

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
No : **R-4043-2018**

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE
QUÉBEC

(ci-après « TEQ »)

Demanderesse

- et -

REGROUPEMENT NATIONAL
DES CONSEILS RÉGIONAUX
DE L'ENVIRONNEMENT

(ci-après « RNCREQ »)

Intervenant

ARGUMENTATION DU RNCREQ
SUR LES ASPECTS 1 ET 2 ET SUR LES MESURES ADDITIONNELLES

*Demande relative au Plan directeur en transition,
innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION : Les principes de développement durable	3
ASPECT 1 : L’avis sur la capacité du Plan à atteindre les Cibles	4
L’interprétation des Cibles	4
Mise en œuvre et suivi du Plan et des programmes et mesures : flexibilité requise	9
Bonifications proposées	12
Implication du milieu municipal	13
ASPECT 2 : APPROBATION DES PROGRAMMES, MESURES ET BUDGETS, AVEC OU SANS MODIFICATIONS	16
Calcul des coûts évités	16
HQD fait preuve d’initiative insuffisante	17
Réduction des émissions de GES (hors Québec)	18
Sensibilisation et aide financière	21
Mise à jour du PTÉ	22
CONCLUSION	22

AU SOUTIEN DE SON ARGUMENTATION, LE RNCREQ SOUMET RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :

INTRODUCTION : Les principes de développement durable

1. La mission du RNCREQ est notamment de promouvoir une vision nationale du développement durable.

→ [C-RNCREQ-0032](#), Présentation du RNCREQ, planche 2
2. Ce dossier présente plusieurs défis. Pour les relever, le RNCREQ soumet que les principes de développement durable (PDD) constituent des outils parfaitement adaptés pour guider tous les acteurs concernés dans le « virage nécessaire ».

→ [Loi sur le développement durable](#), RLRQ, c. D-8.1.1 (LDD), art. 1-3, 6
3. Le législateur a mandaté la Régie de l'énergie (Régie) d'exercer ses fonctions notamment « dans une perspective de développement durable », donc la Régie jouit de toute la latitude nécessaire pour faire appel aux PDD en rendant ses décisions et avis.

→ [Loi sur la Régie de l'énergie](#), RLRQ, c. R-6.01 (LRÉ), art. 5
4. Les PDD constituent ainsi un cadre d'analyse approprié pour l'examen du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023 (Plan). La Régie a d'ailleurs reconnu la pertinence de ce cadre d'analyse :

« [61] [...]. La Régie demande aux intervenants de se concentrer sur les mesures prévoyant des résultats concrets en termes énergétiques, pour l'aspect 1 du dossier, y compris l'application des principes de développement durable visée par le RNCREQ. » (nous soulignons)

→ [Décision D-2018-095](#), p. 17-18, par. 61
5. Pourtant, Transition énergétique Québec (TEQ) justifie peu l'analyse de la capacité du Plan à rencontrer les seize (16) PDD, alors que cette analyse devrait être un prérequis essentiel à l'approbation des programmes des distributeurs.

→ [B-0005](#), p. 210-212, Annexe V : Respect des principes de développement durable
→ [C-RNCREQ-0002](#), Demande d'intervention du RNCREQ, p. 8
→ [C-RNCREQ-0021](#), Mémoire du RNCREQ, p. 3

ASPECT 1

L'AVIS SUR LA CAPACITÉ DU PLAN À ATTEINDRE LES CIBLES

L'interprétation des Cibles

6. TEQ reconnaît que, formellement, c'est elle et non la société québécoise en général qui est imputable de l'atteinte des cibles définies par le gouvernement en matière énergétique (Cibles).

→ [A-0142](#), NS du 27 mars 2019, p. 90, lignes 10 à 14

7. TEQ adopte cependant une interprétation des Cibles qui inclut le « tendanciel » qui n'est pas lié au Plan.

→ [B-0148](#), Argumentation de TEQ, p. 9 à 13, par. 36 à 59

8. L'inclusion du tendanciel ou non dans les Cibles est une situation juridiquement ambiguë qu'il faut interpréter selon la méthode moderne d'interprétation retenue par les tribunaux canadiens, laquelle est bien connue de la Régie, soit de lire les termes « dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur ».

9. Or, le Plan étant soumis à la LDD, le « contexte global » et « l'économie » de la LRÉ (art. 5) incluent les PDD, dont les suivants :

« 6. Afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, l'Administration prend en compte dans le cadre de ses différentes actions l'ensemble des principes suivants:

[...];

c) «*protection de l'environnement*»: pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement;

[...];

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

[...]. » (nous soulignons)

10. Parmi deux interprétations possibles, la Régie est ainsi appelée à donner aux Cibles l'interprétation qui est plus ambitieuse et plus protectrice de l'environnement, soit celle qui exclut le tendanciel.

11. De plus, le texte du Décret 537-2017 signale que TEQ doit être proactif :

« QUE Transition énergétique Québec, au terme de la période 2018-2023, atteigne les deux cibles suivantes :

- améliorer, d'au moins 1 % par année, l'efficacité énergétique moyenne de la société québécoise;
- abaisser, d'au moins 5 %, la consommation totale de pétrole par rapport à 2013 [...]. » (nous soulignons)

→ [B-0008](#), Décret 537-2017, p. 2

12. Plus fondamentalement, la raison d'être de TEQ est surtout la « transition » énergétique, selon son nom. Logiquement, cet organisme doit avoir été créé pour accomplir une fin concrète. Or, s'il s'était avéré que le tendanciel était de 1 % ou plus de gain en efficacité énergétique en moyenne par année, TEQ pourrait en théorie atteindre la Cible en ne faisant rien. Elle aurait donc été créée sans raison. Le RNCREQ soumet que cette conclusion absurde démontre qu'il faut nécessairement exclure le tendanciel.

13. Enfin, le « contexte global » dont il est question dans la méthode moderne d'interprétation comporte aussi les règles de l'art dans des matières similaires, notamment le concept d'additionnalité dans les calculs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

14. En effet, le Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre du Québec, lequel est un instrument de transition écologique au même titre que le Plan, impose plusieurs conditions pour la reconnaissance d'un projet de crédits compensatoires. Parmi ces conditions se trouve l'additionnalité :

« **70.3.** Un projet de crédits compensatoires doit satisfaire aux conditions suivantes:

[...];

6° les réductions d'émissions de GES sont additionnelles, c'est-à-dire qu'elles satisfont aux conditions suivantes:

a) elles résultent d'un projet volontaire en ce sens qu'il n'est pas réalisé, au moment de son enregistrement ou de son renouvellement, en

raison d'une disposition législative ou réglementaire, d'un permis, de tout autre type d'autorisation, d'une ordonnance rendue en vertu d'une loi ou d'un règlement ou d'une décision d'un tribunal;

b) elles résultent d'un projet allant au-delà des pratiques courantes visées au protocole applicable pour ce projet; » (nous soulignons)

→ Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre, RLRQ, c. Q-2, r. 46.1, art. 70.3 (6°)

15. Cette définition du règlement « a été élaborée à partir des recommandations provenant [...] de la Western Climate Initiative », ce qui démontre que le concept d'additionnalité constitue une norme reconnue au Québec et ailleurs.

→ C-RNCREQ-0034, Page Web du MELCC sur le marché du carbone

16. Au niveau fédéral, le Canada applique le concept d'additionnalité dans le cadre du modèle énergie-émissions-économie du Canada (E3MC) d'Environnement Canada, soit un cadre plus large que les réductions d'émission de GES, incluant les calculs de gains en efficacité énergétique :

« L'additionnalité est liée à la question suivante : que serait-il arrivé en l'absence de l'initiative en question? Des problèmes d'additionnalité se posent lorsque les réductions d'émissions indiquées ne traduisent pas la différence d'émissions entre des scénarios équivalents avec ou sans l'initiative en question. Le cas se présente si les réductions d'une initiative ont déjà été incluses dans le scénario de référence : ces réductions seront alors comptées deux fois en l'absence de rectifications appropriées. Le modèle E3MC limite l'additionnalité, car la structure du modèle est fondée sur un processus progressif ou marginal de prise de décision. Le modèle E3MC suppose un profil d'efficacité énergétique ou d'intensité d'émissions particulier au niveau du secteur et au point d'utilisation finale (p. ex., chauffage de locaux, éclairage, alimentation auxiliaire). La philosophie de modélisation E3MC prévoit que si, par exemple, l'initiative en question doit accroître l'efficacité d'un appareil de chauffage à air chaud, seule l'efficacité d'un nouvel appareil de chauffage apporte un changement. L'efficacité des vieux appareils de chauffage ne change pas, et ces appareils doivent être mis hors service et remplacés par des appareils neufs plus efficaces pour obtenir un changement. Ainsi, tout changement dans le modèle s'ajoute à ce qui découle des hypothèses du maintien du statu quo. » (nous soulignons)

→ C-RNCREQ-0035, Extrait du document « Tendances en matière d'émissions au Canada » (2014)

17. Le Québec et le Canada s’alignent ainsi avec une norme internationale standardisée, soit ISO 14064-2:2006 « Spécifications et lignes directrices, au niveau des projets, pour la quantification, la surveillance et la déclaration des réductions d’émissions ou d’accroissements de suppressions des gaz à effet de serre » :

« La norme ISO 14064-2 traite du concept d'additionnalité exigeant que le projet ait donné lieu à des réductions d'émissions ou à des accroissements de suppressions de GES qui s'ajoutent à ceux qui auraient été obtenus en l'absence du projet. Elle n'utilise pas le terme d'«additionnalité», mais spécifie des modes opératoires de base ou fournit des critères d'additionnalité. » (nous soulignons)

→ [C-RNCREQ-0021](#), Mémoire du RNCREQ, p. 5

18. Avec égards, la Régie ne devrait pas avaliser une interprétation qui s’écarte des règles de l’art reconnues au Québec, au Canada, aux États-Unis et au niveau international. Il ne faut pas perdre de vue que la LTEQ s’inscrit dans le contexte global du projet de loi 106, lequel donnait suite aux mesures annoncées dans la Politique énergétique 2030, qui à son tour énonçait l’objectif que le Québec se démarque comme leader en efficacité énergétique :

« Notre volonté est claire, nos objectifs ambitieux : faire du Québec, à l’horizon 2030, un chef de file nord-américain dans les domaines de l’énergie renouvelable et de l’efficacité énergétique, et bâtir ainsi une économie nouvelle, forte et à faible empreinte carbone. »

→ [B-0007](#), Politique énergétique 2030, p. 5

19. Pour tous ces motifs, la Table des parties prenantes (TPP) avait raison de conclure que les Cibles excluent le tendanciel.

→ [C-RNCREQ-0021](#), Mémoire du RNCREQ, p. 4 à 6

20. Par ailleurs, TEQ soumet que le Décret 707-2018 ([B-0011](#)) constitue une ratification implicite de son interprétation par le gouvernement.

→ [B-0148](#), Argumentation de TEQ, p. 12-13, par. 52 à 59

21. Si tant est que le gouvernement ait effectivement avalisé cette interprétation, cette opinion ne lie aucunement la Régie.

22. Au contraire, le législateur ayant adopté à la fois l’article 13 de la *Loi sur Transition énergétique Québec*, RLRQ, c. T-11.02 (LTEQ) et l’article 85.41, alinéa 2 LRÉ, l’avis du Gouvernement et l’avis de la Régie sont distincts l’un de l’autre et ont chacun leur propre raison d’être. Il s’ensuit logiquement que l’avis de la Régie peut être différent de celui du gouvernement.

23. Le législateur a donc spécifiquement doté la Régie d'une compétence propre qui lui donne une occasion de se prononcer distinctement sur la capacité du Plan à atteindre les Cibles, et ce, à la lumière des considérations et de l'expertise propres à la Régie, lesquelles ne sont pas identiques à celles du gouvernement.
24. Autrement, « qu'est-ce qu'on fait ici? », comme le demande avec raison la procureure du GRAME, Me Prunelle Thibault-Bédard. La compétence accordée à la Régie ne peut être vidée de son sens.
- [A-0140](#), NS du 26 mars 2019, p. 228, ligne 12
25. De plus, la présente formation de la Régie a exprimé de diverses manières durant l'audience qu'elle entend faire sa part pour stimuler la proaction et favoriser une transition ambitieuse :
- Monsieur le régisseur, Me Marc Turgeon : « [...] je vais plus parler de changement paradigme [...] », [A-0135](#), NS du 22 mars 2019, p. 140, lignes 8-9
- Madame la présidente, Me Louise Rozon: « Et j'ai un scoop, la Régie est pour la transition énergétique et on veut que ça se fasse de façon la plus efficace possible », [A-0142](#), NS du 27 mars 2019, p. 99, lignes 17 à 19
26. La discrétion de la Régie dans le cadre de son avis sur la capacité du Plan à atteindre les Cibles est une occasion idoine de favoriser une transition plus ambitieuse.
27. Vu ce qui précède, le RNCREQ soumet ci-dessous des moyens de bonifier l'offre du Plan en matière d'efficacité énergétique, non seulement en approuvant des programmes et mesures avec modifications en vertu de l'article 85.41, al. 1 LRÉ, mais aussi en recommandant à TEQ d'évaluer des mesures additionnelles en vertu de l'article 85.43 LRÉ.
28. **Par conséquent, le RNCREQ recommande :**
- A) **que l'avis à rendre par la Régie en application de l'article 85.41, al. 2 LRÉ indique que le Plan n'a pas la capacité d'atteindre la Cible définie par le gouvernement en efficacité énergétique; et**
- B) **pour pallier ce défaut, que soit bonifiée l'offre du Plan en matière d'efficacité énergétique, en approuvant des programmes et mesures avec modifications en vertu de l'article 85.41, al. 1 LRÉ, et en recommandant à TEQ d'évaluer des mesures additionnelles en vertu de l'article 85.43 LRÉ, tel qu'exposé plus amplement ci-dessous.**

Mise en œuvre et suivi du Plan et des programmes et mesures : flexibilité requise

29. La capacité du Plan à atteindre les Cibles ne peut être déterminée de manière purement théorique. L'atteinte effective des Cibles dépend aussi de la mise en œuvre efficace du Plan, en application des PDD.
30. Le RNCREQ salue le travail important effectué par TEQ pour bâtir le Plan, malgré les contraintes qui pesaient sur elle.
31. Cela étant, le RNCREQ est aussi préoccupé par l'idée que le Plan sera mis en œuvre sans que la méthodologie de reddition de compte ne soit déterminée et sans que les processus soient prévus pour faire face à l'évolution inévitable du contenu du Plan durant sa période d'application. En effet, TEQ confirme que cette méthodologie et ces processus sont en cours d'élaboration, en ce qui concerne les distributeurs.
- [B-0091](#), Réponses de TEQ à la DDR1 du RNCREQ, p. 2-3, Q. 2.5
 - [A-0140](#), NS du 26 mars 2019, p. 185 à 193
 - [A-0142](#), NS du 27 mars 2019, p. 90 à 92
32. Cela s'explique peut-être aussi en partie par la confiance que TEQ exprime envers les programmes et mesures des distributeurs :
- « Donc, puis je pense qu'ici au niveau des mesures, des programmes, l'inquiétude de TEQ ne se situe pas nécessairement au niveau des distributeurs. On sait qu'il y a toute une procédure, une démarche, la Régie fait une surveillance. Il y a déjà de l'évaluation. Ça ne nous inquiète pas beaucoup. On pense pas qu'on a un besoin d'encadrement très poussé de ce qui se fait au niveau des distributeurs. » (nous soulignons)
- [A-0142](#), NS du 27 mars 2019, p. 98, lignes 12 à 20
33. Or, la collaboration entre TEQ et les distributeurs jusqu'à présent est loin d'être optimale, ce qui pourrait miner le succès du Plan.
- [C-RNREQ-0020](#), Rapport conjoint OC-RNCREQ, p. 33
34. Le RNCREQ reconnaît l'expérience des distributeurs, mais il souhaite plus de prévisibilité quant à la dynamique entre tous les acteurs concernés lorsque le contenu du Plan évoluera en cours de route, alors que cette dynamique n'est pas encore clairement établie.
35. En assumant pleinement toutes les facettes de son rôle, TEQ peut, et devrait, porter un regard plus profond sur les programmes des distributeurs, ce qui peut favoriser une plus grande communication et promouvoir une plus efficace collaboration.

36. Par conséquent, le RNCREQ recommande :

C) dans la révision du Plan actuel ou de l'élaboration du prochain plan, une analyse en profondeur des programmes proposés par les distributeurs et une évaluation exhaustive du marché, de ses opportunités et de leurs coûts et bénéfices. Cette analyse pourrait s'intégrer à l'effort d'acquisition de données prévu par TEQ d'ici la fin 2019, et permettrait d'assurer une allocation optimale des investissements futurs.

37. La capacité du Plan d'atteindre les Cibles sera mise en péril si les distributeurs sont contraints de continuer à mettre en œuvre des programmes qui ne fonctionnent pas sans pouvoir en réaliser des nouveaux.

38. Le RNCREQ résume donc sa propre vision de cette dynamique, laquelle accorde une flexibilité aux acteurs concernés pour s'ajuster selon l'évolution des circonstances :

- a) considérer l'approbation du Plan comme créant une présomption relative dans le cadre des dossiers tarifaires subséquents;
- b) protéger toutefois le droit des intervenants de faire des interventions en matière d'efficacité énergétique aux moments opportuns, non seulement à l'occasion de l'approbation du Plan au fond, mais aussi lorsque les circonstances évoluent, conformément à l'intention exprimée par Madame Luce Asselin, sous-ministre associée à l'énergie à l'époque de la commission parlementaire sur le projet de loi 106 :

« De là le fait de revenir à chaque année aussi, avoir la possibilité de faire un rapport d'activités, avoir la possibilité, pour la Régie, d'examiner le tout pour que s'il devait y avoir ajustement nécessaire au niveau des tarifs parce que l'offre a été modulée, elle puisse réagir. Bon. Voilà. »

→ [A-0042](#), NS du 19 octobre 2018, p. 32, lignes 6 à 18

- c) en effet, les articles relatifs aux pouvoirs de la Régie en matière tarifaire sont demeurés inchangés à toute fin pratique, donc les nouvelles compétences qui lui ont été données par l'article 85.41 LRÉ n'ont pas pour effet d'annuler, de réduire ou de modifier autrement ses pouvoirs existants en matière tarifaire (compétence exclusive de fixer les tarifs à l'article 31 LRÉ, etc.) ;
- d) quant au budget qui est porté à évoluer, l'article 49, alinéa 2 LRÉ indique ce dont la Régie doit tenir compte dans la fixation de tarifs justes. Il n'est pas question de simplement prendre acte d'un montant identifié en début de Plan, possiblement trois, quatre ou cinq ans dans le passé, mais bien la réalité annuelle;

- e) ainsi, le montant prévu en début de Plan peut être appelé à évoluer;
- f) si un budget annuel correspond à ce qui avait été prévu dans le Plan, la Régie ou les intervenants pourraient toujours soulever des questions quant aux changements de circonstances qui auraient pu survenir. Des informations supplémentaires devront alors être fournies pour justifier le budget, dans l'objectif de toujours fixer des tarifs justes;
- g) dans le nouveau paysage législatif, la Régie peut dépasser le cadre strict des tests de rentabilité et se fonder sur des considérations mentionnées à l'article 5 LRÉ, par exemple les PDD ou les « objectifs des politiques énergétiques du gouvernement »;
- h) si la Régie rend une décision tarifaire qui a un impact négatif sur l'atteinte des Cibles, TEQ devra modifier son Plan en vertu de l'article 14, alinéa 2 LTEQ;
- i) sauf erreur, tous les participants s'entendent qu'il n'est pas dans l'intérêt public de maintenir un programme ou une mesure qui ne fonctionne pas. C'est TEQ qui a la discrétion d'imposer ou non une sanction en cas de non réalisation d'un programme ou d'une mesure du Plan, en vertu de l'article 15 LTEQ. TEQ pourrait décider de trouver une alternative pour un programme ou une mesure qui ne fonctionne pas, avec ou sans la collaboration du distributeur concerné. TEQ souhaite être avisée en temps utile des embûches rencontrées durant la mise en œuvre des programmes et mesures du Plan, et a exprimé qu'elle entend convenir d'une solution en amont avec le distributeur concerné et de n'exercer sa discrétion que lorsque les circonstances l'exigent, à son avis;
- j) TEQ pourra intervenir dans les dossiers tarifaires au besoin;
- k) si cette solution pragmatique n'est pas entièrement satisfaisante du point de vue strictement juridique, la Régie et les autres acteurs concernés peuvent entreprendre des démarches pour suggérer une modification législative qui permettrait à TEQ de dispenser les distributeurs de réaliser un programme ou une mesure dans certaines circonstances;
- l) la Régie peut continuer à exiger des suivis, mais dans un esprit d'allègement réglementaire, il pourrait y avoir un arrimage entre les suivis demandés par la Régie et ceux demandés par TEQ, puisque la LTEQ ne précise la forme que les suivis auprès de TEQ doivent prendre;

39. Déjà énoncée en audience en septembre 2018, cette vision est résumée ici parce que, selon le RNCREQ, les représentations et les questions observées durant les audiences d'octobre 2018 et printemps 2019 laissent croire que ce sujet est toujours d'actualité.

Bonifications proposées

40. Les propositions de bonifications exposées ci-dessous dans la présente section constituent des modifications aux programmes et mesures déjà intégrés au Plan. La Régie a donc compétence pour les intégrer au Plan en vertu de l'article 85.41, al. 1 LRÉ, c'est-à-dire d'approuver avec modifications.
41. En effet, il faut bien distinguer les compétences prévues aux articles 85.41, al. 1 et 85.43 LRÉ. Le RNCREQ soumet que le raisonnement proposé par Hydro-Québec Distribution (HQD) à ce sujet doit être écarté, avec égards :

« [54] Approuver avec ou sans modification n'est pas synonyme d'imposer des nouveaux programmes tel qu'avancé par le RTIEÉ. Auquel cas, l'article 85.43 qui prévoit que la Régie peut demander à TEQ d'évaluer des mesures additionnelles, n'aurait aucune utilité. »

→ [C-HQD-0058](#), Argumentation d'HQD, p. 8-9, par. 50 à 56
42. Au contraire, l'article 85.41, al. 1 LRÉ ne s'applique qu'aux programmes et mesures distributeurs, alors que l'article 85.43 LRÉ peut tout à fait viser des programmes et mesures de ministères, d'organismes ou de TEQ.
43. Le mot « modification » n'étant pas défini dans la loi, il peut inclure un élagage, une bonification, un remplacement partiel ou tout autre changement, autre que l'ajout pur et simple d'un programme ou d'une mesure.
44. Cela étant, le RNCREQ soumet respectueusement qu'il a démontré ci-haut que le Plan n'a pas la capacité d'atteindre la Cible en efficacité énergétique lorsque l'on retient son interprétation des Cibles comme excluant le tendanciel.
45. Le RNCREQ propose donc à la Régie, subsidiairement, de considérer ces propositions de bonifications comme étant des mesures additionnelles à recommander à TEQ pour évaluation, en vertu de l'article 85.43 LRÉ.
46. Plus particulièrement, le RNCREQ propose de bonifier le programme 47.8 Résidentiel Programme Mieux consommer, en y apportant les modifications exposées en détail dans les références suivantes :

→ [C-RNCREQ-0024](#), Réponses du RNCREQ à la DDR1 de la Régie, p. 10-11

→ [C-RNCREQ-0033](#), Présentation conjointe OC-RNCREQ, planches 9-10

Implication du milieu municipal

47. Alors que les municipalité, MRC, communautés métropolitaines et commissions scolaires regroupent des acteurs incontournables pour le succès du Plan, il est essentiel de financer adéquatement l'accompagnement du milieu pour la mise en œuvre des mesures.

48. Or, les mesures et budgets destinées spécifiquement aux municipalités sont insuffisants selon le RNCREQ.

→ [C-RNCREQ-0021](#), Mémoire du RNCREQ, p. 9

49. Le RNCREQ insiste sur le PDD de la subsidiarité. En effet, la prise en compte insuffisante de ce principe met en jeu l'atteinte des Cibles puisque l'apport considérable du milieu municipal à la transition énergétique s'en trouverait négligé.

« subsidiarité »: les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés;

→ [LDD](#), art. 6 g)

50. TEQ indique ce qui suit à l'égard de ce PDD :

« Le plan directeur prône la responsabilisation à moyen terme des municipalités et des communautés autochtones. »

→ [B-0005](#), Plan, Annexe V, p. 211

51. En attendant la réforme de la fiscalité municipale, qui pourrait émerger dans un horizon encore lointain, de nouveaux projets voient le jour sans cesse.

52. Les objectifs du Plan doivent être partagés et intégrés aux grandes orientations concernant le développement des territoires.

53. Certes, l'aménagement du territoire fait partie des thèmes sectoriels abordés par le Plan. TEQ y énonce :

« Pour une approche intégrée de l'aménagement du territoire et des transports: les municipalités et les communautés métropolitaines utiliseront les leviers à leur disposition pour consolider et densifier les milieux de vie et seront imputables des coûts énergétiques associés à leurs choix. » (nous soulignons)

→ [B-0005](#), Plan, p. 53 (haut de la page)

54. TEQ précise ainsi sa vision quant au rôle du secteur municipal dans la mise en œuvre du Plan :

« [...] Le Plan directeur prévoit différentes mesures qui seront mises à la disposition des municipalités dans le but de renforcer leurs actions. Aussi, la section du Plan directeur portant sur « L'exemplarité de l'État » précise qu'une stratégie pour appuyer les municipalités dans leurs propres efforts d'exemplarité sera développée pour 2020-2021 (pages 160 et 162). TEQ entend développer une offre de service globale à l'intention des municipalités. Elle fera l'objet d'échanges avec les municipalités dans un premier temps. » (nous soulignons)

→ [B-0091](#), Réponses de TEQ à la DDR1 du RNCREQ, p. 6-7, Q. 5.2

55. Avec égards, le Plan applique insuffisamment le PDD de la subsidiarité. Le RNCREQ soumet qu'il faut donner les moyens aux municipalités de se mobiliser pleinement, et non simplement les responsabiliser. En mettant l'accent sur la sensibilisation, la responsabilisation et l'utilisation des leviers existants, le Plan ne soutient pas suffisamment l'initiative et l'innovation en transition énergétique chez le milieu municipal.

→ [C-RNCREQ-0021](#), Mémoire du RNCREQ, p. 10-11

56. L'offre de service globale à l'intention des municipalités peut être une initiative porteuse, mais elle n'est pas encore intégrée au Plan.
57. Le RNCREQ conclut qu'il existe un décalage entre le rôle des municipalités reconnu dans le Plan et les moyens mis à leur disposition. Ce décalage est incompatible avec le principe de subsidiarité et comporte le risque de démobiliser le secteur municipal dans ses efforts de transition énergétique.
58. Compte tenu du rôle central des municipalités dans la transition énergétique, notamment à l'égard du leadership qu'elles exercent à ce sujet auprès de leurs citoyennes et citoyens, une démobilisation des municipalités pourrait compromettre l'atteinte des Cibles.
59. Dans une réponse à une DDR, le RNCREQ a fourni deux exemples de mesures innovantes tirés des programmes de la Fédération canadienne des municipalités qu'il y a lieu recommander à TEQ d'évaluer, et a proposé une autre mesure à évaluer.
60. **Par conséquent, le RNCREQ recommande à la Régie de demander à TEQ, en vertu de l'article 85.43 LRÉ, d'évaluer l'ajout des trois mesures suivantes au Plan :**

D) Financement pour des projets municipaux environnementaux exceptionnels :

« Nous finançons des projets municipaux environnementaux extrêmement novateurs ayant une incidence bénéfique et dépassant les pratiques courantes. Si vous avez une initiative d'avant-garde particulièrement audacieuse et profondément efficace qui présente d'importants avantages environnementaux, économiques et sociaux, communiquez avec nous, pour savoir si elle est admissible à l'obtention de financement. »

E) Subventions aux partenaires :

« Ces subventions sont offertes aux organisations non-municipales qui aident la FCM à mettre en œuvre des programmes, à créer des ressources, à offrir de la formation ou des activités de partage de connaissances. »

F) Mise sur pied d'un groupe de réflexion et de travail ayant pour mandat d'étudier et d'élaborer des mesures et programmes de transition énergétique pour le milieu municipal.

→ [C-RNCREQ-0024](#), Réponses du RNCREQ à la DDR1 de la Régie, p. 1 à 3, Q. 1.1

61. Plus généralement, les mesures qui doivent être favorisée pour promouvoir l'autonomie et la mobilisation des municipalités sont celles qui :

- a) sont flexibles dans les choix des moyens mis à la disposition des municipalités;
- b) reconnaissent la capacité d'agir des municipalités en leur déléguant ce pouvoir et en leur donnant accès aux ressources nécessaires pour remplir ce rôle et pour se faire accompagner dans la réalisation de projets;
- c) sont spécifiquement destinées aux intervenants municipaux ou à ceux qui les accompagnent et doivent leur permettent de réaliser des projets qui s'inscrivent dans leur réalité territoriale et stimulant l'innovation.

→ [C-RNCREQ-0024](#), Réponses du RNCREQ à la DDR1 de la Régie, p. 2

→ [C-RNCREQ-0032](#), Présentation du RNCREQ, planches 18-19

62. Quant au programme de soutien aux projets de développement urbain durable (DUD) d'HQD, le RNCREQ l'estime innovant et structurant en matière d'aménagement du territoire et de développement résidentiel.

63. Par conséquent, le RNCREQ recommande à la Régie :

G) d'inviter HQD et TEQ à évaluer la pertinence et la faisabilité de transférer la gestion du programme DUD à TEQ.

→ [C-RNCREQ-0021](#), Mémoire du RNCREQ, p. 20

ASPECT 2

APPROBATION DES PROGRAMMES, MESURES ET BUDGETS, AVEC OU SANS MODIFICATIONS

Calcul des coûts évités

64. Dans le dossier tarifaire 4057-2018, Monsieur Philip Raphals a émis un rapport d'expert et a proposé une méthode de calcul des coûts évités différente de celle utilisée dans les analyses d'HQD depuis plusieurs années.

→ [C-RNREQ-0020](#), Rapport conjoint OC-RNCREQ, p. 29-30

→ [C-RNCREQ-0033](#), Présentation conjointe OC-RNCREQ, planches 6-7

65. HQD a été appelé à fournir des calculs selon cette nouvelle méthode, et ce plutôt vers le début de la période d'application du Plan.

66. La nouvelle méthode de calcul des coûts évités peut avoir un impact très important, par exemple pour l'estimation de la rentabilité d'une mesure qui affecte la consommation pendant la fine pointe.

→ [C-HQD-0024](#), Réponses d'HQD à la DDR1 du RNCREQ, p. 7, Q. 1.10

67. Donc, une réévaluation des coûts évités selon la méthodologie proposée par Monsieur Raphals justifierait probablement un effort accru en efficacité énergétique de la part d'HQD.

68. Le RNCREQ adhère à cette analyse et recommande conséquemment que :

H) HQD intègre la méthodologie de calculs des coûts évités proposée par l'expert Raphals dans le dossier R-4057-2018 (C-RNCREQ-0029) afin de connaître le réel impact de ceux-ci dans l'élaboration des programmes d'efficacité énergétiques. Dans la mesure où des IEÉ ont été mises de côté par HQD pour un motif lié aux coûts évités, le RNCREQ invite HQD à réévaluer ces mesures à la lumière de la méthodologie développée par M. Raphals. Le RNCREQ est d'avis que cette méthodologie permettrait de justifier un investissement accru de la part d'HQD dans des programmes d'efficacité énergétique et de leur rentabilité.

HQD fait preuve d'initiative insuffisante

69. Avec respect, le RNCREQ constate que l'approche d'HQD diffère nettement de celle des autres distributeurs, tant en matière d'efficacité énergétique qu'en matière de réduction des émissions de GES. Alors que Gazifère et Énergir semblent profiter de l'élan donné par la Politique énergétique 2030 pour fournir une offre agressive visant des cibles ambitieuses, HQD maintient le statu quo de ses efforts, lesquels ont considérablement diminués dans les dernières années.

- [C-RNCREQ-0020](#), Rapport conjoint OC-RNCREQ, p. 13 à 22
- [C-RNCREQ-0021](#), Mémoire du RNCREQ, p. 13-14
- [C-RNCREQ-0032](#), Présentation du RNREQ, planche 6
- [C-RNCREQ-0033](#), Présentation conjointe OC-RNCREQ, planche 2

70. L'innovation de HQD est absente du Plan, avec égards.

71. **Le RNCREQ recommande fortement à la Régie de :**

- I) exiger un effort accru de la part du plus grand distributeur d'énergie au Québec afin de contribuer à l'atteinte de la cible gouvernementale en efficacité énergétique, que le Plan n'a pas la capacité d'atteindre actuellement.**

72. HQD invoque qu'il connaît un surplus d'énergie, doit nécessairement respecter les tests de rentabilité, et fournit déjà presque entièrement de l'énergie renouvelable.

« Mme ANITA TRAVIESO : Bien, en fait, comme vous avez mentionné, Madame la Présidente, on a depuis deux mille quinze (2015) réduit les objectifs ainsi que les budgets étant donné, comme je dis, la situation vraiment énergétique du Distributeur, donc les coûts évités sont plus bas, la marge de manoeuvre est moindre. On fait le maximum qu'on peut sans affecter davantage la hausse tarifaire, et en s'assurant que chacune des interventions ou globalement, on est quand même... comme je dis, les tests économiques doivent passer la rampe, alors doivent être positifs. Alors, c'est vraiment ça qui nous limite aujourd'hui et pour les quelques années du plan où on est encore en surplus énergétique. » (nous soulignons)

- [A-0138](#), NS du 25 mars 2019, p. 181, lignes 16 à 25 et p. 182, lignes 1 à 4

73. D'abord, tel qu'expliqué par Monsieur Philip Raphals en réponse à une question de la formation, le terme « surplus » est une terminologie un peu trompeuse en raison de la flexibilité inhérente au contrat patrimonial. Le bilan en énergie d'HQD est tel qu'il a un bassin important d'énergie disponible à faible prix, mais pas un véritable surplus.

74. Certes, les programmes d'efficacité énergétique doivent respecter les tests de rentabilité, mais HQD n'a aucunement démontré que ce ne serait pas le cas avec un effort accru. De plus, le fait que son analyse du potentiel technico-économique est périmée, tel qu'exposé ci-dessous, fait en sorte que ses tests de rentabilité ne sont pas fiables.
75. Finalement, même si l'énergie fournie par HQD est presque entièrement renouvelable, la preuve du RNCREQ démontre que la réduction de la demande au Québec mène à des réductions d'émissions de GES. Cela est nié par HQD, à tort selon le RNCREQ. Ainsi, HQD ne tient pas compte de ces réductions d'émissions de GES lorsqu'il détermine l'ampleur de ses efforts en efficacité énergétique.
76. Dans la mesure où HQD fournira prochainement à la Régie des calculs des coûts évités effectués selon la méthode proposée par l'expert Philip Raphals dans le dossier tarifaire R-4057-2018, il est à prévoir qu'HQD révélera qu'il bénéficie en fait d'une bien plus grande marge de manœuvre et qu'il est tout à fait possible pour lui de viser des cibles plus ambitieuses.
77. Malgré le « surplus » d'énergie, la réduction de la demande auprès de ses clients libère de l'énergie qui sera éventuellement exportée vers les marchés hors Québec, déplaçant la consommation d'électricité avec une empreinte carbone plus élevée, et réduisant ainsi les émissions globales de GES.
- [A-0150](#), NS du 2 avril 2019, p. 66, ligne 3 à p. 68, ligne 16 et p. 71, ligne 11 à p. 72, ligne 1
78. HQD a donc la possibilité d'en faire plus pour le virage collectif, et le RNCREQ invite la Régie à donner ce signal à HQD.
79. Le sujet des réductions d'émissions de GES (hors Québec) est une autre illustration que HQD fait preuve d'initiative insuffisante, alors que le potentiel de transition énergétique est réel, tel qu'expliqué ci-après.

Réduction des émissions de GES (hors Québec)

80. Les analystes externes démontrent que les efforts d'innovation et efficacité énergétique (IEÉ) d'HQD engendrent des réductions de GES.
- [C-RNCREQ-0020](#), Rapport conjoint OC-RNCREQ, p. 30-31
- [C-RNCREQ-0033](#), Présentation conjointe OC-RNCREQ, planche 11
81. Or, ni HQD, ni TEQ ne semblent reconnaître la pertinence de ces réductions d'émissions de GES dans le cadre du présent dossier :

- [C-HQD-0024](#), Réponse d’HQD à la DDR1 du RNCREQ, p. 9, Q. 3.1 et p. 10, Q. 3.2.1
 - [A-0140](#), NS du 26 mars 2019, p. 184-185 (contre-interrogatoire de TEQ)
82. Pourtant, il y a plusieurs raisons de considérer que ces réductions d’émissions de GES sont pertinentes ici :
- [C-RNCREQ-0020](#), Rapport conjoint OC-RNCREQ, p. 30
- a) Le Québec s’est doté de cibles de réduction d’émissions de GES par décrets;
- [C-RNCREQ-0020](#), Rapport conjoint OC-RNCREQ, p. 30, note 55, citant le Décret 1187-2009, GOQ, 9 décembre 2009, 141^e année, no 49, 5871 et le Décret 1018-2015, GOQ, 9 décembre 2015, 147^e année, no 49, 4687 (considérant la cible de réduction d’émissions de GES de 37,5% d’ici 2030, les prochains plan devront fort probablement viser des cibles plus ambitieuses.)
- b) La Politique énergétique 2030 vise notamment la transition vers une économie « à faible empreinte carbone ».
- [B-0007](#), Politique énergétique 2030, p. 5
- c) Le ministre de l’Énergie a écrit :
- « Le Plan est un outil puissant pour atteindre les ambitieuses cibles que le Québec s’est fixées pour réduire les gaz à effet de serre. »
- [B-0005](#), Plan, p. 7
- d) Le Plan utilise les réductions d’émissions de GES comme l’un des trois indicateurs, au même titre que la réduction de la consommation énergétique et la réduction des produits pétroliers, et les qualifie de « résultats des mesures du Plan » :
- [B-0005](#), Plan, Annexe VI, p. 213 et s.
- e) Par le biais de l’article 5 LRÉ, ces éléments guident la Régie dans l’exercice des compétences qu’elle exerce dans ce dossier. Les PDD appuient aussi cette approche :
- c) «protection de l’environnement»*: pour parvenir à un développement durable, la protection de l’environnement doit faire partie intégrante du processus de développement;

h) «partenariat et coopération intergouvernementale»: les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnemental, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci; (nous soulignons)

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

- 83.** Selon l'AQP-ACP, TEQ doit veiller à la réduction des émissions de GES, contrairement à l'interprétation de TEQ, au motif que la majorité du financement de TEQ provient du Fonds vert, dont l'objectif est en partie la réduction des émissions de GES :

« L'intention claire du législateur, en mettant de l'avant une stratégie pour une transition énergétique, est d'assurer une réduction importante des GES. Cette intention ressort clairement des débats parlementaires et du libellé même des lois visées. Elle ressort encore plus clairement de la source de financement du Plan, principalement financé par le Fond vert. Il ne saurait faire de doute que TEQ doit, de par le Plan mis de l'avant, justifier une réduction nette des GES [...]. »

→ [C-AQP-ACP-0026](#), Mémoire de l'AQP-ACP, p. 4

- 84.** HQD devrait reconnaître que ses IEÉ :

- a) impliquent une réduction de GES;
- b) réduisent les coûts de service de sa clientèle; et
- c) contribuent directement à l'atteinte des Cibles du Plan de TEQ.

→ [C-RNCREQ-0032](#), Présentation du RNCREQ, planche 14

- 85.** Par conséquent, le RNCREQ recommande à la Régie de :

- J) reconnaître l'impact des IEÉ des distributeurs, dont HQD, sur les émissions de GES et, de ce fait, la pertinence de prendre en compte ces bénéfices réels dans l'appréciation des IEÉ.**

Sensibilisation et aide financière

86. Tout d'abord, le RNCREQ recommande à la Régie de :

K) recommander à TEQ et aux trois distributeurs d'énergie de coordonner leurs campagnes de sensibilisation pour éviter les dédoublements et en améliorer l'efficacité.

87. Ensuite, la preuve OC-RNCREQ démontre que la diminution importante des budgets d'HQD est suivie par une baisse importante des économies d'énergie.

→ [C-RNCREQ-0020](#), Rapport conjoint OC-RNCREQ, p. 22 à 27

88. Le virage effectué par HQD, qui limite ses actions en efficacité énergétique à des mesures de sensibilisation, appelle à la vigilance.

89. Le RNCREQ est d'avis que des efforts plus importants de la part d'HQD sont nécessaires en matière de soutien à l'action sur la durée du Plan directeur.

90. En effet, deux questions se posent :

a) Est-ce les gains énergétiques attribués aux efforts de sensibilisation sont justifiés?

b) Est-ce que les IEE devraient se limiter aux efforts de sensibilisation?

91. Même si les gains attribués à la sensibilisation s'avèrent justifiés, il est fort possible qu'avec des appuis financiers, les gains pourraient être encore plus importants. L'absence d'appuis financiers ne sert pas l'atteinte des Cibles.

92. D'ailleurs selon Gazifère, dans au moins un cas, « ce qu'on peut dire c'est que l'aide financière fait vraiment une différence dans la décision des clients. »

→ [A-0135](#), NS du 22 mars 2019, p. 165, lignes 17 à 22

93. Par conséquent, le RNCREQ recommande à la Régie de :

L) rejeter la stratégie proposée par HQD consistant à concentrer ses efforts en efficacité énergétique sur des mesures de sensibilisation; et

M) exiger d'HQD qu'il augmente son effort en matière d'interventions en efficacité énergétique sur la période du Plan, notamment en réintégrant des mesures basées sur une offre d'aide financière, de manière équilibrée avec les mesures visant la sensibilisation.

Mise à jour du PTÉ

94. Alors que sa dernière étude du potentiel technico-économique (PTÉ) remonte à 2011 et était sur un horizon de cinq (5) ans, aujourd'hui, en 2019, HQD « ne voit pas la nécessité de refaire un PTÉ en énergie » et « n'a pas l'intention de faire un PTÉ énergie ».
- [C-RNCREQ-0030](#), Rapport technique PTÉ d'énergie électrique au Québec (2011), p. iii
 - [A-0138](#), NS du 25 mars 2019, p. 182, lignes 6 à 20, p. 183, lignes 14-15 et p. 186, lignes 6-7
95. Il s'agit d'un document de référence important qui est périmé. Il est impossible de déterminer si les programmes d'efficacité énergétique sont optimaux sans connaître le PTÉ.
- [C-RNCREQ-0033](#), Présentation conjointe OC-RNCREQ, planche 20
96. De plus, le PTÉ est directement dépendant des coûts évités, et ceux-ci sont appelés à changer de manière importante prochainement.
97. **Par conséquent, le RNCREQ recommande à la Régie de :**
- N) recommander à HQD d'initier une révision du PTÉ une fois établie la méthode horaire des coûts évités.**

CONCLUSION

98. Pour que le Québec devienne un « chef de file dans les domaines de l'énergie renouvelable et de l'efficacité énergétique » et pour développer une économie « à faible empreinte carbone », il faut prendre les bouchées doubles.
99. Le soussigné se permet de citer avec approbation notre confrère, Me Hugo Sigouin-Plasse : « on a ni le choix, ni le luxe de ne pas être ambitieux. »
100. Pourtant, l'interprétation des Cibles proposée par TEQ va dans le sens inverse, avec égards. Même constat pour le maintien du statu quo adopté par HQD.
101. Selon le RNCREQ, une bonne feuille de route pour atteindre les objectifs est composée au moins des éléments suivants pour HQD :

- a) une estimation plus réaliste des coûts évités d'HQD, tenant compte de ses dépenses importantes en achat d'électricité lors de la fine pointe, augmentant du coup sa marge de manœuvre;
 - b) une mise à jour du PTÉ, pour mesurer le degré d'optimisation des efforts d'HQD; et
 - c) adopter l'objectif d'atteindre tous les gains en efficacité énergétique qui sont rentables.
- 102.** Le RNCREQ souligne tout de même le travail important effectué par TEQ malgré plusieurs contraintes.
- 103. Le RNCREQ recommande à la Régie d'approuver les programmes des distributeurs d'énergie, sous réserve des commentaires et recommandations formulés par le RNCREQ.**

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Le 5 avril 2019

(S) Marc Bishai

Me Marc Bishai
Michel Bélanger Avocats inc.
Procureur du Regroupement national
des conseils régionaux de l'environnement (RNCREQ)