilité du processus d'évaluation. Le respect des citoyens, qui paient pour ces projets et qui en subissent les conséquences, exige qu'ils soient informés précisément des coûts et des impacts réels des projets.

La juridiction et la gestion des réservoirs et des débits

Hydro-Québec indique qu'« *Aucune modification du mode de gestion du réservoir Baskatong n'est prévue (...)* » (Résumé, PR-3.1, p. 12). Néanmoins, à notre avis, il est nécessaire de connaître et de bien comprendre les modalités de gestion du barrage Mercier et les ouvrages en amont.

Premier en amont du réservoir Baskatong est le réservoir Cabonga construit au même époque (1927-1928) pour le flottage de bois. Cabonga est doté d'un exutoire (barrage Barrière) vers le réservoir Dozois, situé sur la rivière des Outaouais. Selon le témoignage d'Hydro-Québec (DT-1, p. 58), la mise en service de ce lien entre les deux réservoirs en 1977 faisait en sorte que Cabonga devint « *le réservoir de tête de l'Outaouais supérieur.* ». Le schéma hydrique (DA-16), par contre, indique que le débit de Cabonga est partagé; environ un tiers coule vers l'Outaouais et le reste prene la rivière Gens-de-terre vers Baskatong et la rivière Gatineau.

La première partie des audiences a permis d'établir que le promoteur, Hydro-Québec, a le responsabilité finale de gérer ces trois réservoirs, en fonction, évidemment, de ses propres intérêts.

Cependant, la *Convention relative à la régularisation du bassin de la rivière des Outaouais* de 1983 a mis en place, entre autres, Le *Comité de régularisation de la rivière des Outaouais* (CRRO) afin: « *d'établir des pratiques et des modalités appropriées de régularisation et d'exploitation ... de la rivière...* » (DB-28, p. 3). Ce comité de liaison, composé de représentants du ministère de l'Environnement (MENV), Travaux publics Canada, Ontario Hydro et Hydro-Québec, est active pendant les périodes de crue afin de limiter des éventuelles inondations. Le comité comme tel n'a pas de pouvoir; chaque gestionnaire est toujours responsable pour l'exploitation de ses propres ouvrages.

Nous étions surpris d'apprendre qu'aucune entente formelle ne régie la gestion du réservoir Baskatong³. De plus, il n'y a pas de critères qui ont été imposés sur Hydro-Québec concernant sa gestion⁴. C'est Hydro-Québec qui décide tout, ce que requiert la «sécurité», son premier critère, les débits, l'approvisionnement en eau potable, la régularisation des inondations, etc. Ce privilège accorde à un producteur d'électricité - qui se dit maintenant une entreprise commerciale - le pouvoir unilatéral de gérer des ressources publiques. Pourtant, les questions d'intérêt public et les conflits d'intérêt potentiels sont aussi évidents l'un que l'autre. On semble en surface s'en accommoder. Il est toutefois inconcevable que le réseau hydrique de cette immense région soit géré uniquement en fonction des intérêts d'un producteur d'électricité.

Quel garantie y a t il qu'Hydro-Québec va continuer de gérer Baskatong de la même façon en l'absence de consignes officielles sur l'exploitation actuelle?

Nous croyons que certaines autorisations doivent exister. Cependant, bien que nous avons fait la demande en audience et par écrit le 1er décembre (DC-2), aucune autorisation officielle n'est déposé jusqu'ici sur la construction et exploitation des réservoirs. Le peu d'information glanée sur les niveaux et débits se trouve en annexe.

Dans le future, il faut, tant dans la nouvelle *Loi sur la sécurité des barrages* que dans certaines facettes de la prochaine politique de l'eau, que cette problématique soit reconnue et prise en compte et qu'un mode de gestion contemporain de nos réseaux hydriques soit adopté et implanté. En conséquence, nous considérons que c'est une question très importante sur laquelle la Commission doit faire des recommandations appropriées. Il faut, à notre avis, que les réseaux soient gérés, le plus rapidement possible, par des organismes de bassins versants qui auront aussi autorité sur la gestion des réservoirs et sur les débits. En attendant, nous croyons que le nouveau ministère de l'Eau devrait prendre en charge, sur le plan juridique, toute la gestion des réservoirs et des débits au Québec.

Les contributions financières du promoteur au milieu

Nous avons appris, lors de la première partie des audiences, que la contribution financière versée au milieu, dans ce cas-ci la MRC de la Vallée de la Gatineau, correspondait à 2% de la valeur du projet.

Il semble, en général et sans annonce officielle, qu'Hydro-Québec a abandonné son Programme de mise en valeur intégrée (PMVI), qui auparavant établissait les modalités d'administration des compensations monétaires. Elle favorise maintenant des moyens plus alléchants, comme des Sociétés en commandites (SOCOM), pour les projets très rentables, ou plus souples, comme des « Fonds de compensation », pour les projets moins rentables. Le projet Mercier ne vaut qu'un Fonds de compensation, auquel ne se rattachent aucunes obligations, entre autres, sur le plan environnemental⁵, comme l'a précisé le représentant du promoteur.

³ DT-2, ligne 1385 M. Arnaud: « il n'y a pas d'entente formelle »

⁴ DT-2, ligne 1480, M. Morneau: « il n'y a pas de critères comme tels »

⁵ DT-3, ligne 1880 M. Arnaud: « de faire des initiatives environnementales ou de leur choix »

Il est évident que les sommes versées par le promoteur, sous différentes formes et sous divers prétextes, s'inscrivent dans une stratégie visant à obtenir «l'appui du milieu», un des trois critères d'acceptabilité du promoteur. La preuve en est que les tractations financières avec le milieu débouchent généralement sur des ententes avant que l'évaluation publique du projet ait permis aux gens du milieu de se faire une idée précise des implications spécifiques d'un projet sur leur territoire. Or, les décideurs locaux, en particulier, peuvent difficilement se prononcer impartialement sur un projet du promoteur quand on les tente avec des contributions financières qui leur permettraient de réaliser des projets pour lesquels ils n'ont normalement pas l'argent nécessaire. Si, de plus, maintenant qu'il n'y a plus aucune condition de rattacher aux versements de ces sommes, l'offre est encore plus attrayante et la propension à approuver le projet encore plus forte.

En clair, c'est une tactique qui consiste à soudoyer le milieu décisionnel local pour obtenir son appui au projet avant qu'il n'ait été évalué publiquement. Cette tactique inacceptable ne semble pas déranger. Pourtant, sur le plan de l'éthique, on peut difficilement trouver pire, surtout de la part d'une société d'État.

Il est temps qu'une commission du BAPE fasse preuve de fermeté. Déjà la commission sur le projet Manouane a pris position sur les méfaits et les dangers inhérents à ces contributions financières. La présente commission devrait se prononcer en prenant surtout en compte que le promoteur prend, en pratique, ces gens en otage. Il est bien connu que les instances municipales n'arrivent pas à financer les responsabilités de plus en plus grandes que les paliers supérieurs leur ont transférées. La possibilité de toucher des sommes relativement importantes les place dans une situation déchirante.

Le milieu doit être associé aux avantages que procure un projet puisqu'il en supporte aussi les conséquences négatives sur le terrain. Cependant, il faut implanter un système de rémunération qui soit indépendant de la position du milieu. Il faut qu'un mécanisme neutre et indépendant soit adopté pour que des sommes soient versées à une région en fonction, non pas d'un montant nominal, mais en fonction de l'évaluation de la Commission, par exemple, des impacts négatifs réels d'un projet sur un milieu. Il faut aussi réfléchir à l'allocation des sommes retenues. À qui doivent-elles aller? Comment les répartir équitablement? Les critères actuels sont clairement insatisfaisants, comme on l'a vu lors des audiences sur les projets de rivière Portneuf et Sault aux Cochons. Ce ne devrait pas être à un producteur d'électricité à déterminer les critères d'allocation. On pourrait envisager de confier cette responsabilité, en partage, aux organismes chargés de mesurer l'impact des projets et aux organismes chargés de la gestion du milieu hydrique, comme, par exemple, les agence de bassins versants.

Dans ce contexte, nous recommandons à la Commission d'examiner cette question en profondeur et de proposer une démarche qui pourrait déboucher sur l'adoption d'un système satisfaisant et équitable.

Les impacts sur le milieu physique

(À suivre)

Conclusion

Pour une fois, par hasard, la variante du projet Mercier retenue par Hydro-Québec est la plus rentable et aussi celle de moindre impact sur l'environnement. Cette situation rare nous amène à accepter le projet, ... avec certaines conditions.

À chacune des audiences du BAPE sur les projets Portneuf, Sault aux Cochons, Toulnostouc et Manouane, nous avons décrié l'absence d'un tribune pour comparer ces projets entre eux. Bien que le mandat de cette Commission est limité au projet Mercier, nos conditions concernent ces autres projets. Maintenant que le projet Toulnostouc est en chantier, nous serions en faveur de la réalisation du projet Mercier uniquement si les trois projets de détournement, Portneuf, Sault aux Cochons et Manouane, soient abandonnés.

John Burcombe

11 décembre 2001