

RÉGIE DE L'ÉNERGIE
(« RÉGIE »)

R-4169-2021, Phase 2
Demande relative aux mesures de soutien
à la décarbonation du chauffage des bâtiments

MÉMOIRE
DU REGROUPEMENT NATIONAL DES
CONSEILS RÉGIONAUX DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC
(« RNCREQ »)



Préparé par :
M. Martin Vaillancourt, directeur général du RNCREQ,

Avec la participation de :
M. Philip Raphals, analyste externe du Centre Hélios

Procureur : M^e Jocelyn Ouellette

15 février 2023

COORDONNÉES

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ)

Maison du développement durable, bureau 380.A
50, rue Sainte-Catherine Ouest
Montréal (Québec) H2X 3V4

<https://rncreq.org/>

Tél. : 514-861-7022

info@rncreq.org

Centre Hélios

326, boul. St-Joseph est, bureau 100
Montréal (Québec) H2T 1J2

<https://centrehelios.org/en/>

Tél. : 514-849-7091

Fax : 206-984-9421

philip@centrehelios.org

Me Jocelyn Ouellette

6217, rue Laurendeau
Montréal (Québec) H4E 3X8

Tél. : 514-436-0759

Fax : 450-823-2326

jo.ouellette@gmail.com

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	0
Sommaire des recommandations	1
1 Introduction.....	2
2 La nature « transitoire » du projet biénergie et la nécessité d'un tarif temporaire	2
3 Les modalités de permutation	7
4 Les modifications aux conditions de service d'Énergir.....	8
5 Conclusion et recommandations	9

Sommaire des recommandations

1. **Le RNCREQ recommande à la Régie de déclarer dès à présent que le tarif biénergie à être créé pour la Clientèle CI est un tarif « transitoire » et qu'il sera revu à chaque dossier tarifaire à compter de 2030.**

Pour les motifs plus amplement détaillés à la Section 2 ci-dessous, le RNCREQ soumet que le projet biénergie des Distributeurs a une nature « transitoire » entre le chauffage *tout au gaz* et le chauffage *tout à l'électricité* et qu'en conséquence, le tarif qui l'accompagne se doit d'être temporaire dans une perspective à long terme.

2. **Le RNCREQ recommande à la Régie de modifier le libellé de l'article 8.4 du tarif conformément au texte apparaissant à la section 3, et ce, afin que le point de permutation des systèmes de chauffage soit sous le contrôle de HQD et non seulement en fonction de la température extérieure;**

Comme le révèle le rapport d'analyse externe du RNCREQ, la mécanique prévue de faire basculer les systèmes de chauffage uniquement en fonction de la température extérieure (-12C ou -15C, selon les zones climatiques) est une mécanique qui échoue à rencontrer adéquatement l'un ou l'autre des objectifs du tarif (contribuer à décarboner le chauffage des bâtiments et minimiser la demande à la pointe).

Le RNCREQ soumet donc que le point de permutation entre le chauffage électrique et le chauffage au combustible devrait demeurer sous le contrôle d'Hydro-Québec Distribution.

3. **Le RNCREQ recommande à la Régie d'approuver, telles que proposées par les Distributeurs, les modifications à l'article 15.2.4 des Conditions de service et tarif d'Énergir;**

Pour les motifs plus amplement détaillés à la Section 4 ci-dessous, le RNCREQ est d'accord avec les Distributeurs que dans leur état actuel, les Conditions de service et tarif d'Énergir découragent les clients de passer du chauffage *tout au gaz* au chauffage biénergie. Ce faisant, de telles conditions sont contraires aux objectifs de décarbonation et doivent être modifiées.

1 Introduction

Le présent dossier arrive à un moment où le débat énergétique s'invite, plus que jamais, dans l'espace public. L'efficacité des solutions proposées pour rapidement décarboner le portefeuille énergétique du Québec est devenue un sujet de discussion qui n'est plus l'apanage des experts en énergie et des environmentalistes.

Le secteur du bâtiment génère 10% des émissions de GES au Québec et c'est un secteur où il est possible d'obtenir des résultats rapides en matière de décarbonation, les technologies étant connues et matures.

Les municipalités se préoccupent désormais de ces questions et cherchent à réglementer l'usage des combustibles pour la chauffe des bâtiments. Montréal dans le cadre de sa feuille de route intitulée « *Vers des bâtiments montréalais zéro émission* » prévoit que tous les immeubles montréalais devront s'alimenter exclusivement d'énergie 100 % renouvelable d'ici 2040¹ et prévoit également un seuil de performance zéro émission pour les nouveaux bâtiments d'ici 2025². Montréal n'est que la première ville du Québec, mais Vancouver, New York, Seattle et San Francisco ont adopté des réglementations interdisant déjà l'utilisation du gaz naturel dans les nouvelles habitations. D'autres municipalités, petites et grandes emboîteront le pas.

L'enjeu de la décarbonation des bâtiments dépasse largement le présent dossier et repose également sur la modernisation du Code du bâtiment et sur la hausse des performances énergétiques minimales que les bâtiments existants et futurs doivent rencontrer.

Or, à défaut d'une prise en charge plus large par le législateur et d'une action globale, le présent mémoire se limitera à la proposition des Distributeurs.

2 La nature « transitoire » du projet biénergie et la nécessité d'un tarif temporaire

Dans le présent dossier, les Distributeurs demandent à la Régie de créer un nouveau tarif biénergie visant une partie de la clientèle commerciale et institutionnelle d'Énergir (la « **Clientèle CI** »), soit celle de petite et moyenne puissance.

¹ https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOCUMENTATION_BATIMENTSZ%C9RO%C9MISSION_20221116.PDF, page 1.

² Idem, page 13.

Comme l'indiquent les Distributeurs dans leur preuve, la création de ce nouveau tarif est motivée par le *Plan pour une économie verte 2030* (le « **PEV** ») et le *Plan de mise en œuvre 2021-2026* (le « **PMO** »), tous deux publiés par le Gouvernement du Québec³.

À cet égard, il est important de souligner que le PEV mentionne expressément que dans la lutte aux changements climatiques, la **priorité est d'électrifier au maximum l'économie québécoise**⁴. Le PEV ajoute également que même s'il concerne d'abord l'horizon 2030, il vise aussi à atteindre l'objectif de carboneutralité d'ici 2050⁵ et que l'une des premières étapes vers cet objectif est la décarbonation du chauffage des bâtiments⁶.

Notons que le PEV indique que « **d'ici 2030, le recours au mazout dans le chauffage des bâtiments sera *progressivement éliminé* et remplacé, *prioritairement, par de l'électricité, puis par d'autres énergies renouvelables.*** »⁷

Ainsi, dans la mesure où la demande des Distributeurs pour la création du nouveau tarif biénergie se veut une mesure pour atteindre les objectifs du PEV, il serait tentant de se demander pourquoi les Distributeurs proposent un tarif qui continue d'avoir recours à des énergies fossiles pour le chauffage des bâtiments (même si ce n'est qu'en partie), plutôt qu'une transition directe au chauffage *tout à l'électricité* (« **TAE** »). Le PEV mentionne pourtant clairement qu'en matière de chauffage des bâtiments, les énergies fossiles doivent être remplacées par des énergies renouvelables, dont principalement l'électricité, lorsque possible⁸.

Nous savons cependant qu'en phase 1 du présent dossier, les Distributeurs ont offert une preuve à l'effet que la puissance additionnelle nécessaire pour répondre à une conversion complète de la clientèle visée à un chauffage TAE n'était pas prévue à l'État d'avancement 2020 du Plan d'approvisionnement 2020-2029 de HQD et que la « *mise en place des moyens nécessaires pour répondre à une telle demande présente des défis importants et amènerait dans tous les cas des coûts substantiels* [...] »⁹

C'est donc dans un contexte où il y avait un manque de puissance additionnelle à l'horizon 2029 que les Distributeurs ont proposé d'avoir recours à la biénergie électricité-gaz pour cheminer vers les objectifs du PEV.

Force est donc de constater que le recours à la biénergie électricité-gaz pour décarboner le chauffage des bâtiments ne s'avère être qu'un compromis entre ce qui serait d'une part le meilleur pour atteindre les objectifs du Gouvernement identifiés dans le PEV et d'autre part ce qui peut être fait dans le contexte actuel.

³ [B-0135](#), page 3.

⁴ [Plan pour une économie verte 2030](#), p. 1.

⁵ [Idem](#), page 2.

⁶ [Idem](#), pages 32 et 52 et suivantes.

⁷ [Idem](#), page 6.

⁸ [Idem](#), page 52.

⁹ [B-0034](#), p. 19.

C'est toutefois ici qu'il faut se garder de conclure que le recours à des moyens de biénergie pour décarboner le chauffage des bâtiments est une finalité. La finalité doit être un chauffage alimenté entièrement avec de l'électricité. Ce faisant, s'il est irréaliste de convertir *aujourd'hui* 100% de la clientèle visée au TAE, il faut dès à présent envisager le jour où il sera possible de le faire.

Dans cet optique, le chauffage biénergie électricité-gaz ne peut pas être autre chose qu'un moyen de transition entre le *tout au gaz* et le *tout à l'électricité*. Il n'est pas une finalité vers la poursuite des objectifs du PEV et il ne peut pas être conçu comme un moyen *permanent* de décarbonation.

Conséquemment, les tarifs qui accompagnent ces moyens de chauffage biénergie ne peuvent pas non plus être vus comme étant *permanents* et c'est pourquoi nous soumettons que la Régie devrait dès maintenant reconnaître leur caractère *temporaire* ou *transitoire*.

Par le passé, la Régie a déjà approuvé des tarifs transitoires ou temporaires. L'exemple le plus récent est le Tarif de développement économique (« TDÉ »), mis en place en 2015 et dont le Distributeur demande le retrait dans le dossier R-4210-2022 en cours. Ce tarif ayant été proposé dans le cadre d'un contexte énergétique très précis et conjoncturel, son retrait éventuel était annoncé dès son introduction :

[994] Dans le contexte de cet environnement compétitif et des surplus énergétiques, le Distributeur propose la création d'un TDÉ destiné aux clients actuels et nouveaux, de moyenne et de grande puissance, pour de nouveaux projets dans des secteurs d'activité porteurs de développement économique et nécessitant de nouvelles charges de 1 000 kW et plus.

[995] Ce nouveau tarif prend la forme d'une réduction temporaire de 20 % par rapport aux tarifs applicables. Cette réduction sera effective jusqu'à 2024, incluant une période de transition de trois ans durant laquelle le rabais sera graduellement réduit à 15 %, 10 % et 5 %. Le Distributeur propose que la période d'application du tarif ainsi que la date à partir de laquelle il ne sera plus offert soient revues régulièrement et modifiées au besoin, en fonction du contexte énergétique¹⁰. (nos soulignements)

La Régie a accepté cette caractérisation et a adopté le TDÉ, tout en soulignant sa nature temporaire et les conditions de suivi nécessaires :

[1027] La Régie constate que les dispositions tarifaires visant le développement économique ne constituent pas un nouveau tarif permanent avec un taux

¹⁰ Décision [D-2015-018](#), p. 238, dans le dossier tarifaire R-3905-2014.

d'interfinancement distinct, mais bien un rabais temporaire sur des tarifs existants.

[1028] La Régie note que cette offre tarifaire s'inscrit dans un contexte de surplus énergétique et que sa durée dépend directement de l'existence de ces surplus. Ainsi, le tarif est octroyé pour une période de temps limitée, une période durant laquelle des surplus d'électricité patrimoniale sont prévus et qui, autrement, risquent de demeurer largement invendus.

[1029] La Régie note également qu'une révision annuelle est prévue, dans le cadre des prochains dossiers tarifaires, afin de modifier l'offre et sa date de terminaison en fonction de l'évolution du contexte énergétique québécois et des coûts marginaux du Distributeur.¹¹ (nos soulignements)

Le RNCREQ est d'avis que le nouveau tarif biénergie pour la Clientèle CI que la Régie est appelée à créer doit aussi être conçu comme un tarif temporaire ou transitoire, tout comme l'était le TDÉ.

Certes, aucun tarif n'est intemporel et la Régie peut, lorsque les conditions s'y prêtent, abolir un tarif quel qu'il soit. Le présent tarif à être créé pour la Clientèle CI n'y fait pas exception et même si son caractère temporaire ou transitoire n'était pas expressément mentionné, la Régie pourrait abolir ce tarif dans un avenir quelconque, dans la mesure où elle l'estimait approprié et que les conditions de la Loi étaient respectées.

Cela dit, il y a des avantages à ce que le caractère « temporaire » d'un tarif soit énoncé dès son adoption. Mentionnons en premier lieu qu'il y a un avantage de transparence en faveur des adhérents, lesquels sont informés dès le départ que le tarif auquel ils souscrivent a une durée limitée. D'autre part, les présentes orientations municipales en matière de décarbonation des bâtiments, plus spécifiquement celles associées au « seuil zéro émission » prochainement obligatoire pour les bâtiments neufs, ainsi que les objectifs à long terme annoncés dans le PEV, font en sorte que de maintenir une solution de biénergie qui a recours à des combustibles fossiles n'est pas souhaitable. On peut envisager que pour des bâtiments neufs à court terme et pour tous les bâtiments à l'horizon 2040, de nouvelles réglementations forceront le recours à un gaz naturel d'origine renouvelable. Cependant, le coût de production associé à ce type de molécule pourrait, à lui seul, nécessiter la mise en place d'un nouveau tarif.

Dans tous les cas, l'idée demeure qu'à moyen/long terme la promotion de la biénergie ne se fasse pas au détriment du chauffage TAÉ et qu'il ne soit plus permis (ou à tout le moins qu'il ne soit plus avantageux) d'adhérer à la biénergie au lieu du TAÉ.

¹¹ [Idem](#), p. 245.

Le RNCREQ précise d'ailleurs ici qu'il n'entend pas à ce que sa recommandation mène à une situation où des clients seraient un jour préjudiciés d'avoir adhéré au tarif biénergie. Dans tous les cas, il est normal que les clients qui auraient choisi d'adhérer au tarif biénergie (et donc investi des montants importants dans la conversion de leurs systèmes) puisse continuer à bénéficier du tarif biénergie pour rentabiliser ces investissements. Cependant, il nous semble évident que si les tarifs biénergie demeurent toujours ouverts à de nouvelles adhésions, cela viendra éventuellement nuire à la poursuite des objectifs du PEV, particulièrement celui ayant trait à la carboneutralité d'ici 2050.

Ainsi, il nous semble que **la pertinence du tarif biénergie se justifie minimalement jusqu'en 2030** (HQD indique qu'il n'a pas la puissance additionnelle nécessaire pour assurer une conversion 100% TAE avant cette date), **mais qu'elle perd cette pertinence à l'approche de 2050** (il ne pourra pas y avoir de carboneutralité si les clients sont toujours incités à adhérer à une biénergie qui a recours à des combustibles fossiles au lieu du TAE).

Maintenant, en ce qui concerne la question de savoir *quand* sera-t-il approprié de mettre fin aux nouvelles adhésions, à première vue l'année 2040 semble une bonne hypothèse pour fixer la fin de ces nouvelles adhésions. En effet, l'année 2040 est à mi-chemin entre 2030 et 2050 et elle coïncide avec la fin de durée de vie prévue (15 ans) des équipements installés par les premiers clients qui adhéreront au tarif à être créé (en supposant que ces premiers clients adhéreront au tarif en 2023/2024¹²). L'année 2040 a aussi l'avantage d'être une année où la Régie devrait être saisie d'un dossier tarifaire et pourrait alors apporter des modifications au tarif biénergie.

Cela dit, nous reconnaissons qu'il est toutefois prématuré d'identifier dès à présent une date butoir d'adhésion pour le tarif biénergie. Bien des choses peuvent changer d'ici 2040 et nous ignorons comment HQD prévoit obtenir de sa puissance au-delà de 2032.

Néanmoins, nous estimons que même devant ces incertitudes, il est fort pertinent que le tarif biénergie soit déjà identifié comme un tarif « transitoire ». Ainsi, à l'image du TDÉ¹³, le RNCREQ soumet qu'il devrait déjà être prévu que le tarif biénergie pour la Clientèle CI soit revu à chaque dossier tarifaire, du moins à compter des dossiers tarifaires de 2030.

Pour ces motifs, le RNCREQ recommande à la Régie de déclarer dès à présent que le tarif biénergie à être créé pour la Clientèle CI est un tarif « transitoire » et qu'il sera revu à chaque dossier tarifaire à compter de 2030.

¹² Selon la preuve ([B-0135](#), p. 19), les Distributeurs souhaitent que le tarif biénergie pour la Clientèle CI entre en vigueur au printemps 2023.

¹³ Voir [D-2015-018](#), paragraphe 1029, à la page 245.

3 Les modalités de permutation

Dans un rapport déposé concurremment aux présentes¹⁴, l'analyste externe du RNCREQ, M. Philip Raphals, s'est penché sur le critère de permutation proposé par les Distributeurs dans leur demande.

Rappelons en effet que les Distributeurs proposent que le tarif biénergie s'appuie sur une mécanique où le chauffage à l'électricité basculerait automatiquement en chauffage aux combustibles en fonction d'une température fixe, à savoir -12C ou -15C selon la zone climatique où le client serait situé.

Sans reprendre ici toute l'analyse faite par M. Raphals, le RNCREQ soumet qu'à la lumière des constats auquel celui-ci arrive, il ne serait pas judicieux d'approuver le tarif tel que proposé.

En effet, un tarif qui aurait pour raison d'être deux objectifs (1-décarboner le chauffage des bâtiments en convertissant les systèmes de chauffage au gaz vers des systèmes biénergie et 2-minimiser le fardeau créé à la pointe par ces conversion) ne saurait être un tarif adéquat s'il n'atteint ces objectifs qu'à raison de 50% pour la décarbonation ou 66% pour l'effacement à la pointe¹⁵.

Ainsi, comme le met en lumière l'analyse de M. Raphals, il y aurait tout intérêt à ce que le point de permutation entre le chauffage au gaz et le chauffage biénergie ne soit pas arrimé à une température fixe, mais bien moduler par HQD en fonction des besoins du réseau.

Conséquemment, le RNCREQ endosse les conclusions de son analyste et recommande à la Régie de modifier le libellé de l'article 8.4 du tarif, tel qu'indiqué dans le rapport d'analyse externe¹⁶. Par commodité, nous reproduisons ici cette proposition :

8.4 Caractéristiques du système biénergie

Le système biénergie doit remplir toutes les conditions suivantes :

- a) il doit s'agir d'un système central servant au chauffage des espaces et conçu de telle sorte que l'électricité est utilisée comme source principale de chauffage et un combustible, comme source d'appoint ;
- b) la capacité du système biénergie en mode combustible doit être suffisante pour fournir la chaleur nécessaire au chauffage des espaces visés. Les sources d'énergie du système biénergie ne doivent pas être utilisées simultanément ;

¹⁴ C-RNCREQ-0045.

¹⁵ Rapport d'analyse externe du RNCREQ (C-RNCREQ-0045), p. 9.

¹⁶ Idem, p. 18.

c) le système biénergie doit être muni d'un dispositif de permutation permettant le passage automatique d'une source d'énergie à l'autre. Ce dispositif doit, à cet effet, être sous le contrôle direct d'Hydro-Québec ~~relié à une sonde de température~~ conformément aux dispositions du sous-alinéa d) ci-après ;

~~d) la sonde de température est fournie et installée par Hydro-Québec à l'endroit et aux conditions déterminés par celle-ci. Cette sonde indique au dispositif de permutation automatique qu'un changement de mode de chauffage est requis en raison de la température extérieure. Le mode combustible doit être utilisé lorsque celle-ci est inférieure à -12°C ou à -15°C , selon les zones climatiques définies commandé par Hydro-Québec, pour un maximum de 300h par année¹⁷. Lorsque le mode combustible n'est pas exigé par Hydro-Québec, la température est égale ou supérieure à -12°C ou à -15°C , le système biénergie doit fonctionner à l'électricité ;~~

e) le client peut en plus disposer d'un dispositif de permutation manuel pour commander lui-même le passage d'une source d'énergie à l'autre, mais il doit le faire uniquement en cas de bris d'équipement ;

f) le branchement du distributeur doit alimenter au moins un système biénergie ;

g) le système biénergie peut être muni d'un dispositif de commande qui, après une panne d'électricité, permet seulement l'exploitation en mode combustible pendant un certain temps, quelle que soit la température extérieure. Ce dispositif doit être conforme aux exigences d'Hydro-Québec.

4 Les modifications aux conditions de service d'Énergir

Dans la demande conjointe des Distributeurs, Énergir indique qu'elle souhaite que la Régie modifie l'article 15.2.4 de ses Conditions de service et Tarif afin d'étendre l'exemption de l'application du *Supplément pour service de pointe* à la clientèle commerciale et institutionnelle visée par le nouveau tarif biénergie à être adopté¹⁸.

¹⁷ Cette valeur de 300h pourrait être modifiée, si les Distributeurs le considèrent approprié et présentent une preuve adéquate à l'appui de leur proposition.

¹⁸ Voir [B-0111](#), paragraphes 19 et 20, de même que [B-0135](#), pages 9-10.

Comme l'indique les Distributeurs, la formulation actuelle de l'article 15.2.4 des Conditions de service d'Énergir décourage la clientèle se chauffant actuellement au « tout au gaz » de se convertir à la biénergie. Ce faisant, les conditions de service constituent donc actuellement un obstacle à la décarbonation du chauffage des bâtiments dans la mesure où il est préférable pour la réduction des gaz à effets de serre que les clients d'Énergir aient recours à une utilisation occasionnelle du gaz pour se chauffer (la biénergie), plutôt qu'à une utilisation constante (le « tout au gaz »).

Dans ces circonstances, le RNCREQ recommande à la Régie d'accueillir les modifications des Conditions de service d'Énergir, telles que proposées par les Distributeurs.

5 Conclusion et recommandations

En conclusion, le RNCREQ fait à la Régie les recommandations qu'il a énoncées au tout début du présent document, à la Section 1 « Sommaire des recommandations ».