

16 septembre 2022

Marie-Noël Breton
Adjointe exécutive
Bureau de Dominique Deschênes, sous-ministre associée à
l'innovation et à la transition énergétiques
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
1300, rue du Blizzard, bureau 200 | Québec (Québec) G2K 0G9
Marie-Noel.Breton@mern.gouv.qc.ca

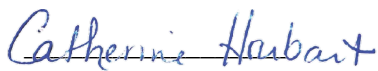
RE : Réponses préliminaires du GRAME à la demande du MERN portant sur l'exercice de modernisation de la Loi sur la Régie de l'énergie

Madame Breton,

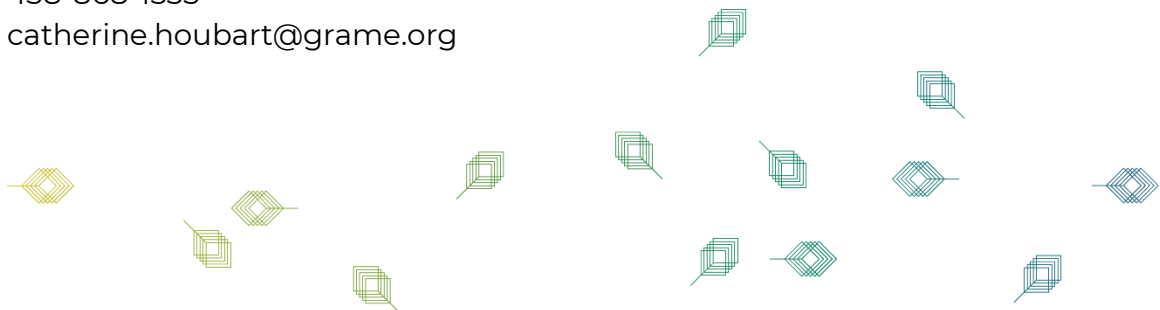
Veillez trouver ci-dessous les réponses préliminaires du GRAME aux questions portant sur l'exercice de modernisation de la Loi sur la Régie de l'énergie. Celles-ci ont été rédigées par Nicole Moreau, analyste externe du GRAME à la Régie de l'énergie, et moi-même.

Nous sommes enthousiastes de poursuivre nos discussions dans le contexte de cet exercice de modernisation de la loi sur la Régie de l'énergie, que nous estimons bien nécessaire. Nous transmettons au moment opportun davantage de détails quant aux éléments ci-dessous.

Cordialement,

A handwritten signature in blue ink that reads "Catherine Houbart".

Catherine Houbart,
Directrice générale du GRAME
438-868-1533
catherine.houbart@grame.org



Réponses préliminaires du GRAME à la demande du MERN portant sur l'exercice de modernisation de la Loi sur la Régie de l'énergie

Septembre 2022

Questions générales

1. Quels devraient être les principaux objectifs visés par l'exercice de modernisation?

Harmoniser la Loi sur la Régie de l'énergie (LRÉ) afin de favoriser l'exercice des pouvoirs de la Régie en accord avec les objectifs des Politiques énergétiques du gouvernement.

2. Quels sont les principaux enjeux méritant en priorité une modernisation?

A- L'article 2 de la LRÉ : Il limite le pouvoir d'action des distributeurs à leur champ respectif de distribution. En effet, les distributeurs ne peuvent que distribuer de l'électricité ou du gaz naturel, sans pouvoir offrir d'alternatives à leur clientèle respective, comme de la chaleur distribuée (ex. : géothermie).

- On constate à l'article 2 de la LRÉ que la définition de réseau de distribution de gaz naturel ne comprend que les installations destinées à la fourniture, au transport ou à la livraison du gaz naturel, excluant donc la distribution de chaleur par exemple.
- On constate à l'article 2 de la LRÉ que la définition de réseau de distribution d'électricité ne comprend que les installations destinées à la distribution d'électricité, excluant d'autres formes d'énergie, comme par exemple la distribution de chaleur, dont la géothermie.

La *Loi sur la Régie de l'énergie* ne permet donc pas aux Distributeurs d'inclure dans leurs revenus requis, et donc dans leur réseau de distribution, les actifs liés par exemple à la géothermie, et de procéder ainsi à une réduction accélérée de la consommation, qu'elle soit électrique ou de gaz naturel. C'est en quelque sorte l'élément qui permettrait aux distributeurs de concilier une accélération de la transition énergétique avec une santé économique par ailleurs bien justifiée, basée notamment sur des alternatives potentielles à la « spirale de la mort » pour le cas des distributeurs de gaz. Si cela était permis, le Québec pourrait véritablement se positionner en leader en transition énergétique.

B- Distributeurs gaziers et durée exigible du plan d'approvisionnement : Alors que la transition énergétique a débuté, la LRÉ n'exige pas des prévisions pour

le plan d'approvisionnement de plus long terme, se limitant à 3 ans, alors que l'évaluation des coûts d'investissements pour les prolongements du réseau est basée sur la durée de récupération des coûts via les tarifs. Cependant, cette évaluation de la rentabilité des nouveaux investissements ne prend pas en compte la transition énergétique qui elle, va tendre à réduire les volumes de ventes de gaz naturel sur une période plus longue que 3 ans, et en s'accroissant. Le problème vient de la notion de la spirale de la mort, puisque s'il y a moins de nouveaux clients que prévu, il y a plus de perte de clients et donc moins de volumes distribués. Donc, les coûts de distribution (tuyaux et conduites, etc.) seront partagés entre moins de clients, augmentant d'autant les tarifs de distribution. La notion de spirale intervient alors, puisque le niveau concurrentiel du gaz naturel sera à la baisse et qu'alors il y aura d'autres réductions du nombre de clients et des volumes distribués. D'où l'importance d'avoir une vue d'ensemble sur un horizon plus étendu pour définir les principes attachés à la rentabilité des nouveaux investissements (prolongement du réseau) et à leur approbation par la Régie de l'énergie.

C- Les limites de l'article 5 de la Loi sur la Régie de l'énergie:

Bien qu'en 2016, on a amendé l'article 5 de la Loi, pour y ajouter que la Régie favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement, cet article n'est pas attributif de compétence et la Régie l'interprète comme une toile de fond ou un énoncé législatif des préoccupations dont elle doit tenir compte dans l'exercice de ses fonctions.

Cet article de la LRÉ met l'accent sur la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Bien que l'article 5 de la LRÉ indique également que la Régie doit favoriser la satisfaction des besoins énergétique dans le respect des objectifs des politiques énergétique, cet article apporte de la confusion à l'égard de l'importance entre la protection des consommateurs, qui est intimement liée aux tarifs de distribution, pour lesquels le tribunal administratif accorde une grande importance, et le respect des objectifs des politiques énergétiques qui, bien souvent, demande plus d'efforts financiers par la clientèle, donc via les tarifs. Dans les faits, la Régie se retrouve toujours devant l'obligation de concilier ces deux enjeux, le maintien de tarifs bas et le respect des objectifs des politiques énergétiques. Les résultats sont majoritairement en faveur de tarifs bas et non du respect des objectifs des politiques énergétiques.

Par exemple, en matière de gaz naturel renouvelable (GNR), la Régie indique dans certaines décisions qu'elle tient compte des politiques énergétiques mais elle permet à Énergir de s'approvisionner auprès de producteurs situés à l'extérieur du Québec. La Régie met l'accent sur le prix le plus bas du GNR, au détriment de sa provenance. L'ajout d'une compétence liée à l'atteinte des objectifs fixés par exemple dans le Plan pour une économie verte obligerait la Régie à leur accorder davantage de valeur.

3. Quelles sont les principales solutions/propositions? En quoi répondent-elles aux enjeux identifiés?

A- l'article 2 de la LRÉ :

Solution : Il y aurait lieu d'élargir le rôle des distributeurs pour permettre à ceux-ci d'offrir à leur clientèle d'autres formes d'énergie, associées à leur mode de distribution respectif. Donc de modifier l'article 2 de la LRÉ, soit les définitions de « réseaux de distribution » pour y inclure une ouverture à d'autres types d'équipements.

Suggestions :

LRE, 2. Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par:

« distributeur d'électricité » : Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité et d'énergie renouvelable;

« réseau de distribution d'électricité » : l'ensemble des installations destinées à la distribution d'électricité et d'énergie renouvelable à partir de la sortie des postes de transformation, y compris les lignes de distribution à des tensions de moins de 44 kV ainsi que tout l'appareillage situé entre ces lignes et les points de raccordement aux installations des consommateurs;

« distributeur de gaz naturel » : une personne ou une société qui est titulaire d'un droit exclusif de distribution de gaz naturel et d'énergie renouvelable ou qui exerce ce droit à titre de locataire, fidéicommissaire, liquidateur, syndic ou à quelque autre titre que ce soit;

« réseau de distribution de gaz naturel » : l'ensemble des conduits, outillages, mécanismes, structures, gazomètres, compteurs et autres dispositifs et accessoires destinés à la fourniture, au transport ou à la livraison du gaz naturel, ou d'énergie renouvelable, dans un territoire

déterminé à l'exclusion de tous les conduits à gaz installés à l'intérieur, en dessous et à la surface extérieure d'une maison, d'une usine, d'un édifice ou d'un bâtiment d'un consommateur;

Ces modifications permettraient de combiner la distribution d'électricité ou de gaz naturel avec d'autres types de sources d'énergie, par exemple par une offre de biénergie selon différents types de sources d'énergie, tout en conservant comme base de distribution l'électricité ou le gaz naturel, ou encore simplement en ajoutant d'autres sources d'énergie à leur réseau de distribution.

Pour y arriver, il faudrait que les équipements connexes de ces sources d'énergie visant la transition énergétique puissent être inclus dans les actifs pour la prestation de service et la distribution et amortis sur leur durée de vie utile.

Ceux-ci seraient considérés à titre d'investissement dans le réseau de distribution et soumis à l'examen de la Régie de l'énergie pour s'assurer notamment de la juste valeur des actifs qu'elle estime prudemment acquis et utiles pour l'exploitation du réseau de transport d'électricité ou d'un réseau de distribution de gaz naturel, comme spécifié à l'article 49 LRÉ.

Nous sommes conscients que cette avenue amènerait d'autres ajustements à la LRE, notamment, au sein du même article, le besoin d'une définition de ce qui est considéré comme une « énergie renouvelable ». Celle-ci se devra d'être non pas basée sur les types d'énergies admissibles mais plutôt sur les critères et conditions permettant à une source d'énergie de se qualifier comme renouvelable.

B- Distributeurs gaziers et la durée exigible du plan d'approvisionnement

Solution: Modifier la durée exigible des plans d'approvisionnement des distributeurs gaziers à 10 ans, comme pour le distributeur d'électricité.

C- Article 5 de la LRÉ:

Solution: L'ajout d'une compétence à la Régie liée à l'atteinte des objectifs des politiques énergétiques au chapitre 3 (fonctions et pouvoirs) section 1 (compétence) de la LRÉ permettrait de donner plus de poids à l'importance d'atteindre ces objectifs dans les décisions qu'elle doit rendre.

4. Quels sont les ajustements au cadre législatif qui permettraient au Québec de faciliter la transition énergétique du Québec?

Voir réponses 2 et 3

Nous estimons pertinent de se pencher sur un ajustement des pouvoirs des municipalités, afin de leur permettre d'opérer des réseaux de distribution énergétique locaux comme des systèmes urbains de chauffage et climatisation, ou encore d'exclure sur leur territoire la distribution d'énergie non-renouvelable, comme le gaz naturel.

Nous vous reviendrons sur ces points dans un commentaire plus détaillé.

5. Quels sont les ajustements qui pourraient être apportés dans une perspective d'allègement et de simplification administrative?

Nous y reviendrons dans un commentaire plus détaillé, le cas échéant.

6. Est-ce que le rôle, les pouvoirs et le fonctionnement de la Régie de l'énergie devraient être revus? Si oui, comment?

Voir réponses 2 et 3

7. Est-ce que le rôle et les pouvoirs du gouvernement dans le secteur de l'énergie devraient être revus? Si oui, comment?

Nous y reviendrons dans un commentaire plus détaillé, le cas échéant.

8. Quelles sont les meilleures pratiques (international ou autres juridictions canadiennes) dans le secteur de l'énergie qui pourraient être d'intérêt pour le Québec?

Nous y reviendrons dans un commentaire plus détaillé, le cas échéant.

9. Avez-vous d'autres éléments à mentionner pour alimenter la réflexion?

Nous y reviendrons dans un commentaire plus détaillé, le cas échéant.