

RÉGIE DE L'ÉNERGIE
(« RÉGIE »)

R-4270-2024, Phase 1
Les indicateurs de performance touchant
la Maîtrise intégrée de la végétation

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
et du Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ)

Procureur : M^e Jocelyn Ouellette

22 octobre 2024

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	1
2.	Historique	2
3.	Les résultats historiques	4
4.	Modifications proposées par le RNCREQ.....	7
4.1	Énoncer les objectifs poursuivis par les IPE du Transporteur.....	7
4.2	Retirer « Superficie traitée mécaniquement et sélectivement à l'aide de phytocides » 8	
4.3	Compléter l'indicateur « Superficie totale des emprises à entretenir ».....	8
4.4	Présentation des indicateurs	9
4.5	Indicateurs de performance du Distributeur en matière de MIV	9
5.	Recommandations	10

1. Introduction

Les indicateurs de performance en matière de Maîtrise intégrée de la végétation (« MIV ») ont été introduits pour la première fois dans un dossier du Transporteur en 2005, et ensuite modifiés en 2011¹.

Avec le temps, on constate que ces indicateurs, dans leurs états actuels, ne fournissent pas des informations utiles, ni pour le Transporteur ni pour le régulateur. Ils ne contribuent pas vraiment au contrôle des coûts ni à l'amélioration environnementale.

Tel qu'indiqué au tableau des indicateurs produits lors de chaque dossier tarifaire du Transporteur, l'évaluation de la performance des activités en matière de maîtrise de la végétation repose sur quatre indicateurs, soit :

- La superficie totale des emprises à entretenir;
- La superficie traitée mécaniquement;
- La superficie traitée sélectivement à l'aide de phytocides; et
- La superficie traitée mécaniquement et sélectivement à l'aide de phytocides².

Quoique la description de ce quatrième indicateur puisse laisser penser qu'il réfère aux superficies traitées à la fois de manière mécanique et au moyen de phytocides, cet indicateur représente plutôt la somme des deux indicateurs précédant, à savoir les superficies traitées mécaniquement et celles traitées au moyen de phytocides.

Les seuls commentaires que fournit le Transporteur à l'égard de ces indicateurs sont les suivants :

Les superficies traitées ont augmenté en 2023 de 31,1 % par rapport à la moyenne des cinq précédentes années (2018-2022) et de 8,7 % depuis 2022. Ces augmentations ont été rendues possibles à la suite de la mise en place d'actions permettant d'augmenter la capacité de réalisation des entrepreneurs³.

On remarque déjà que l'objectif poursuivi par ces indicateurs de performance n'est pas spécifiquement identifié. Les commentaires du Transporteur suggèrent que l'objectif serait

¹ Voir [D-2012-059](#), dans le dossier R-3777-2011, section 2.2.1, p. 19 et suivantes.

² B-0014, Tableau 1, p. 7.

³ [B-0014](#), p. 9, lignes 4-7.

d'augmenter la superficie traitée dans son ensemble, ou plus spécifiquement la superficie traitée mécaniquement, mais ils n'en disent pas davantage quant à l'incidence qu'ils ont sur la fiabilité du réseau ou l'amélioration environnementale.

Du côté du Distributeur, il semble que celui-ci n'ait pas d'indicateurs de performance relativement à la MIV. Ses indicateurs de performance se retrouvent à la pièce B-0030, mais il n'y a rien dans ce document qui concerne la MIV. Nos recherches à l'extérieur de ce document n'ont rien révélé non plus relativement à de tels indicateurs pour le Distributeur.

Dans sa décision procédurale, la Régie a indiqué que « les indicateurs de performance approuvés par la Régie en matière de maîtrise de la végétation pourront être examinés. »⁴

Il y a effectivement lieu de mettre à jour ces indicateurs, afin de les clarifier et d'augmenter leur utilité.

2. Historique

L'évaluation de la performance des activités en matière de maîtrise de la végétation a débuté en 2005 avec l'adoption par la Régie d'un premier indicateur de performance environnemental (« IPE »), soit les « superficies traitées à l'aide de phytocides dans les emprises de lignes de transport »⁵.

En 2011, à la demande de la Régie, le Transporteur a procédé à une nouvelle analyse de l'IPE concernant la maîtrise de la végétation. À l'issue de cette analyse, il a reconnu les faiblesses de l'indicateur alors employé :

La maîtrise intégrée de la végétation (MIV) a pour objectif l'application du bon mode au bon endroit et au bon moment. Cette approche vise dans un premier temps à atteindre une stabilité du cycle de MIV. [...] Progressivement la MIV entraînera une optimisation des cycles de retour des travaux d'entretien de la végétation dans les emprises. L'atteinte de cet objectif pourrait éventuellement générer des impacts positifs sur les coûts de transport (réduction du nombre d'interventions réduisant les coûts des matières premières, de transport, de main-d'œuvre, etc.)

[...]

⁴ D-2024-097, p. 10, para. 15.

⁵ D-2005-50, p. 26, avant-dernière ligne.

Les IPE [(*indicateurs de la performance environnementale*)] actuellement mesurés et suivis pour la Régie présentent certaines limites de par leur caractère très restrictif. De façon paradoxale, plusieurs recommandations provenant des rapports d'experts présentés par les intervenants dans les demandes tarifaires antérieures du Transporteur tendent à renforcer ce problème en demandant encore plus de détails sur des indicateurs qui, au départ, sont assez « pointus » et qui ne reflètent pas réellement la performance environnementale du Transporteur ni les efforts consacrés à ce domaine⁶.

En conséquence, le transporteur a proposé d'ajouter deux nouveaux indicateurs à l'analyse de performance des activités de maîtrise de la végétation, soit :

- La superficie traitée mécaniquement et sélectivement à l'aide de phytocides, et
- La superficie totale des emprises à entretenir⁷.

Selon le Transporteur :

Les nouveaux indicateurs de performance issus de la démarche réalisée par le Transporteur permettront de :

- donner une vision plus complète et moins restrictive des performances environnementales du Transporteur ;
- couvrir des enjeux importants et priorités par le Transporteur et qui ont un impact sur les coûts ;
- utiliser des indicateurs aussi normalisés que possible pour limiter les ambiguïtés d'utilisation et renforcer leur légitimité sociale⁸.

Toutefois, après échanges avec les intervenants, il a modifié sa proposition pour proposer plutôt les trois indicateurs suivants :

- superficie traitée mécaniquement;
- superficie traitée sélectivement à l'aide de phytocides; et
- superficie totale des emprises à entretenir⁹.

⁶ R-3777-2011, B-0010, p. 20.

⁷ R-3777-2011, B-0010, p. 22.

⁸ Id., p. 21.

⁹ D-2012-059, para. 54 et 55.

Les groupes environnementaux impliqués dans le groupe de travail ont tous été favorables à cette proposition; le point controversé était plutôt celui des huiles isolantes minérales. Ces indicateurs ont été adoptés par la Régie¹⁰.

Il est intéressant de noter ensuite que, à partir du dossier R-4096-2019, HQT a rajouté un 4^e indicateur :

- la superficie traitée mécaniquement et sélectivement à l'aide de phytocides

Toutefois, tel que mentionné en introduction, ce 4^e indicateur est simplement la somme des deux autres indicateurs (superficie traitée mécaniquement et superficie traitée sélectivement à l'aide de phytocides). Il n'ajoute donc aucune information additionnelle.

Selon le site internet du Transporteur, celui-ci semble quand même utiliser des phytocides, en solution diluée, lors de la coupe mécanique sélective :

Coupe mécanique

La méthode la plus utilisée pour dégager les emprises est la coupe mécanique sélective à l'aide de débroussailleuses manuelles.

Pour empêcher les rejets de souche, on peut appliquer une solution diluée de phytocide sur les souches. L'utilisation d'une débroussailleuse munie d'un système de pulvérisation permet de couper l'arbre et de traiter la souche en une seule opération¹¹.

Ce n'est pas clair, mais il semble que des hectares traités de cette façon se trouvent aussi dans la catégorie « superficie traitée mécaniquement ».

3. Les résultats historiques

Voici les résultats de ces indicateurs rapportés dans la preuve du présent dossier¹² :

¹⁰ [D-2012-059](#), para. 58.

¹¹ <https://www.hydroquebec.com/securite/vegetation/degagement-emprise-ligne-transport.html>

¹² [B-0014](#), p. 7, lignes 43 à 46.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Superficie totale des emprises à entretenir	179,144	179,144	179,536	179,436	179,543	181,677
Superficie traitée mécaniquement	13,977	12,209	14,742	16,966	18,811	20,460
Superficie traitée sélectivement à l'aide de phytocides	798	893	1,134	1,890	1,707	1,344
Superficie traitée mécaniquement et sélectivement à l'aide de phytocides	14,775	13,103	15,876	18,856	20,518	21,804

Les seuls commentaires du Transporteur sur ces résultats sont les suivants¹³ :

H : Indicateurs environnementaux – Superficie traitée mécaniquement

Les superficies traitées ont augmenté en 2023 de 31,1 % par rapport à la moyenne des cinq précédentes années (2018-2022) et de 8,7 % depuis 2022. Ces augmentations ont été rendues possibles à la suite de la mise en place d'actions permettant d'augmenter la capacité de réalisation des entrepreneurs.

Cette explication donne l'impression que l'objectif recherché est d'augmenter les superficies traitées. Cela peut sembler un progrès dans la bonne direction si l'on cherche à démontrer que l'on maîtrise davantage de végétation dans les emprises de lignes, mais en soi cette finalité n'est pas nécessairement la meilleure. Augmenter les superficies traitées ne signifie pas nécessairement que l'on les traite mieux (ou à moindres coûts) les emprises de lignes.

En pourcentage de la superficie totale des emprises à entretenir, ces résultats sont :

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Superficie traitée mécaniquement	7.8%	6.8%	8.2%	9.5%	10.5%	11.3%
Superficie traitée sélectivement à l'aide de phytocides	0.4%	0.5%	0.6%	1.1%	1.0%	0.7%
Total traité	8.2%	7.3%	8.8%	10.5%	11.4%	12.0%
Période de récurrence	12.1	13.7	11.3	9.5	8.8	8.3

À la lumière de ces données, le RNCREQ constate que sur la période s'étendant de 2018 à 2023, soit une période de six ans :

- Le pourcentage traité mécaniquement a augmenté, de 7,8% à 11,3%;
- Le pourcentage traité sélectivement à l'aide de phytocides a aussi augmenté, de 0,4% à 1,1% en 2021, mais a ensuite diminué à 0,7% en 2023; et
- Le pourcentage traité par l'une ou l'autre des deux méthodes a augmenté de 8,2% à 12%;

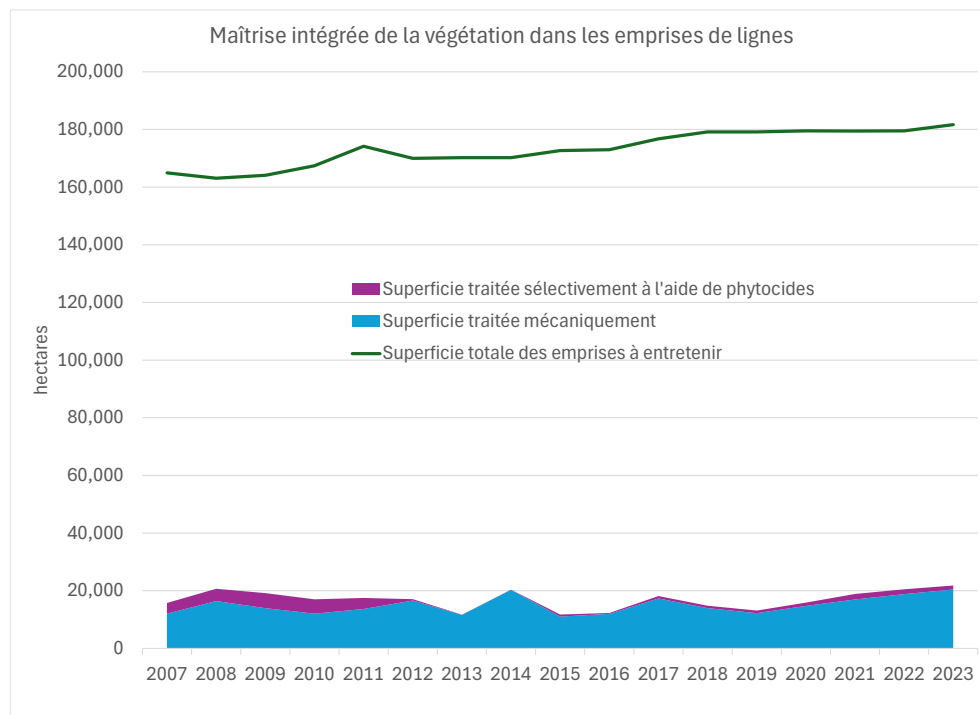
¹³ Id, p. 9.

- La période de récurrence, correspondant à la durée à l'intérieure de laquelle 100% des emprises à entretenir sont traitées est passée de 12.1 ans en 2018 à 8,3 ans 2023. En d'autres mots, il y a eu une diminution significative (-33%) de la période à l'intérieure de laquelle l'ensemble du territoire serait traité.

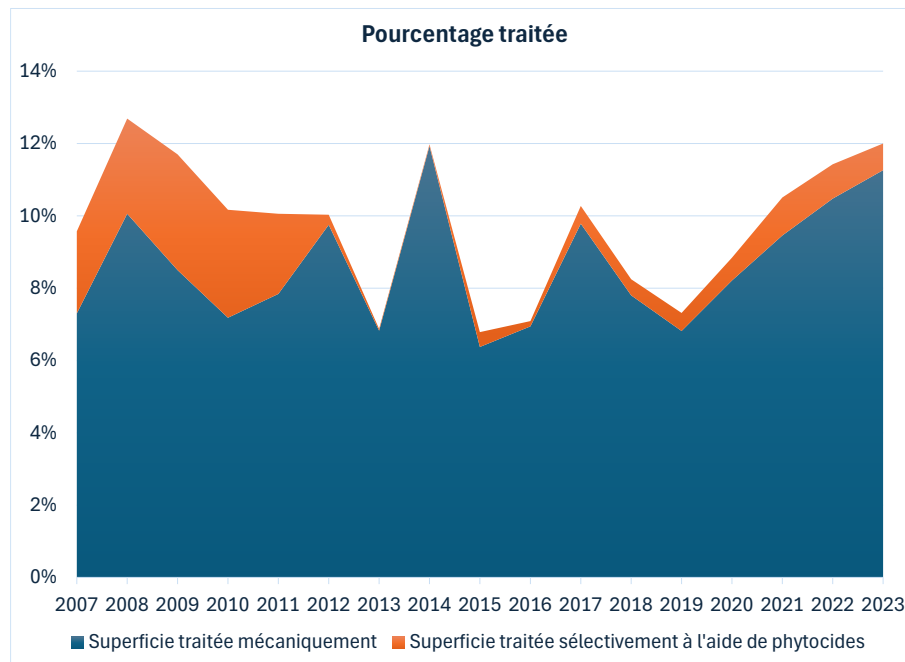
Qu'est-ce que ces données signifient? Ce n'est pas évident... Déjà, cette difficulté de tirer des conclusions constitue en soi une indication que les indicateurs ont besoin d'être améliorés.

Rappelons que selon le commentaire du Transporteur cité plus haut, il semble que l'objectif soit de traiter le plus d'hectares possible chaque année. D'autre part, le Transporteur ne le dit pas expressément, mais il semble y avoir un objectif implicite de le faire avec des moyens mécaniques plutôt que chimiques.

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution des moyens employés pour traiter la végétation depuis 2007.



Pour mieux cerner la distinction entre les deux méthodes, le graphique suivant montre le pourcentage de la superficie à entretenir, selon la méthode utilisée.



On note effectivement une réduction importante de l'utilisation des phytocides à partir de 2011. Nous ne sommes toutefois pas en mesure de savoir si (ou dans quelle mesure) les indicateurs ont contribué à ce changement.

On constate aussi que le pourcentage traité chaque année a varié entre environ 6% et 12% des superficies à entretenir. Or, si l'on divise la superficie à entretenir par la superficie traitée chaque année, on obtient une période de récurrence qui varie entre un maximum de 14,7 ans (en 2015) à un minimum de 8,3 ans (en 2023).

4. Modifications proposées par le RNCREQ

L'analyse qui précède mène le RNCREQ à proposer les modifications qui suivent.

4.1 Énoncer les objectifs poursuivis par les IPE du Transporteur

Comme déjà mentionné ci-avant, les objectifs poursuivis par les IPE du Transporteur ne sont pas clairement exprimés.

On peut inférer que plus il y a de superficies traitées, plus cela améliore la fiabilité du réseau. Si tel est bien le cas, il y aurait tout de même lieu de l'exprimer clairement. Cela dit, un tel énoncé n'indiquerait toutefois pas comment la distinction entre « Superficie traitée mécaniquement » et « Superficie traitée sélectivement à l'aide de phytocides » contribue à améliorer la qualité de l'environnement ou la fiabilité du réseau.

Dans ces circonstances, le RNCREQ soumet que les objectifs poursuivis par les IPE du Transporteur devraient être énoncés plus clairement dans sa documentation.

4.2 Retirer « Superficie traitée mécaniquement et sélectivement à l'aide de phytocides »

Comme seconde modification, nous suggérons de retirer l'indicateur « Superficie traitée mécaniquement et sélectivement à l'aide de phytocides » puisque celui-ci n'a pas d'utilité. En effet, cet indicateur n'apporte rien si ce n'est un cumul des indicateurs « Superficie traitée mécaniquement » et « Superficie traitée sélectivement à l'aide de phytocides ».

4.3 Compléter l'indicateur « Superficie totale des emprises à entretenir »

Ensuite, nous suggérons de compléter l'indicateur « Superficie totale des emprises de lignes à entretenir » en le contextualisant d'une part avec la superficie totale des emprises à entretenir et d'autre part avec la superficie des emprises qui est entretenue par des tiers.

En effet, nous estimons qu'il est nécessaire de contextualiser cet indicateur puisque selon notre compréhension il exclue les superficies qui ne requièrent pas d'entretien par Hydro-Québec, soit en raison de leur géographie, soit parce qu'elles sont utilisées pour le pâturage ou à d'autres fins agricoles.

Nous proposons donc de préciser l'indicateur en indiquant qu'il s'agit de la « Superficie totale des emprises de lignes à entretenir **par Hydro-Québec** », et de le compléter en indiquant, comme point de référence, la superficie totale des emprises de ligne.

Cette superficie totale se divise en trois grandes catégories :

1. Superficie des emprises de ligne qui ne requiert pas d'entretien
2. Superficie des emprises de lignes entretenue par des tiers
3. Superficie totale des emprises de lignes à entretenir par Hydro-Québec

La première catégorie consiste des superficies qui ne requièrent pas d'entretien en raison de leur géographie (p. ex., des terrains rocheux). Contrairement aux autres catégories, celle-ci ne requiert pas d'indicateur.

La deuxième catégorie inclut notamment les superficies utilisées pour le pâturage ou l'agriculture, ainsi que d'autres usages. D'un point de vue social et écologique, utiliser une

superficie d'emprise de ligne pour le pâturage ou l'agriculture est de loin la meilleure situation. C'est une façon de maîtriser la végétation qui réduit les coûts du Transporteur et qui crée des bénéfices pour la société, et qui devrait donc être favorisée. Or, le libellé des indicateurs actuels rend ces superficies totalement invisibles, en les excluant des « superficies à traiter ». L'ajout de cet indicateur créera un incitatif pour favoriser ce type d'aménagement, d'autant plus que le Transporteur détient déjà certainement cette information puisqu'il sait quel type d'aménagement se trouve sur ses emprises de lignes et s'il lui revient ou non d'en faire l'entretien à ces endroits.

Finalement, la troisième catégorie consiste en des superficies à entretenir par Hydro-Québec, qui se divise elle-même entre les superficies à traiter mécaniquement et celles à traiter sélectivement par phytocides. Ici, les indicateurs consistent en des hectares traités chaque année.

Le RNCREQ estime que les changements proposés ci-avant aux indicateurs de performance sont faciles à intégrer et sont utiles. La contextualisation des superficies à être traitées par Hydro-Québec donnera un meilleur aperçu de la performance réalisée à cet égard, particulièrement quant à l'objectif de réduire les superficies à entretenir par le Transporteur au profit de superficies à être entretenues par des tiers.

4.4 Présentation des indicateurs

En complément des points précédents, nous proposons une présentation plus visuelle de ces indicateurs de performance. En effet, ceux-ci pourraient être présentés comme suit dans la documentation du Transporteur :

- « Superficie totale des emprises de ligne »
 - « Superficie des emprises de lignes entretenue par des tiers »
 - « Superficie totale des emprises de lignes à entretenir par Hydro-Québec »
 - Superficie traitée mécaniquement
 - Superficie traitée sélectivement à l'aide de phytocides

4.5 Indicateurs de performance du Distributeur en matière de MIV

En terminant, nous recommandons que le Distributeur se dote d'indicateurs de performance en matière de MIV au même titre que le Transporteur, mais avec les adaptations nécessaires.

En effet, comme nous l'avons déjà mentionné, nous n'avons pas retracé d'indicateurs de performance en matière de MIV pour le Distributeur. Pourtant, celui-ci fait certainement un entretien de la végétation à l'intérieur de son réseau de Distribution.

Dans le cadre des présentes, le RNCREQ se garde de s'aventurer à proposer de tels indicateurs qui seraient applicables au Distributeur. Cela dit, il invite la Régie à demander au Distributeur d'en proposer.

5. Recommandations

Conformément à ce qui précède, nous recommandons de remplacer les indicateurs environnementaux du Transporteur en matière de Maîtrise intégrée de la végétation dans les emprises de lignes comme suit :

Indicateurs environnementaux	
<u>Maîtrise intégrée de la végétation dans les emprises de lignes</u>	
• Superficie totale des emprises de ligne	Hectares
○ Superficie des emprises de lignes entretenue par des tiers	Hectares
○ Superficie totale des emprises de lignes à entretenir par Hydro-Québec	Hectares
▪ Superficie traitée mécaniquement	Hectares
▪ Superficie traitée sélectivement à l'aide de phytocides	Hectares

Le RNCREQ recommande également à la Régie qu'elle demande au Transporteur de préciser les objectifs poursuivis par ses IPE, et tant par rapport à l'amélioration de la fiabilité du réseau que par rapport à l'amélioration de la qualité de l'environnement.

Enfin, le RNCREQ recommande à la Régie qu'elle demande au Distributeur de proposer des Indicateurs de performance en matière de Maîtrise intégrée de la végétation qui lui seraient propres.