

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
District de Montréal
No : **R-4127-2020**

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Hydro-Québec Distribution

(ci-après le «Distributeur»)
Demandeur
et

**Groupe de recommandations et d'actions
pour un meilleur environnement**

(ci-après «GRAME»)
Intervenant

*Demande du Distributeur relative aux mesures
de soutien au développement des serres*
Plan d'argumentation du GRAME

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

Contexte

1. La présente demande d'autorisation relative aux mesures de soutien au développement des serres vise l'adoption d'un nouveau tarif intitulé «Option d'électricité additionnelle pour l'éclairage de photosynthèse ou le chauffage d'espaces destinés à la culture des végétaux »;
2. Cette nouvelle option vise à remplacer l'option d'électricité additionnelle pour l'éclairage de photosynthèse qui avait été adoptée en 2013 dans le cadre de la *Politique de souveraineté alimentaire* :

«[8] Le Distributeur indique que sa demande s'inscrit dans le cadre de la *Politique de souveraineté alimentaire* (note 4) (la Politique) dévoilée le 16 mai 2013 par le gouvernement du Québec. En vue d'appuyer le développement du secteur serricole, le gouvernement a annoncé l'accès à des tarifs d'électricité adaptés qui permettront aux entreprises serricoles québécoises de réduire leurs coûts énergétiques. Ainsi, elles pourront améliorer leur compétitivité, tout en contribuant au développement durable (note 5). [...]»

R-3854-2013, D-2013-174, p. 5, par. 8

3. Au présent dossier, la demande découle du décret 759-2020 du gouvernement du Québec qui fait part à la Régie de préoccupations économiques, sociales et environnementales concernant les mesures de soutien au développement de la production en serres. Le GRAME soumet que les Attendus du décret sont à considérer par la Régie dans le cadre du contexte ayant mené à l'adoption du décret, notamment celui portant sur la cible de réduction des GES :

«**ATTENDU QUE** le Québec s'est doté d'une cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 37,5 % sous le niveau de 1990 d'ici 2030;»

B-0005, HQD-1, doc. 2

4. La première préoccupation énoncée dans le décret 759-2020 par le gouvernement est de permettre aux producteurs en serre de bénéficier d'un nouveau tarif favorisant l'utilisation de l'électricité, plutôt qu'une autre source d'énergie, pour l'éclairage, la photosynthèse et le chauffage des espaces :

«1° Il y aurait lieu que la production en serre puisse être admissible à un nouveau tarif qui favorise l'utilisation de l'électricité pour des fins d'éclairage, de photosynthèse et de chauffage de l'espace d'entreprises serricoles» ;

B-0005, HQD-1, doc. 2

5. La deuxième préoccupation est d'établir un tarif qui soit assez compétitif avec les autres sources d'énergie pour permettre de contribuer à améliorer l'autonomie alimentaire et le développement de la production en serre au Québec, de favoriser la conversion des systèmes de chauffage vers l'électricité (contribuant ainsi à la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre) et de favoriser le développement de nouveaux projets de serres (soutenant ainsi la relance économique du Québec) :

«2° Il y aurait lieu que ce tarif soit compétitif, de manière à permettre de :

- Contribuer à améliorer l'autonomie alimentaire et le développement de la production en serre au Québec ;

- Favoriser la conversion des systèmes de chauffage vers l'électricité, contribuant ainsi à la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre ;

- Favoriser le développement de nouveaux projets de serres soutenant ainsi la relance économique du Québec. »

B-0005, HQD-1, doc. 2

6. Comme organisme à vocation environnementale, le GRAME a un intérêt ciblé au présent dossier pour l'amélioration de l'autonomie alimentaire et la tendance vers l'achat local, ainsi que pour la conversion des systèmes de chauffage d'un combustible vers l'électricité, le tout afin de contribuer à la réduction des émissions de GES, tel que prévu à l'un des Attendus du décret de préoccupations 759-2020 ;

I. Propositions du Distributeur

1.1 Seuil d'admissibilité

7. Tel qu'énoncé par le Distributeur dans son argumentation, dans son *Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel*, la Régie énonçait que l'Option d'électricité additionnelle (OÉA) pour l'éclairage de photosynthèse constituait une réponse appropriée aux besoins des sericulteurs et suggérait un abaissement progressif du seuil d'admissibilité ;

B-0054, par. 17 (R-3972-2016, A-2017-01, Piste de solution 6)

8. La mesure proposée par le Distributeur visant un abaissement du seuil d'admissibilité au nouveau tarif, de 300 kW à 50 kW par rapport à l'OÉA pour l'éclairage de photosynthèse actuelle, permettra de rejoindre un nombre plus élevé de producteurs en serres, donc d'améliorer la rentabilité des petites et moyennes serres, permettant l'arrivée de nouvelles serres ou l'agrandissement de serres existantes, rejoignant ainsi les objectifs du deuxième volet du décret, soit d'établir un tarif compétitif afin de contribuer à améliorer l'autonomie alimentaire et le développement de la production en serre au Québec, ainsi que l'objectif de favoriser le développement de nouveaux projets de serre ;

9. Par conséquent, le GRAME recommande à la Régie l'approbation de l'abaissement du seuil de l'Option d'électricité additionnelle à 50 kW permettant aux serres de petites tailles d'avoir accès au tarif pour l'Éclairage de photosynthèse ;

1.2 Chauffage des espaces

10. La mesure proposée visant l'extension de l'admissibilité à l'OÉA au chauffage des espaces pour la culture de végétaux en service non ferme s'inscrit dans le cadre du premier volet du décret 759-2020, puisqu'elle permettrait aux clients producteurs en serre de bénéficier d'un tarif préférentiel non seulement pour l'éclairage et la photosynthèse, mais également pour le chauffage des espaces ;

11. Cette proposition rejoint également l'objectif d'établir un tarif compétitif afin de favoriser la conversion des systèmes de chauffage vers l'électricité, en contribuant ainsi à la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre;

12. Par conséquent, le GRAME recommande l'élargissement de l'OÉA au chauffage des espaces pour les producteurs en serre ;

1.3 Admissibilité de la clientèle du tarif LG

13. La demande du Distributeur visant à inclure la clientèle du tarif LG à la nouvelle option tarifaire comporte un premier enjeu à considérer, soit l'incitation à une production de type monoculture destinée à l'exportation ;

14. Selon le Distributeur, l'avantage d'offrir l'OÉA pour la photosynthèse et le chauffage des espaces au tarif LG est de favoriser le regroupement de producteurs :

« *Donc, ce qu'on veut encourager, c'est cette émergence-là de complexes de producteurs en serres.* »

A-0034, N.s. 2 novembre 2020, p. 150, R. 126, lignes 24-25, m. Fontaine

15. Tel qu'énoncé dans le rapport du GRAME, ce type de regroupements pourrait mener à une production de type monoculture destinée à l'exportation, donc une réduction de la diversité de l'offre, comme on le voit en Ontario où on retrouve le plus haut taux de production en serres au Canada et un pourcentage d'exportation de 65% :

« L'analyse des données de l'Ontario tend à le démontrer, sur une production en serres de 438 674 tonnes métriques en 2017, les exportations ont constitué 283 369 tonnes métriques, soit 64,6 % de la production totale. »

C-GRAME-0010, p. 10 et 11

16. Cette pratique aurait non seulement un impact défavorable sur la compétitivité des petites serres mais elle irait à l'encontre de la *Politique de souveraineté alimentaire* qui privilégie une **production locale** pour nourrir la population :

« De façon générale, la souveraineté alimentaire fait référence à la capacité d'un État de définir sa propre politique agricole et alimentaire, suivant les intérêts de sa population, et de le faire sans nuire à la capacité des autres États d'accéder à leur propre souveraineté alimentaire. Elle privilégie notamment la production locale pour nourrir la population, de même que l'accès à la terre et aux ressources permettant d'y parvenir. »

C-GRAME-0014, p. 20 (notre souligné)

17. L'UPA a également offert une définition de l'autonomie alimentaire émanant du document *Dialogue sur l'autonomie alimentaire*, qui réfère au concept d'**achat local** :

« De prime abord, il est important de commencer par définir le concept d'autonomie alimentaire. Celui-ci fait référence à la capacité de subvenir aux besoins alimentaires d'une population locale, de maintenir la diversité de l'offre et de permettre un accès facile aux produits pour tous. En plus de profiter à l'ensemble de la population, une stratégie d'autonomie alimentaire peut également avoir des retombées positives par la création d'emplois et de richesses, ainsi que la revitalisation des territoires. Elle engendre aussi une meilleure résilience face aux crises et une plus grande stabilité économique et politique. »

C-UPA-0025, p.4 (notre souligné)

18. Le deuxième argument à considérer est la possible contribution à la réduction des émissions de GES par la conversion du système de chauffage de serres assujetties au tarif LG. En réponse à une demande en audience, le Distributeur a énoncé que le système de chauffage de son client très grand producteur en serre assujetti au tarif LG est la biomasse, tandis que l'autre client assujetti à ce tarif est alimenté au gaz naturel, ce qui rend peu probable la conversion de son système, en raison du prix actuel du gaz naturel ;

A-0034, N.s. 2 novembre 2020, p. 155, R. 130, lignes 18 à 20 et p. 202, lignes 9 à 11, m. Pelletier, en réponse à l'engagement no. 6

19. Par ailleurs, le Distributeur a également précisé que le potentiel de conversion vise davantage les petites et moyennes serres, et non celles bénéficiant du tarif LG ;

A-0034, N.s. 2 novembre 2020, p. 202, lignes 11 à 18, m. Pelletier

20. Par conséquent, le GRAME ne voit pas de potentiel de réduction des GES par l'adhésion de la clientèle LG à la nouvelle option tarifaire, et soumet que le Distributeur n'a pas fait la preuve que l'inclusion de cette clientèle permettrait de rencontrer l'objectif, énoncé au décret 759-2020, de « Favoriser la conversion des systèmes de chauffage vers l'électricité, contribuant ainsi à la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre »;

21. Enfin, le troisième argument à considérer est le fait qu'au dossier R-4057-2018, le Distributeur avait demandé un élargissement de l'OÉA pour l'éclairage de photosynthèse pour les clients du tarif LG;

22. Dans la décision D-2019-027 rendue entre autres par Me Rozon et Me Turmel également régisseurs au présent dossier, la Régie indiquait que le tarif LG constitue le tarif où l'avantage concurrentiel par rapport aux autres tarifs en Amérique du Nord est le plus grand parmi les tarifs généraux et industriel, et qu'il est celui qui contribue le moins à l'interfinancement des tarifs domestiques :

[718] La Régie note, par ailleurs, que le tarif LG constitue le tarif où l'avantage concurrentiel par rapport aux autres tarifs en Amérique du Nord est le plus grand parmi les tarifs généraux et industriel, comme le Distributeur le démontrait dans le cadre de l'Avis 2017-014 .

[719] À l'opposé, le tarif M où se retrouve la très grande majorité des producteurs en serre, soit 12 sur 14, constitue le tarif où l'avantage concurrentiel est le plus faible par rapport aux autres tarifs en Amérique du Nord. Cette réalité se traduit également dans l'indice d'interfinancement, le tarif M contribuant davantage à interfinancer les tarifs domestiques, à hauteur d'environ 127 %, tandis que le tarif LG est celui qui interfinance le moins les tarifs domestiques, soit à environ 101,6 % (note 429).

C-GRAME-0015 : Extrait de la décision R-4057-2018, D-2019-027, par. 718-719

23. Dans sa décision rendue le 5 mars 2019, la Régie a refusé l'extension de l'OÉA pour l'éclairage de photosynthèse aux producteurs admissibles au tarif LG :

[720] La Régie considère que le Distributeur n'a pas démontré la nécessité d'offrir l'option d'électricité additionnelle pour l'éclairage de photosynthèse aux clients du tarif LG, déjà très avantageux par rapport aux autres tarifs. En conséquence, elle rejette la proposition du Distributeur d'étendre cette option au tarif LG.

C-GRAME-0015 : Extrait de la décision R-4057-2018, D-2019-027, par. 720

24. Lors de l'audience, le Distributeur a confirmé que le contexte d'avantage concurrentiel du tarif LG et le faible indice d'interfinancement n'ont pas changé depuis la décision D-2019-027;

A-0034, N.s. 2 novembre 2020, p. 154, R. 129, lignes 12 à 17, m. Pelletier

25. Pour toutes ces raisons, le GRAME ne recommande pas d'inclure la clientèle du tarif LG à l'OÉA pour l'éclairage de photosynthèse et le chauffage des espaces :

II. L'accès aux producteurs en serres de cannabis

26. Tel qu'indiqué dans l'introduction portant sur le contexte de la présente demande, on constate que le décret de préoccupations 759-2020 est orienté vers la réduction des émissions de GES et l'autonomie alimentaire ;

27. Lors du point de presse portant sur l'annonce visant le développement de la production en serre, les différents interlocuteurs ont fait mention de l'importance de miser sur la souveraineté alimentaire et ce, à plusieurs reprises :

«Mon collègue André va en parler davantage, mais l'une de nos priorités, qui a été exacerbée, je crois, par la situation qu'on a vécue et qu'on vit toujours, est certainement d'augmenter la souveraineté alimentaire du Québec en misant, entre autres, sur la production de légumes, de fruits en serre.»

C-GRAME-0016, p. 1 (notre souligné)

28. Tel qu'énoncé par monsieur Émond lors d'une question adressée au Distributeur à ce sujet, on constate que le décret 759-2020 et les différentes annonces portant sur les mesures d'aide aux producteurs en serre émanant du gouvernement évoquent l'autonomie alimentaire, mais ne traitent pas de l'augmentation de la production de cannabis afin de permettre la relance économique du Québec ;

A-0034, N.s. 2 novembre 2020, p. 237, Q. 202

29. Outre ces constatations, le GRAME soumet que la nouvelle option tarifaire devrait bénéficier principalement au secteur agro-alimentaire. L'un des risques de permettre aux serres de cannabis de bénéficier de la nouvelle OÉA pour l'éclairage de photosynthèse et le chauffage des espaces, évoqué par Mme Moreau lors de sa présentation, est de favoriser

la conversion de serres alimentaires vers des productions de cannabis, ce qui irait à l'encontre de l'objectif d'autonomie alimentaire visé par le décret 759-2020 ;

C-GRAME-0017, p. 17

30. Pour ces raisons, le GRAME recommande à la Régie d'exclure de l'OÉA pour l'éclairage de photosynthèse ou le chauffage d'espaces destinés à la culture des végétaux les producteurs en serre de cannabis;

III. Mesures additionnelles de soutien

31. Tel qu'énoncé par monsieur Mousseau, président de l'association des producteurs en serre du Québec, lors du point de presse portant sur l'annonce visant le développement de la production en serre, des appuis financiers seront nécessaires pour permettre la conversion des systèmes de chauffage des producteurs en serre, incluant des programmes complémentaires offerts par le gouvernement ;

«Ça fait que je me dis, à un moment donné, oui, ça va prendre un appui, avec des calculs précis, pour dire aux producteurs : Bien, oui, tu vas être plus écologique, puis, oui, en même temps, bien, ça va permettre à ton entreprise de se développer. Ça fait que c'est sûr, oui, ça prend des programmes complémentaires.»

C-GRAME-0016, p. 4, m. Mousseau

32. Bien que le Distributeur ait fait des représentations auprès de TEQ dans le but de modifier le programme *Chauffez-vert*, aucun ajustement n'a été fait à ce jour aux modalités du programme :

«Le Distributeur a amorcé des discussions à ce sujet avec TEQ. Les adaptations proposées n'ont pas été intégrées dans les modalités du programme à ce jour.»

B-0030, HQD-2, doc. 6, p. 4, R. 4.4

33. Une connaissance plus approfondie de l'intérêt des clients producteurs en serre pour la conversion de leur système de chauffage et de la potentielle réduction du nombre de litres pétroliers permettrait d'améliorer les justifications à l'appui d'une bonification du programme *Chauffez-vert* de TEQ, en lien avec la cible de réduction de litres pétroliers à atteindre dans le cadre de son Plan directeur;

C-GRAME-0017, p. 9 (Référence au Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023)

34. Le GRAME recommande également au Distributeur de continuer ses représentations au MAPAQ afin de bonifier le *Programme d'aide financière pour favoriser le développement des serres* et permettre un développement optimal des serres du Québec ;

35. Enfin, les mesures en efficacité énergétique visant le chauffage et l'éclairage énoncées par le témoin du Distributeur monsieur Fontaine, devraient également faire l'objet de promotion comme incitatifs financiers complémentaires à l'option tarifaire ;

A-0034, N.s. 2 novembre 2020, R. 135, p. 165 à 167, m. Fontaine

36. Des mesures telles que des toiles thermiques peuvent contribuer à réduire de 40 % la consommation d'énergie d'une serre, ce qui est loin d'être négligeable pour un producteur en serre ;

A-0034, N.s. 2 novembre 2020, R-135, p. 166, lignes 20 à 23, m. Fontaine

37. Tel qu'énoncé par Mme Moreau lors de sa présentation ainsi que par Mme Audrey Yank, experte en enjeux énergétiques du secteur serricole retenue par le ROEE, les mesures additionnelles en efficacité énergétique seront déterminantes pour l'atteinte des objectifs visés par le décret 759-2020 ;

C-GRAME-0017, p. 9 et C-ROEE-0023, p. 9

38. L'approbation de l'offre tarifaire pour l'OÉA pour l'éclairage de photosynthèse et le chauffage des espaces est toutefois la « pierre angulaire » des mesures de soutien qui seront apportées par les différents acteurs gouvernementaux, tel qu'énoncé par monsieur Tougas de l'UPA :

« Pour nous, là, on juge que l'OÉA est une pierre angulaire de toute la stratégie gouvernementale visant à accroître l'autonomie alimentaire par l'augmentation de la production en serre. »

A-0036, N.s. 4 novembre 2020, p. 34, lignes 21 à 24 m. Tougas

39. Le GRAME recommande à la Régie de demander au Distributeur de maintenir ses efforts de communications avec TEQ et le MAPAQ afin de s'assurer que les mesures de soutien au développement des serres seront coordonnées pour permettre l'atteinte des objectifs énoncés dans le décret 759-2020 portant non seulement sur l'autonomie alimentaire, mais également sur la réduction des émissions de GES.

IV. Autonomie alimentaire

40. En conclusion, en réponse aux intervenants qui doutaient du fait que l'autonomie alimentaire serait améliorée par l'approbation de la nouvelle OÉA, le GRAME souhaite rappeler que le gouvernement, dans son décret 759-2020, ne vise pas nécessairement l'atteinte de l'indépendance alimentaire, mais souhaite que le nouveau tarif contribue à améliorer l'autonomie alimentaire :

« 2° Il y aurait lieu que ce tarif soit compétitif, de manière à permettre de :

- Contribuer à améliorer l'autonomie alimentaire et le développement de la production en serre au Québec ; »

41. En ce sens, la réponse de monsieur Tougas, témoin de l'UPA, à une question du président Me Turmel est pertinente, lorsqu'il évoque qu'un impact positif sur l'autonomie alimentaire sera possible dans la mesure où l'OÉA est utilisée par les producteurs en serre :

«Mais ceci dit, si l'OÉA est très utilisée dans le futur, on peut penser que ça va avoir un impact positif, très positif sur l'autonomie alimentaire.»

A-0036, N.s. 4 novembre 2020, p. 125, lignes 12 à 15, M. Tougas

V. Moyen d'irrecevabilité soulevé par l'AQCIE

42. Le moyen d'irrecevabilité soulevé par le procureur de l'AQCIE est basé sur la prémisse voulant que la demande du Distributeur constitue une modification à un tarif déjà existant, soit l'«Option d'électricité additionnelle pour l'éclairage de photosynthèse» ;

43. La question en litige est donc de savoir si la demande du Distributeur constitue une modification à un tarif déjà existant, auquel cas les conditions de l'article 48.3 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* devraient s'appliquer, ou s'il s'agit d'une demande pour un tarif qui n'était pas prévu au texte des Tarifs d'électricité, auquel cas ce sont les conditions de l'article 48.4 de la Loi qui s'appliquent ;

44. On constate que la demande du Distributeur a été logée en vertu de l'article 48.4 de la Loi, s'appuyant sur le fait qu'il s'agit d'une demande d'approbation pour un nouveau tarif;

45. À cet égard, le GRAME rejoint la position du Distributeur puisque le nouveau tarif intitulé «Option d'électricité additionnelle pour l'éclairage de photosynthèse ou le chauffage d'espaces destinés à la culture des végétaux » ne fait pas que modifier les seuils d'admissibilité à l'option tarifaire, mais offre également un tarif préférentiel pour le chauffage des espaces des serriculteurs ;

46. Cet ajout majeur permet de justifier la qualification de nouveau tarif, tel que demandé par le Distributeur, lui permettant ainsi de bénéficier de la procédure prévue à l'article 48.4 de la Loi, qui requiert la présentation d'«un rapport au gouvernement démontrant la nécessité de fixer un nouveau tarif» ;

Art. 48.4, al. 1, par. 1, Loi sur la Régie de l'énergie

47. Bien que le dit mémoire n'ait pas été déposé en preuve au présent dossier, tout porte à croire que la nécessité de fixer un nouveau tarif ait été démontrée, considérant l'adoption par le gouvernement du Décret 759-2020 *CONCERNANT les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard de la demande du distributeur d'électricité de fixer un nouveau tarif visant le développement de la production en serre*, conformément au paragraphe 2 du premier alinéa de l'article 48.4 LRE;

Art. 48.4, al. 1, par. 2, Loi sur la Régie de l'énergie

48. Pour ces motifs, le moyen d'irrecevabilité soulevé par l'AQCIE ne devrait pas être retenu par la Régie au présent dossier.

LE TOUT respectueusement soumis.

Le 6 novembre 2020.

(S) Geneviève Paquet

Geneviève Paquet, avocate
Pour le Groupe de recommandations et d'actions pour un meilleur environnement
(GRAME)