

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER R-4169-2021
Phase 1 – Le secteur résidentiel

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

MESURES D'HQD-ÉNERGIR
DE SOUTIEN À LA DÉCARBONATION
DU CHAUFFAGE DES BÂTIMENTS

HYDRO-QUÉBEC
En sa qualité de distributeur
-et-
ÉNERGIR

Demanderes

-et-

REGROUPEMENT POUR LA TRANSITION,
L'INNOVATION ET L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUES
(RTIÉÉ), un Regroupement comprenant les
organismes suivants : l'Association québécoise de
lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA),
Stratégies Énergétiques (S.É.), le Groupe d'Initiatives
et de Recherches Appliquées au Milieu (GIRAM) et
Énergie solaire Québec (ÉSQ)

Intervenant

**GOVERNEMENT DU QUÉBEC, TABLE DE CONSULTATION DU DÉBAT PUBLIC SUR
L'ÉNERGIE**, *Pour un Québec efficace. Rapport*, 1996. Extrait sur la Planification intégrée des
ressources.

-et-

GOVERNEMENT DU QUÉBEC,
L'énergie au service du Québec. Une perspective de développement durable, Québec 1996,
<https://mern.gouv.qc.ca/energie/politique/pdf/Strategie%20Energie%201996.pdf>, Extrait sur la
Planification intégrée des ressources.

En liasse

Déposé par le Regroupement pour la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques (RTIÉÉ)

Le 25 février 2022

POUR UN
QUÉBEC
EFFICACE

RAPPORT

Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie
Québec
Gouvernement du Québec
1996

draulique, que lui reconnaît *La loi sur la ressource hydraulique*, la Régie de l'énergie s'assurera que les projets sont octroyés par appel d'offres. Cette procédure permettra de garantir que les projets finalement retenus sont les projets les moins coûteux.

- Le système des « quote-part » – on parle, en anglais, de « set-aside » – pourra être utilisé par la régie pour accélérer l'exploitation de technologies considérées comme prometteuses, dont les coûts les situent au seuil de la compétitivité. Ce système, utilisé dans plusieurs juridictions nord-américaines, – et notamment en Californie –, consiste à réserver un bloc limité de puissance et d'énergie à des technologies que l'on veut favoriser, même si elles ne sont pas encore tout à fait concurrentielles. Les « quote-part » constituent en fait un placement d'avenir, dont les effets sur les coûts – et donc sur les tarifs – doivent être marginaux.

Globalement, l'approche proposée par les membres de la Table de consultation pour l'analyse des filières énergétiques correspond en fait à ce que l'on appelle la « **planification intégrée des ressources** ». Lors du Débat public sur l'énergie, la majorité des intervenants ont, de diverses façons, recommandé l'introduction au Québec de cette méthode. Il faut rappeler que selon la planification intégrée des ressources, une fois la caractérisation des filières effectuée à partir de critères identifiés avec la participation du public, la définition même des portefeuilles de ressources doit être réalisée en prenant en compte les externalités économiques, environnementales et sociales correspondant à chaque filière analysée. Il s'agit là d'une tâche difficile, qui devra être encadrée par la Régie de l'énergie – conformément à la mission qui lui a été confiée –, et dont il faudra prévoir un mécanisme permanent de mise à jour.

On doit par ailleurs souligner que l'ensemble de l'approche ne peut s'appliquer, de façon systématique, que pour les formes d'énergie réglementées – soit les formes d'énergie distribuées sous la forme de gaz naturel ou d'électricité. En pratique, les compagnies d'électricité font appel à la plupart des filières énergétiques, dans leurs centrales thermiques ou pour approvisionner directement le réseau. Le processus de caractérisation des filières s'appliquera donc à un éventail très large d'op-

tions, les utilisations directes des produits pétroliers en étant cependant exclues.

La planification intégrée des ressources

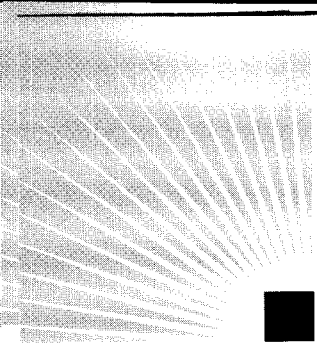
Née aux États-Unis au début des années quatre-vingt, appliquée d'abord au secteur de l'électricité puis étendue par la suite au gaz naturel, la planification intégrée des ressources est une approche qui vise à identifier, dans la gestion du secteur énergétique, la solution la moins coûteuse et la plus souhaitable des points de vue économique, social et environnemental, compte étant tenu de toutes les possibilités offertes et de leurs implications de différente nature.

Les méthodes qui se réclament de la planification intégrée des ressources réunissent quatre caractéristiques :

- pour réaliser l'équilibre entre l'offre et la demande d'énergie, toutes les options envisageables sont analysées, du côté de l'offre comme de la demande y compris donc les possibilités d'économiser l'énergie.
- L'analyse de ces options se fait en intégrant l'ensemble des conséquences qui y sont liées. On parle d'intégration des externalités économiques, environnementales et sociales.
- Le processus comporte un appel systématique à la participation du public.
- L'analyse intègre les risques découlant de chacun des choix énergétiques envisagés.

Les options à favoriser

En pratique, l'analyse et la caractérisation des filières énergétiques en fonction des critères précédemment identifiés et d'une pondération à venir conduiront probablement à privilégier l'exploitation des énergies renouvelables situées près des consommateurs, dont la mise en valeur entraîne des risques limités – et on fait référence ici aux risques de tous ordres, aussi bien économiques et financiers qu'environnementaux ou sociaux. La complémentarité des filières avec les réseaux existants, avec les filières déjà exploitées devrait également jouer un grand rôle. Les cri-



tères proposés conduisent au surplus à ne pas négliger les stratégies de déploiement et de mise en marché, souvent cruciales dans le cas de nouvelles technologies.

De façon plus précise, on peut s'attendre à ce que certaines filières apparaissent particulièrement intéressantes, à court terme, et si les coûts le justifient, par rapport à plusieurs critères associés les uns aux autres. Il en est ainsi de l'efficacité énergétique, de l'éolien, du solaire passif et actif, de la géothermie, des micro-centrales communautaires, et de la cogénération à la biomasse résiduelle agricole ou forestière. Ces filières ont comme caractéristiques communes de comporter des impacts environnementaux faibles et de permettre la satisfaction des besoins près des consommateurs. À plus long terme, et pour les mêmes raisons, l'intérêt devrait se porter sur les technologies solaires photovoltaïques ainsi que sur les différents types de piles à combustibles.

Les centrales éoliennes, les petites et moyennes centrales hydroélectriques, la cogénération au gaz naturel ou à la biomasse se caractérisent, à certaines conditions, par des retombées structurantes au niveau régional, des impacts environnementaux non négligeables mais gérables. Les grands projets hydroélectriques, les turbines à gaz et suréquipements hydroélectriques pour la gestion de la demande de pointe ont des retombées et un intérêt économique avant tout national, et doivent être évalués à cette échelle. Cependant, et sauf dans le cas des suréquipements hydroélectriques, ils comportent des impacts environnementaux et sociaux nets importants, qui nécessitent des mesures d'atténuation appropriées. On doit s'attendre enfin à ce que des modes de production d'énergie tels que les centrales électriques utilisant l'huile lourde ou le charbon, les centrales nucléaires, de même que les centrales hydroélectriques sur des rivières protégées soient exclus, une fois l'exercice de caractérisation effectué.

Le portefeuille de ressources ou d'options énergétiques

La notion de portefeuille est associée à un mode de gestion qui a pour objectif de réduire les risques d'une activité donnée en répartissant les choix entre des secteurs complémentaires. Un portefeuille de ressources ou d'options énergé-

tiques vise ainsi, dans le secteur de l'énergie, des objectifs analogues à ceux poursuivis par l'investisseur financier dans la constitution de son portefeuille d'investissements. On peut parler d'un portefeuille énergétique pour l'ensemble du Québec, d'un portefeuille d'approvisionnements de produits pétroliers ou de gaz naturel, d'un portefeuille d'options électriques.

La constitution d'un portefeuille de ressources ou d'options énergétiques pour une entreprise est liée aux prévisions de la demande à court, moyen et long terme. L'exercice consiste ainsi à établir les scénarios d'évolution de la demande assortis d'une certaine probabilité, puis à définir le ou les portefeuilles qui y répondront le mieux. On peut procéder à la constitution de «portefeuilles normalisés»: plusieurs portefeuilles génériques d'options énergétiques sont identifiés, chacun correspondant à un niveau de croissance de la demande.

L'énergie des rivières

On a souligné le rôle joué par la filière hydroélectrique dans la construction et le développement de l'économie québécoise. Dans le passé, la mise en valeur du potentiel hydroélectrique québécois a souvent été réalisée sans que l'on prenne en compte de façon systématique les impacts physiques ou visuels des aménagements effectués. Au cours des années, cette lacune a été graduellement comblée, Hydro-Québec consentant des efforts grandissants pour limiter ou pour compenser les impacts environnementaux des projets que la société se proposait de réaliser.

La classification des rivières

Ce n'est cependant que récemment qu'une autre idée s'est imposée: dans notre société, les rivières assument plusieurs fonctions, et l'exploitation à des fins énergétiques n'est que l'une d'entre elles. L'utilisation d'une rivière à des fins énergétiques peut ainsi entrer en compétition avec sa fonction récréo-touristique, son rôle dans la conservation de la faune, la place qu'elle occupe dans le mode de vie autochtone, ou même avec des utilisations à venir que les générations futures devraient avoir le privilège de décider. Une rivière représente donc un patrimoine dont la valeur revêt plusieurs dimensions, et chacune de ces dimensions doit être évaluée avec soin.

A blue-toned photograph of a snowy landscape. A bright, vertical light beam descends from the top center, surrounded by a spray of fine, white particles that create a misty effect. The background shows a horizon line over a body of water or a flat expanse under a clear sky.

*L'énergie
au service
du Québec*

*Une perspective
de développement
durable*

Note au lecteur

Le document de politique énergétique rendu public par le gouvernement du Québec en novembre 1996 fait référence à plusieurs reprises au projet de loi sur la Régie de l'énergie (projet de loi no 50). La *Loi sur la régie de l'énergie* (1996, chapitre 61) a été adoptée par l'Assemblée nationale le 19 décembre 1996 et sanctionnée le 23 décembre suivant. Sur plusieurs points, le texte de la loi diffère des éléments du projet de la loi mentionné dans le document de politique.

Il en est ainsi des compétences exercées par la Régie de l'énergie pour ce qui est de l'électricité (page 57, colonne 1, paragraphes 1 et 3), de la déréglementation de l'électricité (page 21, colonne 1, paragraphe 5; page 27, colonne 1, paragraphe 2; page 54, colonne 2, paragraphe 2), des exportations d'électricité (page 59, colonne 2, paragraphe 2) et de la définition des coûts d'exportation des distributeurs de produits pétroliers (page 25, colonne 2, paragraphe 5; page 85, colonne 2, paragraphe 4; page 86, colonne 1, paragraphe 1).

En ce qui concerne la déréglementation, la *Loi de la Régie de l'énergie* étend maintenant à l'électricité les dispositions déjà existantes pour le gaz naturel, et qui donnent obligation à la Régie de l'énergie de refléter dans le tarif de fourniture le coût réel d'acquisition de la marchandise. Ces dispositions ne pourront cependant être mises en vigueur qu'après avis de la Régie de l'énergie, qui proposera au gouvernement les modalités d'application de celles-ci. Un mandat plus large, concernant la pertinence et les conditions de la libéralisation des marchés de l'électricité, a également été confié à la Régie de l'énergie dans la loi.

DIFFUSION

Direction des relations publiques
Ministère des Ressources naturelles
5700, 4^e Avenue Ouest, B 302
Charlesbourg (Québec)
G1H 6R1

La forme masculine utilisée dans cette publication désigne, lorsqu'il y a lieu, aussi bien les femmes que les hommes.

Tél. : (418) 646-2727 ou 1 800 463-4558

© Gouvernement du Québec – 1996
Dépôt légal – 1996
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN-2-550-30832-8
Publication n° RN96-4014

This document is available in English upon request.

• L'objectif en matière d'interfinancement

Le plus souvent, on tente d'éviter l'interfinancement dans la définition des tarifs. Avec une telle structure tarifaire, en effet, des catégories de consommateurs ne paient pas le véritable coût, ce qui compromet l'allocation efficace des ressources et le fonctionnement des marchés. Certaines formes d'interfinancement constituent cependant un moyen explicite d'atteindre des objectifs assumés par tous : il en est ainsi de l'interfinancement résultant d'une tarification unique de l'électricité, sur l'ensemble du Québec. Les Québécois y sont très attachés et le gouvernement n'a pas l'intention de la remettre en cause, tout en s'assurant que l'uniformité des tarifs ne conduit pas à une mauvaise utilisation de l'électricité.

À cette exception, les tarifs d'Hydro-Québec devraient évoluer, à moyen terme, vers la disparition, ou tout au moins la réduction de l'interfinancement. Un effort dans le même sens est effectué dans le secteur gazier, encadré par l'actuelle Régie du gaz naturel. Encore faut-il qu'un tel rajustement soit réalisé avec équité et qu'il respecte un autre principe auquel le gouvernement est très attaché, celui visant le respect de la capacité de payer des consommateurs. Pour cette raison, le gouvernement souhaite que la question soit traitée de façon rigoureuse, et avec transparence.

La Régie de l'énergie, dès qu'elle sera en activité, sera mandatée afin de convoquer des audiences génériques en vue d'analyser les méthodes d'allocation des coûts, dans l'élaboration des tarifs d'Hydro-Québec. Ces audiences génériques viseront à faire le tour de la question et à dégager des solutions possibles. Sur ce point, des voies intéressantes de réflexion existent, lorsque l'on note par exemple que les tarifs imposés aux consommateurs devraient refléter les risques commerciaux que le distributeur encourt effectivement sur chacun des marchés concernés.

• La disparité dans les taux de rendement

Au terme de ces audiences génériques, la Régie de l'énergie transmettra au gouvernement des recommandations, proposant le traitement à apporter à l'interfinancement lors de la fixation des tarifs d'Hydro-Québec. Ces recommandations devraient également aborder la question du taux de rendement d'Hydro-Québec.

En 1995, les ventes aux clients assujettis au règlement tarifaire, qui représentent 85 % des recettes de la société d'État, assuraient un rendement d'environ 6,5 %. Le rendement moyen des prêteurs d'Hydro-Québec est de 9,5 %, tandis que celui accordé par la Régie du gaz naturel sur les activités réglementées de Gaz Métropolitain atteignait 12 % pour la même période. Là aussi, les conclusions doivent être nuancées, en raison du statut d'Hydro-Québec, qui fait de l'entreprise la propriété collective des Québécois. Il existe cependant une réelle disparité dans le traitement des

actionnaires des deux entreprises de distribution d'énergie, qui rejaillit sur les conditions de la concurrence, tandis que le patrimoine que représente Hydro-Québec pour la collectivité n'est pas normalement rémunéré.

À partir des recommandations qui lui seront transmises par la Régie de l'énergie, concernant à la fois les méthodes d'allocation des coûts et le taux de rendement, le gouvernement définira des orientations applicables à la définition future des tarifs d'électricité. La *Loi de la Régie de l'énergie* donne en effet la possibilité au gouvernement d'émettre une directive visant à encadrer l'application des recommandations formulées par la Régie. Lorsque le temps sera venu, le gouvernement pourra ainsi délimiter les impacts éventuels des recommandations de la Régie sur les consommateurs, et éviter d'éventuels « chocs tarifaires ». Le gouvernement souhaite dès maintenant marquer l'importance qu'il attache aux effets tarifaires des décisions de la Régie, et souligner la nécessité de respecter la capacité de payer des consommateurs.

La planification intégrée des ressources

On l'a précisé précédemment, Hydro-Québec et les distributeurs gaziers soumettront à la Régie de l'énergie leur plan de ressources, pour approbation. Le plan de ressources présenté à la Régie proposera des stratégies visant à réaliser l'équilibre entre l'offre et la demande par des moyens agissant tant sur l'offre que sur la demande, en tenant compte des impacts économiques, sociaux et environnementaux ainsi que des risques découlant des choix énergétiques.

Ces mesures ont une grande importance. Elles vont fonder, en fait, l'application au Québec de la planification intégrée des ressources, qui sera utilisée pour analyser les modalités de développement des entreprises réglementées – les enjeux effectifs concernant en fait essentiellement Hydro-Québec.

Jusqu'ici, les distributeurs gaziers n'étaient pas obligés de faire approuver leur plan de ressources par la Régie du gaz naturel. Cette nouvelle obligation les mettra sur un pied d'égalité avec Hydro-Québec. Dans le cas d'Hydro-Québec, le plan de ressources correspond pour l'essentiel à la partie du plan de développement qui doit être mise en œuvre pour satisfaire la demande. Les règles se rapportant depuis 1991 au plan de développement d'Hydro-Québec, notamment en terme de périodicité, devraient normalement être appliquées au plan de ressources présenté devant la Régie. Ces règles seront définies par la Régie.

Pour examiner les plans de ressources qui lui seront soumis, la Régie utilisera une approche qui correspond à la méthode de la planification intégrée des ressources. Le gouvernement donne ainsi suite à un autre des consensus issus du débat public sur l'énergie⁶. L'application de la planification intégrée des ressources a fait l'objet d'une réflexion approfondie, au Québec, au cours des dernières années. Les différents

⁶. Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie, op. cit., page 68.

Intervenants du secteur énergétique s'entendent pour considérer qu'il s'agit d'une approche très intéressante, à la fois logique et neutre, permettant de prendre en compte, de façon systématique, l'ensemble des externalités accompagnant les décisions énergétiques. La difficulté est de concilier cette méthode avec les exigences nées de la déréglementation et de l'ouverture des marchés.

Cette nécessaire conciliation sera abordée dans le chapitre consacré à la restructuration du secteur de l'électricité. Le gouvernement considère qu'il est possible d'appliquer la planification intégrée des ressources au Québec, tout en tenant compte des transformations en cours chez nos partenaires et de la déréglementation que nous souhaiterions nous-mêmes mettre en œuvre à terme. La planification intégrée des ressources constitue une approche suffisamment souple et flexible pour prendre en considération ces réalités.

Selon le processus actuellement prévu, le gouvernement utilisera le pouvoir général d'enquête et d'analyse confié à la Régie de l'énergie pour demander à cette dernière d'engager des audiences sur les méthodes de caractérisation des filières de production d'électricité. Le processus de caractérisation des filières constitue l'exercice préalable à l'application de la méthode de la planification intégrée des ressources. Une fois ces méthodes validées par le gouvernement, le mandat de la Régie sera de s'assurer qu'Hydro-Québec les utilise dans l'élaboration de son plan de ressources. Comme on le verra plus loin, le gouvernement souhaite déjà formuler un certain nombre de réflexions, quant aux caractéristiques de chacune des filières de production d'électricité auxquelles le Québec peut avoir recours.

La démarche retenue pour appliquer la planification intégrée des ressources pourrait rapidement évoluer, selon les initiatives prises en matière de déréglementation de l'électricité. On l'a souligné précédemment, la Régie de l'énergie devra donner son avis au gouvernement sur les façons de déréglementer ou soustraire de sa compétence en tout ou en partie la production d'électricité. Dans la réflexion qu'elle entamera à cette fin, la Régie devra s'assurer que la déréglementation ainsi définie ne remet pas en cause l'application au Québec de la planification intégrée des ressources. Plusieurs régies nord-américaines ont déjà défini des approches permettant de concilier une déréglementation totale ou partielle de la production d'électricité avec le maintien des principes de la planification intégrée des ressources. Ces approches pourraient inspirer les propositions élaborées par la Régie de l'énergie.

La planification intégrée des ressources

Dans son rapport⁷, la Table de consultation du débat public sur l'énergie rappelle que les méthodes qui se réclament de la planification intégrée des ressources réunissent quatre caractéristiques :

- pour réaliser l'équilibre entre l'offre et la demande d'énergie, toutes les options envisageables sont analysées, du côté de l'offre comme de la demande – y compris donc les possibilités d'économies d'énergie.
- L'analyse de ces options se fait en intégrant l'ensemble des conséquences qui y sont liées. On parle d'intégration des externalités économiques, environnementales et sociales.
- Le processus comporte un appel systématique à la participation du public.
- L'analyse intègre les risques découlant de chacun des choix énergétiques envisagés.

Née aux États-Unis au début des années quatre-vingt, la méthode a d'abord été appliquée au secteur de l'électricité, puis étendue par la suite au gaz naturel. Au Québec, une réflexion publique, effectuée en 1994 à l'initiative du gouvernement du Québec, avait sensibilisé les intervenants du secteur énergétique à l'intérêt de cette méthode, par rapport aux interrogations déjà soulevées concernant l'évolution du secteur. Cet intérêt a été largement confirmé lors du débat public sur l'énergie, et a débouché sur des recommandations précises dans le rapport formulé par la Table de consultation.

Les économies d'énergie

On vient de le rappeler, l'une des caractéristiques de la planification intégrée des ressources est de placer sur le même plan, lors de l'examen des plans de développement des entreprises réglementées, les options concernant l'offre et celles concernant la demande. Cela signifie que, pour Hydro-Québec et les distributeurs gaziers, la Régie de l'énergie devra s'assurer que les économies d'énergie rentables pour ces entreprises sont incluses dans le plan de ressources, – y compris éventuellement en recourant à des initiatives privées – et que les distributeurs investissent en conséquence. Il s'agit des mesures qui satisfont le « test de neutralité tarifaire ». Le fournisseur a intérêt à investir dans ces mesures, et pour le consommateur, le tarif reste inférieur ou égal à ce qu'il aurait été sans économies d'énergie.

La Régie de l'énergie pourra aller plus loin. Le gouvernement lui accordera explicitement le pouvoir d'autoriser le distributeur à percevoir auprès de certaines catégories de consommateurs une tarification permettant de financer les économies d'énergie non rentables pour l'entreprise, mais rentables pour ces consommateurs. Cette mesure devrait

⁷. Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie, op. cit., page 69.