

**Consultation sur l'encadrement et le développement des énergies propres
au Québec**

**Regroupement des organismes environnementaux en énergie
(ROÉÉ)**

Mémoire présenté au ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie

Jean-Pierre Finet

Analyste en énergie et porte-parole du ROÉÉ,

en collaboration avec

Franklin S. Gertler, avocat

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ)

Le 1^{er} août 2023

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DU ROÉÉ	3
OBJECTIFS DE LA MODERNISATION DES LOIS EN ÉNERGIE.....	5
AXE 1 – ÉQUILIBRE OFFRE-DEMANDE	8
Postulat.....	8
Planification des approvisionnements et procédure d’appel d’offres.....	9
Contrats d’achat d’électricité.....	12
Autres modes de production.....	12
Intégration de la production d’électricité au sein de la LRÉ	12
Priorisation des sources d’approvisionnements.....	13
Les contrats d’achat d’électricité	18
Le gaz naturel renouvelable	18
La production et l’utilisation de gaz naturel renouvelable	19
Le raccordement des installations de production de GNR	21
AXE 2 – TARIFICATION.....	22
Inclusion dans les tarifs de coûts non nécessaires pour offrir le service	22
Tarification et signal de prix.....	23
Une transition juste pour les ménages à faibles revenus.....	23
Changement des comportements de consommation énergétique	24
Tarification du GNR.....	25
Processus de fixation des tarifs de distribution d’électricité.....	26
Méthode d’indexation des tarifs	26
L’interfinancement tarifaire.....	27
Les paramètres du bloc patrimonial.....	27
AXE 3 – GOUVERNANCE – MANDAT, FONCTIONS ET POUVOIRS DES INTERVENANTS.....	29
Gouvernement	29
Régie de l’énergie	29
Distributeurs.....	34
Planification intégrée.....	36
Transport d’électricité.....	38

PRÉSENTATION DU ROÉÉ

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

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

- 1) La protection de l'environnement, la conservation des milieux naturels essentiels à la vie et l'utilisation durable des ressources ;
- 2) La primauté de la conservation et de l'efficacité énergétique sur toute autre forme de production d'énergie et la restriction de la production supplémentaire uniquement aux cas où celle-ci est justifiée. Dans ces cas, recourir aux nouvelles formes d'énergie renouvelable ;
- 3) La réduction de l'utilisation de combustibles fossiles, qu'ils soient issus de gisements conventionnels ou non conventionnels, et l'élimination du nucléaire ;
- 4) La réduction de la consommation d'énergie ainsi que des émissions de gaz à effet de serre, notamment à travers des choix de consommation plus judicieux ;
- 5) L'équité sociale aux niveaux intra et intergénérationnels ;
- 6) La mise en place au Québec de politiques, de lois et de mesures de régulation qui favorisent des choix d'investissements et de consommation environnementalement judicieux, économiquement et socialement avantageux et permettant la transition vers une économie durable ;

- 7) L'application de mécanismes transparents et démocratiques à l'intérieur des processus de prise de décision ;
- 8) La préservation de l'indépendance de la Régie de l'énergie et l'inclusion des activités de production en tant qu'activité réglementée par la Régie de l'énergie, ainsi que la réinstauration d'un processus de planification intégrée des ressources (PIR) ;
- 9) La fourniture de services énergétiques à juste coût, en internalisant les coûts environnementaux dans une perspective de planification intégrée des ressources, tout en limitant les impacts sociaux ;
- 10) La maximisation de l'éducation et de la participation du public quant aux questions énergétiques et leurs impacts.

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

OBJECTIFS DE LA MODERNISATION DES LOIS EN ÉNERGIE

Le questionnaire expert du gouvernement demande aux participants d'exprimer leur accord ou désaccord avec les sept objectifs de la modernisation des lois en énergie qu'il considère entreprendre, soit:

- a) Faciliter la transition énergétique;
- b) Accroître l'efficacité et la sobriété énergétiques;
- c) Soutenir l'innovation (ex. : nouvelles technologies énergétiques, énergies renouvelables);
- d) Favoriser le développement économique et la création de richesse;
- e) Permettre un cadre législatif flexible pour répondre rapidement au contexte évolutif du secteur de l'énergie;
- f) Revoir et préciser les rôles des différents intervenants du secteur énergétique (gouvernement, Régie de l'énergie, distributeurs et transporteurs); et
- g) Mettre en place les conditions pour que le Québec demeure un leader en énergies renouvelables.

Réussir la transition, voire la révolution énergétique devrait être la priorité absolue, du gouvernement du Québec qui permettra d'atteindre la cible de carboneutralité en 2050.

Devant la crise (voire catastrophe en accélération) climatique au Québec et à l'échelle planétaire, le ROÉÉ et ses membres soutiennent que l'heure n'est plus à une « transition », un concept qui suggère que de simples modifications managériales somme toute marginales de notre économie, notre société et notre gouvernance suffiraient à éviter le désastre.

Devant la menace existentielle et l'incertitude grandissante de la situation climatique, le principe de précaution commande non pas l'adoption de cibles minimales permettant tout juste d'éviter le pire si les modèles les plus optimistes devaient se réaliser, mais la création d'une marge de sécurité climatique permettant de faire face à toute éventualité au moyen de réformes sans précédent, sauf en temps de guerre, de nos façons de faire.

La vision à court terme des gouvernements des entreprises et des individus d'une croissance infinie entraîne la prise de décisions non durables en matière d'extraction des ressources, de procédés industriels, d'aménagement du territoire rural et urbain, des transports routiers et de bâtiments et matériaux de

construction. Le résultat: une surconsommation énergétique et d'abondantes émissions de gaz à effet de serre (GES) dont la réduction est devenue incontournable et urgente.

La réduction générale de la consommation de l'énergie directe et indirecte à travers les matériaux et les choix de production et de société, ainsi que l'amélioration de l'efficacité énergétique représentent la source d'approvisionnement la moins chère, la plus propre et celle qui bénéficie de la meilleure acceptabilité sociale.

Parmi les sources d'approvisionnement, l'efficacité énergétique est la seule qui permet d'améliorer le pouvoir d'achat des individus et la productivité des entreprises. Il est primordial que la clientèle ne fasse pas les frais de la hausse du coût de l'électricité qu'engendrera la transition énergétique.

Le ROÉÉ est d'avis qu'il faut revoir et préciser les rôles des différents intervenants du secteur énergétique dans une perspective de planification intégrée des ressources.

Contrairement à ce que laisse entendre le gouvernement, le ROÉÉ considère que le cadre législatif en vigueur a la flexibilité requise pour répondre rapidement au contexte évolutif du secteur de l'énergie. Au contraire, c'est plutôt le gouvernement qui est responsable du retard dans l'atteinte de la cible d'augmenter de 25% la production totale d'énergies renouvelables d'ici 2030. Les conclusions de la Vérificatrice générale sur la gouvernance et la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 à cet effet sont accablantes¹.

Dans une perspective plus générale, c'est le non-respect par le gouvernement et par Hydro-Québec des principes de la régulation économique et du rôle de la Régie de l'énergie, ainsi que la modification répétée, improvisée et toujours en mode réactif des lois en la matière qui menacent notre réussite collective en matière énergétique et climatique.

Par ailleurs, le gouvernement n'indique pas en quoi les conditions en place actuellement empêchent le Québec de demeurer un leader en énergies renouvelables. C'est plutôt le laxisme du gouvernement du Québec face à la mise

¹ Vérificateur général du Québec, *Politique énergétique 2030 : gouvernance et mise en œuvre, Audit de performance : Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022*, Québec, Bibliothèque et archives nationales du Québec, 2022, en ligne : https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-cdd/184/02_vgq_cdd-juin%202022_ch03_politique_web.pdf.

en œuvre de la Politique énergétique 2030 et à l'atteinte de sa cible d'une hausse de 25% la production d'énergies renouvelables qui met en péril son titre de leader en énergies renouvelables. Par ailleurs, le ROÉÉ considère insuffisante cette cible de 25% et fait valoir que tant le gaz naturel fossile et de fracturation que le méthane de sources non fossile ne constituent pas des énergies de transition et des options environnementalement acceptables pour le Québec.

Qui ne voudrait pas soutenir l'innovation? Mais de quel type d'innovation s'agit-il? Le ROÉÉ ne peut répondre à cette question telle qu'elle est formulée.

De même, qui ne voudrait pas favoriser le développement économique ? Cependant, pour le gouvernement du Québec, ces objectifs semblent passer prioritairement par une économie industrielle.

Par exemple, comme on a pu récemment constater avec le prolongement du réseau gazier d'Énergir à Bécancour pour alimenter un parc industriel de fabrication de batteries pour des véhicules électriques énergivores, le développement économique prisé par le gouvernement contribue à l'accroissement des GES plutôt qu'à leur réduction.

Par ailleurs, au-delà de leur consommation directe d'électricité, laquelle est tout à fait disproportionnée lorsque l'on considère qu'ils ne servent qu'au transport de particuliers, les véhicules en question génèrent, par leur taille, une empreinte carbone de cycle de vie environnementalement et socialement inacceptables.

AXE 1 – ÉQUILIBRE OFFRE-DEMANDE

Dans le cadre de cette consultation sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec, le gouvernement indique qu'il désire à la fois atteindre les cibles de décarbonation et satisfaire la demande des nombreuses nouvelles entreprises qui souhaitent s'implanter au Québec² :

« Le gouvernement souhaite soutenir et accélérer la transition énergétique ainsi que favoriser le développement économique québécois en assurant des approvisionnements énergétiques qui répondront à la demande d'énergie verte. Les besoins sont à la hausse pour ce qui est de satisfaire tant la croissance naturelle de la demande que celle de nombreuses nouvelles entreprises qui souhaitent s'établir au Québec. Il importe que le déploiement de la production d'énergie évolue au rythme de la demande et permette de réaliser la décarbonation du Québec. » (Nous soulignons)

Il devra donc y avoir un arbitrage dans l'octroi des électrons qui seront rendus disponibles pour atteindre les cibles de décarbonation du Québec tout en créant une « économie verte » basée sur la production industrielle³.

Postulat

Selon le gouvernement du Québec :

« Le nouveau contexte énergétique est caractérisé par une forte croissance anticipée de la demande découlant de la transition énergétique et du développement économique. Cette augmentation de la demande, qui dépassera plus de 100 TWh d'ici 2050, entraîne des enjeux dans le maintien de l'équilibre énergétique et requerra plus d'agilité au niveau des approvisionnements. » (Nous soulignons)

Or, il est pour le moins inexact d'affirmer que la transition énergétique relève d'un nouveau contexte énergétique, car elle était au cœur de la Politique énergétique

² Gouvernement du Québec, *Consultation sur l'encadrement et, le développement des énergies propres au Québec, Cahier du participant*, 15 mai 2023, en ligne : <https://www.economie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/documents_soutien/secteur_activites/energie/CP_energies_propres_cahier_participant.pdf>

³ Émile Bérubé-Lupien, « Legault veut que le Québec soit le premier État «décarboné», *Noovo Info* 27 janvier 2023, en ligne : <<https://www.noovo.info/nouvelle/legault-veut-que-le-quebec-soit-le-premier-etat-decarbone.html>> .

2030 que le présent gouvernement a aboli tout en intégrant ses cibles au sein du Plan pour une économie verte (PÉV).

Il est cependant exact que l'accroissement de la demande pour l'électricité du Québec a récemment atteint des sommets. D'où la décision du gouvernement d'abaisser l'obligation d'Hydro-Québec de distribuer l'électricité de 50 MW à 5 MW par l'adoption du projet de loi 2 au printemps dernier.

S'il est vrai que l'augmentation de la demande dépassera de plus de 100 TWh d'ici 2050, le gouvernement n'a pas fait la démonstration que c'est l'agilité en ce qui concerne les approvisionnements qui fait défaut.

Par exemple, c'est le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie qui a imposé un sursis aux appels d'offres de 1000 MW d'énergies renouvelables et de 1300 MW d'énergie éolienne qui devaient être lancés à la fin de 2022 à la toute fin du processus d'étude du dossier à la Régie de l'énergie⁴, pour finalement lancer un appel d'offres de seulement 1500 MW d'énergie éolienne à la fin mars 2023⁵. Ce dernier appel d'offre ne représente cependant qu'environ 40% de l'énergie prévue lors des appels d'offres précédents.

Au contraire de ce qu'avance le gouvernement, le processus d'appels d'offres en vigueur en vertu de la *Loi sur la Régie de l'énergie* a démontré sa célérité et son efficacité à plusieurs reprises au cours des 25 dernières années.

Planification des approvisionnements et procédure d'appel d'offres

Par ailleurs, le gouvernement du Québec désire connaître la position des intervenants quant à certains enjeux de planification et d'approvisionnements

Il demande si une planification concertée au sein d'Hydro-Québec entre ses activités de production et de distribution permettrait d'accélérer le déploiement de la production électrique afin de répondre aux besoins de la transition énergétique.

Selon le ROÉÉ, ce n'est pas l'absence de planification concertée au sein d'Hydro-Québec qui limite le déploiement de la production électrique afin de répondre aux besoins de la transition énergétique, mais bien les décisions du gouvernement lui-même. La planification concertée de la production, du transport, de la distribution et des exportations facilitera plutôt une saine planification intégrée des ressources.

⁴ Décret 1840-2022.

⁵ Décret 285-2023 et Décret 214-2023.

Le ROÉÉ insiste sur la nécessité du retour au modèle initial de la régulation publique instauré par la *Loi sur la Régie de l'Énergie* en 1996. En vertu du régime originel, en cohérence avec le pacte social au cœur de la création d'Hydro-Québec, l'Assemblée nationale avait prévu la régulation efficace d'Hydro-Québec, entreprise intégrée⁶, par la Régie de l'énergie. La clef de voûte de ce régime est la planification intégrée de ressources.

Le gouvernement veut aussi savoir si Hydro-Québec, dans ses activités de production, devrait être exclue des appels d'offres menés par Hydro-Québec, dans ses activités de distribution pour de nouveaux approvisionnements en énergie.

Historiquement, le ROÉÉ a toujours favorisé l'approvisionnement direct par Hydro-Québec et non par appel d'offres.

Il serait pour le moins incongru que le marché québécois se prive, par exemple, de l'énergie produite par Hydro-Québec en collaboration avec Boralex et Énergir dans la Seigneurie de Beaupré⁷. Ce faisant, cette production ne pourrait être qu'exportée, ce qui n'est pas souhaitable dans un contexte de resserrement du bilan énergétique.

Enfin, le gouvernement demande si Hydro-Québec devrait bénéficier d'une plus grande flexibilité dans le cadre de ses approvisionnements, par exemple en éliminant l'obligation de procéder par appels d'offres pour les produits en puissance.

Selon le ROÉÉ, il ne faut absolument pas qu'Hydro-Québec bénéficie d'une telle élimination de la régulation publique qui se ferait au détriment de la clientèle et de l'environnement.

Le ROÉÉ en veut pour preuve la demande d'Hydro-Québec de procéder à un nouveau contrat pour acquérir de gré à gré de la puissance en pointe provenant de la centrale de TransCanada Énergie à Bécancour en 2015 à grand coût économique et environnemental, et sans respecter le processus d'appel d'offres.

⁶ C'est-à-dire considéré à la fois dans ses activités de production, de transport et de distribution.

⁷ Hydro-Québec, *Boralex, Énergir et Hydro-Québec s'associent pour le développement de trois projets éoliens de 400 MW chacun sur le territoire de la Seigneurie de Beaupré*, 19 avril 2022, en ligne : <http://nouvelles.hydroquebec.com/fr/communiqués-de-presse/1821/boralex-energir-et-hydro-quebec-sassocient-pour-le-developpement-de-trois-projets-eoliens-de-400-mw-chacun-sur-le-territoire-de-la-seigneurie-de-beaupre/>

Heureusement, la décision favorable de la Régie de l'énergie suite à la demande en révision logée par le ROÉÉ⁸ à l'époque a permis aux clients d'Hydro-Québec d'épargner plusieurs centaines de millions de dollars sur la durée du contrat, et d'éviter l'émission de milliers de tonnes de GES annuellement. Par la suite, Hydro-Québec admettait qu'elle n'aurait pas besoin de cette puissance en pointe.

Concernant les appels d'offres, le gouvernement rappelle que :

« La Loi sur la Régie de l'énergie prévoit que le distributeur d'électricité doit établir et soumettre à l'approbation de la Régie une procédure d'appel d'offres et d'octroi, ainsi qu'un code d'éthique portant sur la gestion des appels d'offres applicables aux contrats d'approvisionnement en électricité requis pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale, ou les besoins qui seront satisfaits par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement.

Ce processus a été mis en place pour assurer le traitement équitable et impartial des fournisseurs participant à un appel d'offres. »

Tel que mentionné précédemment, fort de ses 25 ans d'expérience auprès de la Régie de l'énergie, le ROÉÉ considère que ce processus est efficace et rigoureux, qu'il devrait être conservé et qu'il n'est pas responsable des délais encourus. Il n'y a pas lieu de moduler ce processus afin de permettre l'utilisation d'autres mécanismes qui ne garantiraient pas un approvisionnement au plus bas coût et qui mettraient les intérêts commerciaux d'Hydro-Québec au-devant de la régulation dans un processus public et transparent des intérêts de la transition/révolution énergétique.

C'est justement ce qui est arrivé lorsqu'Hydro-Québec a conclu un contrat de gré à gré avec sa filiale Hilo à un coût qui dépasse largement celui de tout autre moyen de gestion de la demande en puissance.

Présentement, seuls les clients les plus nantis peuvent se permettre de participer aux activités d'Hilo. En revanche, si Hilo était considérée comme faisant partie intégrante des activités réglementées de l'entreprise, Hydro-Québec serait en

⁸ Décision D-2016-105 (Régie de l'énergie)

mesure d'agréger les charges de l'ensemble des ménages et entreprises québécoises, réduisant considérablement son coûteux déficit en puissance.

Contrats d'achat d'électricité

Le gouvernement veut savoir si la conclusion de contrats d'achat d'électricité de gré à gré entre un producteur d'électricité renouvelable et Hydro-Québec devrait continuer à être permise.

Notons d'abord que cette question est fondée sur une prémisse incorrecte. La conclusion de contrats d'achat d'électricité de gré à gré entre un producteur d'électricité renouvelable et Hydro-Québec n'est généralement pas permise. Les contrats de gré à gré ne sont autorisés que pour subvenir aux besoins des réseaux autonomes et dans le cadre d'un programme d'achat d'électricité provenant d'une source d'énergie renouvelable dont les modalités ont été approuvées par la Régie de l'énergie (article 74.3 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*).

La conclusion de contrats d'achat d'électricité de gré à gré, autrement qu'en fonction des rigoureuses règles de régulation publique déjà établies, devrait continuer d'être proscrite.

Autres modes de production

Le ROÉÉ est favorable à l'ensemble des moyens énumérés par le gouvernement pour favoriser la production et le stockage d'énergie tout en améliorant la résilience énergétique de la clientèle, soit :

- a) les projets de production décentralisés, notamment dans les microréseaux;
- b) les bornes de recharge bidirectionnelles pour véhicules électriques;
- c) l'autoproduction d'énergie;
- d) le mesurage net; et
- e) le stockage d'énergie (ex. : batteries, accumulateurs de chaleur).

Intégration de la production d'électricité au sein de la LRÉ

Le ROÉÉ favorise la planification intégrée des ressources énergétiques. Ainsi, il est d'avis que les activités de production d'Hydro-Québec devraient être réglementées par la Régie de l'énergie de même que les activités de distribution

et de transport. Il s'agit du modèle d'origine de la régulation d'Hydro-Québec, entreprise intégrée.

Priorisation des sources d'approvisionnements

Le ROÉÉ présente donc ci-après sa priorisation des sources d'approvisionnements pour répondre aux besoins en électricité du Québec

No. 1. L'efficacité énergétique

L'énergie économisée est la moins chère qui soit, et de loin. En effet, il n'en coûte que 1.5 cent à Hydro-Québec en aide financière pour acquérir un kilowattheure (kWh) économisé auprès de sa clientèle. Le coût d'acquisition d'un kWh économisé est ainsi considérablement moins cher que tout autre approvisionnement.

Or, Hydro-Québec considère un kWh économisé comme étant une perte de revenus.

Le kWh économisé est aussi le plus propre, sans conteste.

L'économie d'énergie favorise la résilience énergétique, augmente le pouvoir d'achat des individus, et la productivité des entreprises.

L'économie d'énergie accroît le produit intérieur brut (PIB) de la province.

Le kWh économisé représente la source d'approvisionnement qui bénéficie d'une vaste acceptabilité sociale.

Selon Hydro-Québec, le potentiel technico-économique d'économie d'énergie (PTÉ) serait d'environ 25 TWh. Cependant, ce chiffre est obsolète.

Hydro-Québec réalise une étude de PTÉ d'économie d'énergie tous les 10 ans. Après 2011, la mise à jour de cette étude a été faite en 2021. Cependant, cette étude est basée sur de vieux coûts évités d'une moyenne d'environ 8 cents/kWh qui datent de 2013. Ces coûts évités ont explosé depuis les dix dernières années, tant et si bien que le PTÉ d'économie d'énergie ne serait pas de 25 TWh, mais plutôt de 50 TWh, voire davantage.

Une partie seulement de ce PTÉ est commercialement réalisable par Hydro-Québec, compte tenu des multiples barrières à l'adoption de mesures d'efficacité énergétique. Hydro-Québec vise présentement environ le tiers de ce PTÉ, soit 8.9 TWh sur la période 2023-2032.

Cependant, l'efficacité énergétique n'est pas la responsabilité exclusive d'Hydro-Québec. Le gouvernement est lui aussi responsable de la mise en œuvre de mesures d'efficacité énergétique qui peuvent représenter plusieurs TWh.

Le ROÉÉ avance qu'il serait possible pour Hydro-Québec et le gouvernement du Québec d'économiser environ 30 TWh sur la période 2023-2032 dans la mesure où :

- Hydro-Québec exploite le maximum du PTÉ commercialement réalisable en fonction des coûts évités révisés, et
- le gouvernement du Québec rehausse les normes de construction et met en œuvre la cotation énergétique des résidences (qui aurait dû être mise en œuvre dans le cadre du Plan pour la transition et l'innovation énergétiques 2018-2023).

En ce qui concerne la gestion de la demande en puissance, le ROÉÉ est d'avis qu'il est préférable de maximiser le déplacement des charges dans le temps plutôt que de recourir à des combustibles fossiles à travers le maintien et l'accroissement de l'usage de gaz naturel, en continu ou en biénergie.

Tel que mentionné précédemment, le ROÉÉ est d'avis qu'il serait préférable qu'Hydro-Québec reconnaisse le caractère réglementé des activités d'Hilo afin de démocratiser l'agrégation des charges à l'ensemble de la clientèle, et ainsi assurer à Hydro-Québec une plus grande flexibilité dans l'opération du réseau tout en accroissant le potentiel de gestion de la demande en puissance.

Bref, puisque le PTÉ d'efficacité énergétique est considérablement sous-estimé, les mesures d'efficacité énergétique sont sous-exploitées, et le gouvernement néglige ses responsabilités à cet effet.

[No. 2 Augmentation de la capacité des ouvrages existants \(mise à niveau et modernisation des centrales hydroélectriques\)](#)

Hydro-Québec entend ajouter 2000 MW de puissance en rénovant des barrages existants tel que l'indique son plus récent plan stratégique. Le ROÉÉ accueille

favorablement cette initiative, mais rappelle qu'elle n'apportera aucune énergie supplémentaire hors pointe.

No.3 Développement de l'énergie éolienne

Le potentiel technique de l'énergie éolienne au Québec est estimé à 19 000 TWh⁹, soit environ 100 fois la production actuelle d'Hydro-Québec. Et ce, sans compter le potentiel extracôtier.

L'énergie éolienne est elle aussi relativement abordable. Cependant, des enjeux d'acceptabilité sociale représentent un frein à leur implantation près des zones habitées.

C'est pourquoi le gouvernement doit considérer la possibilité d'exploiter une plus grande partie du potentiel éolien en zone non habitée, quitte à nécessiter des investissements en transport d'électricité.

No. 4 Développement de parcs de batteries de grande puissance (stockage) combinés à des énergies renouvelables variables

L'arrivée du stockage à grande échelle combinée à des énergies renouvelables variables telles le solaire ou l'éolien était souhaitée depuis plusieurs années. La Régie vient d'ailleurs d'autoriser Hydro-Québec à réaliser un tel projet aux Îles-de-la-Madeleine.

Le ROÉÉ se réjouit de la mise en œuvre de cette solution qui permet d'optimiser la production d'énergie intermittente qui n'est pas toujours synchronisée avec la demande en énergie, et ainsi réduire davantage le recours aux combustibles fossiles pour produire l'électricité.

No. 5 Développement de l'énergie solaire

Au cours des dernières années, Hydro-Québec a mis en œuvre quelques projets de production électrique à partir d'énergie solaire. Cependant, aucun projet de production d'énergie solaire ne fait partie des projets retenus lors du récent appel d'offres d'énergie renouvelable de 480 MW d'Hydro-Québec.

⁹ Bernard Saunier et Réal Reid, *L'éolien : Au Cœur de l'incontournable révolution énergétique*, Québec, MultiMonde, 2009, p. 108.

Pourtant, la production solaire distribuée semble prometteuse à court terme, notamment en ce qui a trait à ses possibilités, lorsque couplée à du stockage dans une perspective de résilience énergétique.

No. 6 Développement de petites centrales hydrauliques

Le développement de petites centrales hydrauliques sur des barrages aux digues existantes pourrait s'avérer une alternative intéressante lorsqu'il se fait dans le respect des exigences établies par des organismes de certification indépendants tels que la Low-Impact Hydropower Institute.

Fondation Rivières, membre du ROÉÉ, fait part de ses recommandations spécifiques à ce sujet dans le cadre de la présente consultation par le dépôt d'un mémoire distinct.

No. 7 Développement d'énergie thermique à la bioénergie

Le ROÉÉ est favorable à l'utilisation de la biomasse issue de résidus forestiers pour le chauffage (ex: granules), mais est défavorable à son utilisation pour la production d'électricité.

No. 8 Importation d'électricité

L'importation d'électricité est une solution dont le potentiel est limité par la capacité des interconnexions. Les achats sur les marchés de court terme sont fréquemment utilisés par Hydro-Québec pour atteindre son équilibre énergétique.

Cependant, Hydro-Québec importe une importante quantité d'énergie de Churchill Falls. La contribution de ce moyen au bilan en énergie et en puissance au Québec demeure considérable.

No. 9 Développement d'énergie thermique au gaz naturel

Le développement d'énergie thermique au gaz naturel est à proscrire. L'utilisation de tels équipements de production ajouterait des quantités considérables de GES au bilan du Québec alors qu'on tente de les réduire. À ces impacts néfastes s'ajouteraient les autres effets sur l'environnement local résultant de la production de cet hydrocarbure fossile par fracturation hydraulique.

À cet effet, le ROÉÉ souligne que le contrat qui lie Hydro-Québec à TransCanada Énergie pour l'utilisation de la centrale thermique au gaz naturel de Bécancour prend fin en 2026.

Le gouvernement devrait se garder de conclure un contrat de gré à gré entre Hydro-Québec dans ses activités de production et TransCanada Énergie pour la remise en service de la centrale thermique au gaz naturel de Bécancour. La conséquence d'un tel renouvellement serait que le parc industriel adjacent produirait ses batteries pour véhicules électriques non seulement avec du gaz brun, mais aussi avec de l'électricité brune.

No. 10 Développement de centrales hydroélectriques

Le développement de grands barrages hydroélectriques, tels que celui envisagé de la rivière Petit-Mécatina est aussi une alternative à proscrire considérant les alternatives priorisées ci-avant.

Pour le ROÉÉ, les impacts environnementaux du développement d'un grand barrage hydroélectrique—tant en termes de GES intrinsèques aux grands ouvrages en béton, asphalte et acier et émis qu'en prenant en compte les autres impacts environnementaux et sociaux d'un tel ouvrage—seraient plus importants que celui des GES qui seraient alors évités.

No. 11 Développement de l'énergie nucléaire, incluant la nouvelle technologie des petits réacteurs modulaires

Le Québec a mis fin à son aventure avec l'énergie nucléaire en 2012 avec la mise hors service de la centrale nucléaire de Gentilly 2. Considérant l'ensemble des sources d'énergies renouvelables et de stockage qui sont offertes au Québec, le ROÉÉ considère qu'il n'est pas justifié de considérer cette technologie.

Quant aux petits réacteurs modulaires, le ROÉÉ affirme qu'il n'est pas nécessaire de miser sur des réacteurs nucléaires encore expérimentaux et qui n'arriveront pas en temps utiles pour répondre à l'urgence climatique. Les mesures d'efficacité énergétique et les sources d'énergies renouvelables coûtent au moins de 3 à 7 fois moins cher que l'énergie nucléaire par tonne d'émissions de carbone évitées.

De plus, après 75 ans, le Québec et le Canada n'ont toujours pas trouvé de solution pour contrer la menace des déchets nucléaires, alors même que notre population et son eau potable sont déjà menacées par le stockage actuel et prévu des déchets hautement radioactifs en Ontario aux abords de la rivière des Outaouais.

Autres mesures prioritaires

Hydro-Québec a récemment conclu d'importants contrats d'exportation avec le Massachusetts et l'État de New York (qui a récemment décidé de bannir le gaz dans les nouvelles constructions tandis qu'Hydro-Québec l'encourage ici). Ces contrats assureront d'importants revenus pour le gouvernement du Québec pour plusieurs années à venir.

Ce faisant, le gouvernement doit considérer les ventes d'Hydro-Québec sur les marchés de court terme comme faisant partie des sources d'approvisionnement disponibles. Hydro-Québec pourrait ainsi progressivement réduire ses exportations sur les marchés de court terme en fonction de la croissance des besoins domestiques.

Les contrats d'achat d'électricité

L'Alberta autorise présentement la conclusion de contrats entre les producteurs privés d'électricité et les acheteurs dans le but de garantir aux acheteurs l'accès à des énergies renouvelables.

Le gouvernement du Québec considère cette solution pour répondre à la demande croissante en électricité compte tenu de la difficulté d'Hydro-Québec d'assurer des approvisionnements suffisants.

Le ROÉÉ est opposé à la privatisation de ressources naturelles publiques telles les ressources hydrauliques et éoliennes. Hydro-Québec doit conserver l'obligation de distribuer l'électricité et son monopole de distribution de l'électricité.

Le gaz naturel renouvelable

Le gouvernement désire connaître la position des intervenants sur diverses questions touchant au gaz de sources renouvelables telles que le gaz naturel renouvelable et l'hydrogène vert.

La production et l'utilisation de gaz naturel renouvelable

Selon une étude réalisée par les HEC¹⁰, 21% des usages du gaz naturel seraient difficilement électrifiables, tels que ceux utilisés dans la production de batteries à Bécancour. Dans cette optique, le Québec ne peut pas miser seulement sur l'électricité pour décarboner son économie : il doit aussi miser sur les bioénergies, dont le gaz naturel renouvelable et les biocarburants, ainsi que sur l'hydrogène vert.

Cependant, plutôt que de réserver ces précieuses et rares ressources pour ces procédés difficilement électrifiables, Énergir et Gazifère s'en servent pour pérenniser la place du gaz dans le chauffage des bâtiments. De plus, plutôt que d'être déployées à l'état « pur » renouvelable, ces ressources sont mélangées à faible pourcentage à du gaz naturel fossile produit par fracturation afin de verdir l'image de la combustion du méthane comme source d'énergie. Bref, la question n'est pas de savoir s'il faut miser sur le gaz naturel renouvelable et les biocarburants, mais de déterminer plutôt comment en faire le meilleur usage qui soit.

Le Québec ne doit pas augmenter sa production et sa consommation de gaz naturel renouvelable sans égard aux impacts environnementaux, notamment, en termes d'émissions de GES de sa production et de son utilisation. Il ne sera pas possible de remplacer de cette manière tout le gaz naturel d'origine fossile. Le respect des 3 RV (réduction, réemploi et recyclage) doit avoir priorité sur la valorisation énergétique des déchets.

Le potentiel de production de gaz naturel renouvelable de première génération produit à partir de digestion anaérobie de matière organique est relativement limité. Aussi, les autres technologies de production ne sont pas encore commercialement viables et leur utilisation risque de comporter d'importants impacts négatifs sur l'environnement. D'ailleurs, idéalement, le gaz naturel renouvelable serait produit à petite échelle à l'endroit même où il doit être consommé. Le gaz naturel renouvelable pourrait par exemple remplacer le propane chez les agriculteurs dans un circuit court.

¹⁰ Alexandre Paradis Michaud, *Électrification des usages du gaz naturel au Québec : analyse des impacts économiques*, Rapport d'étude de la Chaire de gestion du secteur de l'énergie, Montréal, HEC, 2020, p. 32, en ligne: < https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2020/01/Rapport-d%C3%A9tude_2020-1_PARADIS-MICHAUD.pdf > .

Dans une perspective de planification intégrée des ressources, si le gouvernement devait mettre en place des incitatifs financiers pour encourager l'utilisation des bioénergies qui sont souvent plus chères que les énergies fossiles, celles-ci devraient favoriser les usages qui sont difficiles ou impossibles à électrifier, pas le chauffage des bâtiments.

La production de bioénergies peut contribuer à l'activité économique dans les régions du Québec dans la mesure où elle ne compromet pas la production locale des produits agricoles pour l'alimentation des Québécois.es, et l'intégrité écologique des forêts et terres, se fait à petite échelle et dans des circuits courts.

Autrement, le gouvernement et les consommateurs québécois devraient savoir que 95% du gaz naturel renouvelable en Amérique du Nord est consommé en substitution au diesel pour le transport des marchandises, où son impact bénéfique pour l'environnement est le plus grand, surtout au chapitre des émissions des GES et des particules fines associées au smog et représentant un danger pour la santé humaine.

En établissant ses cibles en fonction du volume de GNR injecté dans le réseau gazier plutôt qu'en fonction de son intensité carbone, le gouvernement favorise la quantité au dépend de la qualité. Pour mettre quelques chiffres sur ce problème, le gaz naturel fossile a une intensité carbone d'environ 68 grammes de grammes de CO₂ équivalent par Mj tandis que l'intensité carbone du GNR varie de 50 à - 450 grammes de CO₂ équivalent par Mj. Il va s'en dire que le GNR acquis par Énergir pour respecter les cibles du gouvernement au meilleur prix a une intensité carbone qui se rapproche davantage, en moyenne, de celle du gaz fossile.

En effet, afin de se conformer aux exigences gouvernementales, Énergir acquiert (majoritairement sur les marchés étrangers) du GNR généralement de faible qualité et à coût moindre qui ne pourrait recevoir la certification Green-e. Ce faisant, le gain environnemental du GNR comparativement au gaz naturel fossile est marginal.

Si Énergir acquérait du GNR de qualité supérieure en termes de réduction des GES du cycle de vie complet du produit, elle pourrait se contenter de volumes moindres pour un même impact environnemental.

Le raccordement des installations de production de GNR

Le gouvernement indique que présentement, les coûts de raccordement des installations de production de GNR au réseau gazier sont assumés par les producteurs, ce qui pourrait constituer un frein au développement de la filière locale de production de GNR.

Selon le ROÉÉ, les coûts de raccordement et d'adaptation des réseaux pour intégrer une production québécoise de GNR ne devraient pas être intégrés dans les tarifs des consommateurs de gaz naturel afin de respecter le principe de la causalité des coûts.

Et puisque le ROÉÉ favorise la consommation locale de GNR plutôt que la dilution d'un faible pourcentage de cette ressource dans une majorité de combustibles fossiles à des usages pourtant électrifiables, il n'est pas favorable à ce que les distributeurs de gaz naturel aient l'obligation de présenter à la Régie de l'énergie une planification du réseau gazier pour favoriser la production locale et la distribution de GNR.

AXE 2 – TARIFICATION

Avant tout, le ROÉÉ insiste sur la nécessité de traiter les grandes orientations tarifaires et la fixation des tarifs dans le cadre du processus public et rigoureux de régulation de la Régie de l'énergie, dans le respect de la compétence exclusive de cet organisme en la matière. La présente consultation et la résolution des questions tarifaires par le gouvernement par politiques et décret n'est pas un substitut acceptable.

Inclusion dans les tarifs de coûts non nécessaires pour offrir le service

Présentement, les tarifs sont basés sur les coûts nécessaires pour la prestation du service. Selon le gouvernement, des investissements importants seront nécessaires dans les prochaines décennies pour réaliser la transition énergétique, et les coûts en question sont appelés à augmenter.

Le gouvernement considère la possibilité que la Régie intègre dans la fixation des tarifs d'énergie les coûts supplémentaires qu'il estime nécessaires pour atteindre les objectifs de décarbonation et d'électrification. Le ROÉÉ ne s'oppose pas nécessairement à cette façon de faire. Il ne voit, par exemple, aucun problème à ce qu'Hydro-Québec subventionne les thermopompes des clients d'Énergir qui adoptent la biénergie.

Cependant, dans les faits, le ROÉÉ comprend que le gouvernement considère comme nécessaires les coûts supplémentaires que représente la compensation d'Hydro-Québec à Énergir pour les pertes de revenus subies par la conversion de sa clientèle à la biénergie.

Le ROÉÉ rappelle que cette compensation pour les pertes de revenus d'Énergir équivaldra à 2.4 milliards de dollars en 2050¹¹. Le ROÉÉ considère qu'il ne revient pas aux clients d'Hydro-Québec d'éponger les pertes de revenus d'Énergir, pas plus qu'il ne serait souhaitable qu'Hydro-Québec compense les pétrolières pour leurs pertes de revenus chaque fois qu'un véhicule électrique se branche à une borne de recharge.

¹¹ Hélène Baril, « La facture atteindrait 2,4 milliards pour Hydro-Québec », *La Presse*, 17 mars 2022, en ligne : « <https://www.lapresse.ca/affaires/entreprises/2022-03-17/entente-avec-energir/la-facture-atteindrait-2-4-milliards-pour-hydro-quebec.php> ».

Hydro-Québec ne devrait pas non plus assumer les coûts supplémentaires d'une telle entente, et combler le déficit en réduisant les dividendes versés au gouvernement. Par ailleurs, le gouvernement ne devrait pas fournir à Énergir d'autres sources de financement à l'intérieur de son cadre financier.

Au contraire, pour faire face aux défis climatiques et à ses obligations (légales et morales), le gouvernement devrait adopter un règlement interdisant tout système de chauffage au gaz naturel dans les nouvelles résidences, et prohibe la réparation des systèmes existants. Un tel règlement serait identique au *Règlement sur les appareils de chauffage au mazout*, qui applique déjà ces restrictions aux appareils au mazout.

Tarification et signal de prix

Le gouvernement désire connaître quelles orientations tarifaires favoriseraient l'envoi d'un meilleur signal de prix aux consommateurs entre la tarification dynamique renforcée, la tarification dynamique obligatoire, la tarification de la puissance, ou autre.

Ne sachant pas ce que le gouvernement entend par tarification dynamique renforcée, le ROÉÉ peut difficilement répondre à cette question. Cependant, le ROÉÉ est d'avis que la tarification dynamique obligatoire est difficilement envisageable puisqu'elle pénaliserait bon nombre de ménages qui vivent dans des logements mal isolés qui ne seraient pas en mesure d'effacer ou de déplacer leurs charges. La tarification dynamique obligatoire aurait donc un impact s'apparentant à celui d'une taxe régressive.

La tarification de la puissance, comme pour la clientèle commerciale, est aussi une avenue qui pourrait être intéressante, mais qui pénaliserait la clientèle existante. Quoi qu'il en soit, une réforme tarifaire devrait être accompagnée d'un vaste chantier en efficacité énergétique afin d'atténuer les effets potentiellement néfastes d'une telle tarification sur les ménages à faibles revenus.

Cependant, le ROÉÉ est d'avis que tout nouveau raccordement de la clientèle affaire et industrielle au réseau d'électricité devrait être conditionnel à un engagement à l'effacement des charges en pointe.

Une transition juste pour les ménages à faibles revenus

Selon le ROÉÉ, le gouvernement doit investir dans la transition énergétique sans causer de préjudice aux ménages à faibles revenus ou à revenus modestes. La

principale façon de répondre simultanément à ces deux préoccupations est la mise en œuvre d'un système de cotation énergétique des résidences.

En effet, un système de cotation énergétique des résidences (comme il en existe en Europe depuis des décennies) constitue un moyen efficace pour stimuler la rénovation écoénergétique des bâtiments, dont ceux dont les locataires défraient la facture énergétique.

Pour les client.es qui possèdent leur logement, les programmes de soutien traditionnels sont souvent insuffisants puisque ces clients ne disposent pas de la mise de fonds nécessaire pour obtenir l'aide financière. Les crédits d'impôt sont tout aussi inefficaces dans ces cas.

D'autres moyens pourraient être envisagés. Par exemple, Hydro-Québec pourrait favoriser l'installation directe de certaines mesures. L'installation de thermostats électroniques chez la clientèle au début des années 1990 en est un exemple. Le programme d'efficacité énergétique à base communautaire Négawatts¹² de la même époque en est un autre.

Par ailleurs, le ROÉÉ ne croit pas qu'aucun client à faible revenu ne soit présentement client d'Hilo, qui se présente comme un guide (*coach*) énergétique. L'adhésion à Hilo pourrait aussi s'avérer un précieux outil pour atténuer les impacts de la transition énergétique chez la clientèle à faible revenu.

Enfin, le gouvernement du Québec pourrait faciliter le financement des améliorations énergétiques par les municipalités via la taxe d'amélioration locale. Écohabitation, qui est membre du ROÉÉ, a d'ailleurs mis sur pied un programme à cet effet appelé « JeRénoveÉco ».

Changement des comportements de consommation énergétique

Selon le ROÉÉ, la réglementation de la consommation énergétique dans les bâtiments par la mise en place d'un système de cotation énergétique est la plus efficace des mesures proposées par le gouvernement pour changer les comportements de consommation énergétique, mais surtout pour susciter des améliorations énergétiques aux bâtiments.

¹² Ariane Martel Bouchard, « Forte progression du programme », Montréal, *La Presse*, 22 avril 2011, en ligne : <<https://www.lapresse.ca/actualites/201104/22/01-4392640-forte-progression-du-programme.php>>.

Les programmes d'aide pour l'installation de technologies moins énergivores ou de gestion de pointe sont aussi nécessaires pour favoriser l'adoption de ces mesures.

La tarification dynamique avec pénalité lors des périodes de pointe, tel le tarif Flex D, constitue aussi un bon moyen de favoriser l'utilisation de technologies de gestion de pointe, telles que les accumulateurs de chaleur.

La tarification dynamique avec incitatif lors des périodes de pointe est sans risque pour la clientèle.

Le ROÉÉ déplore cependant que la contribution en puissance de la clientèle lors des appels au public ne soit pas inscrite au bilan en puissance. Pourtant, cette contribution en puissance est un exemple parfait de changement de comportements qui dégage traditionnellement de 300 MW à 500 MW de puissance.

Il apparaît donc souhaitable de reconnaître les changements de comportements dans la consommation énergétique si le gouvernement souhaite des changements de comportement.

Tarification du GNR

Présentement, la commercialisation du GNR s'effectue sur une base d'achat volontaire par la clientèle via un tarif plus élevé que celui du gaz fossile.

Le ROÉÉ est d'avis que les distributeurs ne devraient pas pouvoir moduler à la baisse le tarif du GNR pour favoriser la consommation volontaire pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, Énergir favorise l'utilisation du GNR pour le chauffage des bâtiments tandis qu'il devrait être réservé aux usages industriels plus difficiles à électrifier. Une modulation du tarif GNR à la baisse ne pourrait qu'exacerber ce problème.

De plus, une telle modulation entrainerait un transfert de coûts d'approvisionnements à des coûts de distribution qui ne respecterait pas le principe de la causalité des coûts. Ce dossier est d'ailleurs présentement débattu devant la Régie de l'énergie dans le cadre de l'étude du dossier tarifaire 2023-2024 d'Énergir.

Le ROÉÉ estime que la formule de tarification qui serait revue pour qu'un seul tarif de gaz naturel s'applique afin que l'ensemble des consommateurs supporte les coûts du verdissement du réseau gazier serait davantage conforme au principe du pollueur-payeur.

Afin de décarboner le réseau gazier, l'ensemble des consommateurs de gaz devrait payer le surcoût du GNR.

Processus de fixation des tarifs de distribution d'électricité

Avec l'adoption du projet de loi 34 visant à simplifier le processus de fixation des tarifs de distribution d'électricité, les tarifs d'électricité sont indexés chaque année selon la variation de l'indice des prix à la consommation plutôt que par la Régie de l'énergie qui ne les révisait qu'aux 5 ans.

Le ROÉÉ note que depuis ces modifications au régime de fixation de tarifs, il est très clair que la progression générale des prix à la consommation n'est pas représentative des coûts de la production, du transport et de la distribution de l'électricité qui sont les intrants des tarifs. Par conséquent et en raison de l'exclusion de la régulation par la Régie à chaque année, l'intervention pourtant imprévue du gouvernement a déjà été nécessaire à deux reprises depuis l'adoption du projet de loi 34 afin d'éviter des impacts inacceptables pour les clients.

Afin d'assurer une justesse des tarifs et une efficacité des processus, le ROÉÉ réitère sa recommandation à l'effet que les tarifs de distribution d'électricité soient fixés par la Régie annuellement. Ceci est d'autant plus important dans une perspective où le gouvernement voudrait confier à la Régie un rôle encore plus important avec la planification intégrée des ressources et le suivi de l'atteinte des cibles de décarbonation.

Il en va de même en ce qui a trait aux tarifs de gaz naturel qui devraient aussi continuer d'être fixés annuellement. En effet, l'accélération des changements dans le contexte gazier exige un suivi continu de cette ressource dans une perspective de transition énergétique.

Méthode d'indexation des tarifs

L'indexation des tarifs d'électricité déterminée par la Régie de l'énergie incluant un mécanisme de tarification incitatif constitue la méthode d'indexation des tarifs d'électricité et de gaz qui devrait être privilégiée, tout en restant à la discrétion de la Régie.

Cette méthode permet de dégager des gains d'efficience et de les partager entre le distributeur et la clientèle.

L'interfinancement tarifaire

L'interfinancement des tarifs résidentiels par les tarifs des secteurs commercial et industriel résulte d'un pacte social qui date de la nationalisation de l'électricité au Québec.

Depuis toujours, des voix réclament l'abolition de cet interfinancement dans un souci d'équité et afin d'inciter aux économies d'énergie.

Tout d'abord, le ROÉÉ invite le gouvernement à faire preuve de beaucoup de prudence dans ce dossier en consultant les recommandations de la Régie dans l'Avis au ministre sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel - Perspectives 2030 (R-3972-2016) qui précise qu'afin d'éviter un choc tarifaire, la Régie considère que tout ajustement visant à réduire le degré d'interfinancement, même partiel, devrait être considéré sur un horizon de long terme.

En ce qui a trait à l'enjeu de l'équité entre les clientèles, le ROÉÉ soumet que l'interfinancement présentement en vigueur ne compense pas les avantages fiscaux des entreprises et des industries qui peuvent réclamer le remboursement des taxes et déduire leur compte d'électricité de leurs impôts, ce que la clientèle résidentielle ne peut faire.

Ce sont les ressources publiques et les capitaux collectifs qui servent à permettre et assurer l'alimentation du Québec en électricité. La structure des tarifs reflète à bon droit cette réalité fondamentale.

Considérant ce qui précède, le ROÉÉ recommande de maintenir l'interfinancement à son niveau actuel.

Les paramètres du bloc patrimonial

Le ROÉÉ considère que les paramètres actuels du bloc patrimonial doivent être revus à la lumière de la disponibilité des volumes présentement exportés sur les marchés de court terme et dans une perspective de planification intégrée des ressources.

Plus fondamentalement, le ROÉÉ s'est opposé et s'oppose toujours à la séparation des différentes fonctions d'Hydro-Québec et à l'exclusion des activités de production de la juridiction de la Régie de l'énergie. Ce secteur d'activité devrait, comme le transport et la distribution, être assujéti à une régulation rigoureuse, transparente et publique par la Régie. Dans cette perspective, l'électricité patrimoniale est simplement une façon de priver les consommateurs d'une portion de leur électricité. Le gouvernement devrait faire modifier la Loi sur la Régie de l'énergie afin de revenir à la régulation de la production et à la planification intégrée des ressources.

AXE 3 – GOUVERNANCE – MANDAT, FONCTIONS ET POUVOIRS DES INTERVENANTS

Gouvernement

Le mécanisme privilégié pour communiquer les grandes orientations énergétiques, de même que les objectifs et les cibles à atteindre par les intervenants du secteur énergétique doit être l'adoption d'une politique énergétique.

Le gouvernement devrait s'abstenir de formuler des directives écrites comme par l'émission de décrets de préoccupations visant à limiter la discrétion de la Régie de l'énergie¹³ et la participation des intervenants dans un processus publique. De telles interventions affectent la qualité des décisions de la Régie et la mise en œuvre des politiques énergétiques. La Loi indique que ces instruments n'ont qu'à être « pris en compte » par la Régie, et n'ont pas à être suivis à la lettre.

La prévisibilité des approvisionnements énergétiques devrait être assurée par la mise en œuvre de la politique énergétique en vigueur. Ainsi, la Politique énergétique 2030 prévoyait l'ajout de plus de 50 TWh d'électricité sur le réseau. Malheureusement, il n'était pas prévu que le gouvernement accuse un retard important quant à l'atteinte éventuelle de cette cible.

Régie de l'énergie

Le gouvernement demande si la *Loi sur la Régie de l'énergie* (adoptée en 1996) devrait être modifiée pour y indiquer clairement que la Régie de l'énergie a un rôle à jouer pour favoriser la transition énergétique du Québec.

Implicite dans cette question est la suggestion que l'âge de la *Loi sur la Régie de l'énergie* remettrait en question ses fondements. Or, il n'existe aucune corrélation entre l'âge d'une loi et son obsolescence.

Cette allégation fait aussi fi des multiples amendements qui ont été apportés à la LRÉ depuis son adoption, dont certaines sous le règne du présent gouvernement. Selon le ROÉÉ, le régime réglementaire n'a généralement pas bénéficié de ces

¹³ *Action Réseau Consommateur c. Québec (Procureur général)*, 2000 CanLII 19024, par 65, en ligne : <https://www.canlii.org/fr/qc/qccs/doc/2000/2000canlii19024/2000canlii19024.html?searchUrlHash=&resultIndex=1&offset=0&highlightEdited=true>.

modifications. Notamment la récente *Loi sur la simplification*¹⁴ a jusqu'à maintenant été la source de trois pourvois en contrôle judiciaire et de deux demandes d'ordonnance de sauvegarde à la Régie de l'énergie et a nécessité l'émission d'au moins deux décrets¹⁵ par le gouvernement afin que ses effets soient mis de côté. Toutes ces démarches ont entraîné des retards et des frais qui auraient pu être évités.

D'autre part, la question formulée par le gouvernement présume que la loi n'indique pas clairement que la Régie de l'énergie a un rôle à jouer pour favoriser la transition énergétique du Québec. Or au contraire, l'article 5 de la loi encadre l'ensemble des décisions de la Régie relativement à la transition énergétique du Québec :

« 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)

De plus, le Plan stratégique 2020-2025¹⁶ de la Régie a pour but de « Contribuer à la transition énergétique et être reconnue pour son expertise, son efficience et la qualité de ses décisions. » (Nous soulignons)

Telle que formulée, la question du gouvernement est imprécise et ne permet pas au ROÉÉ de la commenter davantage.

Le gouvernement désire aussi savoir si la Régie de l'énergie devrait jouer un rôle de surveillance à l'égard de l'atteinte des objectifs et des cibles liés à la décarbonation et à la transition énergétique, et fixés par le gouvernement.

Or, en vertu de l'article 5 de sa loi constitutive, la Régie de l'énergie assure déjà une certaine surveillance de l'atteinte des objectifs et des cibles liées à la décarbonation et à la transition énergétique sous sa juridiction. La récente décision

¹⁴ *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*, LQ 2019, c 27.

¹⁵ Dans les dossiers R-4169-2021 phase 2 (Décret 874-2021) et R-4208-2022 (Décret 706-2023).

¹⁶ Régie de l'énergie, *Plan stratégique 2024-2025 de la Régie de l'énergie*, en ligne : <<https://www.regie-energie.qc.ca/storage/app/media/la-regie/qui-sommes-nous/mission-vision-valeurs/Planification-strategique-2020-2025.pdf>>.

dans le dossier concernant l'extension du réseau d'Énergir à Bécancour en est un excellent exemple :

« [59] Cependant, considérant l'importance grandissante qu'elle accorde à la prise en compte des bénéfices non énergétiques, la Régie ne peut se déclarer tout à fait satisfaite à l'endroit de la preuve déposée par Énergir sur cet aspect particulier. À l'instar de l'invitation qu'elle faisait à Énergir au paragraphe 70 de sa décision D-2021-072, la Régie réitère son souhait de recevoir une preuve plus élaborée sur les GES associés aux futurs projets soumis par Énergir selon l'article 73 de la Loi en lien avec la section 7.2 récemment modifiée de son Guide de dépôt.

[66] Par ailleurs, la Régie ordonne au Distributeur de déposer, lors des prochains dossiers de rapport annuel, un suivi des émissions de GES en lien avec le Projet et la proportion de GSR consommée par les clients, tant que l'Entente sera en vigueur. L'ajout de deux lignes au tableau 1 modifié pourrait être un modèle à suivre pour faciliter le suivi.

ORDONNE à Énergir de déposer, lors des prochains dossiers de rapport annuel, un suivi des émissions de GES en lien avec le Projet et la proportion de GSR consommée par les clients, tant que l'Entente sera en vigueur; »¹⁷
(Nous soulignons)

Le ROÉÉ est d'avis qu'il appartient au gouvernement de fixer des cibles ambitieuses en efficacité énergétique aux distributeurs d'énergie et que la Régie de l'énergie doit veiller à ce que ces objectifs soient atteints. Le problème est que les cibles en efficacité énergétiques fixées par le gouvernement sont lamentablement faibles.

En effet, la cible en efficacité de la Politique énergétique 2030, qui a été récupérée dans le Plan pour une économie verte (PÉV), n'est que de 1% annuellement des ventes. Pourtant, les économies tendanciennes, soit celles qui sont réalisées par l'intervention du gouvernement fédéral ou des améliorations technologiques qui ne relèvent pas de l'intervention du gouvernement provincial ou des distributeurs d'énergie, représentent déjà la moitié de cette cible.

La cible du Plan directeur en innovation et en transition énergétique est de 1.2%. Hormis l'effet tendanciel, les programmes des distributeurs d'énergie représentent une amélioration de l'efficacité énergétique de 0.4%, et ceux du gouvernement de 0.2%. On ne peut certes pas qualifier les présentes cibles d'ambitieuses.

¹⁷ R-4226-2023, [D-2023-076](#).

En plus d'avoir adopté et maintenu des cibles d'efficacité énergétique faméliques, le gouvernement a depuis réduit les pouvoirs de la Régie en la matière.

En effet, la loi 44 « maintient la compétence de la Régie de l'énergie d'approuver les programmes et les mesures des distributeurs d'énergie prévus dans le plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques, mais lui retire le pouvoir de donner son avis sur la capacité du plan directeur à atteindre les cibles en matière de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques. »¹⁸

L'article 75 de la loi 44 a aussi modifié l'article 85.41 LRÉ qui a retiré à Hydro-Québec l'obligation de soumettre pour approbation à la Régie les programmes et les mesures des distributeurs d'énergie assujettis qui se retrouvent dans le plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques ainsi que l'apport financier nécessaire.

Contrairement à ce que laisse entendre le questionnaire du gouvernement, l'intégration de la notion de transition énergétique au meilleur coût possible pour la clientèle fait déjà partie du processus décisionnel de la Régie de l'énergie. La Régie fait d'ailleurs référence au meilleur coût possible aux paragraphes 164, 400, 421 et 503 de la décision D-2023-061 rendue dans le cadre de l'entente biénergie intervenue entre Hydro-Québec et Énergir.

Cependant, le meilleur coût possible ne veut pas dire qu'il soit légal, ni moralement acceptable que les distributeurs ajoutent à l'entente des coûts qui ne respectent pas le principe tarifaire de causalité des coûts ni le principe de pollueur-payeur pourtant enchâssé dans la *Loi sur développement durable*¹⁹.

La Régie de l'énergie exerce déjà un certain contrôle de la conformité des politiques énergétiques et des règlements du gouvernement sans toutefois disposer de pouvoirs de sanction en cas de non-respect des exigences réglementaires. Elle le fait notamment en ce qui a trait aux cibles relatives à l'injection de GNR dans les réseaux gaziers.

Le ROÉÉ n'est pas convaincu qu'il faille octroyer à la Régie un pouvoir de sanction en cas de non-respect des exigences réglementaires principalement parce que les exigences réglementaires sont basées sur la quantité plutôt que sur la qualité. Ainsi, Énergir achète d'importants volumes de GNR de faible qualité sur les

¹⁸ *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*, LQ 2020, c. 19, notes explicatives.

¹⁹ RLRQ c. D-8.1.1, art. 6 o).

marchés étrangers dans des contrats de long terme pour combler l'insuffisance de la production locale.

Dans le but de moderniser son approche de communication et de diffusion de l'information, la Régie de l'énergie vient de mettre en œuvre un tout nouveau site internet, plus convivial pour les utilisateurs. Ses audiences publiques sont accessibles à tous en direct, et en webdiffusion sur YouTube.

La Régie effectue une reddition de comptes sur l'ensemble de ses activités dans le cadre de la publication de ses rapports annuels, y compris sur l'efficacité de ses processus. Le ROÉÉ est favorable à la poursuite de cette reddition de comptes.

Quant à savoir si des délais devraient être imposés à la Régie pour les décisions à rendre, le ROÉÉ soutient que la Régie rend ses décisions à l'intérieur de délais raisonnables, même dans le cadre de dossiers en cours depuis plusieurs années, et qui font l'objet de plusieurs phases.

D'ailleurs, le ROÉÉ fait valoir que la Régie tient aussi compte des souhaits des distributeurs quant aux dates de mise en œuvre des tarifs ou des programmes qu'ils soumettent pour approbation.

Le ROÉÉ souligne cependant que dans certains cas, comme dans le dossier de l'appel d'offres de 1500 MW²⁰, la Régie a dû rendre ses décisions en temps peu opportun puisqu'Hydro-Québec avait déjà lancé son appel d'offres. La Régie se trouva alors en quelque sorte placée devant un fait accompli.

Le gouvernement suggère la possibilité qu'un mécanisme d'échange transparent soit mis en place entre le gouvernement et la Régie afin d'assurer une plus grande cohérence avec les orientations gouvernementales et favoriser l'efficacité des processus réglementaires.

Dans son énoncé, le gouvernement ne précise pas quelles décisions de la Régie auraient été incohérentes avec les orientations gouvernementales qui feraient en sorte qu'un tel mécanisme d'échange soit mis en place.

²⁰ R-4210-2022, Phase 3.

Le cas échéant, il s'agirait clairement, à notre avis, d'un cas d'ingérence du gouvernement dans les affaires d'un organisme de régulation économique dont l'indépendance a toujours constitué l'un des attributs essentiels²¹.

Si le gouvernement veut s'assurer d'une plus grande cohérence entre ses orientations gouvernementales et les décisions de la Régie, il doit établir des lois claires en ce sens. La vague demande du gouvernement à Hydro-Québec et Énergir de collaborer pour décarboner le chauffage des bâtiments des clients d'Énergir par exemple, ne saurait constituer un exemple de clarté législative.

Enfin, le ROÉÉ réitère que les processus réglementaires sont efficaces, et qu'il devrait revenir au gouvernement de démontrer le contraire avant de modifier la loi pour amoindrir leur rigueur.

Distributeurs

Le gouvernement voudrait savoir si, à notre avis, les distributeurs devraient pouvoir élargir leur secteur d'activité en jouant un rôle à l'égard de plusieurs produits et services énergétiques.

Or, les distributeurs ont déjà cette faculté. Par exemple, Énergir compte présentement 11 filiales actives dans divers secteurs de l'énergie.²² HydroSolution était une filiale d'Hydro-Québec qui œuvrait dans le secteur des chauffe-eau.

Le gouvernement voudrait aussi savoir si les distributeurs devraient pouvoir créer des synergies avec d'autres filières réglementées ou non. Comme pour la question précédente, les distributeurs peuvent déjà créer des synergies avec d'autres filières réglementées ou non. C'est par exemple le cas pour Énergir et ses filiales Gaz Métro GNL et Intragaz.

Mais plutôt que de créer des synergies, Hydro-Québec cultive l'ambiguïté dans ses relations avec Hilo. En effet, Hydro-Québec prétend que l'agrégation et le contrôle des charges par Hilo relevaient des activités non réglementées de l'entreprise, position avec laquelle le ROÉÉ est en désaccord, mais vient de rapatrier au sein des activités réglementées les charges d'Hilo pour n'y laisser que les revenus.

²¹ Gouvernement du Québec, *L'énergie au service du citoyen : Une perspective de développement durable*, Québec, 1996, p. 19 et 21, en ligne : <<https://mrnf.gouv.qc.ca/nos-publications/energie-service-quebec/>>.

²² Énergir, *Nos filiales*, en ligne : <<https://energir.com/fr/a-propos/lentreprise/qui-sommes-nous/nos-filiales>>

C'est pourquoi le ROÉÉ est d'avis que les distributeurs ne devraient pas pouvoir créer davantage de synergies avec d'autres de leurs filières, qu'elles soient réglementées ou non, que ce que les règles en vigueur prévoient.

Le gouvernement désire aussi savoir si les distributeurs devraient pouvoir permettre l'inclusion de certains investissements en lien avec des objectifs de décarbonation dans la base tarifaire.

Le ROÉÉ s'oppose à l'inclusion de coûts non-nécessaires à la distribution d'énergie dans la base tarifaire des distributeurs. Notamment le ROÉÉ s'oppose à ce que la compensation par Hydro-Québec des pertes de revenus d'Énergir résultant de l'entente biénergie soit incluses dans la base tarifaire d'Hydro-Québec et épongées par la clientèle de cette dernière.

Le ROÉÉ est plutôt d'avis que ce type d'investissements n'est pas en lien avec les objectifs de décarbonation, mais plutôt avec la sauvegarde de la valeur des actifs du distributeur gazier.

Le ROÉÉ réitère qu'il n'est pas approprié dans le contexte actuel de compenser Énergir pour ses pertes de revenus. L'heure est plutôt à ce que le gouvernement mette fin à l'utilisation du gaz pour le chauffage, notamment en interdisant le branchement de nouvelles constructions au réseau gazier et en prohibant la réparation des appareils existants, comme il l'a fait pour le chauffage au mazout.

Le gouvernement voudrait aussi savoir si les distributeurs devraient pouvoir moduler l'obligation de desservir de manière à permettre aux distributeurs de proposer des sources énergétiques de remplacement.

Le ROÉÉ s'oppose fermement à cette possibilité. Hydro-Québec n'a pas besoin de proposer des sources énergétiques de remplacement. D'ailleurs, afin de mitiger l'impact en puissance des nouvelles constructions résidentielles, Hydro-Québec a mis sur pied le programme Logis Vert qui propose entre autres le chauffage central avec accumulateur de chaleur.

Aussi, si le gouvernement est réellement soucieux de l'impact en puissance des nouvelles constructions, il n'a qu'à rehausser les normes de construction.

De plus, l'obligation de desservir, qui a été abaissée de 50 MW à 5 MW avec l'adoption du projet de loi 2, doit absolument être maintenue à l'égard d'Hydro-Québec. Le gaz naturel, même de source renouvelable, ne saurait être qualifié de source énergétique de remplacement. Le ROÉÉ réitère que le GNR doit être réservé pour des usages difficilement électrifiables.

Le rôle principal d'Hydro-Québec est d'assurer des approvisionnements suffisants. Le gouvernement du Québec et Hydro-Québec ne peuvent pas légitimement proposer aux Québécois.es des sources énergétiques de remplacement, tels que le gaz naturel ou le GNR, tandis que près de 10 TWh et 1250 MW alimenteront l'État de New York qui vient d'annoncer le bannissement du gaz dans toute nouvelle construction de 7 étages et moins. Le Québec serait ainsi le cordonnier le plus mal chaussé en Amérique du Nord.

Toutefois, l'obligation de desservir des distributeurs gaziers doit être circonscrite afin de tenir compte des orientations réglementaires des municipalités du Québec qui désirent réduire leurs émissions de GES en bannissant le gaz de la nouvelle construction et en interdisant le renouvellement des équipements au gaz.

Le document de consultation indique qu'actuellement, la distribution d'hydrogène vert par des conduites réservées à cet effet (hors du réseau de gaz naturel) n'est pas visée par la Loi sur la Régie de l'énergie.

Le gouvernement voudrait savoir si les distributeurs gaziers devraient pouvoir intégrer les coûts de construction et d'exploitation de ces nouveaux réseaux à la base tarifaire de la distribution pour les consommateurs de gaz naturel, si l'hydrogène remplace les énergies fossiles.

Selon le ROÉÉ, cette possibilité doit respecter le principe tarifaire de la causalité des coûts. Ainsi, il serait inapproprié que les clients d'Énergir paient pour un réseau de distribution d'hydrogène dont ils ne pourraient bénéficier.

Le gouvernement veut aussi savoir si la distribution de l'hydrogène vert par des conduites réservées à cet effet devrait permettre aux distributeurs de gaz naturel de se conformer au Règlement concernant la quantité de gaz de source renouvelable devant être livrée par un distributeur.

Selon le ROÉÉ, l'hydrogène vert constitue un gaz de source renouvelable qui pourrait permettre aux distributeurs de gaz naturel de se conformer au Règlement concernant la quantité de gaz de source renouvelable devant être livrée par un distributeur. Cependant, le ROÉÉ se demande si la licence de distribution de gaz des distributeurs prévoit une telle possibilité.

Planification intégrée

Le document de consultation décrit un plan intégré des ressources énergétiques comme étant « un processus structuré qui aide à comprendre comment l'avenir

énergétique peut se dessiner et qui vise à identifier les actions nécessaires pour s'y préparer. Il permet d'évaluer les ressources énergétiques et les répercussions associées afin de répondre aux besoins énergétiques à long terme. »

Le ROÉÉ convient :

- a) qu'il serait avantageux pour le Québec de se doter d'un plan intégré des ressources énergétiques à moyen et long terme ;
- b) que l'élaboration d'un plan intégré des ressources énergétiques doit prévoir un mécanisme de consultation ; et
- c) que l'élaboration d'un plan intégré des ressources énergétiques doive se faire dans un délai d'un an et moins, et que le plan doive demeurer évolutif.

À notre avis, Hydro-Québec devrait être responsable de l'élaboration de ce plan intégré, tout comme c'est aussi le distributeur d'électricité qui en est le responsable dans les autres juridictions mises en exemple dans les documents de consultation.

Ce plan devrait aussi prendre en compte les actions ou l'inaction du gouvernement en matière de réglementation des nouvelles constructions, des constructions existantes et des appareils.

Ce plan devrait ensuite être soumis pour approbation à la Régie de l'énergie, comme c'est le cas en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse.

Ce plan devrait intégrer les données suivantes :

- Orientations gouvernementales
- Objectifs et cibles de décarbonation et de transition énergétique fixés par le gouvernement
- Production des sources d'énergie réglementées
- Production des sources d'énergie non réglementées
- Transport et distributions des énergies réglementées
- Transport et distributions des énergies non réglementées
- Importations-Exportations
- Coûts
- Répercussions sur les GES

Le plan intégré des ressources énergétiques devrait couvrir un horizon de : 20 à 25 ans.

Transport d'électricité

Le gouvernement désire savoir quel serait le meilleur moyen d'augmenter la prévisibilité et la transparence quant au réseau de transport d'électricité.

Selon le ROÉÉ, le gouvernement doit favoriser l'intégration du volet transport dans la planification intégrée des ressources.