UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

MÉMOIRE DE L'UMQ
PRÉSENTÉ À :

la Régie de l'énergie du Québec

dans le dossier R-3900-2014

« Avis sur les approvisionnements en fourniture et transport de gaz naturel nécessaires pour répondre aux besoins en gaz naturel des consommateurs québécois à moyen et long termes »

Septembre 2014

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC..... 3

INTRODUCTION ET MISE EN SITUATION DU DOSSIER R-3900-2014 4

1 - LES PROJETS ÉNERGÉTIQUES RÉCENTS ET LES ENJEUX SOULEVÉS 4

2 -LE POINT DE VUE DES MUNICIPALITÉS SUR LES OBJETS DE LA CONSULTATION..... 6

2.1 - Le portrait de la consommation de gaz naturel par les municipalités et son évolution probable d'ici 2030 6

2.2 - Les options d'approvisionnement en gaz naturel : la nécessité d'un « balayage du spectre » 11

2.2.1 - Commentaires sur les besoins finaux en gaz naturel de l'évolution de certaines sources d'énergie disponibles pour satisfaire l'ensemble des besoins des consommateurs québécois 14

2.3 - Le défi de l'acceptabilité sociale des projets de « corridors énergétiques » 17

CONCLUSION..... 19

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

Depuis sa fondation en 1919, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) représente les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer, à l'échelle nationale, un leadership pour des gouvernements de proximité efficaces et autonomes et de valoriser le rôle fondamental des élues et élus municipaux.

Ses membres, qui représentent plus de 80 % de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

Les interventions de l'UMQ devant la Régie de l'énergie reposent sur les principes et objectifs suivants :

- Représenter les intérêts des différentes catégories de municipalités sur tout dossier énergétique en lien avec la mission de la Régie, et ainsi mieux informer cette dernière de la situation et des intérêts municipaux.

- Intervenir lorsque la contribution de l'UMQ peut faire une différence significative à la fois pour ses membres et pour la compréhension de la Régie (et éviter lorsque cela est possible la redondance avec les autres intervenants reconnus par la Régie).

INTRODUCTION ET MISE EN SITUATION DU DOSSIER R-3900-2014

Dans le cadre de la consultation publique décidée par la Régie de l'énergie pour donner suite à la demande du ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles de recevoir un « *Avis sur les approvisionnements en fourniture et transport de gaz naturel nécessaires pour répondre aux besoins en gaz naturel des consommateurs québécois à moyen et long termes* », l'UMQ souhaite par la présente fournir le point de vue des municipalités face aux enjeux soulevés par ce sujet.

La consultation publique de la Régie porte sur deux sujets précis :

1) Établir une prévision des besoins du Québec en gaz naturel à l'horizon 2030 pour l'ensemble des consommateurs, et particulièrement les entreprises industrielles, en fonction de différents scénarios économiques.

2) Établir des options d'approvisionnement en fourniture et transport de gaz naturel pour répondre aux besoins du Québec à l'horizon 2030 et l'incidence de ces options sur le coût du gaz naturel pour les consommateurs, considérant la réalisation ou non du projet Énergie Est de Trans Canada Pipelines.

En réponse à la première question ci-haut, l'UMQ ne prétend pas fournir à la Régie un scénario économique, mais présente un aperçu des tendances en urbanisation et en gestion municipale qui peuvent affecter la consommation de gaz naturel par la catégorie de consommateurs regroupés sous le vocable « municipalités ». Cela devrait contribuer à ce que la Régie puisse mieux interpréter certains scénarios économiques qui lui seront présentés. Par la suite, l'opinion de l'UMQ sur la deuxième question découle de son analyse des bouleversements en cours dans le secteur de la production énergétique et du potentiel de production de gaz naturel renouvelable par les municipalités.

1 - LES PROJETS ÉNERGÉTIQUES RÉCENTS ET LES ENJEUX SOULEVÉS

Le portrait du secteur énergétique affectant les consommateurs québécois a changé de façon importante au cours des dernières années. La persistance de surplus importants

de production hydro-électrique au Québec, la diversification des sources d'approvisionnement en gaz naturel, la croissance de la production pétrolière canadienne (Ouest et Atlantique) et la recherche concomitante de débouchés pour le pétrole issu des champs de sables bitumineux de l'Alberta en sont les principales manifestations.

Ces faits engendrent une situation qui, eu égard aux enjeux traités par la Régie dans la présente consultation, se résument aux éléments suivants :

- Un ensemble de projets visent à permettre d'amener aux raffineries situées à l'Est (Québec et Nouveau-Brunswick) le pétrole issu des sables bitumineux de l'Ouest canadien. Ces projets soulèvent un ensemble de préoccupations de la part des municipalités, liées au transport des matières et aux obligations de dévoilement d'informations et de participation des entreprises aux efforts municipaux de sécurité du public.

- La conversion en oléoducs d'une partie de la capacité de transport de gaz naturel de l'Ouest canadien vers les marchés de consommation de l'Est. L'enjeu de tels projets serait mineur pour les clients municipaux de gaz naturel dans la mesure où l'assurance leur était donnée qu'il existe une coordination efficace entre les autorités réglementaires d'une part et entre les entreprises de transport et de distribution de gaz naturel d'autre part[1] pour assurer aux consommateurs un approvisionnement suffisant à toutes les périodes de l'année, et à un prix intéressant.

- Le remplacement (d'une partie) de la capacité perdue en transport de gaz naturel par un redéploiement de cette capacité là où elle est désormais requise par la clientèle, dans le Sud et l'Est ontariens.

- Les inquiétudes des consommateurs industriels de gaz naturel situés au Québec eu égard à la disponibilité future de gaz naturel, essentiel à certains procédés.

[1] Parmi les documents déposés par les parties dans ce dossier devant l'ONÉ, la lettre de l'Industrial Gas Users Association du 5 février 2014 incite à la prudence.

- En parallèle à ces évolutions et tel qu'évoqué précédemment, la production d'électricité québécoise génère d'importants surplus qui ne seront pas résorbés par la hausse de la demande interne du Québec au cours de la prochaine décennie. Le gouvernement du Québec et Hydro-Québec, conscients de l'existence de ces surplus, s'efforcent de les exporter dans un marché nord-américain déjà très compétitif, ou d'en faire un incitatif à la localisation de certains nouveaux consommateurs industriels, ce qui entraîne à la baisse la valeur de l'électricité fournie aux grands consommateurs industriels déjà établis ici[2].

Une relecture stratégique de la politique énergétique du Québec est donc devenue indispensable, notamment si le Québec désire profiter de la période qui s'échelonne d'ici à 2030 pour faire éclore (ou maintenir, pour certaines) les quelques filières énergétiques « d'appoint » que sont l'éolien, la biomasse forestière, le biométhane et les hydrocarbures produits au Québec.

Recommandation # 1

L'UMQ croit que la Régie doit suggérer au Gouvernement, au terme des présentes audiences publiques, de réviser d'urgence l'ensemble de sa stratégie énergétique à l'horizon 2030.

2 -LE POINT DE VUE DES MUNICIPALITÉS SUR LES OBJETS DE LA CONSULTATION

2.1 - Le portrait de la consommation de gaz naturel par les municipalités et son évolution probable d'ici 2030

En tant que catégorie de consommateurs de gaz naturel, les municipalités québécoises représentent une faible part du total des ventes effectuées par les distributeurs au

[2] « Tarifs d'électricité : entente conclue chez Alcoa », par laquelle les trois alumineries de l'entreprise éviteront de payer le tarif L d'Hydro-Québec et bénéficieront d'un tarif préférentiel (rapporté par l'Agence QMI, 25 février 2014).

Québec, se situant à moins de 2 %[3]. L'importance des municipalités à titre de consommatrices ne découle cependant pas uniquement des volumes, mais également du fait que les municipalités ont des préoccupations particulières, à la fois en termes de gestion sécuritaire du territoire (et de l'emprise publique en particulier) ainsi qu'en matière de réglementation s'appliquant au développement urbain, qui est susceptible de générer à terme une demande pour le gaz naturel.

À la lumière d'entrevues menées récemment auprès de spécialistes du développement urbain[4], l'UMQ estime que la consommation de gaz naturel par les équipements municipaux ne connaîtra pas de croissance marquée au cours de la période s'étalant jusqu'à 2030, les gros changements à ce niveau ayant déjà été réalisés, au gré du remplacement des produits pétroliers par du gaz naturel pour le chauffage d'espaces, principalement.

En effet, en milieu municipal, le gaz naturel est utilisé essentiellement pour le chauffage de locaux, d'eau (piscines publiques) ou, plus marginalement, pour la fonte des neiges usées (fondeuses fixes alimentées au gaz naturel). Or, pour ce qui est du chauffage des locaux et de l'eau, la tendance en milieu municipal est actuellement à réaliser des modernisations ou des constructions neuves de bâtiments publics qui visent la préservation de l'énergie (bâtiments LEED, par exemple).

Cette tendance s'est affirmée dans le milieu municipal et devrait entraîner une baisse de consommation de gaz naturel pour le chauffage d'espaces, à stock constant. De plus, la tendance à l'adoucissement climatique à long terme pousse également vers une réduction de cette consommation. Enfin, le potentiel de déplacement de produits pétroliers (tel le mazout ou le diesel) est désormais très limité en milieu municipal, ce qui laisse peu de potentiel à une croissance de la consommation de gaz naturel pour les équipements et bâtiments municipaux.

Par ailleurs, pour ce qui est de l'utilisation du gaz naturel à d'autres fins que le chauffage de locaux et de l'eau, l'adhésion des municipalités aux principes du développement

[3] Estimation tirée d'une enquête réalisée en 2012 par l'UMQ auprès de ses membres.
[4] L'UMQ remercie ces personnes qui ont accepté de collaborer pour confirmer ou préciser les commentaires inclus dans cette section.

durable aura plutôt tendance à l'affecter à la baisse. Dans un premier temps, les nouveaux développements urbains qui seront réalisés d'ici 2030, qu'ils soient résidentiels ou commerciaux, seront vraisemblablement marqués par une plus forte densité d'occupation et par la disponibilité accrue de transport collectif et de transport actif[5].

Les espaces dits « en requalification » et en situation potentielle de redéveloppement, qui disposent déjà de plusieurs équipements et installations municipales, seront priorisés par les planificateurs urbains[6], ce qui limitera d'autant le besoin de doter ces zones d'habitat de nouveaux équipements et installations municipaux susceptibles de consommer du gaz naturel.

Pour ces deux raisons, même à consommation unitaire équivalente (ce qui est une hypothèse très conservatrice pour les raisons évoquées ci-haut), l'impact à long terme de la croissance urbaine sera relativement marginal sur la consommation de gaz naturel par les municipalités. Il convient aussi d'ajouter que les municipalités n'échappent pas au contexte de faible croissance prévue de la population d'ici 2030 au Québec[7]. Cela limitera d'autant plus la demande en logements et en espaces urbanisés, avec les équipements municipaux qui y sont normalement associés.

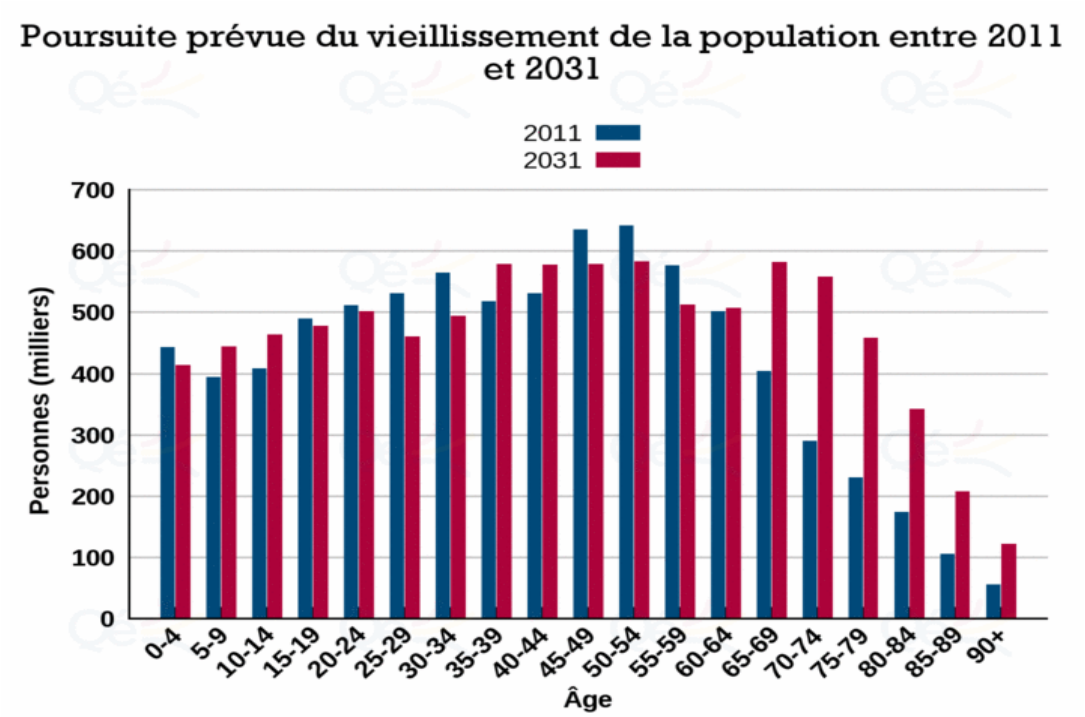
Cependant, puisque le vieillissement de la population continuera sur la période (voir figure ci-après), on peut y déceler une tendance favorable à l'habitat groupé (construction de complexes résidentiels), plus susceptible d'utiliser du gaz naturel pour le chauffage d'eau et de locaux.

---

[5] Ce sont des orientations clairement affirmées dans les Plans métropolitains d'aménagement et de développement des communautés métropolitaines de Montréal (CMM) et de Québec (CMQ), auxquelles les municipalités devront donner suite dans leur réglementation locale. Plusieurs MRC ont également adopté de telles orientations.

[6] Notamment par l'adoption de programmes particuliers d'urbanisme (PPU).

[7] L'ISQ prévoit une croissance annuelle moyenne entre 2011 et 2031 de 0,5 % (comparativement à 0,8 % entre 2001 et 2011), pour une croissance totale sur la période d'à peine 750 000 habitants.



Source : site internet du CIRANO
(http://qe.cirano.qc.ca/theme/demographie/population#)

De la même façon, si le marché de l'habitation fait une part plus importante aux constructions en hauteur[8], regroupant dans un seul complexe des dizaines de logements et d'espaces locatifs ou privés, la demande de ce secteur en gaz naturel pourrait augmenter. Ce sont là deux vecteurs de la demande finale en gaz naturel qu'il serait intéressant d'analyser plus en profondeur, mais qui concernent la demande du secteur résidentiel et non pas celle du secteur municipal proprement dit.

Un facteur qu'il conviendrait de prendre en compte, lorsque des prévisions portant sur une densification plus forte que celle que le marché supporte déjà, sera l'acceptabilité sociale face à la présence de ces complexes en hauteur, qui génèrent des problématiques urbanistiques particulières (corridors de vent, difficultés de circulation et de stationnement, zones d'ombrage, etc.). L'UMQ y voit un frein de type « social » qui se manifestera avec plus ou moins de vigueur en fonction des sensibilités locales.

[8] Comme par exemple dans des secteurs de type « T.O.D. » (« Transit Oriented Development »).

Enfin, il est important de signaler que les municipalités n'exigent que rarement, dans leur réglementation d'urbanisme, que les nouveaux développements soient desservis par le gaz naturel. Cela imposerait un fardeau financier élevé aux promoteurs et rendrait les habitations moins concurrentielles.

En ce qui concerne les flottes de véhicules, aucun plan n'existe présentement pour transformer à grande échelle des flottes de véhicules municipaux (voirie, sécurité incendie, police, transport en commun) afin d'utiliser le gaz naturel comme combustible. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce fait, malgré le bas prix du gaz naturel : coût de la conversion des véhicules et des installations, durée de la recharge, éloignement des sites de disposition des véhicules, nature des territoires environnants, etc.

Les hypothèses et projets de conversion de flottes municipales en cours portent davantage sur l'électrification de certaines de ces flottes (transport collectif[9], véhicules d'inspection, etc.)[10], de même que pour utiliser le biométhane qui sera éventuellement produit par une municipalité elle-même, dans ses propres véhicules adaptés pour cette option. Malgré l'intérêt que peut représenter le gaz naturel comprimé (GNC) ou liquéfié (GNL) pour une utilisation à titre de combustible, la recherche d'alternatives aux produits pétroliers en milieu municipal semble privilégier d'autres avenues que le gaz naturel.

Ainsi, pris de façon globale, et dans le contexte des tendances d'urbanisation et de gestion municipale rapportées ci-haut, l'UMQ conclut donc à une croissance très faible des besoins municipaux en gaz naturel sur la période considérée, ce qui est cohérent avec les conclusions fournies par l'étude Wood Mackenzie quant à la croissance de la demande au Québec[11]. L'UMQ ne se prononce pas cependant sur l'évolution de la demande en gaz naturel dans le marché résidentiel, les quelques éléments d'analyse évoqués ici étant trop embryonnaires pour en tirer des conclusions.

---

[9] Des objectifs ambitieux ont été adoptés dans le cadre de la Stratégie nationale de mobilité durable (MTQ, février 2014) pour faciliter l'adaptation à l'alimentation électrique d'une partie des flottes d'autobus urbains au cours de la période envisagée.

[10] Le budget du Québec livré en juin par le nouveau gouvernement confirme cette orientation et annonce que Hydro-Québec sera habilitée à investir dans de tels projets.

[11] « Proposed Energy East Pipeline Project White Paper, Wood Mackenzie, septembre 2014.

2.2 - Les options d'approvisionnement en gaz naturel : la nécessité d'un « balayage du spectre »

De l'avis de l'UMQ, la nature du mandat accordé à la Régie dans ce dossier de consultation déborde le cadre d'un environnement d'affaires que l'on pourrait qualifier de « normal »[12]. En effet, ce qui est en jeu dépasse les adaptations habituelles à des mouvements de prix, par exemple, et est le résultat d'un réalignement fondamental des marchés énergétiques tant à l'échelle canadienne qu'internationale. Sans pouvoir conclure sur les effets qu'entraînera ce réalignement, l'UMQ souhaite attirer l'attention de la Régie sur les points suivants :

- Le Canada se transforme graduellement, d'un producteur moyen qu'il était traditionnellement, en un producteur majeur de pétrole[13] grâce à ses immenses réserves en sables bitumineux, alors que les États-Unis, marché d'exportation logique (parce que le plus proche) de ses surplus en hydrocarbures, deviennent eux-mêmes des exportateurs nets d'hydrocarbures, suite à la révolution initiée par les huiles de schiste. Ces mouvements « tectoniques » entraînent globalement un renversement des perspectives énergétiques établies il y a à peine une décennie à l'échelle du continent.

- L'abondance d'hydrocarbures sur des marchés régionaux entraîne normalement un impact à la baisse sur le prix de ces ressources, ce dont profitent notamment les clients québécois de gaz naturel depuis quelques années. De plus, cela entraîne un repositionnement des capacités de traitement et d'exportation du

[12] Dans un environnement d'affaires « normal », l'UMQ accorderait toute sa confiance aux distributeurs gaziers présents au Québec, aux transporteurs et aux diverses autorités réglementaires afin d'optimiser les approvisionnements en fourniture et transport de gaz naturel. Sur ce plan, les actions des dernières années des distributeurs gaziers afin de relocaliser une partie de leurs approvisionnements, pour mieux tirer profit de la diversification des sources d'approvisionnement et optimiser les mouvements de prix pour les consommateurs, sont garantes de leur capacité d'adaptation.

[13] Le Canada était en 2012 le 5e producteur mondial de pétrole (4,4 % du total produit), mais pointait au 3e rang des pays possédant les plus importantes réserves (10,4 % du total mondial). (source : Planète-énergies.com). Pour comparaison, en 2000, le Canada était le 11e producteur mondial de pétrole brut (source : Liste des pays par production de pétrole, tiré de http://www.bp.com/content/dam/bp/excel/Statistical-Review/statistical_review_of_world_energy_2013_workbook.xlsx)

pétrole de l'Ouest, actuellement privé de débouchés faciles, alors que la production est en pleine croissance. Il y a donc un besoin évident pour qu'une nouvelle stratégie pan-canadienne relative à l'accès aux sources d'énergie soit mise en place de façon cohérente et en concertation étroite avec les provinces[14]. C'est un véritable enjeu de « construction nationale » (*nation building*), qui déterminera globalement non seulement l'avenir énergétique de l'ensemble du pays, mais également son avenir industriel, fiscal et économique.

C'est en effet à ce niveau que se situe l'enjeu fondamental pour le Québec, même si la Régie l'aborde dans le présent mandat uniquement en fonction des approvisionnements en gaz naturel, et c'est ce qui en définitive alimente les nombreux projets de conversion ou de construction de pipelines[15], notamment ceux visant l'Est canadien :

- Projet d'inversion du flux de l'oléoduc 9B d'Enbridge dont l'objectif est de rétablir le sens initial (modifié dans les années '90) de cette canalisation construite à la suite du choc pétrolier de 1973 et qui était à l'origine destinée à alimenter les raffineries de l'Est de Montréal par le pétrole en provenance de l'Alberta. Cet oléoduc pourrait acheminer au Québec 300 000 barils de pétrole par jour, ce qui devrait profiter aux raffineries québécoises et à la filière industrielle de la pétrochimie, qui auraient ainsi à nouveau accès au pétrole de l'Ouest pour s'approvisionner et demeurer concurrentielles sur leurs marchés. L'ONÉ a accepté ce projet, avec conditions, en mars 2014[16].

- Projet « Énergie Est » de conversion d'un gazoduc en oléoduc par Trans Canada Corp., qui consiste à convertir un gazoduc existant en oléoduc, et d'y ajouter de nouveaux tronçons dans six provinces, dont le Québec. Ce projet permettrait d'acheminer sur 4 600 km (dont 1 400 km de nouvelles conduites sur le tronçon entre Cornwall et Saint-Jean au N.-B.) plus de 1,1 million de barils/jour de pétrole

[14] À l'image des tentatives que furent la défunte Politique nationale du pétrole ('60), le contrôle imposé aux prix ('70) ou encore le Programme énergétique national ('80).
[15] Ce qui inclut les projets Northern Gateway (Enbridge; plus de 700 000 b/j) vers l'océan Pacifique en Colombie-Britannique, le projet Keystone XL (Trans Canada Corp.; 830 000 b/j) vers le Texas et le projet d'agrandissement de l'oléoduc existant Trans Mountain en Colombie-Britannique (Kinder Morgan; accroissement de capacité de 600 000 b/j).
[16] Site de l'ONÉ.

brut de l'Ouest vers les raffineries du Québec et du Nouveau-Brunswick, ainsi que vers un port en eau profonde situé à Cacouna au Québec. La possibilité existe également qu'une partie de ce pétrole soit acheminé vers Portland (Maine) pour être ensuite transporté vers les raffineries du Sud des États-Unis.

Pour ce dernier projet, bien que l'essentiel du parcours réglementaire (qui n'a pas encore débuté[17]) doive se dérouler sous l'égide de l'Office national de l'énergie, plusieurs décisions dépendront ultimement du gouvernement du Québec, notamment pour l'émission de permis de construction ou pour des autorisations environnementales relatives à des stations de pompage et à des terminaux de stockage.

Il est clair que l'UMQ supporte en principe[18] le redéploiement des capacités de transport de gaz naturel par le renforcement du réseau de TCPL dans l'Est (« projet du réseau principal Est »), tel que convenu avec les distributeurs de gaz naturel de l'Est canadien. Ce redéploiement contribuera positivement à la diversification des sources d'énergie disponibles au Québec et assurera en principe les approvisionnements en gaz naturel, tels que requis pour desservir l'ensemble de la clientèle actuelle de cette forme d'énergie. De plus, ce redéploiement devrait, même si ce n'est que marginalement, contribuer positivement à la baisse des émissions de gaz à effet de serre (GES) produits pour faire cheminer des hydrocarbures vers le marché québécois, puisque la source d'approvisionnement sera désormais plus rapprochée des marchés de consommation.

Les municipalités du Québec, en tant que consommatrices de gaz naturel, ne peuvent donc que se réjouir d'un contexte qui maintient les prix du gaz naturel à un niveau historiquement peu élevé. Les achats de gaz naturel sont pour elles une dépense budgétaire qui demande à être contrôlée et qui, dans certains usages, est susceptible de déplacer - ou d'être déplacée par - d'autres sources d'énergie.

Quant aux projets pétroliers (inversion de flux de l'oléoduc 9B d'Enbridge et Énergie-Est), cette consultation n'est pas le forum adéquat pour se prononcer sur les conditions

[17] Le projet est actuellement soumis à la procédure dite de séances d'information par l'ONÉ.
[18] L'UMQ n'a pas l'intention de participer aux audiences de l'ONÉ sur ce projet et ne se prononce donc pas sur le détail de cette entente.

de réalisation de ces derniers. Cependant, un commentaire apparaît nécessaire dans le cadre de la présente contribution.

Comme c'est le cas pour le gaz naturel, les municipalités seraient évidemment favorables à un approvisionnement en produits pétroliers qui maintiendrait leur prix au niveau le plus bas possible, ce qui contribuerait à leur faire réaliser des économies en intrants (les municipalités[19] achètent annuellement environ 150 M $ en essence, huile, diesel et autres produits pétroliers). Toutefois, il apparaît peu probable qu'une baisse du prix des produits pétroliers découle de la réalisation du projet Énergie Est, puisque la logique financière de ce projet vise justement à amener le pétrole albertain au prix mondial de cette ressource, qui est plus élevé depuis plusieurs années. Il est donc peu probable que la réalisation de ce projet amène une baisse du prix des produits pétroliers.

2.2.1 - Commentaires sur les besoins finaux en gaz naturel de l'évolution de certaines sources d'énergie disponibles pour satisfaire l'ensemble des besoins des consommateurs québécois

Il convient de noter que les grands projets énergétiques présentés ci-haut prennent place dans un contexte où, par ailleurs, l'intérêt du gouvernement du Québec envers une diminution des émissions de GES produits au Québec demeure intact et est appuyé par la mise en place récente d'un marché du carbone et la poursuite de diverses stratégies pour financer des initiatives favorisant, entre autres, les investissements dans le transport collectif opéré (et financé en bonne partie) par les municipalités québécoises.

Ne serait-ce que du point de vue environnemental, la perspective de réalisation d'un projet majeur du type « Énergie Est » risque fort de remettre à plat les intentions gouvernementales en matière énergétique, de la même manière que le ferait la décision d'exploiter les éventuelles richesses en pétrole du sous-sol québécois. Le gouvernement du Québec devra bien sûr évaluer correctement l'ensemble des conséquences et des

[19] Cette estimation provient d'une enquête de l'UMQ réalisée en 2012 auprès de ses municipalités membres, et inclut l'estimation des déboursés en produits pétroliers des diverses autorités organisatrices du transport collectif.

impacts que de telles décisions feraient peser sur le bilan du Québec en matière d'émissions de GES, de même que sur les modifications au tissu économique et industriel qu'elles engendreraient.

Pour l'UMQ, le contexte énergétique qui se profile pour la période s'étalant jusqu'à 2030 devrait être celui d'un passage graduel à une économie utilisant moins d'hydrocarbures, en priorité ceux qui sont produits hors du territoire québécois, et basée davantage sur des énergies renouvelables, au premier rang desquelles figure l'hydroélectricité. À cette fin, l'UMQ a déjà mentionné sur diverses tribunes qu'elle encourage et appelle de ses vœux une électrification accrue du secteur des transports, avec la priorité accordée aux équipements et installations du transport collectif [20].

Découlant d'une logique semblable, l'UMQ demande également la mise en place d'un régime de tarif « à risque-zéro » pour les municipalités qui souhaiteront, au cours des prochaines années, rendre disponible le biométhane issu de la biométhanisation de leurs déchets organiques. Cette filière, bien que destinée à rester marginale dans les grands équilibres énergétiques, servira à la fois à remplacer une certaine part des achats de gaz naturel en provenance de l'Ouest canadien ou du bassin de schiste du Nord-Est américain, et à améliorer le bilan d'émissions de GES du Québec. L'UMQ part du principe que chaque kilojoule d'énergie produite à partir d'une source d'hydrocarbure disponible au Québec diminuera d'autant le solde de ce qui sera nécessaire en termes de fourniture et de transport de gaz naturel transporté à partir des sites de production hors de son territoire. De plus, si cette source d'hydrocarbure est renouvelable (comme c'est le cas du biométhane municipal), elle peut également contribuer à l'atteinte d'objectifs environnementaux.

L'impact de la mise en place de ce tarif « à risque-zéro », bien que très difficile à estimer correctement à ce stade, serait marginal sur le prix du gaz naturel. L'instauration de ce tarif nécessiterait toutefois de s'écarter des principes tarifaires actuels qui visent à

[20] C'est dans un tel contexte que l'UMQ prône la mise en place d'un tarif municipal exempt d'interfinancement pour l'électricité consommée par les équipements et bâtiments municipaux. L'UMQ souhaite que les économies réalisées par les municipalités sur leur facture d'électricité soient utilisées pour financer les centaines de millions de dollars d'investissements liés tant à l'économie d'énergie qu'à l'électrification des systèmes de transport collectif.

responsabiliser chaque producteur de gaz naturel pour les coûts de « réception » de ce gaz sur le réseau de distribution de gaz naturel. De tels principes sont défendables dans le cadre d'une filière de production de gaz de schiste québécois, qui a à toutes fins utiles été abandonnée (ou « reportée ») suite au débat public vigoureux qu'a engendré cette possibilité au début de l'actuelle décennie. La Régie de l'énergie a néanmoins poursuivi la mise en place de l'encadrement réglementaire requis, ce qui a entraîné les décisions successives dans les trois phases du dossier R-3732-2010, qui s'est échelonné sur trois années, jusqu'en décembre 2013.

En termes de volumes de production de biométhane, l'UMQ rapportait en 2013, au moment où des audiences menant à la décision précitée de la Régie se tenaient, que la filière du biométhane ne représenterait qu'environ 40 M m^3, soit 0,75 % du total de la consommation québécoise, selon les estimations produites par Gaz Métro. Sans être en mesure de contre-expertiser finement cette estimation, l'UMQ confirmait alors qu'une forte proportion du potentiel lié au traitement des matières organiques par les municipalités serait couverte par la méthode du compostage (à cause des distances à parcourir pour la collecte et des faibles volumes produits), ne laissant à la biométhanisation que les secteurs plus fortement urbanisés, lesquels représentent quand même une majorité de la population.

Aujourd'hui, dans un contexte marqué par la confirmation de l'encadrement réglementaire décidé par la Régie à l'égard de l'injection de gaz naturel sur le réseau de distribution[21], les volumes potentiels ne peuvent pas avoir augmenté, mais ont par contre possiblement diminué[22]. La mesure d'une telle variation relève actuellement de la gageure, car les municipalités soupèsent encore plusieurs paramètres financiers et technologiques dans leurs projets d'implantation de la collecte des matières organiques

[21] Notamment en fonction de la décision de la Régie dans le dossier R-3824-2012 impliquant la Ville de St-Hyacinthe. Une nouvelle demande de Gaz Métro, en lien avec la même ville, est en préparation et devrait être déposée incessamment devant la Régie, ce qui pourrait donner l'occasion de modifier les conditions réglementaires qui s'appliqueront à des projets municipaux.

[22] L'UMQ a partiellement mis à jour les attentes et projets en cours dans les municipalités pour appuyer ce commentaire. L'étude Secor/KPMG produite à la demande de Gaz Métro et déposée à la Régie au début septembre 2014 fournit le détail des projets qui sont toujours dans les cartons et pour lesquels une subvention gouvernementale a été obtenue. Ces projets dépendent toutefois d'une foule d'autres facteurs avant d'être réalisés, excluant la question précise de l'injection dans le réseau de Gaz Métro du biométhane produit.

avec, à la clé, la présence ou non de biodigesteurs, leur emplacement sur le territoire, et le potentiel d'utilisation interne ou pour la vente du biométhane produit par ce procédé. Il faut rappeler que la production de biométhane par une municipalité n'est pas un objectif en soi, et que c'est plutôt un sous-produit d'un nouveau mode de gestion des matières organiques, avec toutes les contraintes propres aux technologies et aux sites disponibles, sans compter le volet financier de tels projets.

Les faibles volumes globaux liés à la filière de production de biométhane permettront peut-être, à certains endroits, d'utiliser la technologie des fardiers[23] pour récupérer ce biométhane et l'intégrer au bilan énergétique québécois. En adoptant cette option, on pourrait ponctuellement résoudre le problème de l'absence du réseau de distribution gazier à proximité d'un biodigesteur, pour les municipalités qui ne sont pas adéquatement desservies par un tel réseau ou qui ne le sont pas du tout.

2.3 - Le défi de l'acceptabilité sociale des projets de « corridors énergétiques »

De nos jours, et il semble que ce sera de plus en plus le cas dans un avenir prévisible, tout projet d'implantation de « corridors énergétiques » pose des problèmes sérieux d'acceptabilité sociale, en plus des inévitables questions de préservation des milieux naturels traversés par ces corridors. Le contexte des prochaines années sera, de plus, marqué de façon indélébile par la terrible tragédie de Lac-Mégantic impliquant le transport de pétrole par chemin de fer, survenue en juillet 2013.

Ce que l'analyse de la réglementation s'appliquant aux entreprises actives dans le transport d'énergie a permis de comprendre au sujet de ces « corridors énergétiques » (incluant non seulement les chemins de fer lorsque le pétrole est transporté par train, mais également les gazoducs et oléoducs, de même que les entreprises de transport par camion ou par bateau), c'est que les municipalités ne disposaient pas de toute l'information nécessaire, ni même du niveau de collaboration requise de la part des

[23] Les fardiers sont constitués de tubes pressurisés posés sur des camions-remorque, qui peuvent, avec une certaine flexibilité, recueillir du biométhane et le transporter à destination, sans utiliser le réseau de distribution de gaz naturel. Du gaz naturel « traditionnel » produit dans les puits de St-Flavien a ainsi pu être exploité de façon commerciale par la firme Intragaz pendant près de quinze ans (1980-1994).

entreprises impliquées, pour mettre en place efficacement les plans d'urgence conséquents avec les risques que présentent pour la population ces « corridors énergétiques »[24].

Les municipalités sont pourtant les intervenants les mieux placés pour jouer un rôle quant à l'acceptation, par la population, et à certaines conditions qui doivent être déterminées localement, à la fois de ces corridors et de l'activité qu'ils génèrent. Témoin de cette place prééminente, les municipalités ont été dotées de compétences[25] très larges dans des domaines qui ont un impact significatif sur la sécurité et la préservation des milieux de vie des citoyens. La mise en place graduelle de schémas de couverture de risques fait d'ailleurs partie intégrante de ces compétences et des responsabilités que celles-ci entraînent pour les municipalités, qui ne peuvent plus interpréter de façon étroite la portée de leurs responsabilités en matière de sécurité de la population.

Plusieurs manifestations se conjuguent pour témoigner de l'importance grandissante que prend l'acceptabilité sociale, et de la place que les municipalités occupent dans ce phénomène, à l'égard des projets de « corridors énergétiques » :

- le dépôt d'une pétition de 25 000 opposants au projet Énergie-Est auprès du conseil municipal de Cacouna[26] pour interdire la construction d'un port en eau profonde et des installations requises;

- le vote par le conseil municipal de la ville de South Portland (où des installations seraient requises pour transborder du pétrole arrivant par oléoduc de l'Ouest canadien);

[24] En dépit des réelles préoccupations découlant de ce contexte, on a assisté récemment à l'initiative d'une société pétrolière qui vise à exporter par bateaux, à partir de réservoirs situés à Sorel-Tracy, du pétrole de l'Ouest transporté jusque-là par chemin de fer (source : « Pétrole lourd à Sorel-Tracy : un BAPE n'était pas requis pour la société Kildair » », Le Devoir, 6 août 2014).
[25] Notamment par la *Loi sur les compétences municipales*, en vigueur depuis 2006 (LQ, chapitre C-47.1).
[26] « Énergie-Est : une pétition de plus de 25 000 noms déposée », site de Radio-Canada, 29 juillet 2014.

- les revendications concertées du milieu municipal nord-américain à l'égard des modifications requises aux règles régissant le transport de ces matières lorsqu'elles traversent des milieux urbanisés.

- Etc.

Le phénomène qui vise à faire des municipalités des remparts contre le développement de tels « corridors énergétiques » se développe rapidement et il convient d'outiller les municipalités afin qu'elles jouent un rôle positif en ce domaine et soient en mesure de rassurer adéquatement leur population en mettant en place les plans et procédures requis.

Recommandation # 2

L'UMQ estime donc nécessaire que la Régie suggère au gouvernement du Québec, au terme des présentes audiences publiques, de s'assurer que les pouvoirs municipaux en matière de contrôle des matières énergétiques qui traversent leur territoire, soient confirmés et clarifiés, le cas échéant.

CONCLUSION

L'UMQ a exprimé dans ce mémoire l'essentiel des préoccupations du milieu municipal eu égard à la disponibilité de gaz naturel pour répondre aux besoins de la clientèle dans un horizon qui s'étend jusqu'en 2030, et a identifié des facteurs qui expliquent le faible niveau prévu de croissance de la consommation de gaz naturel par les municipalités sur cette période.

Ce faisant, l'UMQ a tenté d'offrir à la Régie des réponses aux questions qu'elle pose aux intervenants, en partant d'une réflexion qui se veut plus englobante et dictée par une lecture stratégique des inflexions nécessaires aux politiques énergétiques canadienne et québécoise.

L'UMQ souhaite que ces réflexions soient utiles à la Régie et aident cette dernière dans la préparation d'un avis, tel que demandé par le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles.