



RAPPORT SYNTHÈSE

Consultation sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec

**Remis au
Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie**

7 juin 2023

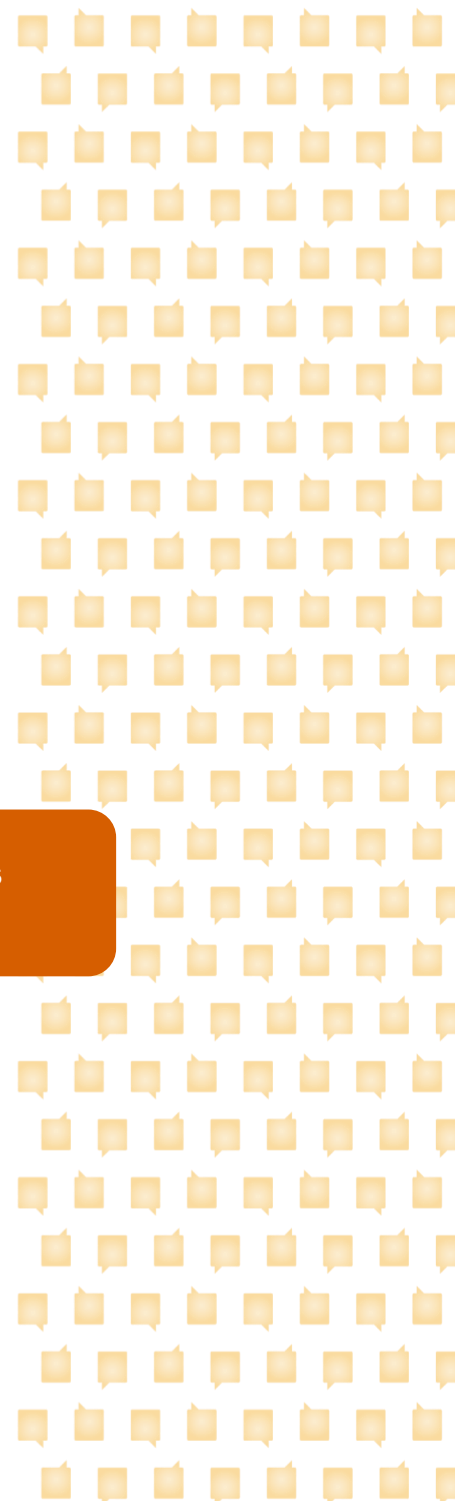


TABLE DES MATIÈRES

1.	Contexte.....	1
2.	Objectifs de la consultation.....	1
3.	Méthodologie du rapport.....	2
4.	Synthèse des ateliers	2
	Annexe : Faits saillants des plénières.....	7



1. CONTEXTE

À la demande du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE), la firme Transfert Environnement et Société (ci-après TES) a été mandatée pour animer une journée complète de consultation sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec.

Sous forme de trois ateliers portant respectivement sur l'équilibre offre-demande, la tarification et la gouvernance, la consultation a été menée auprès d'une soixantaine de personnes expertes de divers horizons, rassemblées en dix tables rondes. Chaque atelier était divisé en trois sections, soit une mise en contexte, une discussion entre personnes expertes aux tables et une mise en commun des discussions en plénière. L'animation de la journée et de chacune des tables était assurée par TES.

Détails de la journée de consultation

- Date : 15 mai 2023, 8 h 30 à 17 h ;
- Lieu : Hôtel Le Westin Montréal (8^e étage), 270 rue Saint-Antoine O., Montréal.

Le dépôt du présent rapport conclut le mandat de TES, qui portait sur la préparation d'un document synthèse rapportant les faits saillants des échanges aux tables et des discussions en groupe lors de la journée de consultation.

Transfert Environnement et Société tient à remercier le MEIE pour l'occasion et les personnes expertes invitées pour leur temps et le partage de leur savoir.

2. OBJECTIFS DE LA CONSULTATION

Le Québec s'est engagé dans un exercice collectif de transition énergétique et de décarbonation de l'économie d'ici 2050. Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement entame depuis l'été 2022 un exercice de réflexion sur la modernisation du cadre légal et réglementaire applicable au secteur de l'énergie. L'étape préliminaire de consultation a permis d'identifier des enjeux stratégiques, des objectifs à atteindre et des pistes de solution à envisager.

La présente consultation convie donc des personnes expertes du domaine énergétique à échanger et à partager leurs attentes, préoccupations et recommandations à la lumière des pistes et enjeux identifiés par le MEIE afin d'en faire émerger les conditions gagnantes de la transition énergétique. Plus précisément, les objectifs (et axes) de la consultation du 15 mai 2023 sont :

- 1) Amorcer des discussions sur l'équilibre entre l'offre et la demande énergétique dans le contexte des défis du développement de la demande en énergie verte ;
- 2) Réfléchir sur les enjeux de tarification dans le contexte des investissements majeurs qui devront être faits pour répondre à cette demande croissante en énergie ;

- 3) Réviser la gouvernance du secteur énergétique pour que les rôles, fonctions et pouvoirs du gouvernement, du régulateur ainsi que des transporteurs et des distributeurs d'énergies puissent être mieux adaptés à la nouvelle réalité énergétique.

3. MÉTHODOLOGIE DU RAPPORT

Ce rapport vise à résumer de manière concise les principaux consensus issus des discussions de chacune des tables rondes et rapportés en plénière. Le rapport a été rédigé de manière non-nominative (anonyme) afin de respecter les points de vue individuels exprimés et en respectant les principes de l'écriture inclusive.

Étant donné la diversité des propos, la méthodologie choisie est la suivante :

- 1) Les trois ateliers sont traités de manière distincte dans le rapport ;
- 2) Pour chaque atelier, les différentes idées exprimées ont été regroupées en faits saillants faisant l'objet d'un fort consensus ;
- 3) Les faits saillants partagés en plénière sont rapportés en Annexe 1. Ces derniers rapportent les trois principaux consensus issus des discussions en table ronde individuelle et partagés oralement, pour chacun des ateliers.

4. SYNTHÈSE DES ATELIERS

4.1 AXE 1 : ÉQUILIBRE OFFRE-DEMANDE

Un des constats principaux discutés dans le premier bloc d'échange portant sur l'axe *Équilibre offre et demande* est le besoin de **transparence et de prévisibilité**, tant au niveau de la production d'électricité que du réseau de transport d'électricité. Il a été notamment souligné que des appels d'offres réguliers permettraient aux producteurs privés d'augmenter graduellement leur offre et d'attirer des manufacturiers (de turbines, de cellules photovoltaïques ou de batteries) au Québec. La transparence et la planification du réseau de transport permettraient de mieux cibler les sites où des projets de production électrique pourront être connectés efficacement et sans causer de problème de congestion ou d'instabilité sur le réseau, de connaître les coûts et la capacité. Il a également été suggéré de simplifier et réduire les délais et les processus des appels d'offres et des contrats de gaz naturel renouvelable. L'une des idées faisant consensus était le besoin de flexibilité et d'agilité additionnelles qui seront requises pour déployer les projets à un rythme suffisant pour suivre le rythme de la transition énergétique et la prise de risque plus grande que cela impliquera. Il a été suggéré de mettre en place un cadre adapté limitant les freins au déploiement.

Afin d'atteindre la prévisibilité recherchée, un plan directeur pour le développement du réseau de transport ou encore un plan intégré des ressources énergétiques (PIRE) qui englobe le volet transport et qui vise une période plus longue que les plans d'approvisionnement actuels des distributeurs en énergie pourrait être élaboré. Une part

importante des personnes expertes appuyaient cette proposition. Cependant, il n'y avait pas de consensus quant à l'entité qui devrait réaliser cette planification (voir axe 3).

Il a été proposé **d'ouvrir la possibilité à d'autres modèles comme l'autoproduction**, les contrats d'achat d'électricité privés (*Corporate Power Purchase Agreement*) ou le développement de systèmes électriques bidirectionnels. Il apparaissait également important pour les futurs projets de développement que les communautés locales soient impliquées dès le départ. Ceci permettrait d'en faire des partenaires et de mieux prendre en compte les enjeux spécifiques à chaque région.

L'efficacité et la sobriété énergétique ont aussi été nommées comme des pistes de solution importantes pour la transition énergétique du Québec, tout comme la **gestion de la demande et de la pointe hivernale** qui doivent demeurer une priorité. On mentionnait par exemple qu'il serait possible de lancer des appels au marché pour de l'efficacité énergétique afin de réduire la demande sur le réseau.

L'importance du secteur gazier dans les approvisionnements énergétiques du Québec suscitait une opinion mitigée des personnes participantes, mais plusieurs étaient d'avis que **le gaz naturel et le gaz de source renouvelable demeurent nécessaires pour diminuer les enjeux de pointe et de résilience énergétique**, au même titre que d'autres filières d'énergies renouvelables.

4.2 AXE 2 : TARIFICATION

Un des consensus les plus généralisés concerne la nécessité de **revoir l'actuel processus de fixation des tarifs de distribution d'électricité**.

Pour la plupart, ce processus ne donne pas un signal de prix incitatif, ce qui s'avère particulièrement problématique dans un contexte où l'efficacité énergétique doit être mise au premier plan. À cet égard, il est suggéré de se pencher sur **la tarification dynamique et la tarification de la puissance**. Les paramètres envisagés sont toutefois divergents (fluctuation selon le moment de la journée, par secteur ou par région). Il est accepté par l'ensemble des personnes expertes que les ménages à faibles revenus ne doivent pas faire les frais de ces ajustements tarifaires potentiels. La majorité des tables proposaient une aide avec des mesures sociales (par ex. un crédit d'impôt) afin d'atténuer les augmentations de coûts que pourraient occasionner ces mesures tarifaires.

La modernisation du processus de fixation des tarifs de distribution d'électricité fait également l'objet d'un large consensus. Les principales propositions visent à **réduire de cinq à trois ans la période entre les remises à niveau des tarifs et de permettre plus de flexibilité durant cette période**, notamment en permettant d'apporter des modifications aux modalités tarifaires en tout temps, ce qui n'est pas permis dans le cadre législatif actuel. Plusieurs personnes rappellent aussi que l'indexation des tarifs selon l'indice des prix à la consommation devrait être révisée afin de tendre vers une méthodologie basée sur les coûts de services.

Un troisième consensus largement généralisé porte sur les investissements qui devront être réalisés au cours des prochaines années pour atteindre notre cible de décarbonation à l'horizon 2050. En fait, toutes les tables étaient d'avis que le **gouvernement devait réaliser des investissements en amont de la demande** pour améliorer le réseau de transport et de distribution d'électricité. Certaines personnes expertes réclament une meilleure intégration des coûts liés à la transition énergétique dans la base tarifaire, alors que d'autres préconisent le financement des infrastructures à même les fonds du gouvernement.

L'idée d'une plus grande **transparence et prévisibilité dans les tarifs** a fait aussi largement consensus. Certains ont évoqué la nécessité de séparer les coûts de transport et de distribution sur les factures. Il convient d'expliquer les augmentations de la tarification dans le cadre de la transition énergétique étant donné les coûts sociaux liés à cette dernière (ex. : investissements dans les infrastructures permettant la décarbonation).

Pour sa part, le sujet de l'interfinancement des tarifs ne laissait entrevoir aucun consensus clair. Certaines personnes étaient en faveur de le maintenir, alors que d'autres voulaient le retirer progressivement. Selon certaines perspectives, l'interfinancement brouille le signal de prix entre les différents types de consommateurs, alors que pour d'autres il permet de protéger les ménages à faibles revenus par les tarifs avantageux qui leur sont proposés.

Mentionnons que, dans un contexte de besoins grandissant en énergie, quelques personnes participantes ont proposé de revoir l'approche de la tarification au regard de l'autoproduction et des contrats d'achat privé d'électricité.

Enfin dans le secteur gazier, plusieurs tables sont d'avis que la **tarification du gaz devrait être plus flexible** et que le **processus de fixation des tarifs devrait être allégé** comme c'est le cas pour l'électricité et idéalement arrimé au processus de l'électricité.

4.3 AXE 3 : GOUVERNANCE

Un premier consensus dégagé dans le cadre de cet atelier est que le **rôle du gouvernement** doit être d'établir en amont les orientations, les objectifs et les cibles à atteindre (ex. : cibles de consommation énergétique et de réduction de GES). Ces orientations devraient être intégrées dans le plan intégré des ressources énergétiques (PIRE) qui guidera par la suite les initiatives des distributeurs et du transporteur et le processus décisionnel de la Régie. Le recours à des décrets de préoccupations à la pièce a été mentionné comme une pratique à éviter. Plusieurs rappellent que la **Régie doit demeurer indépendante, impartiale et dépolitisée**. Pour ce faire, quelques personnes expertes proposent de revoir le processus de nomination des régisseurs et du président de la Régie (ex. : nommé par le 2/3 de l'Assemblée nationale).

Le besoin de **clarifier et d'élargir le rôle de la Régie** est un consensus fort. En plus des nouvelles responsabilités relativement à l'approbation et au suivi du PIRE, la Régie devrait jouer un rôle plus grand dans la transition énergétique. Il a été proposé que la Loi sur la Régie de l'énergie prévoit dans son mandat l'objectif d'atteindre les cibles de réduction de GES et de décarbonation. Certaines personnes voient le rôle de suivi et de mise en œuvre

de la PIRE attribuée à la Régie. Certaines ont mentionné que la Régie devrait avoir une vision plus intégrée des systèmes énergétiques et pouvoir prendre en compte les externalités (bénéfices non énergétiques) dans les tarifs.

En ce qui concerne le **rôle des distributeurs, il n'y a pas de consensus fort sur l'opportunité de leur permettre d'élargir leur secteur d'activité**. Certaines personnes expertes soulignent que dans le contexte d'évolution du marché du gaz naturel, il faut laisser la possibilité aux distributeurs de se diversifier et d'innover. Cette possibilité peut être intéressante notamment pour lancer une nouvelle filière. D'autres soulignent la crainte d'élargir le pouvoir des monopoles et d'un impact sur les tarifs. Le manque de compétitivité a été souligné par plusieurs personnes, qui craignent que les monopoles limitent la créativité et les solutions innovantes qui pourraient être déployées. L'ouverture du marché des agrégateurs de puissance est mentionnée comme un exemple où la concurrence doit se faire et ne pas être une activité exclusive au distributeur. Plusieurs ont mentionné que la loi devrait être modifiée pour ajouter un rôle aux distributeurs dans la décarbonation, ce qui faciliterait l'innovation et le développement des solutions qui répondent aux objectifs de la transition énergétique. De la même façon, la Régie devrait dans son processus décisionnel considérer ce rôle.

Le besoin d'une **planification intégrée des ressources énergétiques à long terme**, discuté dans le cadre du premier axe, a été rappelé par la quasi-totalité des personnes participantes. Concernant son élaboration, un consensus se dégage voulant que le PIRE soit élaboré dans le cadre d'un **processus participatif et transparent** qui inclut l'ensemble des parties prenantes concernées. Certaines personnes ont mentionné l'importance d'intégrer les ministères et organismes gouvernementaux tels que le BAPE ou la CPTAQ dans le processus d'élaboration puisque la transition énergétique doit être un objectif commun à atteindre (cohérence des actions).

Certaines personnes expertes proposent des **plans d'action ou jalons à plus court terme** pour évaluer la progression. Le PIRE devrait également couvrir **toutes les sources d'énergie et l'ensemble des activités de production, transport et distribution, être aligné sur les objectifs de décarbonation et de réduction de GES et devrait intégrer les orientations gouvernementales fixées en amont**. Plusieurs tables ont également mentionné l'intérêt d'inclure dans cette planification les engagements en matière d'exportation et d'importation d'électricité.

Un autre consensus qui semble se dégager est qu'une fois le PIRE établi, les **distributeurs devront démontrer que leur planification et leurs investissements subséquents respectent le PIRE** et permettent d'atteindre les cibles fixées. La Régie aurait donc par le fait même un rôle de suivi du respect du PIRE.

La question de **la responsabilité de l'élaboration de ce plan n'a pas fait l'objet d'un consensus clair, mais trois propositions se dégagent** : certains voyaient la Régie de l'énergie comme responsable, d'autres le gouvernement (par le biais du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie) et la possibilité d'un organisme indépendant a également été soulevée. En ce qui a trait à la responsabilité de l'approbation de ce plan,

trois grandes propositions se dégagent : le PIRE pourrait être approuvé par la Régie, être approuvé par le gouvernement ou encore, être soumis à la Régie pour avis et par la suite approuvé par le gouvernement.

Finalement, un consensus large se dégage sur les occasions **d'alléger les procédures de la Régie** et se donner de l'agilité, de la flexibilité et de réduire les délais. La mise en place de mécanismes incitatifs réglementaires est proposée par plus d'une personne experte comme étant un bon moyen d'allègement.



ANNEXE : FAITS SAILLANTS DES PLÉNIÈRES



ÉQUILIBRE OFFRE-DEMANDE

PRINCIPAUX CONSENSUS
Prévisibilité, transparence et planification intégrée (9)
Allègement des procédures et flexibilité réglementaire (6)
Ouverture à d'autres modèles pour répondre à la demande (6)

Table 1	<ul style="list-style-type: none">• Planification intégrée• Consultation (transparence)• Dissonance coût marginal / tarifs
Table 2	<ul style="list-style-type: none">• Efficacité énergétique• Amélioration des interconnexions• Gestion de la pointe
Table 3	<ul style="list-style-type: none">• Permettre l'autoproduction et la revente• Allègements tarifaires (règles, décrets, appels d'offres)• Simplifier le cadre des contrats de GSR
Table 4	<ul style="list-style-type: none">• Transparence sur la capacité du réseau et la réalité des coûts• Permettre les contrats d'achats d'électricité (PPA)
Table 5	<ul style="list-style-type: none">• Prévisibilité (appels d'offres et capacité de transport)• Pluralité des sources d'électricités• Révision législative (ex. : code du bâtiment)
Table 6	<ul style="list-style-type: none">• Transparence, collaboration et accès aux données sur les réseaux• Planification intégrée• Amélioration des processus (appels d'offres et réglementation)
Table 7	<ul style="list-style-type: none">• Équilibre entre augmentation et tarifs abordables• Stratégie prévisible et dépolitisée• Arrimage des meilleures pratiques
Table 8	<ul style="list-style-type: none">• Prévisibilité et transparence des appels d'offres• Planification intégrée et arrimage• Sécurité et résilience (bidirectionnalité)
Table 9	<ul style="list-style-type: none">• Flexibilité, optimisation et transparence du transport et de la distribution• Efficacité et sobriété énergétique• Faciliter l'expérimentation et les projets pilotes
Table 10	<ul style="list-style-type: none">• Planification intégrée et transparente• Appel au marché pour gérer la demande• Favoriser d'autres modèles d'offre pour répondre au besoin de décarbonation

TARIFICATION

PRINCIPAUX CONSENSUS
Bon signal de prix (8)
Flexibilité tarifaire et allègement (6)
Investissements et mesures sociales (5)

Table 1	<ul style="list-style-type: none">• Modulation des tarifs selon usage• Fixation des tarifs chaque 1-2 an(s)• Évaluation globale des tarifs, pas projet par projet
Table 2	<ul style="list-style-type: none">• Importance du bon signal de prix et de puissance• Clients résidentiels payent juste part (statu quo interfinancement)• Nécessité d'investissements publics en amont• Mesures fiscales pour atténuer les hausses des tarifs sur les ménages à faible revenu
Table 3	<ul style="list-style-type: none">• PL34 - ajustements aux 5 ans inadéquat• Tarifs doivent refléter les coûts et les besoins• Juste prix de l'électricité (interfinancement)
Table 4	<ul style="list-style-type: none">• Signal de prix approprié et dynamique• Approche tarifaire juste et raisonnée - réalité des coûts
Table 5	<ul style="list-style-type: none">• Tarification dynamique avec mesures pour protéger les ménages à faible revenu• Revoir les processus tarifaire (3-5 ans, mécanisme d'indexation indépendant, réduire délais)• Investissements en amont dans les infrastructures transport-distribution
Table 6	<ul style="list-style-type: none">• Bon signal de prix : tarifs en fonction des coûts véritables• Simplifier processus tarifaire (3-5 ans, évolution au besoin)• Investissements sociaux par le gouvernement
Table 7	<ul style="list-style-type: none">• Bon signal de prix : tarification dynamique (bonus) pour le résidentiel• Simplifier processus tarifaire (3-5 ans, modification au besoin)• Investissements en amont par le gouvernement
Table 8	<ul style="list-style-type: none">• Allègement (3-5 ans, distribution et transport)• Bon signal de prix• Séparer distribution, transport et production sur la facture
Table 9	<ul style="list-style-type: none">• Tarifs selon utilisateur-payeur et capacité de payer• Prévisibilité des tarifs
Table 10	<ul style="list-style-type: none">• Transparence sur les coûts• Allègement tarifaire• Certains coûts sociétaux - pas juste au consommateur de payer

GOVERNANCE

PRINCIPAUX CONSENSUS
Planification intégrée des ressources (9)
Clarification et élargissement du rôle de la Régie (7)
Orientation, objectifs et cibles fixées par le gouvernement en amont (6)
Allègement des procédures – besoin d’agilité et d’efficience (4)

Table 1	<ul style="list-style-type: none"> Planification intégrée de toutes les énergies + cibles GES Régie indépendante, impartiale et dépolitisée Ouvrir le marché des agrégateurs de puissance à la concurrence
Table 2	<ul style="list-style-type: none"> Planification intégrée 10-15 ans avec jalons (production, transport, distribution) Implications des ministères et organismes (BAPE, CPTAQ) Vision plus intégrée des systèmes
Table 3	<ul style="list-style-type: none"> Planification intégrée mise en place par un organisme indépendant et impliquant l'ensemble des parties prenantes de l'énergie Régie responsable du suivi et mise en oeuvre PIRE Gains et risques d'élargir le rôle des distributeurs
Table 4	<ul style="list-style-type: none"> Président Régie nommée par 2/3 assemblée nationale Mesures incitatives (réglementation et allègement) Ouvrir à l'innovation, mais craintes monopôle PIRE fait par le gvt, toutes les énergies + export-import
Table 5	<ul style="list-style-type: none"> Renforcement du rôle de la Régie vs décarbonation Séparation rôles : gvt fixe les orientations, PIRE participatif, inclut orientations gouv., cibles GES, engagements d'exportations
Table 6	<ul style="list-style-type: none"> Gouvernement donne les objectifs, les cibles et consulte en amont (réalise le PIRE) Objectifs transition énergétique : clarifier pouvoirs Régie Distributeurs : rôle dans la décarbonation et doit respecter la PIRE
Table 7	<ul style="list-style-type: none"> Régie doit avoir objectif d'atteindre cibles climatiques Simplifier processus interne à la Régie Feuille de route gouvernementale avec cibles sectorielles aux 5 ans
Table 8	<ul style="list-style-type: none"> PIRE toutes les énergies et les parties prenantes Gouvernement établi les orientations, Régie met en oeuvre la PIRE Allègement des processus
Table 9	<ul style="list-style-type: none"> PIRE et forum public sur les enjeux énergétiques Rôle particulier pour les PN et sensibilité à leurs enjeux Régie doit avoir la capacité de faire suivi de la capacité du réseau
Table 10	<ul style="list-style-type: none"> PIRE : par MEIE, toutes les énergies, déposée à la Régie et plan d'offre cohérent par les distributeurs Mécanisme de réglementation incitative (allègement) Élargissement des activités distributeurs : craintes monopole, mais aussi avantages