

Volets 1 et 2 du dossier R-4043-2018

Demande relative au Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023

Mémoire déposé à la Régie de l'énergie

Janvier 2019



Regroupement national
des conseils régionaux
de l'environnement

La **force d'un réseau** au service
de l'**environnement** et du **développement durable**



Rédaction

Martin Vaillancourt, directeur du CRE Chaudière-Appalaches

Vincent Moreau, directeur du RNCREQ



Regroupement national
des conseils régionaux
de l'environnement

Maison du développement durable # 380.A
50, rue Sainte-Catherine Ouest
Montréal H2X 3V4
514 861-7022

Avant-propos	2
Introduction	2
Commentaires sur l'aspect 1	4
Atteinte de la cible en efficacité énergétique	4
Le principe de subsidiarité et la place des municipalités dans le Plan directeur	6
Le rôle des municipalités dans la transition énergétique	6
La place des municipalités dans le Plan directeur	8
Principe de subsidiarité	10
Profondeur de l'analyse des programmes des distributeurs par TEQ et flexibilité des processus d'itération du Plan directeur	12
Commentaires sur l'aspect 2	13
Nouveau pouvoir de la Régie en matière d'approbation des programmes d'efficacité énergétique	13
Programmes et mesures sous la responsabilité des distributeurs d'énergie	13
Les programmes résidentiels des distributeurs	13
Les programmes résidentiels de Hydro-Québec distribution	14
Harmonisation des campagnes de sensibilisation	18
Programmes destinés aux ménages à faible revenu	19
Programme de soutien aux projets de développement urbain durable (DUD) d'HQD	20
L'impact des coûts évités	20
Les impacts GES reliés aux activités d'efficacité énergétique	21
Conclusion	23
Sommaire des recommandations	24

Avant-propos

Dans la décision D-2018-074, la Régie choisissait de distinguer, pour les fins de l'examen du dossier, les deux aspects suivants : l'avis sur la capacité du Plan directeur à atteindre les cibles définies par le gouvernement en matière énergétique; et l'approbation des programmes et mesures sous la responsabilité des distributeurs d'énergie ainsi que l'apport financier nécessaire à leur réalisation.¹ À l'instar de plusieurs autres intervenants, le RNCREQ remarque que tant l'article 13 de la *Loi sur Transition énergétique Québec* (RLRQ, c. T-11.02; LTEQ), l'article 85.41 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (RLRQ, c. R-6.01; LRÉ) et la demande présentée par TEQ² n'établissent pas de distinction formelle entre ces deux éléments. En conséquence, et compte tenu du lien étroit qui existe entre les aspects 1 et 2 du dossier, le RNCREQ a cru utile de formuler l'ensemble de ses observations dans le présent mémoire.

Introduction

L'intérêt du RNCREQ pour la transition énergétique est manifeste et continu, tel qu'en témoigne son rôle actif dans le dossier auprès de plusieurs instances, notamment par sa participation à plusieurs consultations et audiences publiques³ et sa coordination de projets provinciaux sous le thème de l'efficacité énergétique. Notamment, depuis 2010, le RNCREQ coordonne la démarche "Par notre PROPRES énergie" en lien avec la transition énergétique au Québec. Dans le cadre de la phase actuelle de la démarche, les conseils régionaux de l'environnement souhaitent concerter les acteurs régionaux sur la transition énergétique et les changements climatiques. Ils sont des alliés indéniables dans les régions.

1. R-4043-2018, [D-2018-074](#), p. 5

2. R-4043-2018, [B-0001](#).

3. Consultation sur les enjeux énergétiques – septembre 2013; Consultation sur l'inversion du flux de l'oléoduc 9B d'Enbridge – novembre 2013; Audiences publiques du BAPE sur les gaz de schistes – mai 2014, Consultation sur la stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 – janvier 2015; Consultation sur la politique énergétique du Québec – août 2015, Consultation particulière sur l'établissement d'une cible de réduction des émissions de GES pour 2030 – septembre 2015, Consultation publique sur l'ÉES portant sur l'exploitation et le transport de pétrole et de gaz – novembre 2015, Consultation de l'OCPM sur la réduction de la dépendance aux énergies fossiles – mars 2016; Audiences publiques du BAPE sur le projet d'oléoduc Énergie-Est – avril 2016, Consultation sur les orientations du MERN en matière d'acceptabilité sociale – avril 2016, Audiences publiques du BAPE sur le projet de stockage de gaz naturel liquéfié et de regazéification à Bécancour – juillet 2016; Projet de Loi n°104 – Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission au Québec afin de réduire les émissions de GES et autres polluants – août 2016; Projet de loi n°106 - Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives – août 2016; Consultation sur la Politique de mobilité durable – août 2017; Mémoire sur la position du RNCREQ sur le Plan directeur de TEQ – décembre 2017.

Selon le RNCREQ, si l'on veut souscrire à une vision à long terme du développement de l'énergie, il nous faut viser deux cibles :

- soutenir en priorité les mesures d'économie d'énergie, dont l'efficacité énergétique et l'aménagement du territoire;
- favoriser la substitution des énergies fossiles et polluantes par les sources d'énergie locales, propres et renouvelables.

Par conséquent, le RNCREQ souscrit entièrement aux cibles poursuivies par le Plan directeur de TEQ et souhaite ardemment le voir atteindre ses objectifs. Les observations formulées aux présentes s'inscrivent dans cette perspective.

En concordance avec l'ensemble de ses interventions, le RNCREQ a soumis, dans sa demande d'intervention,⁴ que les principes de la *Loi sur le développement durable* (RLRQ, c. D-8.1.1; LDD) constituent un cadre d'analyse approprié pour l'examen du Plan directeur. En effet, la mise en oeuvre du Plan directeur de TEQ aura un impact majeur sur l'ensemble des orientations et planifications à divers paliers de gouvernance, et dictera les conditions de qualité de vie des citoyens québécois à l'horizon 2030 et au-delà. Il est donc essentiel pour la Régie de s'assurer de la prise en compte du développement durable dans son analyse du Plan directeur, en concordance avec l'article 5 de la LRÉ. La Régie a reconnu la pertinence de ce cadre d'analyse dans sa décision D-2018-095 :

La Régie demande aux intervenants de se concentrer sur les mesures prévoyant des résultats concrets en termes énergétiques, pour l'aspect 1 du dossier, y compris l'application des principes de développement durable visée par le RNCREQ.⁵ [Nous soulignons]

Malgré un effort notable, nous remarquons que TEQ justifie peu l'analyse de la capacité de son Plan à rencontrer les 16 principes du développement durable.⁶ Il ne fait référence à l'application d'aucune démarche de prise en compte des principes de développement durable, alors que des démarches ont été développées à l'attention des personnes ayant à élaborer des plans, stratégies, programmes ou politiques, par exemple celle élaborée dans le "Guide pour la prise en compte des principes de développement durable".⁷ Bien qu'il ne s'agisse pas du seul principe de développement durable dont le traitement dans le Plan directeur mériterait d'être examiné, le RNCREQ a choisi de cibler son intervention sur le principe de subsidiarité. En effet, la prise en compte insuffisante de ce principe met en jeu l'atteinte des cibles fixées par le gouvernement en ce que l'apport considérable des municipalités à la transition énergétique s'en trouve négligé.

4. R-4043-2018, [C-RNCREQ-0002](#), p. 7.

5. R-4043-2018, [D-2018-095](#), p. 17-18.

6. R-4043-2018, [B-0005](#), p. 210

7. Québec, [Guide pour la prise en compte des principes de développement durable](#), Janvier 2009, p. 13 et s.

Commentaires sur l'aspect 1

Atteinte de la cible en efficacité énergétique

L'aspect 1 du présent dossier vise l'avis à rendre par la Régie sur la capacité du Plan directeur à atteindre les cibles définies par le gouvernement en matière énergétique. À l'égard de la cible en efficacité énergétique, soit une amélioration d'au moins 1% de l'efficacité énergétique moyenne de la société québécoise, le RNCREQ partage l'avis de la Table des parties prenantes (TPP) à l'effet que TEQ fait une interprétation erronée du décret.

5. CIBLE D'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE TROP MODESTE

Le décret 537-2017 charge TEQ d'«améliorer, d'au moins 1 % par année, l'efficacité énergétique moyenne de la société québécoise », sans préciser si cette cible inclut ou non les gains d'efficacité dus au cours normal des affaires. TEQ considère que le plan directeur permettra d'atteindre cette cible, voire de la dépasser (à 1,2 %), en comptabilisant autant les gains prévus grâce aux mesures du plan directeur (0,6 %) que les améliorations naturelles prévues (0,6 %) n'ayant pourtant aucun lien avec les mesures du plan directeur. La Table remet en question cette interprétation de la cible du décret et recommande de comptabiliser uniquement les effets attribuables aux efforts des programmes et des entités responsables, en excluant les gains tendanciels du cours normal des affaires. Cette approche proposée est à la fois conforme à la pratique historique au Québec et à la pratique courante ailleurs en Amérique du Nord. La Table invite ainsi TEQ à revoir son interprétation et à bonifier sa cible d'efficacité énergétique.⁸

Cette interprétation erronée transparaît dans la réponse donnée par TEQ à une DDR du RNCREQ, qui laisse entendre que la cible fixée par décret s'appliquerait à l'efficacité énergétique en général, incluant les gains tendanciels du cours normal des affaires :

Demande :

6.1 Selon la compréhension de TEQ, est-ce que la mise en œuvre du Plan directeur aura pour effet d'améliorer la performance du Québec en matière d'efficacité énergétique ou seulement de la maintenir ?

Réponse-Question

6.1 Le Plan directeur a été élaboré dans le but d'améliorer l'efficacité énergétique et non de la maintenir. Celui-ci permettra d'atteindre les cibles gouvernementales énoncées dans le décret 537-2017. Dans ce décret, le gouvernement a précisé qu'au terme de la période 2018-2023, l'efficacité énergétique devra s'être améliorée de 1 % annuellement.⁹ [Nous soulignons]

8. R-4043-2018, B-0010, p. 6

9. R-4043-2018, B-0062, p. 8

Selon le RNCREQ, une simple interprétation textuelle permet de conclure que là n'est pas le sens du décret. En effet, dans le texte du décret, « Transition énergétique Québec » est le seul sujet du verbe « atteindre » ce qui laisse entendre que l'atteinte de la cible est entièrement à sa charge. S'il en avait été autrement, si l'intention avait été que TEQ contribue à l'atteinte de la cible globale, le texte aurait reflété cette réalité autre par exemple en se lisant « QUE Transition énergétique Québec contribue à l'atteinte » ou « QUE Transition énergétique Québec s'assure que la société québécoise atteigne ».

QUE Transition énergétique Québec, au terme de la période 2018-2023, atteigne les deux cibles suivantes :

- améliorer, d'au moins 1% par année, l'efficacité énergétique moyenne de la société québécoise;
- abaisser, d'au moins 5%, la consommation totale de pétrole par rapport à 2013, ce qui représenterait, en 2023, une baisse réelle de consommation de 900 millions de litres de produits pétroliers.¹⁰ *[Nous soulignons]*

Le premier alinéa de l'article 9 de la *Loi sur Transition énergétique Québec* (RLRQ, c. T-11.02), repris au préambule du décret n° 537-2017, circonscrit d'ailleurs clairement la portée des cibles à la réalisation du Plan directeur de TEQ.

9. Aux fins de la réalisation du plan directeur, le gouvernement établit les orientations et les objectifs généraux que doit poursuivre Transition énergétique Québec en matière énergétique et détermine les cibles qu'elle doit atteindre. *[Nous soulignons]*

L'interprétation faite par TEQ du décret 537-2017 est également contraire au principe d'additionnalité, défini ainsi dans la norme ISO 14064-2:2006 « *Spécifications et lignes directrices, au niveau des projets, pour la quantification, la surveillance et la déclaration des réductions d'émissions ou d'accroissements de suppressions des gaz à effet de serre* »¹¹ :

La norme ISO 14064-2 traite du concept d'additionnalité exigeant que le projet ait donné lieu à des réductions d'émissions ou à des accroissements de suppressions de GES qui s'ajoutent à ceux qui auraient été obtenus en l'absence du projet. Elle n'utilise pas le terme d'« additionnalité », mais spécifie des modes opératoires de base ou fournit des critères d'additionnalité.¹²

Plus précisément, les gains doivent être calculés en fonction des efforts supplémentaires à la tendance de l'industrie, normes ou obligations légales. Cela permet de quantifier ces gains en opposition au statu quo, c'est-à-dire si rien n'est fait pour les obtenir ou s'ils sont issus d'une démarche de conformité. Si une mesure correspond à une tendance, pratique technologique commune ou à une action de conformité législative, elle n'est pas comptabilisée dans les gains

10. Décret no 537-2017, Gazette N° 26 du 2017-06-28, p. 2884.

11. La norme ISO 14064-2 offre une méthode normalisée concernant la quantification, la surveillance et la rédaction de rapports sont requises pour les projets GES et pour les éventuels réductions et/ou accroissements de suppressions d'émissions de GES, de sorte qu'elles soient comparables entre utilisateurs cibles et programmes GES.

12. <https://www.iso.org/obp/ui/fr/#iso:std:iso:14064:-2:ed-1:v1:fr>.

anticipés. On s'appuie donc sur des critères d'additionnalités pour valider des mesures, actions ou projets dans l'atteinte d'objectif ou de mise en œuvre de politique.

Le RNCREQ est d'avis que TEQ et la Régie doivent s'inspirer de ce concept d'additionnalité lorsqu'ils évaluent la capacité du Plan directeur de TEQ et des programmes dans l'atteinte des cibles.

En conséquence, sans se prononcer sur l'exactitude de la valeur de 0,6% d'efficacité énergétique et le bien-fondé de la méthodologie ayant permis de l'établir, le RNCREQ soumet que même si ce résultat était atteint, il serait insuffisant pour atteindre la cible fixée par le gouvernement en application de l'article 9 de la LTEQ.

Ce constat sous-tend les recommandations du RNCREQ à l'égard de l'aspect 2, qui visent une bonification des mesures en efficacité énergétique des distributeurs.

Recommandation

Le RNCREQ recommande que l'avis à rendre par la Régie en application de l'article 85.41 LRÉ indique que le Plan directeur n'a pas la capacité d'atteindre la cible établie par le gouvernement en efficacité énergétique.

Pour pallier ce défaut, le RNCREQ recommande que soit bonifiée l'offre du Plan directeur en matière d'efficacité énergétique, notamment en tenant compte des recommandations énoncées aux présentes.

Le principe de subsidiarité et la place des municipalités dans le Plan directeur

Le rôle des municipalités dans la transition énergétique

D'entrée de jeu, le RNCREQ tient à souligner que les organismes municipaux sont des acteurs de premier plan dans la transition énergétique. Ce rôle est expressément reconnu dans le préambule du projet de loi n°122, entré en vigueur le 16 juin 2017, qui vise principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs :

ATTENDU QUE les municipalités exercent des fonctions essentielles et offrent à leur population des services qui contribuent à maintenir un milieu de vie de qualité, sécuritaire et sain, notamment dans un contexte de développement durable, de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation aux changements climatiques;

Cette reconnaissance n'est pas que théorique. Grâce à sa présence dans seize régions administratives du Québec, via les CRE qu'il représente, le RNCREQ est témoin de plusieurs initiatives municipales concrètes et porteuses qui contribueront à l'atteinte des cibles identifiées dans le décret n° 537-2017. Par exemple, la Ville de Montréal souhaite réduire, voire éliminer complètement, l'utilisation du mazout sur son territoire. En effet, cette mesure figure dans le

plan de développement durable 2016-2020,¹³ dont le Plan d'action des organisations partenaires comporte la priorité et l'action suivantes¹⁴ :

Priorité Réduire les émissions de GES et la dépendance aux énergies fossiles	
Action 1	Inciter à l'utilisation des transports actifs et collectifs pour le déplacement des employés (déplacements résidence-travail et professionnels) en mettant en place des mesures telles que des incitatifs financiers, le remplacement des indemnités pour frais automobiles par des titres de transport ou des abonnements à des services de transport collectif ou actif.
Action 2	Réduire, optimiser et électrifier la flotte de véhicules et installer des bornes de recharge pour les véhicules électriques de l'organisation.
Action 3	Bâtir et/ou rénover les bâtiments de manière durable , en acquérant ou en ciblant des critères d'une certification reconnue, en améliorant l'efficacité énergétique et en éliminant, le cas échéant, le mazout comme source d'énergie.

Le Plan d'action de l'administration municipale identifie quant à lui la priorité « Réduire les émissions de GES et la dépendance aux énergies fossiles » et cible l'action suivante¹⁵ :

Action 3 Augmenter le nombre de bâtiments durables à Montréal		
Viser l'atteinte de 70 bâtiments municipaux certifiés LEED ou BOMA BEST ¹¹	15 bâtiments (2013)	70 bâtiments
Réduire de 5 % la consommation énergétique des immeubles municipaux ¹²	1 156 000 GJ/an	1 098 200 GJ/an
Éliminer le mazout comme source d'énergie des bâtiments municipaux ¹³	13 bâtiments	0 bâtiment

On retrouve de telles priorités et actions dans de nombreux plans réalisés par les villes et municipalité du Québec. À titre d'exemple, dans le *Plan de réduction des gaz à effet de serre de la Ville de Lévis 2013-2021*¹⁶ les secteurs d'activités *Bâtiments et autres installations* et *Équipements motorisés* sont ciblés aussi bien en réduction de carburants qu'en amélioration de l'efficacité énergétique pour atteindre les cibles de réduction des gaz à effet de serre.

13. Ville de Montréal, [Montréal durable 2016-2020, Ensemble pour une métropole durable](#)

14. Ibid., p. 18

15. Ibid., p. 20

16. <https://www.ville.levis.qc.ca/environnement-et-collectes/grands-dossiers/gaz-effet-serre/>

Tableau A – Agrégation des réductions d’émission de GES prévisibles en 2021 – secteur corporatif.

Secteur d’activités	Actions réalisées entre 2009 et 2013	Plan d’actions 2013-2021	Réductions totales envisageables en 2021
Bâtiments et autres installations	11	247	258
Équipements motorisés	0	793	793
Réductions totales	11	1 040	1 050

17

D’autres municipalités misent sur l’implantation d’un microréseau pour amorcer la transition énergétique. C’est le cas de Lac-Mégantic, dont le milieu se mobilise autour de la construction d’un nouveau centre-ville appliquant les technologies les plus avancées en matière d’énergie, et des Îles-de-la-Madeleine, pour qui le microréseau est synonyme de dynamisation économique et de réduction d’empreinte carbone. Les Îles-de-la-Madeleine ont d’ailleurs été hôte, en septembre 2018, du premier Rendez-vous sur les microréseaux et la transition énergétique des collectivités.¹⁸ Les deux villes espèrent devenir des vitrines de la transition énergétique. Dans son témoignage dans le cadre des audiences du dossier R-4057-2018, le président d’Hydro-Québec Distribution, M. Éric Filion parlait d’ailleurs du projet de microréseau à Lac-Mégantic comme faisant partie de leurs “laboratoires pour la transition énergétique”.¹⁹

Finalement, le secteur municipal est également représenté dans la gouvernance d’organismes tels que les sociétés de transport ou les régies intermunicipales de gestion des matières résiduelles, qui contribuent également à l’atteinte des cibles de réduction de la consommation de produits pétroliers ou à la réduction des émissions de GES.

La place des municipalités dans le Plan directeur

Le Plan directeur reconnaît le rôle que les municipalités ont à jouer dans la transition énergétique, soulignant au passage le projet de loi n° 122.²⁰ Il affirme que les municipalités “doivent être des partenaires de la transition énergétique et des mesures doivent être offertes pour leur permettre d’exercer un fort leadership.”²¹ Le RNCREQ soutient cette vision.

17. https://www.ville.levis.qc.ca/fileadmin/Documents_PDF/SOMMAIRE_Plan_de_reductionGES_FINAL_WEB.pdf

18. <https://rendez-vous.nergica.com/>

19. R-4057-2018, B-0135, p. 12.

20. R-4043-2018, B-0005, p. 52.

21. *Ibid.*, p. 44

Alors que TEQ, dans son Plan directeur, affirme que “Les mesures du plan directeur permettront de doter les municipalités des moyens appropriés afin qu’elles puissent jouer un rôle de premier plan dans la transition énergétique”²², le RNCREQ constate que seulement deux mesures auxquelles un budget est alloué visent nommément les municipalités.

Documenter les meilleures pratiques permettant de soutenir les municipalités dans leurs initiatives en lien avec la transition énergétique, notamment en aménagement du territoire (TEQ - 500 000\$)²³

De concert avec les principaux acteurs du milieu, proposer des actions et des mesures qui visent le développement des milieux de vie qui intègrent les différents principes de la transition énergétique.²⁴

Accentuer les efforts des municipalités en matière d'exemplarité (TEQ - 257 000\$)²⁵

Élaborer et mettre en œuvre une stratégie pour inciter un plus grand nombre de municipalités à adopter des pratiques exemplaires pour gérer leurs bâtiments et leur parc de véhicules.²⁶

Le RNCREQ note par ailleurs qu’aucune réduction de la consommation énergétique, des produits pétroliers ou des émissions de GES n’est associée à ces mesures ni autrement associée au secteur municipal par le Plan directeur.

Finalement, le RNCREQ note que le MAMOT est le ministère disposant de la plus faible part des prévisions budgétaires du Plan directeur.²⁷

Tout en reconnaissant que certaines autres mesures prévues au plan pourraient accessoirement bénéficier les municipalités, par exemple la mesure 5 sur l’écofiscalité, le RNCREQ se questionne sur la capacité de ces mesures à réellement doter les municipalités des moyens appropriés afin qu’elles puissent jouer un rôle de premier plan dans la transition énergétique, tel que le revendique le Plan directeur. Le RNCREQ en conclut que TEQ se fie à ce que les municipalités utilisent les moyens qui sont déjà à leur disposition, tel qu’en témoigne son énoncé de vision 2030 pour l’aménagement du territoire : « les municipalités et les communautés métropolitaines utiliseront les leviers à leur disposition pour consolider et densifier les milieux de vie et seront imputables des coûts énergétiques associés à leurs choix. »²⁸

22. *Ibid.*, p. 52.

23. *Ibid.*, p. 213

24. *Ibid.*, p. 55

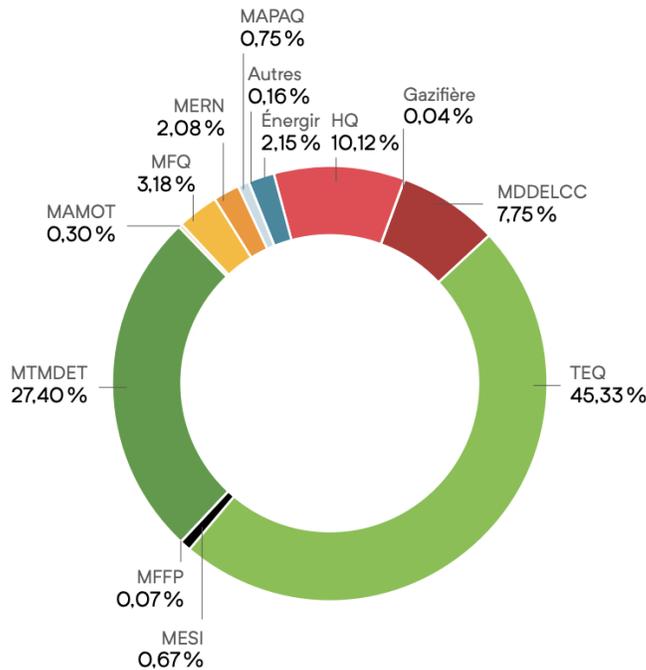
25. *Ibid.*, p. 229

26. *Ibid.*, p. 164

27. *Ibid.*, p. 176

28. *Ibid.*, p. 53

Figure 7 : Répartition des prévisions budgétaires par ministère, organisme ou distributeur d'énergie



Le RNCREQ soumet que le traitement des municipalités dans le Plan directeur doit être apprécié à la lumière du principe de développement durable de la subsidiarité.

Principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité est ainsi défini à l'article 6 g) de la *Loi sur le développement durable* (RLRQ, c. D-8.1.1; LDD) :

« subsidiarité »: les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés;

Bien que le RNCREQ soit d'avis que le développement durable est toujours un cadre d'analyse pertinent pour les décisions à rendre par la Régie, compte tenu de l'article 5 LRÉ, il souligne que c'est à plus forte raison le cas dans le présent dossier puisque le Plan directeur est lui-même soumis à la LDD. En effet, l'annexe V du Plan directeur vise à répondre à l'exigence établie dans la stratégie de développement durable du gouvernement, qui demande aux ministères et organismes d'appliquer les 16 principes de développement durable dans leurs actions. Cette prescription est valable, entre autres, pour les lois, les politiques, les stratégies et les plans d'action. L'annexe V présente en conséquence une analyse du respect des principes de développement durable par le Plan directeur.

À l'égard du principe de subsidiarité, TEQ indique :

<p>G. Subsidiarité Les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés.</p>	<p>G. Le plan directeur prône la responsabilisation à moyen terme des municipalités et des communautés autochtones.</p>
--	--

De l'avis du RNCREQ, le Plan directeur fait une application insuffisante du principe de subsidiarité en résumant celui-ci à la responsabilisation des acteurs. Le Guide pour la prise en compte des principes de développement durable, dont un extrait est reproduit à l'Annexe 1, énonce qu'une action est liée au principe de subsidiarité lorsqu'elle touche, notamment :

- les rôles des parties prenantes;
- les processus de décision;
- la communication entre les décideurs et les parties prenantes;
- la délégation, la régionalisation, la distribution de pouvoirs et de responsabilités;
- l'imputabilité des décideurs;
- la distribution des ressources nécessaires aux rôles des parties prenantes;
- les devoirs et attentes envers les décideurs.²⁹ [Nous soulignons]

On constate donc qu'il ne suffit pas de reconnaître le rôle d'un décideur ou d'une partie prenante, mais de lui déléguer les pouvoirs et lui distribuer les ressources nécessaires à l'exercice de ce rôle. Ceci fait écho à l'objet du projet de loi n° 122 d'augmenter l'autonomie et les pouvoirs des municipalités. En se concentrant sur la sensibilisation, la responsabilisation et l'utilisation des leviers existants, le Plan directeur ne soutient pas suffisamment l'initiative et l'innovation en transition énergétique chez les municipalités.

En DDR, le RNCREQ a demandé à TEQ d'exposer sa vision quant au rôle à jouer par le secteur municipal dans la mise en œuvre du plan directeur.

Le Plan directeur reconnaît l'importance du rôle que les municipalités pourront remplir pour contribuer à la transition énergétique du Québec. Pour s'en convaincre, on peut lire la section suivante du Plan directeur : « L'aménagement du territoire, Prémices à la transition énergétique » (page 52). Le Plan directeur prévoit différentes mesures qui seront mises à la disposition des municipalités dans le but de renforcer leurs actions. Aussi, la section du Plan directeur portant sur « L'exemplarité de l'État » précise qu'une stratégie pour appuyer les municipalités dans leurs propres efforts d'exemplarité sera développée pour 2020-2021 (pages 160 et 162). TEQ entend développer une offre de service globale à l'intention des municipalités. Elle fera l'objet d'échanges avec les municipalités dans un premier temps.

Le RNCREQ salue cette intention, mais note qu'une telle offre de service globale à l'intention des municipalités ne transparaît pour l'instant pas du Plan directeur.

Le RNCREQ conclut qu'il existe un décalage entre le rôle des municipalités reconnu dans le Plan directeur et les moyens mis à leur disposition. Ce décalage est incompatible avec le principe de subsidiarité et comporte le risque de démobiliser le secteur municipal dans ses efforts de

29. Québec, [Guide pour la prise en compte des principes de développement durable](#), janvier 2009, p. 26

transition énergétique. Compte tenu du rôle central des municipalités dans la transition énergétique, notamment à l'égard du leadership qu'elles exercent à ce sujet auprès de leurs citoyen.nes, une démobilisation des municipalités pourrait compromettre l'atteinte des cibles fixées par le décret n° 537-2017.

Recommandation

Le RNCREQ recommande que dans son avis à rendre sur l'aspect 1 du dossier, la Régie invite TEQ à bonifier les mesures visant le milieu municipal de manière à augmenter l'autonomie et la mobilisation des municipalités, notamment en prévoyant davantage de financement pour les initiatives municipales en transition énergétique.

Profondeur de l'analyse des programmes des distributeurs par TEQ et flexibilité des processus d'itération du Plan directeur

À l'instar de la TPP, compte tenu des délais dans son élaboration, il nous est parfois difficile d'évaluer le choix des mesures retenues par TEQ dans le cadre de son Plan directeur. Le RNCREQ reconnaît que TEQ a dû composer avec la disponibilité des données et des résultats anticipés par les distributeurs pour estimer les réductions de GES et l'atteinte des cibles EÉ. Pour les programmes n'ayant pas de résultats anticipés ou qui concernent une nouvelle application ou un nouveau procédé, TEQ a dû évaluer d'une manière objective s'il appuyait ledit programme ou non. Sans l'appréciation de tous les critères de sélection des mesures des distributeurs, couplé à une complexité d'acquisition des données accessibles, on ne peut lui reprocher de ne pas encourager l'innovation et les programmes prometteurs qui ne sont pour l'instant pas quantifiables sur le plan coûts/avantages. Cependant nous considérons que ces programmes devront faire l'objet d'un suivi plus serré afin de s'ajuster rapidement en cas de problématique. Il est essentiel que TEQ accorde suffisamment de ressources au suivi des programmes aux données "indéterminées".

Aussi, il serait d'intérêt pour TEQ et la Régie, d'obtenir une certaine flexibilité dans le processus d'itération du Plan directeur, lorsqu'un ajustement ou un ajout de mesure en EÉ est requis. Le processus actuel de validation peut être un frein à l'agilité de TEQ dans l'adaptation du Plan afin qu'il optimise l'atteinte des cibles pour 2023.

Recommandation

À l'instar du rapport de la Table des parties prenantes, le RNCREQ recommande, dans la révision du Plan actuel ou de l'élaboration du prochain plan, une analyse en profondeur des programmes proposés par les distributeurs et une évaluation exhaustive du marché, de ses opportunités et de leurs coûts et bénéfices. Cette analyse pourrait s'intégrer à l'effort d'acquisition de données prévu par TEQ d'ici la fin 2019, et permettrait d'assurer une allocation optimale des investissements futurs.

Commentaires sur l'aspect 2

Tel qu'annoncé dans sa correspondance du 31 octobre 2018,³⁰ le RNCREQ a collaboré avec OC pour la préparation de sa preuve en lien avec l'aspect 2 du dossier. Le rapport d'analyse déposé en pièce C-RNCREQ-0020, préparé par MM. Raphals et Bélanger, est le fruit de cette collaboration. Il ne s'agit toutefois pas d'une intervention commune, et les deux intervenantes se sont réservé le droit de formuler des recommandations distinctes, appuyées sur l'analyse réalisée. La présente section est à cet effet.

Nouveau pouvoir de la Régie en matière d'approbation des programmes d'efficacité énergétique

Lors de l'audience des 18 et 19 octobre 2018 dans le présent dossier, le RNCREQ a plaidé que l'article 85.41 LRÉ ne constitue pas une simple codification de la pratique antérieure en matière d'approbation des programmes en efficacité énergétique, mais accorde à la Régie une nouvelle juridiction, distincte de l'approbation des budgets. Il s'agit d'un pouvoir d'approuver les programmes sur le fond, qui se manifeste notamment par le pouvoir de la Régie d'approuver les programmes et mesures avec ou sans modifications. Le RNCREQ réitère ici la position exprimée lors des audiences des 18 et 19 octobre 2018,³¹ sur laquelle s'appuient certaines des recommandations ci-dessous.

Programmes et mesures sous la responsabilité des distributeurs d'énergie

Le Plan directeur élaboré par TEQ contient un ensemble de 239 mesures et sous-mesures, dont 44 sous la responsabilité des deux distributeurs de gaz naturel du Québec, Énergir et Gazifère, ainsi que d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (« HQD»). De ces 44 mesures, 28 mesures sont associées à des économies d'énergie totalisant 18 522 240 GJ sur l'horizon 2018-2023, soit environ 37% du total des économies d'énergie inscrites au Plan directeur élaboré par TEQ (49 687 181 GJ).

L'analyse réalisée aborde les programmes et les mesures des trois distributeurs. Sans s'y limiter, les recommandations et les avis du RNCREQ portent principalement sur les programmes et les interventions en efficacité énergétique (IEÉ) destinée à la clientèle résidentielle.

Les programmes résidentiels des distributeurs

L'examen des programmes et mesures destinés au marché résidentiel et qui seront déployés par les distributeurs d'énergie durant la durée du Plan directeur illustrent deux approches distinctes. D'un côté, Gazifère et Énergir semblent vouloir profiter de l'élan donné par la politique énergétique 2030 pour déployer une offre plus agressive et aux cibles d'économies d'énergie plus ambitieuses. De l'autre côté, HQD adopte une approche de statu quo où

30. R-4043-2018, [C-RNCREQ-0013](#)

31. R-4043-2018, [A-0042](#), p. 24 à 28.

l'ampleur des efforts, qui a considérablement diminué ces dernières années, est maintenue durant la durée du Plan directeur.

Gazifère présente pour les années 2019 et 2020 un plan global en efficacité énergétique (PGEÉ) qui, dans son ensemble, est ambitieux à l'égard des économies d'énergie dont les projections sont supérieures à celles inscrites dans le Plan directeur. Il est toutefois difficile pour l'instant de déterminer dans quelle mesure seront atteintes ces cibles étant donné le caractère nouveau des programmes. Entre autres, Gazifère mise beaucoup sur les économies d'énergie des programmes *Thermostat intelligent*, qui sera lancé en 2019, et *Échangeur d'air avec récupération de chaleur*, auquel aucun participant n'a encore été admis.

Énergir présente également une offre de programmes en efficacité énergétique ambitieuse et renouvelée avec son PGEÉ 2018-2023. Les cibles que se fixe l'entreprise demanderont des efforts considérables pour être atteintes. À partir des résultats obtenus en 2017-2018 et déposés dans le cadre de l'examen de son rapport annuel, nous constatons toutefois que ces cibles sont loin d'être irréalisables.

De manière générale, les programmes d'HQD s'adressant à la clientèle résidentielle continuent de s'essouffler. Malgré une légère augmentation des budgets, les économies d'énergie projetées au Plan directeur sont moindres que durant les dernières années. L'offre, qui est centrée autour des activités de sensibilisation, soulève plusieurs questions.

Sur la base de l'analyse des programmes et de leur rentabilité réalisée par MM. Raphals et Bélanger, le RNCREQ recommande à la Régie d'approuver les budgets demandés par les distributeurs d'énergie. Quant au contenu des programmes, sur lequel la Régie a maintenant juridiction en application du nouvel article 85.41 LRÉ, le RNCREQ formule des commentaires et recommandations dans les sections qui suivent.

Recommandation principale

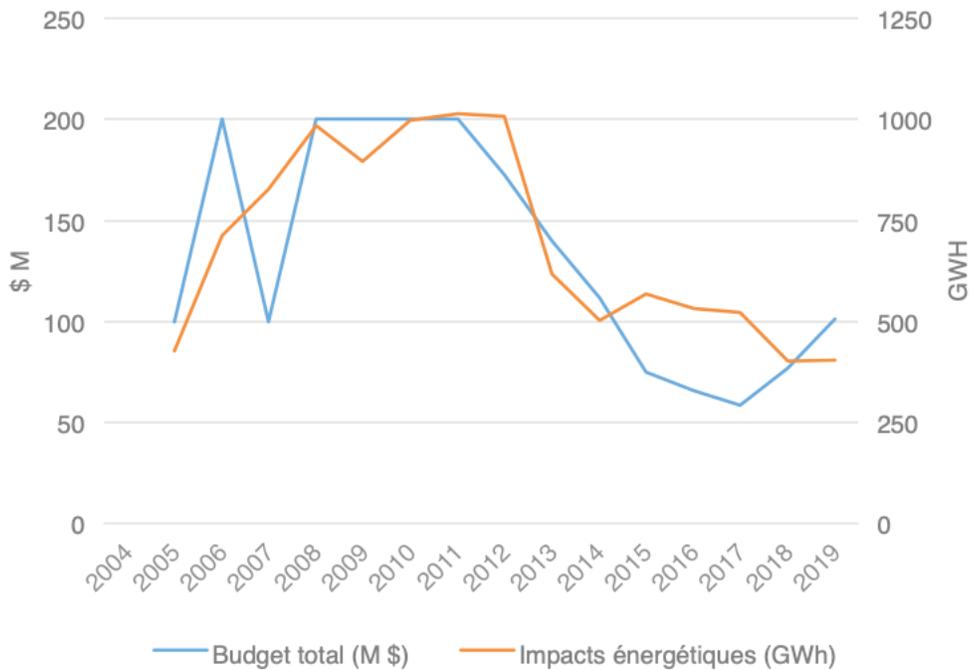
Le RNCREQ recommande à la Régie d'approuver les programmes des distributeurs d'énergie, tout en tenant compte des commentaires et recommandations qui suivent.

Les programmes résidentiels de Hydro-Québec distribution

Le RNCREQ adhère à l'analyse effectuée dans le rapport de MM. Raphals et Bélanger sur les programmes résidentiels d'HDQ et ses efforts de sensibilisation à l'efficacité énergétique, dont il retient en particulier le passage suivant :

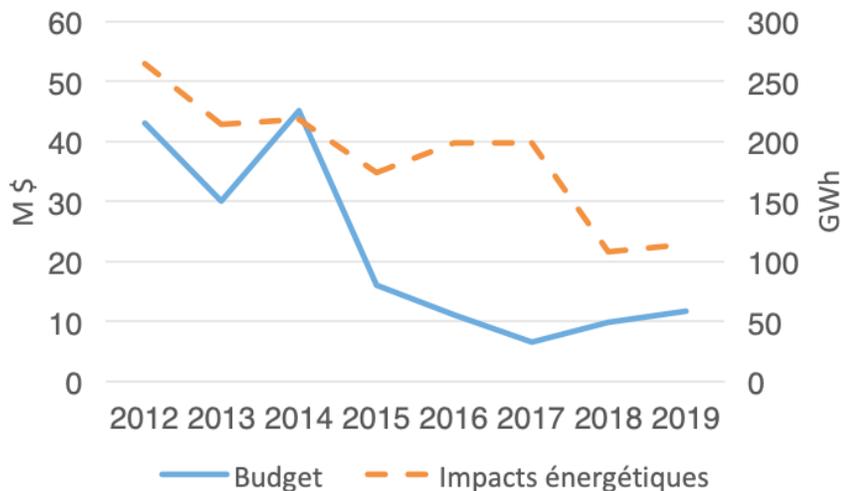
Le graphique suivant présente l'évolution des dépenses et des gains en efficacité énergétique, pour l'ensemble des efforts d'HQD, de 2003 jusqu'au présent dossier. Il démontre de façon éloquent que, à quelques exceptions près, les résultats en termes de gains énergétiques suivent étroitement les budgets qui y sont alloués. On note que, entre 2009 et 2012, les budgets étaient stables à environ 200 millions \$ par année, tout comme les gains qui étaient d'environ 1 000 GWh par année.

Graphique 5 – Budget total et économies d'énergie – HQD - 2003-2019



Depuis 2013, par contre, les budgets ont été réduits d'environ 50 %, et les gains aussi. Le graphique suivant démontre l'évolution des dépenses et des gains en efficacité énergétique pour le résidentiel (non-MFR), depuis 2012.

Graphique 6 – Budget et économies d'énergie du secteur résidentiel – HQD - 2003-2019



Le graphique 6 montre que les budgets pour le secteur résidentiel ont significativement diminué, de 43 M\$ en 2012 à 11,7 M\$ en 2019. Les gains énergétiques ont affiché une autre chute importante de 264 GWh en 2012 à 114 GWh en 2019. Ce dernier chiffre devrait

toutefois être pris sous réserve, étant donné les commentaires ci-dessous de la Régie dans D-2018-025 qui remettent en question la vérification de gains présumés.

En 2012, HQD vantait le fait que près de 60% de son budget en ÉÉ était versé aux clients participants sous la forme d'appuis financiers. Or, aujourd'hui, les programmes résidentiels offerts à l'ensemble de la clientèle consistent presque uniquement en des programmes de sensibilisation.

Ce virage vers les mesures de sensibilisation découle d'une nouvelle stratégie présentée par le Distributeur dans son dossier tarifaire de 2017-2018 axée sur les activités de promotion et de sensibilisation plutôt que sur les programmes de subvention. La Régie en a pris acte dans sa décision D-2017-022 :

[523] La Régie prend acte des intentions du Distributeur de réorienter sa stratégie d'intervention auprès de sa clientèle et de générer davantage d'économies d'énergie provenant d'activités de promotion et de sensibilisation, menant à des changements de comportement durables, plutôt qu'à l'aide de programmes de subvention, dont les impacts énergétiques demeurent incertains.³² [Références omises]

Le RNCREQ est d'avis que HQD n'a pas répondu aux inquiétudes exprimées par la Régie dans la décision D-2018-025 à l'égard du virage effectué par HQD vers des IEÉ centrées sur la sensibilisation.

[545] La Régie reconnaît que le Distributeur n'est pas obligé de verser des subventions afin de se créditer des économies d'énergie. Cela étant dit, elle s'attend néanmoins à une démonstration rigoureuse de l'impact des campagnes de promotion et de sensibilisation dans l'évaluation d'influence sur le marché.

[546] La Régie observe l'évolution suivante des coûts et des impacts des programmes du marché Résidentiel (excluant l'offre aux MFR) :

- 2016 : 7 M\$ pour 199 GWh/an ajoutés ou 3,52 ¢/kWh annuel ajoutés;
- 2017 : 11 M\$ pour 133 GWh/an ajoutés ou 8,27 ¢/kWh annuel ajoutés;
- 2018 : 10 M\$ pour 148 GWh/an ajoutés ou 6,75 ¢/kWh annuel ajoutés.

[547] L'abandon des programmes d'aides financières visant l'implantation de mesures d'efficacité énergétique est accompagné d'une certaine baisse des économies annuelles ajoutées, mais pas d'une baisse des budgets. Bien au contraire, il y a hausse significative du budget consacré au marché Résidentiel hors MFR. Il y a donc une hausse encore plus importante du coût unitaire des économies d'énergie. Cette hausse est préoccupante si la durée de vie des économies découlant des interventions en promotion et de sensibilisation n'est pas supérieure à celle des mesures auparavant implantées.

[548] Considérant la hausse du budget consacré au marché Résidentiel, associée à une baisse des économies d'énergie ajoutées, la Régie accorde une attention particulière au caractère durable des économies générées par les activités de promotion et de

32. R-4043-2018, C-RNCREQ-0020, p. 22 et s.

sensibilisation ainsi qu'au processus de suivi et de vérification permettant d'en évaluer l'impact en GWh annuels ajoutés.

[549] La Régie examine l'influence du Distributeur dans la transformation du marché de l'éclairage, ce qu'elle avait commencé à faire dans le cadre du Rapport annuel 2016. Elle s'est notamment interrogée sur les conclusions du Distributeur qui juge son influence considérable à la suite de cette évaluation, alors que de nombreux autres facteurs d'influence interviennent dans les technologies d'éclairage, que ce soit à l'échelle provinciale, nationale, mais surtout mondiale et qu'aucun balisage avec les autres marchés ne vient confirmer les conclusions du Distributeur.

[550] Par ailleurs, les réponses du Distributeur, en audience, sur les économies générées n'ont pas convaincu la Régie. En effet, la Régie a examiné avec attention les prétentions du Distributeur quant aux économies d'énergie générées par les activités de promotion et de sensibilisation, particulièrement celle à l'effet que le regroupement de ces activités agissait comme un effet de levier. Interrogé à quantifier cet effet ou à savoir s'il avait été mesuré, le Distributeur ne peut y répondre précisément. L'effet de levier invoqué par le Distributeur n'est pas démontré à l'aide d'études ou d'analyses.

[551] Enfin, elle juge étonnante la position du Distributeur à l'effet qu'il puisse évaluer son influence sur la transformation du marché de l'efficacité énergétique alors qu'il n'est plus en mesure de fournir l'influence de la tendance du marché sur l'évolution de l'efficacité énergétique.³³ [Références omises, nous soulignons]

Par conséquent, le RNCREQ s'inscrit en faux contre le virage réalisé par HQD consistant à limiter ses actions en efficacité énergétique à des mesures de sensibilisation. Certes, la sensibilisation est indispensable, mais elle n'est pas une fin en soi, elle est précurseur à l'action. Ainsi, un portefeuille équilibré d'interventions en efficacité énergétique doit comporter à la fois des mesures de sensibilisation et des mesures de soutien à l'action. Le RNCREQ est d'avis que des efforts plus importants de la part de HQD sont nécessaires en matière de soutien à l'action sur la durée du Plan directeur. Ces efforts accrus sont d'autant plus requis que, pour les motifs énoncés ci-haut, le RNCREQ juge que le Plan directeur n'atteint pas la cible en efficacité énergétique fixée par le gouvernement.

Recommandation

Le RNCREQ recommande à la Régie de rejeter la stratégie proposée par HQD consistant à concentrer ses efforts en efficacité énergétique sur des mesures de sensibilisation.

Le RNCREQ est d'avis que la Régie exige d'HQD qu'elle augmente son effort en matière d'interventions en efficacité énergétique sur la période du Plan directeur, notamment en réintégrant des mesures basées sur une offre d'aide financière, de manière équilibrée avec les mesures visant la sensibilisation.

33. R-4011-2017, D-2018-025, para 545 à 551.

Harmonisation des campagnes de sensibilisation

Le RNCREQ adhère à l'analyse effectuée dans le rapport de M. Raphals et M. Bélanger (réf. p. 27) sur les programmes en lien avec la sensibilisation à l'efficacité énergétique.

L'axe de sensibilisation qu'entend développer TEQ amène également la question du dédoublement des actions de promotion : les budgets en efficacité énergétique des distributeurs d'énergie devraient-ils continuer à financer des campagnes de promotion ou la construction d'outils en ligne ?

TEQ a l'avantage de pouvoir profiter d'un point de vue d'ensemble et de pouvoir diriger les consommateurs d'énergie québécois vers l'ensemble des produits offerts sur le marché, dont ceux offerts par les distributeurs d'énergie ou TEQ (comme le programme Rénoclimat ou encore le programme Éconologis).

D'un autre côté, les campagnes de sensibilisation menée par les distributeurs d'énergie ont certains avantages, notamment parce qu'elles peuvent intégrer directement les données de consommation des clients. Pensons au portail Espace client développé par HQD et l'outil Diagnostic résidentiel qui conseille le client en fonction de sa situation et peut le diriger vers des actions ou produits plus efficaces. La question a été abordée par Énergir et Gazifère en réponse aux DDR de la Régie. Énergir mentionne notamment « *les moyens privilégiés qui lui sont accessibles, notamment dans les campagnes publicitaires commerciales, dans ses envois courriel ou postaux, via la facture mensuelle, dans ses rencontres directes avec les clients, etc.* ».

Nous pensons pour l'instant qu'en attente du développement par TEQ de ses campagnes d'information et de ses nouveaux outils, il demeure important que les distributeurs d'énergie jouent un rôle dans la sensibilisation de leur clientèle aux comportements écoénergétiques. Nous recommandons toutefois à la Régie d'inciter TEQ et les trois distributeurs d'énergie à coordonner dans l'avenir les activités de sensibilisation pour éviter les dédoublements. Le partage des canaux pourrait également permettre d'améliorer l'efficacité des campagnes de promotion.³⁴ [Références omises]

Selon leur analyse, il existe une approche complémentaire en matière de communication et de sensibilisation entre la vision englobante de TEQ et la connaissance qu'ont les distributeurs des besoins de leurs clientèles. Le RNCREQ est donc d'avis qu'une plus grande coordination soit mise en place en matière de sensibilisation à l'efficacité énergétique.

Recommandation

Le RNCREQ est d'avis que la Régie recommande aux distributeurs d'énergie et de TEQ de coordonner leurs campagnes de sensibilisation de façon à éviter les dédoublements et en améliorer l'efficacité.

34. R-4043-2018, C-RNCREQ-0020, p. 26.

Programmes destinés aux ménages à faible revenu

Les programmes destinés aux ménages à faible revenu (MFR) comptent pour presque 50 % des budgets alloués à l'efficacité énergétique résidentielle, mais contribuent seulement à 1 % environ aux économies d'énergie. Pour le RNCREQ, ce constat n'enlève rien à l'importance du volet MFR sur le plan social et sur la nécessité de réussir sa mise en œuvre.

Dans son Plan directeur, TEQ identifie comme objectif spécifique d'«*améliorer les programmes pour les ménages à faible revenu et en simplifier la livraison.*»³⁵ Cette préoccupation s'inscrit en continuité avec les programmes existants des distributeurs d'énergie destinés à cette clientèle.

Dans l'attente du développement de la nouvelle offre intégrée que souhaite mettre en place TEQ (47.13 Lancement MFR mesure structurante), Énergir et HDQ maintiennent leurs offres sur l'horizon du Plan directeur. Pour sa part, Gazifère entend mettre fin à son propre programme en souhaitant que TEQ prenne la relève sur ce volet.

Le RNCREQ est d'avis qu'à l'instar d'Énergir, Gazifère devrait continuer à offrir son programme *Supplément pour les MFR* pour éviter de laisser un vide à ce type de clientèle. Le programme d'Énergir montrant une amélioration notable du taux de participation cette année, peut-être Gazifère pourrait-elle s'inspirer de ces pratiques. Nous invitons également Gazifère à s'inspirer d'HQD et d'Énergir qui ont travaillé ces dernières années à améliorer leur méthode d'identification des MFR, notamment par la formation des ressources au service à la clientèle.

Recommandation

Le RNCREQ reconnaît que les distributeurs d'énergie ont un rôle important à jouer en ce qui a trait à l'identification des ménages à faible revenu (MFR) et qu'ils possèdent une connaissance particulière de cette clientèle par les programmes d'accompagnement et d'ententes de paiements qu'ils développent depuis plusieurs années. Le RNCREQ reconnaît également que les programmes destinés aux MFR sont essentiels par leurs aspects sociaux. Compte tenu de l'offre structurante de TEQ et des programmes destinés à cette clientèle, le RNCREQ est d'avis que la Régie demande aux distributeurs d'énergie et à TEQ d'harmoniser les programmes destinés à cette clientèle de façon à augmenter et à faciliter la participation à ceux-ci.

35. B-0005, p. 93

Programme de soutien aux projets de développement urbain durable (DUD) d'HQD

Par son programme *Soutien aux projets DUD*, HQD cherche « à appuyer l'optimisation de la consommation d'énergie d'un ensemble de bâtiments à l'aide de technologies et de systèmes performants »³⁶. HQD prévoit un seul projet en 2019 pour un impact de 2 GWh.

Le plan directeur de TEQ prévoit également favoriser la création d'écoquartiers. Par exemple, la feuille de route concernant l'axe Aménagement du territoire prévoit en 2020-2021 la mise en place de la mesure 3 : Soutenir les promoteurs immobiliers pour planifier et réaliser des projets (écoquartier, revitalisation, requalification) qui offrira une aide financière aux promoteurs immobiliers.³⁷ Notons également que le Plan directeur de TEQ comporte une série de mesures visant à améliorer l'efficacité des bâtiments, notamment en apportant des modifications à la réglementation sur l'efficacité énergétique des bâtiments ou encore par la mise en place d'un système de cotation énergétique (mesure 46).

Étant donné la vision englobante que TEQ développera par la mise en place de ces mesures, nous nous questionnons sur l'opportunité d'une prise en charge par l'organisme du programme *Soutien aux projets DUD* dans un avenir rapproché. Nous recommandons donc à la Régie d'encourager TEQ et HQD à discuter d'un éventuel transfert du programme.

Recommandation

Le RNCREQ est d'avis que le programme de soutien aux projets de développement urbain durable (DUD) d'HQD est innovant et structurant en matière d'aménagement du territoire et de développement résidentiel, que ce programme peut être associé à plusieurs mesures portées par le plan directeur de TEQ. Le RNCREQ recommande à la Régie d'inviter HQD et TEQ à évaluer la pertinence et la faisabilité de transférer la gestion du programme à TEQ.

L'impact des coûts évités

Le RNCREQ adhère à l'analyse effectuée par M. Raphals et M. Bélanger sur la probable considération d'HQD des coûts évités comme facteur ayant justifié une baisse des IEE au fil des ans.

Les coûts évités utilisés par HQD ont baissé de façon continue depuis qu'en 2009 son bilan énergétique affiche un surplus. Depuis, HQD applique un coût évité en hiver, basé sur son estimation du prix au marché de New York pendant l'ensemble des heures d'hiver, et un coût évité hors hiver, basé sur le prix de l'électricité patrimoniale. Ses coûts évités de long terme, basés sur le prix des soumissions au dernier appel d'offres d'énergie éolienne, sont sensiblement plus élevés.

36. R-4043-2018, C-HQD-0023, p. 10.

37. R-4043-2018, B-0005, p. 55.

Depuis 2009, la durée appréhendée de ce surplus ne cesse d'augmenter. Afin d'évaluer la rentabilité de ses mesures d'efficacité énergétique, HQD fait appel à la valeur actualisée des coûts évités pendant la vie utile de la mesure. Cela implique que, plus la période de surplus est longue, plus la valeur actualisée des coûts évités en énergie est faible.

Ainsi, pour une mesure donnée d'efficacité énergétique, les coûts évités estimés par HQD en 2019 sont beaucoup plus faibles qu'ils ne l'étaient en 2009. Quoiqu'il n'ait jamais, à notre connaissance, invoqué la réduction des coûts évités pour justifier une réduction des efforts en efficacité énergétique, il semble probable que cela ait été un facteur important dans ses prises de décision.³⁸

Selon leur analyse, il y a une sous-estimation des coûts évités par HQD de par la méthodologie employée pour les calculer, ce qui comporte des conséquences significatives sur l'analyse de rentabilité des IEE par HQD. Il nous apparaît important d'effectuer la recommandation suivante afin que la Régie puisse avoir une meilleure appréciation des coûts évités des prochains programmes, voir inciter HQD à augmenter le nombre d'initiatives en efficacité énergétique par le distributeur.

Recommandation

Le RNCREQ recommande qu'HQD intègre la méthodologie de calculs des coûts évités proposée par l'expert Raphals en R-4057-2018³⁹ afin de connaître le réel impact de ceux-ci dans l'élaboration des programmes d'efficacité énergétique. Dans la mesure où des IEE ont été mises de côté par HQD pour un motif lié aux coûts évités, le RNCREQ invite HQD à réévaluer ces mesures à la lumière de la méthodologie développée par M. Raphals. Nous sommes d'avis que cette méthodologie permettrait de justifier un investissement accru de la part d'HQD sur des programmes d'efficacité énergétique et de leur rentabilité.

Les impacts GES reliés aux activités d'efficacité énergétique

HQD considère qu'en réseau intégré, il n'y a aucune réduction de GES attribuable aux gains en efficacité énergétique « *puisque la production d'énergie provient à 99,8 % de source propre et renouvelable* ». ⁴⁰ Certes, au même titre qu'Énergir et Gazifère, HQD n'est pas un producteur d'énergie, mais ses activités d'efficacité énergétique en réseau intégré ont tout de même des impacts sur les émissions de GES. Comme démontré dans le rapport de MM. Raphals et Bélanger,⁴¹ non seulement cela permet une meilleure gestion de la demande en puissance, mais

38. R-4043-2018, C-RNCREQ-0020, p. 29.

39. R-4057-2018, [C-RNCREQ-0029](#).

40. R-4043-2018, [C-HQD-0024](#), p. 9.

41. R-4043-2018, C-RNCREQ-0020, p. 30-31.

cela permet aussi de libérer de l'énergie à faible empreinte carbone pour substituer des énergies plus polluantes, notamment au sud de notre frontière.

Rappelons que la cible de réductions de GES du gouvernement québécois de 37,5% pour 2030 n'est pas limitative au territoire québécois. Les réductions des émissions de GES engendré aux États voisins tel que démontré dans le rapport des analystes, démontre toute la pertinence de la mise en oeuvre d'IEÉ, même pour HQD.

À l'instar de la TPP, le RNCREQ rappelle que la Politique énergétique 2030 énonce comme premier objectif qu'elle vise à « privilégier une économie faible en carbone »⁴² et précise : « À elles seules, les cibles proposées par la Politique énergétique 2030 permettront de réduire de 16 Mt éq. CO₂ les émissions de GES. »⁴³ Le Plan directeur de TEQ utilise d'ailleurs les émissions de GES comme indicateur. L'absence d'une cible de réduction de GES dans le décret 537-2017 n'a pas pour effet d'évacuer complètement la pertinence des enjeux de réduction des GES dans l'appréciation des programmes et mesures des distributeurs.

Comme soulevé par le ministre du MERN dans sa lettre de présentation du Plan directeur de TEQ à la Régie :

*Le Plan est un outil puissant pour atteindre les ambitieuses cibles que le Québec s'est fixées Québec réduire les gaz à effet de serre.*⁴⁴

Le RNCREQ s'attend donc à ce que le Plan directeur intègre des programmes et mesures permettant l'atteinte des cibles de réduction de GES, et soumet que les programmes en EÉ des distributeurs y contribuent.

Recommandation

Le RNCREQ invite à la Régie à reconnaître l'impact des IEÉ sur les émissions de GES et, de ce fait, la pertinence de prendre en compte ces bénéfices réels dans l'appréciation des IEÉ.

42. Gouvernement du Québec, [Politique énergétique 2030 - L'énergie des Québécois](#); [Source de croissance](#), 2016, p. 10.

43. *Ibid.*, p. 12.

44. R-4043-2018, [B-0005](#), p. 7

Conclusion

Dans un contexte où TEQ avait à élaborer un Plan dans un délai très court et où sa mise en application est déjà débutée, nous tenons à souligner le travail effectué par TEQ afin de consolider l'ensemble des programmes des distributeurs sous un même Plan afin d'en apprécier son efficacité. **Dans le contexte d'élaboration de ce Plan, nous recommandons l'adoption de l'ensemble des programmes du Plan directeur.**

Notre plus grande réserve sur le Plan directeur s'adresse aux efforts déployés par HQD en matière d'IEÉ identifiées au Plan directeur de TEQ. Nous constatons, tel qu'indiqué dans le rapport de nos analystes, que "le Plan directeur reprend, pour l'essentiel, les IEÉ déployées par HQD ces dernières années. Pour ce dernier, cela représente « *l'intention du Distributeur de maintenir ses efforts sur l'horizon du Plan directeur* ». ⁴⁵ Contrairement aux deux autres distributeurs, le Plan directeur ne contient donc pas de nouvelles initiatives pour HQD en efficacité énergétique. Les économies d'énergie et les budgets demeurent ainsi constants entre 2018 et 2023.

Alors que les distributeurs gaziers et TEQ offrent un ensemble de mesures innovantes intéressantes, HQD se contente du statu quo dans son offre en IEÉ. Tel que démontré dans ce mémoire, l'argumentaire utilisé et les efforts déployés dans les IEÉ d'HQD sont inadéquats. Nous recommandons fortement à la Régie d'exiger un effort accru de la part du plus grand distributeur d'énergie au Québec afin de contribuer à l'atteinte de la cible gouvernementale en efficacité énergétique, que le Plan directeur n'a pour l'instant pas la capacité d'atteindre.

45. R-4043-2018, C-RNCEQ-0020, p. 17-18.

Sommaire des recommandations

Recommandation principale :

Le RNCREQ recommande à la Régie d'approuver les programmes des distributeurs d'énergie, tout en tenant compte des commentaires et recommandations qui suivent.

Le RNCREQ recommande que l'avis à rendre par la Régie en application de l'article 85.41 LRÉ indique que le Plan directeur n'a pas la capacité d'atteindre la cible établie par le gouvernement en efficacité énergétique.

Pour pallier ce défaut, le RNCREQ recommande que soit bonifiée l'offre du Plan directeur en matière d'efficacité énergétique, notamment en tenant compte des recommandations énoncées aux présentes.

Le RNCREQ recommande que dans son avis à rendre sur l'aspect 1 du dossier, la Régie invite TEQ à bonifier les mesures visant le milieu municipal de manière à augmenter l'autonomie et la mobilisation des municipalités, notamment en prévoyant davantage de financement pour les initiatives municipales en transition énergétique.

Le RNCREQ recommande, à l'instar du rapport de la Table des parties prenantes, dans la révision du Plan actuel ou de l'élaboration du prochain plan, une analyse en profondeur des programmes proposés par les distributeurs et une évaluation exhaustive du marché, de ses opportunités et de leurs coûts et bénéfices. Cette analyse pourrait s'intégrer à l'effort d'acquisition de données prévu par TEQ d'ici la fin 2019, et permettrait d'assurer une allocation optimale des investissements futurs.

Le RNCREQ recommande à la Régie de rejeter la stratégie proposée par HQD consistant à concentrer ses efforts en efficacité énergétique sur des mesures de sensibilisation.

Le RNCREQ est d'avis que la Régie exige d'HQD qu'elle augmente son effort en matière d'interventions en efficacité énergétique sur la période du Plan directeur, notamment en réintégrant des mesures basées sur une offre d'aide financière, de manière équilibrée avec les mesures visant la sensibilisation.

Le RNCREQ est d'avis que la Régie recommande aux distributeurs d'énergie et de TEQ de coordonner leurs campagnes de sensibilisation de façon à éviter les doublons et en améliorer l'efficacité.

Le RNCREQ reconnaît que les distributeurs d'énergie ont un rôle important à jouer en ce qui a trait à l'identification des ménages à faible revenu (MFR) et qu'ils possèdent une connaissance particulière de cette clientèle par les programmes d'accompagnement et d'ententes de paiements qu'ils développent depuis plusieurs années. Le RNCREQ reconnaît également que les programmes destinés aux MFR sont essentiels par leurs aspects sociaux. Compte tenu de l'offre structurante de TEQ et des programmes destinés à cette clientèle, le RNCREQ est d'avis que la Régie demande aux distributeurs d'énergie et à TEQ d'harmoniser les programmes destinés à cette clientèle de façon à augmenter et à faciliter la participation à ceux-ci.

Le RNCREQ est d'avis que le programme de soutien aux projets de développement urbain durable (DUD) d'HQD est innovant et structurant en matière d'aménagement du territoire et de développement résidentiel, que ce programme peut être associé à plusieurs mesures portées par le plan directeur de TEQ. Le RNCREQ recommande à la Régie d'inviter HQD et TEQ à évaluer la pertinence et la faisabilité de transférer la gestion du programme à TEQ.

Le RNCREQ recommande qu'HQD intègre la méthodologie de calculs des coûts évités proposée par l'expert Raphals en R-4057-2018⁴⁶ afin de connaître le réel impact de ceux-ci dans l'élaboration des programmes d'efficacités énergétiques. Dans la mesure où des IEE ont été mises de côté par HQD pour un motif lié aux coûts évités, le RNCREQ invite HQD à réévaluer ces mesures à la lumière de la méthodologie développée par M. Raphals. Nous sommes d'avis que cette méthodologie permettrait de justifier un investissement accru de la part d'HQD sur des programmes d'efficacités énergétiques et de leur rentabilité.

Le RNCREQ invite à la Régie à reconnaître l'impact des IEE sur les émissions de GES et, de ce fait, la pertinence de prendre en compte ces bénéfices réels dans l'appréciation des IEE.

46. R-4057-2018, [C-RNCREQ-0029](#).

