

La prise en compte des bénéfices
non énergétiques dans la pratique réglementaire
au Québec, au Canada et aux États-Unis | Colloque 2021

Faits saillants et sommaires des allocutions et présentations

Cette publication a été réalisée par le Secrétariat et la Direction des communications de la Régie de l'énergie.

Graphisme

Direction des communications

La publication est accessible [en ligne](#).

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2022

ISBN : 978-2-550-91595-9

Table des matières

Introduction.....	5
Sommaire des allocutions et des présentations.....	6
Mot de bienvenue de M. Jocelin Dumas, Président de la Régie de l'énergie.....	6
Allocution du ministre Jonatan Julien, Ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles.....	7
Présentation du Rapport Dunsky : Orientations sur la prise en compte dans la pratique réglementaire.....	8
PANEL 1 VISION.....	10
Présentation de M. Philippe Bourke, Président du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) : Concilier économie et écologie.....	11
Présentation de M. Peter Basset, Président de Services de Performance Énergétique.....	12
Présentation de M. François Crémet, Directeur principal, Investissement durable Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ).....	13
Présentation de M. Sydney Ribaux, Directeur du Bureau de la transition écologique et de la résilience à la Ville de Montréal.....	14
PRÉSENTATION DE M. JÉRÔME DUPRAS, Professeur au Département des sciences naturelles de l'Université du Québec en Outaouais (UQO) : Perspectives du Québec sur la transition écologique	15
PANEL 2 EXPLORATION	18
Présentation de M. Alain Webster, Professeur à l'Université de Sherbrooke : Quelle est la valeur économique attribuée aux écosystèmes et aménagements ?	19
Présentation de Mme Laure Waridel, Professeure associée à l'Institut des sciences de l'environnement de l'Université du Québec à Montréal (UQAM).....	21

Présentation de Mme Marie-Andrée Caron, Professeure titulaire au département des sciences comptables de l'École des sciences de la gestion (ESG) de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) : Valeur sociale des infrastructures économiques : intégration des Bénéfices non financiers (BNF).....	23
PANEL 3 INTÉGRATION	26
Présentation de M. Jean-Yves Benoit, Directeur général de la Règlementation carbone et des données d'émission au Ministère de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques (MELCC)	27
Présentation de M. Christophe Krolik, Professeur agrégé à la faculté de droit de l'Université Laval : Les bénéfices sociaux et environnementaux dans les réseaux autonomes du Nunavik.....	30
Présentation de M ^{es} Suzanne Comtois et Patrick Mignault, Université de Sherbrooke : Encadrement juridique de la prise en compte des bénéfices non énergétiques (BNÉ) dans les travaux de la Régie.....	35
Présentation de M. Pierre-Olivier Pineau, HEC Montréal : L'énergie ne sert que des bénéfices non énergétiques : Le comprendre accélérera la transition	39
Conclusion de M. Jocelin Dumas, Président de la Régie de l'énergie.....	43

Introduction

Le 17 septembre 2021, la Régie de l'énergie du Québec (la Régie) a tenu, à Montréal, en formule hybride, le Colloque 2021 portant sur la prise en compte des bénéfices non énergétiques dans la pratique règlementaire au Québec, au Canada et aux États-Unis.

Ce premier colloque fait suite à l'adoption, par la Régie, d'une nouvelle vision dans son Plan stratégique 2020-2025 de contribuer à la transition énergétique. Une des orientations contenues à ce plan stratégique est que la Régie anime la réflexion collective des acteurs du secteur autour des grands enjeux énergétiques.

Le Colloque 2021 s'inscrit dans cette orientation et a connu un vif succès en réunissant **15 conférenciers et 318 participants**, dont 258 en ligne et une soixantaine en personne à Montréal.

Il s'agit du premier d'une longue série de colloques ou forums qui seront organisés par la Régie afin de faire évoluer la réglementation de l'énergie au Québec en lien avec la transition énergétique.

Sommaire des allocutions et des présentations¹

Mot de bienvenue de M. Jocelin Dumas, Président de la Régie de l'énergie

L'organisation de ce colloque s'inscrit dans le plan stratégique 2020-2025 de la Régie qui s'est donnée comme mission de contribuer à la transition énergétique.

La Régie a choisi deux moyens de participer à la transition énergétique :

- Animer la réflexion collective des acteurs du secteur autour des grands enjeux.
- Adapter et actualiser ses cadres d'analyse dans le traitement des dossiers règlementaires.

Ce colloque est le fruit d'une réflexion amorcée dans le cadre du dossier [R-4043-2018](#) portant sur le Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétique du Québec 2018-2023.

- La Régie y avait exprimé l'avis que, dans le contexte de la politique énergétique, une réflexion générale sur les tests économiques à appliquer pour évaluer les programmes d'efficacité énergétique était nécessaire.
- Depuis ce temps, des changements importants ont été apportés dans la gouvernance des organisations qui sont impliquées dans l'intervention énergétique et certaines responsabilités ont changé de mains.

Le champ d'application de la prise en compte des bénéfices non énergétiques (BNÉ) ne se limite pas aux programmes d'efficacité énergétique et peut couvrir à peu près tout l'éventail de la juridiction de la Régie. La préoccupation de la Régie, telle que formulée en 2019, demeure tout à fait pertinente.

Que pouvons-nous faire pour mieux incorporer les BNÉ dans nos choix et nos prises de décision?

- La Régie a formé un comité interne afin d'examiner les meilleures pratiques et a aussi eu recours aux services de la firme Dunsky afin d'examiner la question.
- La tenue d'un colloque est tout à fait appropriée afin de poursuivre la réflexion avec l'ensemble des acteurs intéressés par le sujet.
- Un organisme de régulation économique comme la Régie se doit d'adopter des principes qui soient connus de tous, transparents et cohérents avec la *Loi sur la Régie de l'énergie* qui encadre la réglementation d'énergie au Québec. Ceci est précisé à l'article 5 de cette loi par la prise en compte du développement durable et des politiques gouvernementales. Le colloque 2021 permettra de franchir un pas important vers l'atteinte de cet objectif.

¹ Les questions et commentaires ne sont pas inclus dans le présent résumé. Suivez [cet hyperlien](#) pour vous rendre vers la vidéo sur le canal YouTube de la Régie contenant toutes les présentations.

Allocution du ministre Jonatan Julien, Ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles

Le ministre Julien rappelle que la Régie de l'énergie rend des décisions dans un contexte où il faut réconcilier un ensemble d'éléments : des tarifs adéquats, la prise en compte des considérations sociales et environnementales et la dimension économique.

Énergie et développement durable sont indissociables.

Les décisions à la Régie sont prises en tenant compte des décisions des régulateurs au Canada et aux États-Unis.

La Régie anime les discussions avec les grands « joueurs de l'énergie » au Québec.

Il y a différents facteurs à prendre en compte dans l'analyse des dossiers par la Régie, dont la production locale, la production autonome, la sécurité des approvisionnements et la diminution de la facture.

Dans le contexte de la priorité accordée par le gouvernement à la lutte aux changements climatiques et de l'accélération de la transition énergétique, incluant le Plan pour une économie verte (PEV), la réponse doit être élaborée et mise en place dans une approche de complémentarité.

La politique énergétique du gouvernement (incluant le PEV) est au cœur de la lutte aux changements climatiques.

Présentation du Rapport Dunsky : Orientations sur la prise en compte dans la pratique réglementaire

Dans sa présentation, M. Philippe Dunsky a discuté de la prise en compte des BNÉ en Amérique du Nord et au Québec.

Depuis la publication du rapport préparé pour la Régie de l'énergie, la situation a évolué en ce que de plus en plus d'états et de juridictions intègrent les BNÉ dans leur prise de décision.

- Il est important d'aller là où seront les priorités et non pas où elles sont en ce moment. (« Ne pas patiner vers là où est la rondelle mais bien vers là où la rondelle s'en va »).

M. Dunsky a fait un sondage auprès de l'audience concernant l'importance du défi des changements climatiques et sur le prix à donner aux émissions de CO₂.

La prise en compte des BNÉ doit se baser sur un équilibre entre les éléments à inclure dans l'évaluation et l'alignement avec les priorités et objectifs gouvernementaux.

Ces notions s'appliquent, notamment, à l'évaluation des programmes d'efficacité énergétique qui repose sur l'utilisation d'un Test du coût total des ressources (TCTR).

- Afin de tenir compte des BNÉ, il y a lieu d'inclure davantage d'éléments dans le TCTR.
- Notamment, les coûts pour la société doivent être inclus aux coûts des participants et des distributeurs.
- Il faut aussi inclure dans le calcul des bénéfices, les BNÉ pour la société aux bénéfices des participants et des distributeurs.

La définition des BNÉ inclut le confort, la santé, l'équité, le développement économique.

- Bien que ces BNÉ puissent être inclus dans les calculs, il est nécessaire de maintenir un équilibre et d'éviter les biais.
- Si on omet de prendre en compte l'ensemble des bénéfices, et plus particulièrement les BNÉ des participants, le TCTR aura un biais de non-rentabilité.

Les BNÉ et les externalités ont beaucoup en commun mais sont différents :

- Les externalités sont des BNÉ, mais tous les BNÉ ne sont pas des externalités.
- Les externalités sont caractérisées par le fait que la transaction entre deux personnes ou organisations a un effet sur une troisième personne ou organisation qui ne prend pas part à la transaction et qui ne reçoit pas de compensation.

Certains BNÉ sont des externalités positives, lorsque les bénéfiques ne sont pas capturés directement par les participants aux programmes d'efficacité énergétique.

Certains autres BNÉ ne sont pas des externalités et sont capturés par le participant ou par la compagnie d'énergie. Dans le cas du participant, par exemple, les BNÉ peuvent inclure du confort ou de la productivité additionnelle provenant d'une mesure d'efficacité énergétique, ou même un sentiment de contrôle par rapport à son environnement immédiat.

Le régisseur a la discrétion de tenir compte et la capacité de faire les arbitrages entre les questions qui lui sont posées et l'intérêt public.

Quels sont les BNÉ à inclure dans l'évaluation ?

- Par exemple : la gouvernance, l'acceptabilité sociale, les besoins des consommateurs, les politiques gouvernementales, le développement durable.

Comment inclure ces BNÉ aux évaluations ?

- Ne pas essayer de tout calculer, c'est inefficace.
- Il faut déterminer les BNÉ les plus importants selon les programmes (résidentiels, industriels).
- Il faut prioriser et investir du temps pour établir une valeur.
- Deux mots : efficacité et priorisation dans le calcul des BNÉ.
- Ne rien oublier de matériel.
- Dans un processus de réglementation économique, il y a une habitude de tout chiffrer (attribuer une valeur).

Finalement, ne pas oublier que l'incertitude demeure un élément présent.

Note : Le Rapport Dunsky explique comment intégrer les BNÉ (section 3) et présente des exemples d'intégration des BNÉ (section 4) ainsi que des exemples d'application aux différents types de dossiers de la Régie (section 5.8).

PANEL 1 | VISION

La prise en compte des BNÉ au Québec : différentes perspectives opérationnelles

Présentation de M. Philippe Bourke, Président du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)	11
Présentation de M. Peter Basset, Président de Services de Performance Énergétique	12
Présentation de M. François Crémet, Directeur principal, Investissement durable Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ)	13
Présentation de M. Sydney Ribaux, Directeur du Bureau de la transition écologique et de la résilience à la Ville de Montréal	14

[Présentation de M. Philippe Bourke](#),
Président du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)

Concilier économie et écologie

[Lors de sa présentation, M. Bourke](#) a expliqué que le BAPE travaille à concilier écologie et économie en tenant compte des dimensions du développement durable : Société, Écologie et Économie.

- Dans les 191 rapports examinés, 757 avis, constats et recommandations portent directement sur des questions économiques, dont 230 sur l'énergie.
- Dans plus de 50 % des rapports examinés, une portion de l'analyse examine des formes de compensation lorsqu'un projet perturbe un milieu de vie ou affecte d'autres activités économiques dans son milieu d'accueil.

Le point central est de donner une valeur aux externalités.

M. Bourke a expliqué qu'en matière d'évaluation environnementale l'analyse avantage-coût est importante car elle permet de :

- Valider si les bénéfices surpassent les inconvénients.
- Comparer des projets ou des variantes afin de déterminer l'option la plus rentable économiquement pour la société.

En général, les préoccupations écologiques ne font pas la différence par rapport aux préoccupations économiques, ce qui représente une absurdité.

Présentation de M. Peter Basset, Président de Services de Performance Énergétique

Comptant 38 années d'expérience et spécialisation en efficacité énergétique et gestion de l'énergie au Canada et dans d'autres pays, [M. Basset lors de sa présentation](#) a expliqué quels sont les BNÉ du point de vue des entreprises et des organisations.

En plus de la réduction de la consommation d'énergie et des émissions, les BNÉ apparaissent sous forme de capacité organisationnelle lors de la mise en place de systèmes de gestion de l'énergie. La capacité organisationnelle d'une entreprise avec un système de gestion de l'énergie représente un BNÉ.

De plus en plus, de grands utilisateurs d'énergie (les participants industriels, institutionnels et commerciaux) établissent des cibles et des plans pour la réduction des émissions de GES.

- Ces participants ont clairement des BNÉ associés à leurs activités dans les programmes d'efficacité énergétique.

Il existe de plus en plus des programmes d'efficacité énergétique qui favorisent le développement des capacités organisationnelles pour la gestion de l'énergie.

Cette capacité organisationnelle apporte une valeur en matière de BNÉ, en plus des économies d'énergie.

L'amélioration de la capacité organisationnelle des entreprises et organisations dans la gestion de l'énergie est critique pour atteindre les objectifs de la politique énergétique du gouvernement du Québec.

Présentation de M. François Crémet,
Directeur principal, Investissement durable Caisse de dépôt et
placement du Québec (CDPQ)

Lors de sa présentation, M. Crémet a expliqué l'approche en matière d'investissement durable qui est présente dans les activités de la CDPQ.

Dans le but de contribuer à l'économie sur le long terme, la CDPQ a élaboré une stratégie d'investissement durable qui englobe la totalité de ses activités et de son portefeuille.

La CDPQ appuie ses entreprises en portefeuille dans la création de valeur durable en misant sur des occasions d'affaires porteuses de croissance et de performance à long terme.

La CDPQ utilise plusieurs leviers d'influence de manière rigoureuse et structurée et favorise la performance et un alignement durable. Les priorités en matière d'investissement durable sont : les changements climatiques, l'équité, la diversité et l'inclusion ainsi que la gouvernance.

4 piliers à la stratégie de la CDPQ :

- Prendre en compte le facteur climatique dans chacune des décisions d'investissement.
- Augmenter les investissements sobres en carbone de 80 % entre 2017 et 2020.
- Réduire l'intensité carbone de 25 % par dollar investi entre 2017 et 2025.
- Exercer un leadership renforcé en matière climatique auprès de l'industrie et de ses sociétés en portefeuille.

En matière de résultats, en 2020, la CDPQ a dépassé les cibles qu'elle s'était fixées lors du dévoilement de sa stratégie climatique.

- Une augmentation marquée de ses investissements sobres en carbone et une réduction importante de l'intensité carbone de son portefeuille par rapport à 2017.

Présentation de M. Sydney Ribaux, Directeur du Bureau de la transition écologique et de la résilience à la Ville de Montréal

Lors de sa présentation, M. Ribaux a partagé quelques réflexions et les travaux en cours à la Ville de Montréal. Pour ce qui est de l'approche pour intégrer les objectifs sociaux et climatiques dans la prise de décision à la Ville, il a expliqué qu'un tel processus peut devenir complexe très rapidement. Une autre approche peut consister à dire oui ou non.

- Par exemple, lors de la mise en place de l'obligation d'installer des ceintures de sécurité dans les automobiles, il n'y a pas eu d'analyse à chaque fois qu'une automobile est construite. Le gouvernement a intégré ces obligations.
- Un autre exemple est l'obligation d'avoir deux sorties à un immeuble pour évacuer en cas d'urgence.
- Un dernier exemple, avec la pandémie de COVID-19, il n'y a pas eu beaucoup de questions posées pour savoir si le gouvernement sauve des vies.

Le plan climat 2020-2030 de la Ville vise à réduire les émissions de GES de 55 % et à atteindre la carboneutralité en 2050, soit se rendre à 0 émission. Malgré les possibles débats, il faut arriver à avoir des projets à 0 émission.

La Ville de Montréal n'est pas une organisation simple à transformer :

- 19 arrondissements, 20 conseils municipaux avec leurs pouvoirs dans la loi qui prennent des décisions, 28 000 employés qui desservent presque 2 000 000 de personnes.
- Des responsabilités qui touchent aux 15 municipalités sur l'île qui ne font pas partie de la Ville de Montréal. C'est un budget annuel de 6 G\$.

Depuis quelques semaines, le Bureau² a mis en place un test climat en deux étapes qui est requis pour toutes les décisions du Conseil exécutif ou du Conseil municipal.

- Étape 1 : pour chaque dossier, évaluation de l'impact en matière d'émissions de GES (avec des volets énergétique et adaptation).
- Étape 2 : est-ce que ce projet nous empêche d'atteindre la cible de 2050 et la carboneutralité des opérations de la ville en 2040 ?

Il faut se poser ces questions pour les projets d'infrastructure qui seront en place à long terme. Tout projet doit passer, pour l'instant, par l'étape 1.

² [Selon le site Internet de la Ville de Montréal](#), le Bureau de la transition écologique et de la résilience à la ville de Montréal s'assure que la Ville de Montréal transforme ses façons de faire et augmente sa résilience face aux enjeux environnementaux comme la crise climatique et la perte de la biodiversité. Le Bureau cultive une approche axée sur la transition écologique équitable et sur la résilience en proposant des directives, politiques et règlements ainsi que des mesures budgétaires et fiscales.

PRÉSENTATION

M. Jérôme Dupras, Professeur au Département des sciences naturelles de l'Université du Québec en Outaouais (UQO) : Perspectives du Québec sur la transition écologique

[Lors de sa présentation, M. Dupras](#) a fait état de certains constats et faits sur la transition écologique au Québec.

Les années 1970 ont donné naissance au mouvement environnemental contemporain qui a amorcé la remise en question de la façon dont nos ressources sont gérées et des limites à la croissance.

- Dans les années 1970, il y a eu les premiers balbutiements et un engagement sérieux en matière d'environnement avec l'adoption de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (1972) et de la *Loi sur la protection du territoire agricole* (1978).

Après 50 ans, si on pose un diagnostic, est-ce que nos efforts ont porté fruit ?

- Malheureusement, du point de vue des changements climatiques, nous sommes sortis de la fourchette historique.

- Une reconstitution sur 800 000 ans des cycles des taux de concentration CO₂ et des températures indique une accélération et une hausse marquée depuis 30 ans.

L’empreinte, le construit humain (ensemble des routes, bâtiments, plastique produit, etc.) pèse plus lourd que l’ensemble de la nature (animaux, insectes, forêts des écosystèmes), ce qui démontre à quel point l’humain a une emprise sur la planète.

Notre santé et notre bien-être sont intimement liés à la santé des écosystèmes.

En raison des perturbations et changements globaux, il y a des impacts majeurs découlant de l’utilisation des terres/mers, de l’exploitation, du climat, des espèces invasives et de la pollution.

- 75 % des écosystèmes terrestres + 66 % des écosystèmes marins sont “sévèrement altérés”.
- Jusqu’à 1 million d’espèces sont menacées.

Il faut être conscients de cette situation et envisager notre avenir en termes d’impacts et d’adaptation.

Les changements observés sont problématiques, la progression ne sera pas linéaire, il y a des points de bascule, des points d’irréversibilité. On ne pourra pas calquer l’avenir sur le passé.

D’ici la fin de ce siècle, on anticipe que 5 milliards de personnes sur la planète auront un accès fragilisé à l’agriculture et à leur alimentation, que 4,5 milliards de personnes auront un accès fragilisé à l’eau potable et qu’il y aura 200 millions de réfugiés climatiques.

La situation est telle que le Forum économique de Davos 2020 a reconnu le problème.

- Pour une première fois dans l’histoire, les problèmes environnementaux représentent les cinq premiers risques qui menacent l’humanité et les systèmes économiques :
 - 1) Les phénomènes météorologiques extrêmes,
 - 2) l’échec de l’action climatique,
 - 3) les catastrophes naturelles,
 - 4) la perte de biodiversité, et
 - 5) les catastrophes environnementales causées par l’être humain.
- Malgré la préoccupation nécessaire pour lutter contre la COVID-19, nous ne pouvons pas attendre que la pandémie passe pour réduire rapidement les émissions.

Comment opérationnaliser une transition écologique pour le Québec ?

- Réduire massivement nos émissions :
 - Accélérer les technologies sobres en carbone, et
 - Agir pour réduire les demandes.

- Capturer et séquestrer le carbone
- La valeur des forêts urbaines du Canada
- La valeur économique des milieux humides.

De nombreux exemples d'informations et illustrations de pratiques et stratégies :

- Dasgupta Review on economics of biodiversity : Ecological connectivity index
- Aires protégées
- Exemple Mouvement Ceinture verte : Protection, Corridors naturels, Sensibilisation et mobilisation citoyenne, Verdissement et reboisement, Accessibilité aux milieux naturels, Pratiques agroalimentaires, Foresterie durable
- Agriculture durable
- Inclusion de la valeur écosystémique dans la prise de décision au niveau fédéral aux États-Unis

L'effondrement de la biodiversité dépassera l'impact des changements climatiques, l'impact de la récession et l'impact de la COVID-19.

PANEL 2 | EXPLORATION

Quatre visions sur un enjeu important : Quelle valeur économique attribuer aux écosystèmes et à un aménagement durable du territoire

Présentation de M. Alain Webster,
Professeur à l'Université de Sherbrooke 19

Présentation de Mme Laure Waridel,
Professeure associée à l'Institut des sciences de l'environnement de l'UQAM 21

Présentation de Mme Marie-Andrée Caron,
Professeure titulaire au département des sciences comptables de l'École des sciences de la
gestion (ESG) de l'UQAM 23

[Présentation de M. Alain Webster](#),
Professeur à l'Université de Sherbrooke

Quelle est la valeur économique attribuée aux écosystèmes et aménagement ?

[Dans sa présentation, M. Webster](#) explique qu'il est important d'accorder une valeur aux écosystèmes.

Selon l'Étude de l'économie des écosystèmes et de la biodiversité de 2010 :

- Les valeurs de la nature varient en fonction des circonstances écologiques et biophysiques, ainsi que du contexte social, économique et culturel. On ne mesure pas une valeur intrinsèque et absolue, mais une valeur variable.
- Pour obtenir une image d'ensemble complète de l'économie, il faut se rappeler qu'il s'agit de valeurs intangibles (et non des valeurs marchandes), qui reflètent la volonté d'une société de payer afin de préserver des espèces ou des paysages, ou de protéger des ressources communes et qui doivent être analysées.
- L'évaluation permet de recalibrer la boussole économique défectueuse qui nous a menés à des décisions préjudiciables à la fois à notre bien-être actuel et à celui des générations futures (des pertes de bien commun).

L'évaluation monétaire de l'environnement

- Démarche interdisciplinaire afin de transposer en termes économiques des modifications physiques.
- On ajoute une dimension économique à une évaluation écologique. Il n'y a pas de valeur sur le marché pour les dommages. On a tendance à associer cette absence de prix de marché à une absence de valeur.
- La somme de la Valeur d'usage, de la Valeur d'option et de la Valeur de non-usage représente la valeur économique totale de l'environnement.
- Les différentes méthodes de mesure de ces valeurs reflètent généralement les préférences des individus pour une ressource.
- Une démarche d'évaluation se transpose entre autres par l'analyse coûts-bénéfices (comparaison du coût marginal des dommages au coût marginal des mesures de réduction).

La prise en compte du climat

- La question climatique constitue l'un des plus grands défis de l'histoire de l'humanité. Il s'agit d'un enjeu existentiel par l'ampleur des enjeux environnementaux, sociaux et économiques.
- La capacité d'émettre des gaz à effet de serre (GES) étant limitée, il y a une nouvelle contrainte physique réelle et absolue à nos stratégies de développement. Pour avoir entre 50 % et 67 % de chance de réussir à atteindre l'objectif de 1,5 degré de réchauffement, il ne faut pas dépasser 400 gigatonnes de CO₂. De plus, il faut non seulement être carboneutre d'ici 2050, mais le total des émissions ne doit pas excéder ce montant. Le budget carbone est limité.
- Pour atteindre ces objectifs : il faut une réduction massive de l'ensemble de la demande pour l'énergie fossile : 90 % du charbon 75 % du pétrole, 55 % du gaz naturel, au minimum, si on est capable de séquestrer le reste.

Objectif climatique à atteindre : la carboneutralité

L'approche coûts-efficacité permet de définir une valeur d'action pour le climat : quel est le coût afin d'atteindre cet objectif de neutralité carbone en 2050 ? Cette approche permet d'identifier les actions à adopter afin de réduire les émissions.

[Les travaux de la Commission Quinet \(2019\)](#) illustrent ce type de scénario de réflexion. On identifie l'ensemble des actions possibles, on en évalue le coût et on commence en appliquant les actions les moins coûteuses.

- Par exemple, toute action qui coûte moins de 250 euros par tonne de réduction devrait être mise de l'avant. Cette approche permet de trouver une trajectoire pour nos actions.

Il faut demeurer réaliste: il reste à mettre en place une véritable volonté politique.

En conclusion, il faut internaliser les bénéfices collectifs de la réduction des émissions de GES, réfléchir à ce que la Régie peut faire et surtout comment elle va contribuer à le faire afin qu'elle puisse intégrer la prise en compte de long terme de cette question d'une saine gouvernance dans une perspective de recherche du bien commun.

Présentation de Mme Laure Waridel,
Professeure associée à l'Institut des sciences de l'environnement
de l'Université du Québec à Montréal (UQAM)

Dans sa présentation, Mme Waridel, explique que même si un sentiment d'éco-anxiété nous habite, il faut parler d'éco-lucidité. Il ne s'agit pas d'un phénomène ressenti de manière individuelle. Il faut se mobiliser et trouver le moyen de transposer cette émotion négative en actions positives. Il faut passer de l'Éco-anxiété à l'Éco-lucidité.

L'air qu'on respire et l'oxygène nécessaire à la vie existent en raison du travail des écosystèmes.

- Pour l'instant l'air est encore gratuit. Mais la manière dont on habite la planète et la manière dont fonctionne le système économique actuellement mettent en péril l'air que l'on respire et le climat de la planète, qui sont grandement menacés.

Le contexte de la pandémie provoque une réflexion sur la valeur de certaines choses comme la santé, notre bien-être et notre liberté de circuler, que l'on tenait pour acquises.

- Ceci amène à une prise de conscience. Il s'agit d'une occasion de réfléchir à ce à quoi on accorde une valeur et la manière d'en tenir compte davantage pour prendre de meilleures décisions.

Des rapports parlent d'alerte rouge pour l'humanité et d'un besoin d'actions radicales immédiates afin d'éviter le réchauffement global de plus de 1,5 degré.

Des réductions des GES importantes sont donc requises afin de limiter le réchauffement climatique de 1,5 à 2 degrés.

Ces actions auront un impact sur la société et vont transformer l'économie. Nous sommes dans un système qui a externalisé les coûts environnementaux et sociaux :

- La rentabilité et l'efficacité se basent sur l'indicateur qu'est le prix qui ne tient pas compte des coûts environnementaux et sociaux.
- Ceci mène à faire des choix ayant une plus grande empreinte écologique et des coûts sociaux et en santé qui n'apparaissent pas dans le prix.
- Les décisions ne sont pas orientées de façons adéquate.

Le Canada n'a pas atteint ses cibles de réductions de GES, malgré les engagements pris et les cibles établies.

Quelle valeur économique attribuer aux écosystèmes et à un aménagement durable du territoire ?

- Il faut une réflexion plus large, sur la notion de la valeur économique.
- Il y a les composantes monétaires, quantifiables (la pointe de l'iceberg) représentées par les différentes dimensions privée, publique et sociale des économies. Il y a également les

composantes moins quantifiables (sous la pointe de l'iceberg), représentées par la culture, la solidarité, la nature, le bien-être et l'empathie pour n'en nommer que quelques-uns.

- Il faut modifier les règles et modifier les mécanismes. Les facteurs qui influencent nos choix ont une composante monétaire et sont aussi influencés par la raison et les composantes affectives. Nos choix doivent générer la plus petite empreinte environnementale.

L'internalisation des coûts environnementaux et sociaux est incontournable :

- Il faut faire attention aux effets rebonds (déplacements d'externalités environnementales).
- Il faut aussi tenir compte de l'ensemble du cycle de vie pour éviter de déplacer les problèmes d'un pays à l'autre ou de créer des problèmes dans d'autres secteurs. Il faut prendre des décisions éclairées sur le plan social et environnemental.
- La notion d'équité sociale est essentielle afin d'avoir l'adhésion de la population. Exemple des Gilets jaunes en France : les gens à faible revenu voyaient leurs coûts de chauffage augmenter alors que le carburant des jets des ultra-riches n'était pas taxé.
- Un travail d'éducation important est à faire si on veut modifier les règles économiques afin d'augmenter les prix et respecter les limites des écosystèmes. Les mesures mises en places ne doivent pas l'être au détriment des personnes les plus vulnérables.
- Une perspective plus large est requise, tenant compte de plus que le prix. Il faut susciter l'adhésion sociale et non la polarisation.

Les décisions d'aujourd'hui influenceront ce que sera demain. Le demain décrit dans le rapport du GIEC n'est certainement pas le demain que l'on souhaite.

Présentation de Mme Marie-Andrée Caron,
Professeure titulaire au département des sciences comptables
de l'École des sciences de la gestion (ESG) de l'Université du Québec
à Montréal (UQAM)

Valeur sociale des infrastructures économiques : intégration des Bénéfices non financiers (BNF)

Dans sa présentation, la Professeure Caron explique que sa recherche porte sur la comptabilité sociale et environnementale du point de vue de la divulgation extra-financière des entreprises, de la pratique professionnelle et dans la gestion des grands projets d'infrastructures.

Perspective des bénéfices non financiers : de quelle façon évaluer et intégrer la valeur sociale des grands projets d'infrastructures et donner vie à cette valeur ?

- Dans la perspective de gestion de projet, on s'intéresse à bien faire un projet en s'intéressant aux coûts, aux délais et à la qualité.
- Maintenant on recherche à faire le bon projet. Ainsi on se questionne en amont pour être certain de concevoir le projet de la bonne façon, en tenant compte de ses BNF à travers la valeur sociale.

Il y a des liens extrêmement importants à faire entre la valeur sociale et la valeur économique :

- La création d'un espace vert dans un quartier défavorisé donne des exemples de valeurs sociales : favoriser l'inclusion sociale, un milieu de vie plus sécuritaire et une meilleure qualité de vie apporte aussi une valeur économique par la réduction des coûts de santé (meilleure santé mentale et meilleure forme physique), l'augmentation de la valeur des propriétés et l'augmentation des services (arrivée de commerçants).

L'étude de 2015 portant sur la valeur des services rendus par les écosystèmes utilise l'approche historique pour expliquer l'évolution de l'amortissement comptable. La présentation vise à expliquer dans quelle approche on réalise des études de cas afin de voir comment favoriser l'intégration des BNF, par exemple, dans le cas d'infrastructures hydroélectriques.

- L'amortissement comptable a pris 200 ans avant de prendre forme au sein des entreprises. L'étude de ce concept a révélé qu'il y a 3 étapes très importantes : il faut inventer l'actif à amortir, la mesure et l'utiliser.

Le mouvement « Kare » pour internaliser les éléments environnementaux et sociaux s'appuie aussi sur l'amortissement :

- Avec cette provision, on prend de l'argent, on le provisionne et on ne le distribue pas aux actionnaires de l'entreprise. On le garde pour assurer le renouvellement de ses actifs.
- Le modèle « Kare » fait la même chose et prend une provision pour internaliser de façon à protéger l'environnement et la valeur sociale.

À l'instar de l'amortissement comptable qui est une construction sociale, il a fallu inventer, donner une présence et une vie à l'environnement comme l'a fait Greenpeace dans les années 1970.

- Pour l'inventer, ça prend des groupes, des associations, des scientifiques, et des articles professionnels. Tous ces éléments contribuent à inventer cette chose, dans le cas présent qui est la valeur sociale.

À travers des colloques, on invente ce bien qu'on va chercher à évaluer avec le travail des économistes.

- C'est intéressant de mettre une valeur sur cette chose intangible qu'on a inventé et de la rendre un peu plus tangible et s'entendre sur ce que ça vaut.
- Il est intéressant d'y mettre une valeur, c'est la seule façon de la provisionner.

L'amortissement comptable a pu naître par rapport aux actifs financiers parce qu'on a pu évaluer la perte de valeur de ces actifs financiers. On tente de faire la même chose avec les actifs environnementaux et sociaux.

- La présentatrice explique qu'elle ne fait pas de distinction entre l'environnement et le social. L'environnement est inclus dans le social.

Ce qu'il faut considérer de manière très importante, et ça a été vrai pour l'histoire de l'amortissement comptable, est qu'il faut utiliser cette provision. Ce n'est pas parce qu'une mesure est créée par les scientifiques que les entreprises vont l'utiliser.

- Par exemple, lorsque les compagnies des Indes ont adopté et commencé à utiliser l'amortissement dans leurs états financiers, c'est devenu une innovation sociale.

Donc pour que les BNF deviennent une véritable innovation sociale, il faut que cette mesure passe à travers ces étapes, qui ne sont pas forcément linéaires. Ces étapes peuvent se faire en parallèle, surtout si on veut aller plus vite que les 200 ans requis pour l'invention de l'amortissement.

L'utilisation de cette mesure requiert beaucoup de prudence et amène à se demander à qui sert la mesure, à quoi sert-elle et qui va véritablement lui donner vie.

Ces questions amènent à la deuxième série de travaux. Pour procéder à cette intégration de BNF, il faut se donner une approche de recherche partenariale qui nous amène à impliquer les acteurs concernés par les implications sociales et environnementales dans la définition même de la mesure.

Il y a plusieurs acteurs impliqués dans la mesure de cette valeur (qui inclut la valeur d'usage, comme l'expliquait le professeur Webster). Pour mener cette recherche, il faut chercher les représentations de ces acteurs à l'égard de ces différents enjeux.

Il y a les acteurs concernés par ces impacts et les gestionnaires de ces grands projets. Pour favoriser l'adoption de cette valeur sociale, il faut l'inscrire dans leur modèle de gestion. Ces gestionnaires de projets sont donc au cœur de ces différents modèles.

- La revue de littérature a identifié les grands modèles utilisés par les gestionnaires des grands projets.
- Parmi les approches, certains préfèrent les modèles analytiques ou d'autres approches : Holiste, Holiste binaire, Holiste désencastrée, Holiste encadrée.
- Les études indiquent que les gestionnaires travaillent avec des notions telles que les risques, les facteurs de succès, l'analyse coût-bénéfice, l'analyse coût-efficacité, la stratégie, le développement durable et la valeur des services écosystémiques.
- Ces concepts peuvent être utilisés par les gestionnaires pour favoriser une intégration des BNF.

Une démarche partenariale est nécessaire afin d'impliquer les différents acteurs.

- Il y a une tâche de réconciliation des attentes qui peuvent être contradictoires.
- Certaines peuvent être d'accord avec certains points d'un projet et contre d'autres parties.
- En élargissant la gouvernance d'un grand projet on permet d'éviter un effet rebond.

PANEL 3 | INTÉGRATION

Encadrement législatif et réglementaire : Constats, réflexions et pistes de réforme législative pour la prise en compte des BNÉ dans les travaux de la Régie

Présentation de M. Jean-Yves Benoit,
Directeur général de la Règlementation carbone et des données d'émission au MELCC 27

Présentation de M. Christophe Krolik,
Professeur agrégé à la faculté de droit de l'Université Laval 30

Présentation de M^{es} Suzanne Comtois et Patrick Mignault,
Université de Sherbrooke 35

Présentation de M. Pierre-Olivier Pineau,
HEC Montréal 39

Présentation de M. Jean-Yves Benoit,
Directeur général de la Règlementation carbone et des données
d'émission au Ministère de l'environnement et de la lutte contre les
changements climatiques (MELCC)

Dans sa présentation, M. Benoit a rappelé que le Québec est affecté par les changements climatiques. La lutte contre les changements climatiques va représenter des bénéfices énergétiques très importants.

L'objectif ultime du gouvernement est de lutter contre les changements climatiques afin de réduire les émissions de GES de façon à limiter le réchauffement climatique à moins de 1,5 degré Celsius.

- Mettre un prix sur le carbone et instaurer un marché du carbone est l'un des moyens les plus efficaces pour réduire les émissions de GES.
- La collaboration avec d'autres gouvernements est essentielle : nous sommes tous affectés par les changements climatiques. Aucun gouvernement par lui-même ne peut régler le problème.
- Le gouvernement du Québec s'est donné des objectifs assez contraignants, à l'horizon de 2030 : réduire les émissions de GES de 37,5 % par rapport à 1990.
- L'année dernière, avec le lancement du Plan pour une économie verte 2030 (le PEV 2030), le gouvernement visait la carboneutralité à l'horizon de 2050. Les politiques visant à réduire les émissions de GES sont appelées à s'accélérer dans les prochaines années.

Le prix du carbone représente un signal en introduisant un coût carbone dans les décisions d'affaires (BNÉ/externalités)

- Le marché du carbone est l'outil central de tarification visant à intégrer le coût des externalités environnementales ou les BNÉ dans la prise de décision d'affaires des entreprises, et en allant un peu plus loin en mettant un prix sur le carbone au niveau des carburants combustibles de façon à modifier la prise de décision et les façons de faire de tous et chacun.
- Le Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES du Québec a la plus grande portée au monde parmi les systèmes de plafonnement et d'échange.
- Ce système couvre le secteur industriel, la production, la distribution d'énergie, le système des transports et des bâtiments :
 - Secteurs couverts (82 % des émissions de GES du Québec) : Transport (sauf aviation et maritime); Industrie; Bâtiments; Production et consommation d'électricité.
 - Secteurs non couverts (18 % des émissions de GES du Québec) : Agriculture, déchets et Transport (aviation et maritime).

Les revenus provenant du marché du carbone sont importants et sont versés au Fonds d'électrification et des changements climatiques. L'argent est dédié à lutter contre les changements climatiques.

PEV 2030 => Un financement bonifié de l'action climatique du Québec

Une politique-cadre qui précise [les grandes orientations gouvernementales en matière d'électrification et de lutte au changement climatique](#).

Un plan de mise en œuvre, révisé annuellement avec un financement de 6,7 G\$ sur 5 ans, de 2021-2022 à 2025-2026 :

- 4,9 G\$ issus des revenus du marché du carbone (Fonds d'électrification et de changements climatiques).
- 1,8 G\$ en crédits budgétaires.
- Pour le secteur industriel : 768 M\$ sur 5 ans + sommes réservées aux émetteurs (allocation post-2023).

Évolution du prix du carbone : mettre un prix sur le carbone est un moyen efficace, mais utiliser seulement un signal de prix nécessiterait un prix très élevé pour atteindre nos objectifs. Des politiques complémentaires, des réglementations et des programmes d'aide améliorent l'efficacité de l'action gouvernement et accélèrent la transition, ce qui permet d'atteindre nos objectifs à un prix moins élevé.

Marché Québec-Californie

- En début 2020, on note une baisse assez importante dans les prix sur le marché, lié à l'incertitude de la COVID-19 et aux mesures de confinement. Le marché est robuste, les prix sont revenus à une normale.
- Dans les derniers mois, on note une augmentation vraiment marquée des prix. Ce à quoi on doit s'attendre avec des objectifs contraignants pris par différents gouvernements est une augmentation des prix à l'échelle internationale. Compte tenu de la large couverture des secteurs, l'externalité d'émettre des GES va de plus en plus être prise en compte dans le coût des énergies fossiles, qui va être appelé à augmenter à la suite de l'augmentation des prix dans le marché du carbone en vigueur.

Corridor de prix carbone recommandé par la Banque mondiale

- Le prix du carbone au Québec est comparé aux prix de différentes juridictions dans le monde. Le Québec a un prix relativement élevé, mais pas le prix le plus élevé. Le Québec est en milieu de peloton avec un prix de 18 \$US/tonne il y a quelques mois, maintenant environ 25 \$US/tonne. Dans certains pays européens les prix sont beaucoup plus élevés qu'au Québec.
- Selon le consensus de l'ensemble des analystes et acteurs internationaux, le prix du carbone doit augmenter au cours des prochaines années si on veut atteindre des objectifs très contraignants de décarbonation à l'horizon 2050. Cette tendance va s'accélérer dans les prochaines décennies.

Encadrement législatif

- Le Fonds vert / Fonds d'électrification et de changements climatiques est créé par la Loi sur le MELCC.

- Le Fonds vert vient garantir que les revenus provenant du marché du carbone sont pleinement investis dans la lutte contre les changements climatiques.
 - Si les revenus perçus sont utilisés à une fin autre, il y a un risque que la tarification du marché du carbone soit perçue comme une taxe indirecte, ce qui serait illégal pour le gouvernement du Québec. Le Fonds vert vient garantir que l'argent est utilisé aux fins pour lesquelles il a été perçu.
- Projet de loi 44 (2009) et projet de loi 44 (2020).
- Ajout de pouvoirs habilitants dans la *Loi sur la Qualité de l'Environnement* (LQE) (Section VI, Articles 46.1 à 46.18) .
- Quelques articles d'intérêt pour la Régie.
- La définition de la notion d'émetteurs visés et assimilés (article 46.1) identifie qui sont les émetteurs visés et permet au gouvernement d'assimiler à une catégorie d'entreprises des émissions de GES et est principalement utilisée pour les distributeurs de carburants combustibles.
 - Les personnes qui émettent les GES sont les consommateurs, mais le gouvernement pouvait difficilement viser l'ensemble des citoyens du Québec ou de la Californie. Le gouvernement associe la vente de carburants combustibles au niveau de l'émetteur.
- Si la Régie veut inclure les BNÉ dans les études, elle pourrait penser aux pouvoirs habilitants prévus à la *Loi sur la Régie de l'énergie*. Est-ce que certains BNÉ ou certaines externalités pourraient être légalement assimilées à une catégorie de clientèle ?
- L'article 46.5 de la LQE vient camper la mise en place d'un système d'échange et du marché du carbone au Québec. Il s'agit d'une assise forte pour s'assurer que ce ne sera pas contesté.
- Ce même article 46.6 impose l'obligation pour les émetteurs de couvrir leurs émissions de GES. Si une entreprise émet 10 tonnes ou 10 000 tonnes de GES, elle doit remettre au gouvernement, pendant la même période, 10 ou 10 000 droits d'émissions, ou permis de polluer, pour couvrir les émissions réelles de l'entreprise.
- L'article 46.7 établit les plafonds d'émission, vient limiter la quantité de GES pouvant être émise par l'ensemble des émetteurs au cours d'une période donnée et ce plafond annuel est dégressif afin d'atteindre ou de contribuer à atteindre les objectifs de réduction de GES.
- L'article 46.14 permet de lier le marché du Québec aux marchés mis en place par d'autres gouvernements, comme par exemple le marché de la Californie depuis 2013.
 - Selon cet article, le Québec reconnaît les permis de polluer émis par la Californie comme étant équivalents à ceux émis par le Québec. Les permis californiens peuvent être utilisés aux fins de conformité réglementaire au Québec. Il peut aussi y avoir des standards sur les carburants propres. Il s'agit d'éléments d'échange et de reconnaissance avec d'autres marchés.

Présentation de M. Christophe Krolik,
Professeur agrégé à la faculté de droit de l'Université Laval

Les bénéfices sociaux et environnementaux (BSE) dans les réseaux autonomes du Nunavik

Dans sa présentation, M. Krolik préfère parler positivement de bénéfices sociaux et environnementaux (BSE) qui sont visés plutôt que de BNÉ.

Deux questions : Comment la Régie procède-t-elle dans les dossiers pour tenir compte de ces bénéfices ? Quelles sont les pistes de solution pour l'avenir ?

Le professeur Krolik porte un intérêt spécifique pour le Nunavik : même si 99 % de l'électricité y est renouvelable, il reste 1 % d'électricité produite par de l'énergie fossile alimentant les groupes électrogènes des réseaux autonomes au Nunavik qui est très dépendant de l'énergie fossile.

- Ce qui soulève des enjeux environnementaux (climat, air et sol) et sociaux (confort des habitants et dépendance énergétique aux énergies fossiles).

Exemples pour des collectivités du Nord québécois

À Kuujjuaq, par exemple, dans le dossier portant sur l'autorisation de construction d'une centrale thermique alimentée par l'énergie fossile³, la subvention du mazout pour le chauffage par Hydro-Québec a contribué à maintenir la dépendance à l'énergie fossile à Kuujjuaq.

Les temps changent cependant. Grâce au plan de conversion des réseaux autonomes à Kuujjuaq et sous son impulsion, la Régie a incité Hydro-Québec à aller vers la transition énergétique dans ces réseaux autonomes⁴.

- Dans l'examen des dossiers depuis 2005, la Régie a systématiquement demandé à Hydro-Québec d'avoir une stratégie et d'inclure des énergies plus propres.
 - Le Distributeur a entrepris de convertir de façon partielle ou totale la production d'électricité de 12 des réseaux autonomes vers des sources d'énergie plus propres⁵.

³ Décision [D-2007-103](#).

⁴ Décisions [D-2005-178](#), [D-2008-133](#), [D-2011-162](#), [D-2015-013](#) et [D-2017-140](#).

⁵ Hydro-Québec distribution, *État d'avancement 2020 du plan d'approvisionnement 2020-2029*.

Comment ce virage se traduit-il ? => Le cas du village d'Inukjuak

La Régie a approuvé un contrat d'approvisionnement avec Innavik Hydro pour une centrale hydroélectrique au fil de l'eau et la conversion des systèmes de chauffage du mazout à la biénergie hydroélectricité-mazout⁶.

- Dans ce dossier il y a des bénéfices sociaux intégrés : initiative Inuite, concertation du milieu, la communauté a porté ce projet vers Hydro-Québec, participation, référendum pour cette initiative locale importante pour la communauté;
- Il y a également des bénéfices environnementaux importants pour les Inuits : comme priorité, la qualité de l'eau était très importante pour ce village qui s'approvisionne en eau directement dans la rivière.

Exemples de BSE déjà intégrés dans les décisions de la Régie

Pour le dossier de Kuujjuaq⁷ :

- « la centrale actuelle est une importante source de pollution, tant par les émanations atmosphériques que par le bruit » (p. 5).
- « économiser du carburant et réduire les émissions de gaz à effet de serre » (p. 5).
- « La nouvelle centrale [...] diminuera les risques de panne, de bris majeurs et d'incendie » (p. 5).
- « De plus, le déplacement de la centrale améliorera la qualité de vie des habitants de Kuujjuaq » (p. 8).

Pour le dossier d'Inukjuak⁸ :

- « Le Projet aura pour effet [...] une réduction importante des émissions de gaz à effet de serre » (par. 13).

Comment la Régie prend-elle en compte ces bénéfices dans le processus ?

Un processus en quatre temps :

1. Impulsion par la Régie, par son pouvoir d'ordonnance, dans les autorisations des plans d'approvisionnement d'Hydro-Québec.
2. Hydro-Québec doit décrire, dans son plan d'approvisionnement, les « caractéristiques des contrats qu'il entend conclure »⁹.
 - Quatre critères approuvés par la Régie pour réduire l'empreinte environnementale dans les réseaux autonomes¹⁰ :

⁶ Approbation de la Régie : Décision [D-2019-173](#).

⁷ Décision [D-2007-103](#).

⁸ Décision [D-2019-173](#).

⁹ [Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement](#), RLRQ c R-6.01, r 8, art. 1. 3°.

¹⁰ Décision [D-2017-140](#), par. 305.

- la fiabilité d'alimentation;
 - l'acceptabilité sociale;
 - la réduction des coûts d'approvisionnement;
 - la réduction des émissions de GES.
3. L'approbation du contrat permet un contrôle des caractéristiques par la Régie.
 4. La Régie fait un suivi de l'application des critères par l'approbation des plans d'approvisionnement subséquents. Elle détermine si ces critères ont bel et bien été pris en compte dans le plan d'approvisionnement.

Quelques exemples des limites de la réglementation en place

- Même si des BSE sont pris en compte, il y a des limites que l'on trouve à la réglementation :
 - Règle du plus bas prix que doit suivre la Régie. La demande d'approbation d'un contrat d'approvisionnement doit démontrer que : « le contrat ou la combinaison des contrats comporte le prix le plus bas, pour la quantité d'électricité et les conditions demandées »¹¹. C'est un critère fondamental et essentiel. Si des alternatives présentent des BSE plus importants, elles ne pourront être prises en compte si le prix n'est pas le plus bas. Le prix le plus bas peut être considéré comme un frein à la prise en compte de ces BSE.
 - Analyse limitée des autres solutions énergétiques possibles : la demande d'autorisation doit comprendre « le cas échéant, les autres solutions envisagées »¹². Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire d'Hydro-Québec qui n'a pas formellement l'obligation de présenter d'autres alternatives qui pourraient être plus intéressantes au regard de tel ou tel bénéfice social ou environnemental. Lors de l'adoption du contrat par la Régie, déjà il est très tard.
 - Contrôle limité de l'acceptabilité sociale et de la réduction des émissions de GES par la Régie¹³. Dans le cadre de l'approbation des plans d'approvisionnement, la Régie avait adopté des critères pour ces contrats. Dans sa décision d'autorisation pour le contrat d'Inukjuak, on constate que l'analyse de la Régie se limite essentiellement au prix le plus bas et que ces caractéristiques (acceptabilité sociale et réduction des émissions de GES) n'apparaissent pas dans la décision. La Régie pourrait certainement aller plus loin dans ce domaine et dans l'application qu'elle fait de la réglementation.

Des pistes d'amélioration :

- La Régie devrait continuer d'utiliser son pouvoir d'ordonnance dans les demandes d'autorisation des plans d'approvisionnement. Elle doit préciser à Hydro-Québec d'aller

¹¹ [Règlement sur les conditions et les cas où la conclusion d'un contrat d'approvisionnement par le distributeur d'électricité requiert l'approbation de la Régie de l'énergie](#), RLRQ c R-6.01, r 1, art. 1.4°.

¹² [Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie](#), RLRQ c R-6.01, r 2, art. 2.

¹³ Décision [D-2019-173](#), p. 16-21.

dans un sens précis afin d'intégrer davantage les BSE dans sa stratégie d'approvisionnement.

- Supprimer l'exigence du prix le plus bas pour l'approbation des contrats d'approvisionnement permettrait d'ouvrir l'analyse à d'autres BSE.
- Examiner systématiquement les alternatives énergétiques, notamment dans un cadre de processus où la participation des populations locales concernées est encore plus importante. Le côté environnemental est très important, tout comme le côté social, pour les populations Inuites.
- Renforcer la représentation des Inuits et leur participation dans le cadre des audiences à la Régie, afin d'entendre davantage les besoins, les revendications des populations Inuites.
- Suivi de l'application des caractéristiques sociales et environnementales des contrats d'approvisionnement lors de l'adoption des plans d'approvisionnement subséquents.

Au-delà de la régulation énergétique, quelques questions :

- Qui paye le « surcoût » social / environnemental ?
 - Le consommateur ?
 - Hydro-Québec ?
 - Le contribuable ?
 - Peut-être les revenus provenant du marché du carbone ?
- Repenser le coût d'un projet ou d'un contrat – Lorsqu'Hydro présente ses coûts à la Régie de l'énergie, il s'agit du coût le plus bas pour Hydro-Québec.
 - Si on prend le cas du chauffage Inuit avec du mazout livré individuellement à chaque maison, de temps en temps il y a des fuites. À force d'avoir des fuites, il y a des terrains à décontaminer.
 - Le coût de la dépollution des terrains n'est pas assumé par Hydro-Québec, mais par d'autres instances publiques (par exemple, l'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK)) et finalement, c'est le contribuable qui paye.
 - Est-ce le coût le plus intéressant? Il y a une question de coût complet qui dépasse peut-être le cadre de la Régie de l'énergie.

Pistes pour une meilleure prise en compte des BSE basée sur les dispositions de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et de la *Loi sur Hydro-Québec*

- Dans les décrets sur les préoccupations économiques, sociales et environnementales¹⁴, le gouvernement peut préciser des directives à la Régie sur comment mieux prendre en compte ces BSE.

¹⁴ [Loi sur la Régie de l'énergie](#), art. 49, 72 et 73.

- Le gouvernement est l'actionnaire d'Hydro-Québec; en amont, lors de l'adoption du plan stratégique d'Hydro-Québec¹⁵, le gouvernement pourrait agir dans la stratégie d'Hydro-Québec pour intégrer davantage les BSE et préciser lesquels.
- La Régie dispose d'un pouvoir de transmettre un avis « de sa propre initiative, sur toute question qui relève de sa compétence » au ministre de l'Énergie¹⁶. La Régie pourrait aussi transmettre un avis au ministre sur ces BSE et ainsi relever le débat qui va au-delà de la « simple » question de la régulation énergétique.

¹⁵ [Loi sur Hydro-Québec](#), RLRQ c H-5, art. 11.13.

¹⁶ [Loi sur la Régie de l'énergie](#), art. 42).

Encadrement juridique de la prise en compte des bénéficiaires non énergétiques (BNÉ) dans les travaux de la Régie

[Dans le cadre de cette présentation](#), le professeur Mignault pose d'abord la question de la répartition des rôles dans la régulation de l'énergie. Il faut réfléchir sur qui devrait faire quoi.

Mise en contexte, courte perspective historique

- Émergence du régulateur en raison d'un besoin d'une expertise technique, spécialisée et indépendante de l'État et traiter de questions d'efficacité économique plus faciles à déléguer, au départ, dans le développement de l'énergie, dans le secteur financier et des télécommunications.
 - Régulateur : un mandat à forte dimension économique dans une vision plus traditionaliste, soit palier les failles de marché (barrières à l'entrée, monopole, asymétrie d'information).
- Avec le temps et plus récemment, il y a eu un élargissement du mandat des régulateurs d'énergie.
 - L'intégration des dimensions sociales et environnementales, autrefois encadrés par d'autres fonction de l'état ou d'autres régulateurs. Par exemple, l'Alberta Energy Regulator qui avait reçu la compétence pour réaliser des évaluations environnementales pour des projets énergétiques, étape qui n'a pas été franchie au Québec par une coordination entre la Régie de l'énergie et le BAPE.
- Sans questionner l'élargissement des mandats qui présente des avantages, il faut constater que ça soulève des questions et interrogations.
 - La diversité des objectifs sociaux et environnementaux.
 - Une multiplicité d'acteurs qui suscite des tensions :
 - verticales entre le gouvernement et le régulateur, ou
 - horizontales entre les régulateurs (Régie et le BAPE)

Par la suite, la professeure Comtois dresse le portrait de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (la LRÉ) et pose la question : « Qui fait quoi? ». Elle explique que la Régie a une place dans la mise en œuvre des politiques sociales et environnementales, mais nuance que la place de la Régie n'est pas toujours garantie.

- Partant du mandat de la Régie à l'article 5 de la LRÉ, en fonction des pouvoirs et du mandat de la Régie, il faut voir ce que signifie cet élargissement du mandat.
- La LRÉ reconnaît à la Régie le pouvoir d'intervenir. Au-delà de sa finalité première qui est économique, la Régie doit tenir compte de considérations sociales et environnementales dans une optique de développement durable. Encore faut-il que sa loi constitutive ou d'autres lois connexes lui reconnaissent des pouvoirs d'intervenir en ces matières.
 - Comme tous les organismes de régulation, la Régie est un organisme statuaire qui n'a de pouvoirs que ceux qui sont accordés par sa loi constitutive ou d'autres lois connexes.
- La Régie est assortie de pouvoirs, tels que la régulation des tarifs qui est une de ses compétences exclusives¹⁷.
 - À moins d'être expressément autorisé par la Loi, un empiètement du gouvernement ou du ministre dans une compétence exclusive de la Régie serait susceptible de donner lieu à la nullité de l'intervention comme l'illustre l'arrêt *Action Réseau consommateur c. Québec*¹⁸.
- Dans le cas particulier de la prise en compte des politiques sociales et environnementales (BNÉ), les pouvoirs délégués à la Régie sont beaucoup plus encadrés politiquement.
- Une juxtaposition des pouvoirs de la Régie et ceux du gouvernement est d'ailleurs prévue à l'article 5 de la LRÉ qui précise que dans l'exercice de ses fonctions la Régie favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs et des politiques énergétiques du gouvernement.
- Donc, aux termes de l'article 5, la Régie a une place dans la mise en œuvre des politiques sociales et environnementales.
- Mais il est clair que la marge de manœuvre dont dispose la Régie dans cette matière demeure soumise aux objectifs établis par le gouvernement dans ses politiques.
- C'est aussi ce qui découle de l'article 49, alinéa 10, qui précise que lorsqu'elle fixe ou modifie les tarifs de transport d'électricité, la Régie doit notamment tenir compte des préoccupations économiques sociales et environnementales que lui indique le gouvernement par décret.
- Donc, le gouvernement peut aussi faire connaître ses orientations par décret. Ce n'est pas la Régie qui décide mais elle a une place dans la mise en œuvre des politiques sociales et environnementales.

¹⁷ [Loi sur la Régie de l'énergie](#), art. 31 al.1.

¹⁸ Jugement de la cour supérieure du Québec du 6 juin 2000, n° [500-05-048735-995](#).

La place de la Régie dans la mise en œuvre n'est pas toujours assurée :

- Par exemple, en ce qui concerne le distributeur d'électricité, l'exception qu'apporte l'article 85.41 de la Loi prive la Régie de son pouvoir d'approuver les programmes et mesures en efficacité énergétique du Distributeur découlant du plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétique.
- Selon les articles 17.1.1 à 17.1.12 de la Loi sur le ministère de l'Énergie, des Ressources naturelles et de la Faune, les objectifs généraux, cibles à atteindre, ainsi que l'élaboration du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023 sont plutôt confiés au ministre de l'Énergie, des Ressources naturelles et de la Faune à qui la loi impose de recueillir l'avis du comité consultatif sur les changements climatiques et ce Plan est soumis au gouvernement pour approbation et autorisation de mise en œuvre et non pas à la Régie.
- Par conséquent il est peu probable que la Régie s'aventure dans ce domaine politique sans risquer une contestation judiciaire et voir sa décision annulée car les tribunaux canadiens contrôlent avec une certaine rigueur les limites du pouvoir d'établir des tarifs, comme l'illustre l'*Arrêt Manitoba* de 2020¹⁹.

À moins de modifications législatives, M^e Comtois ne voit pas comment la Régie peut jouer un rôle central pour favoriser une intégration des éléments environnementaux à l'égard du gros joueur que représente le distributeur d'électricité.

Faut-il voir dans ce couplage de pouvoir entre la Régie et les autorités politiques un recul ?

- Peut-être pas forcément, en raison de l'élargissement du mandat de la Régie, ce recentrage est peut-être inévitable.
- Comme le signalent les auteurs Issalys et Lemieux, le caractère intrinsèquement politique et l'importance des répercussions que peuvent avoir certaines décisions amène le législateur à octroyer au gouvernement les pouvoirs les plus significatifs.
- C'est ce que semblent faire les articles 85.41 de la LRÉ et 17.1.1 et suivants de la *Loi sur le ministère de l'Énergie, des Ressources naturelles et de la Faune*. En créant cette forte exception, les responsabilités de la Régie en ce qui concerne le Plan directeur se limitent au gaz naturel, ce qui est moindre.

Cependant, ce compromis ne remet pas en cause la pertinence de prendre en compte les politiques sociales et environnementales dans la régulation de l'énergie. Ce compromis vient indiquer clairement qui fait quoi et vient réserver au ministre et au gouvernement le pouvoir à l'égard du distributeur d'électricité.

Est-ce une bonne chose ? Qui devrait faire quoi ? Quelle sera la place du comité consultatif dans cette répartition des pouvoirs ? La question est ouverte.

¹⁹ Décision de la Cour d'appel du Manitoba dans l'affaire *Manitoba (Hydro-Electric Board) v. Manitoba (Public Utilities Board)*, 2020 MBCA 60, [Annulation de la décision relative aux tarifs réduits pour les peuples autochtones](#).

[Le professeur Mignault discute des pistes de réflexion face à la complexité des mandats.](#)

L'élargissement des mandats implique une complexité accrue en raison, notamment, de la multiplicité des joueurs.

- Des travaux de recherche sont venus mettre de l'avant certaines idées qui visaient la collaboration et la coordination entre les décideurs qui vient, sans le remplacer, se superposer un peu ou nuancer l'impératif d'indépendance pour laisser place à une collaboration.

Une piste centrale de coordination et collaboration, selon le rapport de l'OCDE sur la gouvernance des régulateurs²⁰ réside dans la clarté des mandats confiés aux régulateurs, dans une approche préventive pour éviter les conflits entre les juridictions.

- À l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, dans une modification récente, le dernier segment est venu ajouter une répartition des pouvoirs entre l'État et le rôle de la Régie de l'énergie.
 - Dans le premier segment, on fait donc ressortir le rôle de la Régie dans l'arbitrage des intérêts multiples et ensuite l'impact des politiques énergétiques dans le domaine.
 - Ça ressemble à ce qu'on retrouve dans la loi sur la Commission énergétique de l'Ontario en ce qu'il y a ce même lien entre le rôle du régulateur et les politiques énergétiques.
 - Toutefois, en Ontario le mandat est plus détaillé selon qu'il s'agit de gaz ou d'électricité.

Si on prend comme exemple l'article 85.41 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, on peut penser que les objectifs ne sont pas les mêmes en matière d'électricité et de gaz naturel, compte tenu des nuances qu'on vient faire dans les contrôles.

- Un mandat législatif clair, des missions et objectifs clairs favorisent la coordination et évitent les chevauchements. Ceci permet d'éviter les contestations judiciaires et suscite aussi l'adhésion du public.
- Si les questions fondamentales ne sont pas posées en amont, il peut y avoir des questions à la fin d'un processus. Ce type de situation ne favorise pas l'adhésion du public.
- Il y a d'autres objectifs qui peuvent être complémentaires.
 - Pour faciliter l'évaluation du travail effectué la Régie : la *Loi sur la Régie de l'énergie* prévoit, à l'article 24, une formule de reddition de compte qui structure autour des différents objectifs.
 - Même chose pour la formulation d'un plan stratégique, lorsqu'on crée des orientations, celles-ci doivent absolument découler directement du mandat et des objectifs qui sont bien sûr législatifs.

²⁰ Principes de bonnes pratiques de l'OCDE : [La gouvernance des régulateurs.](#)

L'énergie ne sert que des bénéficiaires non énergétiques : Le comprendre accélérera la transition

[Le Professeur Pineau débute sa présentation](#) en expliquant qu'il faut revoir la *Loi sur la Régie de l'énergie* et revoir la réglementation de l'énergie au Québec, ce qui reflète les consultations du printemps auprès de différents acteurs. Il fait aussi référence au rapport publié par la Chaire de gestion du secteur de l'énergie publié récemment²¹.

Il y a unanimité face à l'insatisfaction envers la réglementation de l'énergie et nous sommes mûrs pour une réforme.

Deux points dans le cadre de la présentation :

1. La Loi est très problématique à plusieurs égards, notamment parce qu'elle ne remarque pas que l'énergie ne sert que des bénéficiaires non-énergétiques.
2. Malgré tout, dans le cadre de la Loi, il est possible de faire des progrès avec les outils en place aujourd'hui.

1. Problèmes avec la Loi

L'article 5 de la Loi établit l'équilibre entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable des distributeurs et du transporteur pour satisfaire les besoins énergétiques.

Tout ce qu'on peut vouloir est déjà dans la Loi : les objectifs des politiques énergétiques, les perspectives de développement durable, l'équité individuelle et collective représentent des BNÉ.

Par contre il y a des termes problématiques dans la Loi.

- « Besoin énergétique » (article 5) : le seul besoin énergétique est de 2 000 calories par jour selon le nutritionniste. On n'a pas besoin de 30 kW heure ou 5 litres d'essence par jour. Le besoin est variable selon les individus. Par exemple, si on habite une maison solaire passive, le besoin peut être extrêmement faible. On ne se sait pas ce qu'est un besoin

²¹ [Réglementation de l'énergie au Québec : Quelles options pour accélérer la transition énergétique et la décarbonation ? Synthèse d'un atelier tenu les 10, 11 et 12 mars 2021](#), publié le 7 septembre 2021.

énergétique, ce qui est problématique car on doit diminuer notre consommation énergétique.

- « Approvisionnement suffisant » (article 31.2) : qu'est-ce qu'un approvisionnement suffisant, chauffer son spa en hiver ?
- « Juste tarif » (article 31.2.1) : notion très difficile à établir.
- « La fourniture d'électricité est destinée exclusivement à la satisfaction des besoins des marchés québécois » (article 71.1) :
 - Aluminium... un besoin québécois ?
 - Les centres de données pour des serveurs internationaux... un besoin québécois ?
- Tout cela manque de clarté, il y a beaucoup de flou, c'est très problématique d'agir à l'intérieur de ça.

2. Les pouvoirs de la Régie

La Régie a de grands pouvoirs qu'elle n'assume pas complètement. Elle pourrait aller beaucoup plus loin :

- Elle a la compétence exclusive pour fixer ou modifier les tarifs et peut agir de sa propre initiative pour énoncer des principes généraux pour déterminer l'application des tarifs.

Elle peut faire beaucoup de choses, mais pas vraiment. La Régie ne prend pas beaucoup d'initiatives. Historiquement, elle a été à la remorque des demandes du gouvernement et d'Hydro-Québec.

- On a peu vu la Régie mettre en place un tarif de puissance pour les consommateurs résidentiels, alors qu'elle aurait le pouvoir de le faire. Ça n'a aucun sens qu'on ne paye pas la puissance au niveau des consommateurs résidentiels. La Régie aurait clairement le pouvoir de mettre en place un tel tarif.

La Régie a des pouvoirs, elle a des contraintes qui auparavant ont été légitimes et nécessaires, mais qui sont des contraintes du passé qui n'ont plus lieu d'être au 21^e siècle :

- Par exemple, l'uniformité des tarifs sur tout le territoire. Quand on étend le réseau en banlieue est-ce normal que l'ensemble de la collectivité paie pour étendre ce réseau dans des régions où on fait de l'étalement urbain ? Spécialement, lorsqu'il faut protéger le territoire et cesser l'étalement urbain. On subventionne l'étalement urbain en subventionnant le réseau dans des zones qu'on défriche pour y mettre des maisons.
- L'interfinancement qui était nécessaire au début pour donner l'accès à l'électricité à tous les Québécois. Le développement économique a fait que nous vivons aujourd'hui, au Québec, dans des conditions socio-économiques supérieures à celles de nos grands-parents. Aujourd'hui, le consommateur résidentiel n'a plus besoin de bénéficier de l'interfinancement, au contraire on mine la compétitivité des industries en leur faisant payer plus cher l'électricité qu'elles consomment et en donnant aux ménages le loisir d'utiliser

l'électricité pour chauffer leur spa avec de l'électricité subventionnée par les consommateurs commerciaux et industriels.

- Ce sont des contraintes pour la Régie, et elle essaie de se sortir de ce carcan en ce qui concerne l'interfinancement.
 - Il faudrait être plus clair et plus honnête avec les Québécois et leur dire : c'était bien il y a 25, 30 40 ans, mais aujourd'hui, on est passés à autre chose.
 - Le gouvernement peut intervenir par décret et imposer des conditions qui auparavant étaient inacceptables, par exemple l'énergie éolienne.

Exemples d'actions à la portée de la Régie

- Enjeu de la précarité énergétique, un enjeu clé et sujet de préoccupations, qui est lié au coût du chauffage :
 - Plus 60 % de la facture du consommateur résidentiel est liée au chauffage. Ce coût est déterminé par 3 grands facteurs : i) le coût de l'énergie, ii) les comportements et préférences, iii) la performance thermique du bâtiment.
- La Régie peut agir directement au niveau des prix, sur le coût de l'énergie et sur la structure tarifaire. Et aussi, indirectement, en faisant des demandes aux distributeurs et en ayant des exigences sur les normes et programmes d'efficacité énergétique.
- La Régie pourrait utiliser son pouvoir d'ordonnance pour faire certaines demandes afin de réduire la précarité/pauvreté énergétique, essentiellement liée au coûts de chauffage.
- Actions que la Régie pourrait susciter :
 - Programme de rénovation des enveloppes thermiques priorisant les logements des ménages à faible revenu par des subventions.
 - Instaurer un tarif de puissance progressif permettrait de pénaliser les consommateurs résidentiels qui ont de gros appels de puissance, alors que des ménages habitant dans des plus petits logements avec des appels de puissance moins importants seraient moins pénalisés. Un tel tarif réduirait la consommation et la demande de pointe.
 - L'enjeu pour les prochaines années est la gestion de la pointe. Ainsi, si le secteur résidentiel gérait mieux la pointe, ça dégagerait des mégawatts de puissance et ajouterait de la flexibilité au système. La nouvelle filiale Hilo d'Hydro-Québec serait contente d'avoir des tarifs de puissance, ce serait un meilleur argument de vente.
 - Les gens seraient davantage incités à réduire leur puissance.
- Avec une meilleure gestion de la demande on aurait une réduction de la précarité énergétique, il y aurait une réduction de la consommation et une robustesse accrue des revenus du Distributeur.
 - On ne peut pas faire d'efficacité énergétique au détriment des revenus du Distributeur.

- En liant les revenus à la puissance ou à l'entrée électrique des consommateurs, on stabilise les revenus et on a des incitatifs à réduire la consommation d'énergie et gérer la pointe.

En conclusion

Il importe de comprendre le rôle du secteur de l'énergie au-delà des kilowattheures et des mètres-cubes de gaz naturel.

- Les besoins énergétiques n'existent pas, nous avons des besoins de température confortable, de mobilité, de conservation, de cuisson...

Il faut une loi qui viserait que tous ces besoins soient atteints, pas une loi qui assure un approvisionnement de 40 kW par jour au premier bloc tarifaire, ce qui est discriminatoire envers les gens qui font de l'efficacité énergétique.

Une refonte de la *Loi sur la Régie de l'énergie* est absolument nécessaire... mais la Régie à toutes les assises légales nécessaires pour faire les choses qu'elle devrait faire...

Merci

- Aux participants;
- À l'ensemble de l'équipe qui a organisé le colloque; et
- À l'ensemble des présentateurs pour leur générosité dans le partage de leur expertise et leurs excellentes présentations.

Un mot spécial pour M^e Marc Turgeon en sa dernière journée, après 14 années comme régisseur à la Régie.

Nous laissons aux autorités compétentes le soin de dépeussier la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

La Régie n'attendra cependant pas les grandes réformes législatives pour aller de l'avant. Il y a une marge de manœuvre et des champs d'application qu'il est possible d'occuper davantage.

Grâce au Rapport Dunsky et au colloque de ce jour sur les BNÉ, des pistes d'action ont été identifiées.

Nous ferons la synthèse de ces informations et nous envisageons possiblement un dossier générique auquel les entreprises réglementées et les participants pourraient être appelés à contribuer.

Il y aura d'autres rendez-vous sur les BNÉ et sur d'autres sujets.

Régie
de l'énergie

Québec 