

Régie de l'énergie

R-4043-2018

Aspect 1

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

## **Rapport d'analyse**

par

Jean-Pierre Finet, Consultant  
Bertrand Schepper, Consultant

pour le

Regroupement des organismes environnementaux en énergie

**(ROÉÉ)**

Le 15 janvier 2019

# Table des matières

LES MEMBRES ET LES PRINCIPES DIRECTEURS DU ROÉÉ .....	3
INTRODUCTION .....	5
1.0 LE CADRE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE.....	7
1.1 La Loi sur Transition énergétique Québec.....	7
1.2 La Loi sur la Régie de l'énergie .....	8
1.3 Le Décret 537-2017 .....	9
1.4 Le Décret 707-2018 .....	10
2.0 LE PLAN DIRECTEUR.....	11
2.1 La confection du plan directeur .....	11
2.2 La capacité d'atteindre les cibles.....	12
2.2.1 La cible en efficacité énergétique.....	13
2.2.2 La cible de réduction de la consommation de produits pétroliers .....	14
3.0 LE RAPPORT DE LA TABLE DES PARTIES PRENANTES .....	16
3.1 Cibles du plan directeur.....	16
3.1.1 Cible d'amélioration de l'efficacité énergétique.....	16
3.1.2 Cible de réduction des produits pétroliers.....	18
3.1.3 Nature des cibles .....	21
3.2 Gouvernance, culture et reddition de comptes .....	22
3.2.1 Cohérence de l'État .....	22
3.2.2 Mécanisme de reddition de comptes.....	24
3.2.3 Indicateurs de performance et de suivi.....	28
3.2.4 Encouragement à la performance.....	29
3.2.5 Pérennité du financement.....	29
3.2.6 Consultation des parties prenantes .....	30
3.3 Moyens proposés .....	30
3.3.1 Priorisation des moyens .....	30
3.3.2 Nature des outils .....	31
3.3.3 Bonnes pratiques de conception et d'évaluation d'initiatives.....	31
4.0 LE RAPPORT DU COMITÉ DE GESTION DU FONDS VERT .....	33
5.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....	35

## LES MEMBRES ET LES PRINCIPES DIRECTEURS DU ROÉÉ

Fondé en 1997, le ROÉÉ représente les intérêts de sept groupes environnementaux à but non lucratif, notamment auprès de la Régie de l'énergie.

En font partie :

- Nature Québec, un organisme national qui regroupe plus de 5000 membres et sympathisants et 130 organismes affiliés œuvrant à la conservation de la nature, au maintien des écosystèmes essentiels à la vie et à l'utilisation durable des ressources;
- Fondation Rivières, un organisme œuvrant à la préservation, la restauration et la mise en valeur du caractère naturel des rivières – tout autant que de la qualité de l'eau;
- La Fédération québécoise du canot et du kayak qui a pour mission de faciliter la pratique des activités de canot et de kayak, rendre accessibles les rivières et autres plans d'eau à tous les pagayeurs et agir pour la préservation des lacs et des rivières dans leur état naturel;
- Écohabitation facilite l'émergence d'habitations saines, économes en ressources et en énergie, abordables, accessibles à tous et caractérisées par leur durabilité. Il réalise sa mission par des activités de promotion, de sensibilisation, de formation et d'accompagnement auprès du grand public, des intervenants du secteur de l'habitation et des décideurs politiques;
- Le Regroupement pour la surveillance du nucléaire qui est voué à l'éducation et à la recherche concernant toutes les questions qui touchent à l'énergie nucléaire;
- L'Association madelinienne pour la sécurité énergétique et environnementale qui fait la promotion de la sécurité énergétique et environnementale aux Îles-de-la-Madeleine;
- Le Regroupement vigilance hydrocarbure Québec (RHVQ) qui exerce une vigilance sur les projets touchant les hydrocarbures d'origine fossile et à promouvoir auprès du public la nécessité de se tourner vers des énergies vertes et de changer nos comportements.

Les interventions du ROÉÉ reposent sur les principes et objectifs suivants:

- La protection de l'environnement et du patrimoine naturel ainsi que l'entretien responsable des ressources naturelles du Québec;
- L'équité sociale aux niveaux intra et intergénérationnels;
- La fourniture de services énergétiques au moindre coût tout en limitant les impacts tant au niveau environnemental que social;
- La primauté de la conservation et de l'efficacité énergétique sur toute autre forme de production d'énergie afin notamment d'opérer une diminution de l'utilisation de combustible fossile;
- La réduction de la consommation d'énergie ainsi que des émissions de gaz à effet de serre à travers des choix de consommation plus judicieux;
- La mise en place au Québec de politiques, de lois et de mesures de régulation qui favorisent des choix d'investissements et de consommation environnementalement judicieux, économiquement et socialement avantageux et permettant la transition du Québec vers une économie durable ;
- La primauté des nouvelles formes d'énergie renouvelables sur les énergies conventionnelles;
- L'application de mécanismes transparents et démocratiques à l'intérieur des processus de prise de décision;
- La maximisation de l'éducation et de la participation du public quant aux questions énergétiques et leurs impacts à travers des projets concrets disponibles à l'ensemble de la population du Québec.

## INTRODUCTION

Le 12 juin 2018, Transition énergétique Québec (TEQ) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie), une demande relative au Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec pour les années 2018 à 2023 (le Plan directeur). TEQ demande à la Régie:

- d'approuver les programmes et les mesures sous la responsabilité des distributeurs d'énergie (distributeurs) ainsi que l'apport financier nécessaire à leur réalisation;
- de donner son avis sur la capacité du Plan directeur à atteindre les cibles définies par le gouvernement en matière énergétique pour la période 2018-2023.

Dans sa décision D-2018-074, la Régie retient une méthode de traitement qui sépare les sujets en 2 aspects. Il est déterminé que la Régie rendra un l'avis sur la capacité du Plan directeur à atteindre les cibles définies par le gouvernement (aspect 1) par voie de consultation dans l'objectif rendre une décision rapidement. La Régie détermine cependant que l'approbation des programmes et des mesures sous la responsabilité des distributeurs ainsi que l'apport financier nécessaire à leur réalisation (aspect 2) requièrent un traitement par voie d'audience publique. Par sa décision D-2018-157, la Régie décide toutefois de prévoir à terme une argumentation orale commune sur les deux l'aspects.

Le 25 juillet 2018, dans sa décision D-2018-095, la Régie accorde le statut d'intervenant à toutes les personnes intéressées ayant soumis une demande d'intervention. De ce nombre, le ROÉÉ est considéré comme intervenant.

Le ROÉÉ a participé à la séance de travail le 26 juillet à la Régie de l'énergie et a préparé des demandes de renseignements à TÉQ et aux distributeurs d'énergie.

Le présent mémoire traite de l'aspect 1 du dossier. Comme en fait foi la Présentation du ROÉÉ et de ses Principes directeur (ci-dessus), la transition vers une économie et une société à faible empreinte de carbone et les choix que cela demande sont au cœur de l'expertise et de l'intérêt du ROÉÉ et ses groupes membres. Cet intérêt et cette expertise portent à la fois sur les aspects techniques de la transition et sur les questions de processus réglementaires et de gouvernance nécessaire pour réussir le grand virage qui s'impose. Dans ce contexte, le ROÉÉ offre son analyse et ses conclusions en vue de l'exercice par la Régie de ses compétences en ce qui concerne la capacité du Plan directeur

soumis par TÉQ d'atteindre les cibles définies par le gouvernement et formule un certain nombre de constats et de recommandations relativement à la planification, la gestion et la reddition de compte du Plan directeur. Pour ce faire, le ROÉÉ s'appuiera notamment sur le cadre juridique et réglementaire, le plan directeur de TEQ, le rapport de la table des parties prenantes de TEQ et le rapport de comité de gestion du fond vert (CGFV).

## 1.0 LE CADRE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE

Afin d'être en mesure de présenter sa position, le ROEÉ considère nécessaire d'esquisser le cadre juridique et réglementaire qui constitue la toile de fond du présent dossier. Évidemment, la position formelle du ROEÉ sur ces questions sera campée par le procureur de l'intervenant.

### 1.1 La Loi sur Transition énergétique Québec

En 2016, l'Assemblée nationale du Québec adopte sa loi édictant la Loi sur transition énergétique Québec (TEQ). Dans cette dernière loi, l'article 8 exige que celle-ci « élabore, tous les cinq ans, un plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques faisant état des programmes et des mesures qui seront mis en place par elle, les ministères, les organismes et les distributeurs d'énergie afin d'atteindre les cibles en matière énergétique définies par le gouvernement »<sup>1</sup>

L'article 9 de cette même loi établit que c'est au gouvernement du Québec que revient le rôle de définir

« les orientations et les objectifs généraux que doit poursuivre Transition énergétique Québec en matière énergétique et détermine les cibles qu'elle doit atteindre ». <sup>2</sup>

Évidemment, TEQ doit atteindre ces cibles.

De plus, cette loi prévoit que le Plan directeur de TEQ soit soumis à la Table des parties prenantes (TPP) afin que celle-ci puisse se prononcer à son sujet.

La loi prévoit aussi que le Plan directeur soit ensuite soumis au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles et que celui-ci le transmette au gouvernement « afin que ce dernier détermine si le plan directeur répond aux cibles, aux orientations et aux objectifs généraux qu'il a établis ». <sup>3</sup>

Enfin, la loi détermine que si le plan est jugé conforme par le gouvernement, TEQ doit ensuite le soumettre à la Régie de l'énergie accompagné du rapport de

---

<sup>1</sup> Québec, Loi sur transition énergétique Québec, article 8, en ligne, <http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/t-11.02>

<sup>2</sup> Ibid, article 9

<sup>3</sup> Ibid, article 13

la TPP en vue à l'application de l'article 85.41 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01). L'entrée en vigueur du Plan directeur est sujet à l'approbation et l'avis de la Régie dans l'application de l'article 85.41 LRÉ.

## 1.2 La Loi sur la Régie de l'énergie

Dans les prochaines lignes, nous tenterons de vérifier comment la Régie envisage son rôle dans le présent dossier. Encore une fois, la position définitive du ROÉÉ sur les enjeux juridiques sera fournie par le procureur du regroupement en plaidoirie.

Rappelons que l'article 85.41 de la Loi sur la Régie de l'énergie (LRÉ) stipule à ses deux premiers alinéas que :

« Le plan directeur prévu par la Loi sur Transition énergétique Québec (chapitre T-11.02) est soumis à la Régie afin qu'elle approuve les programmes et les mesures qui sont sous la responsabilité des distributeurs d'énergie ainsi que l'apport financier nécessaire, réparti par forme d'énergie, à la réalisation de ceux-ci. La Régie peut approuver ces éléments avec ou sans modifications. Il en est de même pour toute révision de ce plan.

Il lui est aussi soumis afin qu'elle donne son avis sur la capacité du plan directeur à atteindre les cibles définies par le gouvernement en matière énergétique. »<sup>4</sup>(Nous soulignons)

Dans sa décision D-2018-146, la Régie reconnaît que :

« Le législateur a décidé qu'il ne relèverait pas de la Régie de s'assurer du bien-fondé des budgets dévolus à TEQ. »<sup>5</sup>

Par conséquent, elle juge :

« qu'elle n'a ni la compétence explicite, ni la compétence implicite, de revoir, questionner ou approuver l'apport financier des distributeurs d'énergie nécessaire à la réalisation du Plan directeur, non plus que sa répartition par forme d'énergie. »<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> R-4043-2018, D-2018-095, paragraphe 19

<sup>5</sup> D-2018-146, paragraphe 85

<sup>6</sup> Ibid., paragraphe 60



La Régie a donc déterminé qu'elle n'avait pas à se soucier d'examiner la rentabilité des mesures et des programmes composant le Plan directeur sous la gouverne de TÉQ. Ainsi elle considère que son rôle se résume à rendre un avis sur la capacité du Plan directeur à atteindre les cibles établies, bien que ce plan ait reçu l'aval de la du gouvernement. Le ROÉÉ a une interprétation divergente de celle de la Régie, mais le présent document se fait dans la lignée de la décision D-2018-146. Le ROÉÉ se réserve le droit de faire de plus amples représentations à ce propos en plaidoirie.

### 1.3 Le Décret 537-2017

Examinons maintenant comment sont déterminées les cibles sur lesquelles la Régie doit statuer. Le 7 juin 2017, le gouvernement du Québec adoptait le décret 537-2017 fixant ainsi deux cibles à atteindre pour la transition énergétique au terme de la période 2018-2023 : «

- améliorer, d'au moins 1% par année, l'efficacité énergétique moyenne de la société québécoise; et
- 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. »<sup>7</sup> (Nous soulignons)

Le ROÉÉ note que la cible d'amélioration de l'efficacité énergétique de ce décret est exprimée sous forme de pourcentage global, sans distinction quant aux sources d'énergie visées. Cette formulation représente un changement considérable comparativement à la précédente politique énergétique qui établissait des cibles spécifiques exprimées en unités d'énergie distinctes pour l'électricité et pour le gaz naturel.

Le ROÉÉ constate que ce n'est cependant pas le cas en ce qui a trait à la cible de réduction de la consommation totale de pétrole, qui elle est présentée à la fois sous forme de pourcentage et en nombre d'unités de produits pétroliers. Selon le ROÉÉ cette situation devrait être adressée.

---

<sup>7</sup> Québec, *Décret concernant les orientations et les objectifs généraux que doit poursuivre transition énergétique Québec et les cibles à atteindre en matière énergétique*, Numéro 537-2017, 7 juin 2017, B-0008), p.2

## 1.4 Le Décret 707-2018

Par la suite, le 6 juin 2018, le gouvernement du Québec adoptait le décret 707-2018 qui ordonnait :

« que soit déterminé que le plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques pour la période 2018-2023 [...] répond aux cibles, aux orientations et aux objectifs généraux établis par le gouvernement. »<sup>8</sup>

Donc, le décret 707-2018 confirme que le plan directeur soumis par TÉQ répond aux cibles établies par le décret 537-2017.

---

<sup>8</sup> Gazette officielle du Québec, Décret 707-2018, 6 juin 2018,, Québec, 27 juin 2018, 150<sup>e</sup> année, no 26, partie 2, (B-0011) p. 4262 en ligne , <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=68805.pdf>

## 2.0 LE PLAN DIRECTEUR

Suite à cette détermination de conformité par décret du gouvernement du Québec, TEQ a soumis son plan directeur pour approbation de la Régie. Les prochaines lignes présentent les positions du ROEEÉ en ce qui a trait à ce plan directeur.

### 2.1 La confection du plan directeur

TÉQ a confectionné son premier plan directeur en fonction des consultations qu'elle a menées dans le cadre de la composition de son plan directeur. TÉQ présente les chiffres-clés des consultations publiques :

- « Plus de 450 personnes ont ouvert un compte sur la plateforme de consultation en ligne.
- Quelque 420 commentaires ont été rédigés sur les propositions de mesures formulées par TEQ.
- Environ 380 nouvelles mesures ont été proposées par des citoyens.
- Quelque 2 500 votes sur les propositions ont été enregistrés.
- Le site de consultation a enregistré 13 500 visites.
- Quelque 440 personnes ont participé aux ateliers organisés par TEQ.
- TEQ a reçu une centaine de mémoires sur ses propositions qui comprenaient près de 1 500 recommandations émanant, entre autres, de citoyens, d'entreprises et de syndicats. »<sup>9</sup>

En séance de travail devant la Régie de l'énergie dans le cadre du présent dossier, le ROEEÉ s'est étonné que la confection du plan directeur ait complètement écarté la consultation d'études scientifiques de potentiel d'économie d'énergie dans les différents secteurs et marchés au détriment d'une consultation où plusieurs groupes d'intérêt ont eu l'opportunité d'influencer le gouvernement.

Selon le ROEEÉ, les nombreuses consultations menées par TÉQ ne représentent pas une démonstration claire de la légitimité du plan directeur devant la société

---

<sup>9</sup> B-0005, page 19.

civile. Selon le ROÉÉ puisque les consultations publiques ont été réalisées *a priori* de la confection du plan directeur leur validité est bien moindre que si elles avaient été faite suite à la présentation d'un projet de plan directeur dans le but de recueillir les commentaires sur les orientations, mesures et programmes privilégiées par TÉQ. Selon le ROÉÉ, il aurait été plus logique de faire l'étude des potentiels technico-économiques (PTÉ) et commerciaux les plus prometteurs au meilleur coût possible pour mettre en place un projet de plan directeur et ensuite le soumettre à la société civile pour recueillir des commentaires.

Le fait de consulter des groupes avant la mise en place du plan directeur est certainement louable et une bonne pratique dans la mesure où des consultations sont aussi menées suite à la présentation du plan directeur. Autrement, il s'agit d'une forme d'instrumentalisation des personnes ayant participé aux premières consultations sans incidence réelle sur le contenu détaillé du plan.

Selon le ROÉÉ, la présentation d'un PTÉ afin de pouvoir déterminer la valeur des économies d'énergie proposées par TEQ est nécessaire à la mise en place du plan directeur et afin d'évaluer son évolution. **C'est pourquoi le ROÉÉ recommande à la Régie pour son avis :**

- **D'exiger la présentation d'un PTÉ sur les programmes en efficacité énergétique du présent plan directeur afin d'évaluer la légitimité des choix de TEQ (Recommandation 1)**
- **D'exiger que lors de l'établissement de son prochain plan directeur, TEQ utilise une PTÉ afin de déterminer le potentiel des différentes mesures. (Recommandation 2)**

## 2.2 La capacité d'atteindre les cibles

La présente section présente certaines des positions du ROÉÉ relativement au mandat de la Régie quant à son avis sur les capacités de TEQ à atteindre les cibles dictées par le gouvernement du Québec.

### 2.2.1 La cible en efficacité énergétique

Alors que le Décret 507-2017 fixait la cible d'amélioration de l'efficacité énergétique à au moins 1% par année, la cible en efficacité énergétique du Plan directeur est de 1.2% en moyenne pour la période 2018-2023.<sup>10</sup>

Dans son plan directeur, TÉQ précise que :

« La cible d'amélioration en matière d'efficacité énergétique consiste à diminuer notre consommation d'énergie de l'ordre de 1 % par année, ce qui inclut les effets d'entraînement (indirects) des mesures et des programmes d'efficacité énergétique et les améliorations extérieures au plan directeur (changements technologiques, changements réglementaires hors Québec, etc.).

Les effets indirects et les améliorations externes ont été estimés à quelque 0,6 % par année. »<sup>11</sup> (Nous soulignons)

Selon le ROEE, la cible proposée par TÉQ est beaucoup trop modeste et devrait être revue à la hausse.

En effet, la cible en efficacité énergétique du plan directeur est :

« moins ambitieuse que ce qui a déjà été atteint par le passé (en moyenne 1,4% par année 1992-2011). »<sup>12</sup>

Considérant un budget passablement plus élevé pour le plan directeur 2018-2023 que les montants qui ont été alloués aux initiatives prévalant entre 1992-2011, cela équivaut à « faire moins avec plus », ce qui est inacceptable. Avec ce plan directeur, rien n'indique que les Québécois en auront pour leur argent.

De plus, le ROEE s'étonne du fait que TÉQ inscrive à son bilan les améliorations extérieures au plan directeur. Tel que mentionné par la Table des parties, cette façon de faire est contraire à la pratique courante dans l'ensemble des juridictions en Amérique du nord et selon nous devrait être proscrite.

Le ROEE déplore que la cible d'amélioration de l'efficacité énergétique soit globale et non établie pour chacun des types d'énergie. À notre avis, si tel était le cas, cela faciliterait l'évaluation des réductions d'émissions de gaz à effet de

---

<sup>10</sup> B-0005, page 167.

<sup>11</sup> Idem

<sup>12</sup> D-0002, page 5.

serre (GES), ce qui est impossible en l'absence de connaissance des économies d'énergie réalisées en fonction de chaque source d'énergie.

**Dans ces circonstances, le ROEE demande à la Régie qu'elle exige que TÉQ exprime dorénavant en énergie absolue ses économies pour chacune des sources d'énergie plutôt que par pourcentage de réduction de l'intensité énergétique globale. (Recommandation 3)**

### 2.2.2 La cible de réduction de la consommation de produits pétroliers

TÉQ prévoit réduire la consommation de produits pétroliers de 12% pendant la période 2018-2023 comparativement au 5% qu'avait établi le décret 507-2017.

Le ROEE est d'avis que le Plan directeur n'aura aucune difficulté à atteindre la cible établie par le décret. Le ROEE est cependant d'avis que l'atteinte présumée de la cible ne signifie pas pour autant que l'argent dépensé par TÉQ sera bien investi.

En effet, il est possible que la transition énergétique s'effectue de façon efficace à travers la réglementation ou les autres phénomènes qui favorisent la transformation des marchés et qu'ainsi, les aides financières offertes par TÉQ financent un grand taux d'opportunisme.

Au chapitre de la réglementation municipale il pourrait y avoir des effets. Par exemple, le ROEE soupçonne que le programme Chauffez vert affiche déjà un taux d'opportunisme supérieur à 50%. C'est-à-dire qu'il est possible que la moitié ou davantage des participants à ce programme aient délaissé le chauffage au mazout en faveur de l'électricité même sans subvention du gouvernement. Cette situation risque de s'accroître au fur et à mesure que les municipalités du Québec, telles que la Ville de Montréal, décident de tout simplement bannir le chauffage au mazout.<sup>13</sup>

**En ce sens, le ROEE considère dans son avis la Régie devrait prévoir que lors de suivis ou de présentations des résultats du Plan directeur, TÉQ**

---

<sup>13</sup>Montréal, Interdiction du chauffage au mazout d'ici 2028 - Ensemble Montréal demande l'interdiction du chauffage au mazout, communiqué de presse, 6 septembre 2018, en ligne, <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/interdiction-du-chauffage-au-mazout-dici-2028---ensemble-montreal-demande-linterdiction-du-chauffage-au-mazout-692599311.html>

**présente les taux d'opportunité de ces mesures afin d'être en capable d'évaluer lesquelles sont les meilleures à financer. (Recommandation 4)**

## 3.0 LE RAPPORT DE LA TABLE DES PARTIES PRENANTES

Dans son Avis sur le plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques 2018-2023 du gouvernement du Québec soumis à Transition énergétique Québec<sup>14</sup>, la Table des parties prenantes (la Table) se prononce quant aux cibles du plan directeur, à la gouvernance, la culture et la reddition de comptes, ainsi qu'aux moyens proposés afin d'atteindre les cibles établies.

De plus la Table souligne les points forts du plan et exprime ses préoccupations quant à certains aspects du plan directeur.

Le ROÉÉ passe en revue chacun de ces enjeux dans les lignes qui suivent et les commente.

### 3.1 Cibles du plan directeur

Dans son avis, la Table commente les cibles en efficacité énergétique de TEQ. Ses commentaires sont généralement critiques et sont partagés en grande partie par le ROÉÉ.

#### 3.1.1 Cible d'amélioration de l'efficacité énergétique

En effet, dans son rapport la Table indique qu'elle :

« remet en question la cible proposée pour l'amélioration de l'efficacité énergétique, qui lui paraît peu ambitieuse et qui se base sur une interprétation qu'elle ne partage pas; elle remet également en question le choix d'un indicateur de performance qui exclurait des mesures importantes du plan directeur lui-même. »<sup>15</sup> (Nous soulignons)

Selon la Table des parties prenantes :

« Bien que la Table salue l'intention du plan directeur de positionner l'efficacité énergétique comme «première source d'énergie», elle considère que ce principe ne se traduit pas dans le niveau d'ambition

---

<sup>14</sup> B-0010

<sup>15</sup> B-0010, page 13.



des cibles actuelles, et remet en question l'interprétation de TEQ de la cible établie par décret.

Pour la Table, il importe d'interpréter la cible comme étant de 1% par année au-delà du cours normal des affaires, à l'instar de la pratique observée historiquement, au Québec comme ailleurs.

Dans ce contexte, la Table est d'avis que la cible proposée par le plan directeur, c'est-à-dire une amélioration attribuable aux programmes estimée à 0,6% par an, devrait être bonifiée, tant en vue de la cible quinquennale que de celle de 2030.

En outre, la Table recommande que TEQ revoie la méthodologie de calcul de l'indicateur de l'efficacité énergétique, de façon à s'assurer que celle-ci s'aligne sur les facteurs sur lesquels le plan directeur cherche à influencer directement. Ce point s'applique en particulier à la mesure de l'efficacité énergétique pour le transport des passagers. » (Nous soulignons)

Le ROÉÉ partage les préoccupations de la Table en ce qui a trait à la faiblesse de la cible dans laquelle TÉQ. L'effet de TEQ et des distributeurs sur l'efficacité énergétique est d'environ 0,4 %, comme l'indique la réponse de TEQ à la DDR du ROÉÉ<sup>16</sup>.

De plus l'ensemble des nouvelles initiatives de TEQ dans son plan directeur représente au final une hausse de 0,2 % additionnel de l'efficacité énergétique<sup>17</sup>. En ce sens, les cibles qui seraient atteintes par TEQ sont avant tout remplies par les effets tendanciels et le travail des distributeurs d'énergie plutôt que les projets de TEQ en efficacité énergétique.

**Le ROÉÉ considère que la cible ne reflète pas du tout la priorité à l'efficacité énergétique que le plan est censé lui accorder. En comparaison, le ROÉÉ soumet que la cible devrait se situer à au moins 2% net d'effets tendanciels, tel que pratiqué par les meilleures juridictions en Amérique du nord. (Recommandation 5)**

Le ROÉÉ s'oppose aussi à l'inclusion des améliorations à l'efficacité énergétique hors du contrôle de TÉQ dans le calcul de la cible et partage l'avis de la Table qui souligne que :

---

<sup>16</sup> B-0063, question 3.1

<sup>17</sup> B-0063, question 3.3

« à l’instar des autres juridictions nord-américaines, la pratique au Québec a toujours été d’isoler les gains tendanciels de ceux qui sont attribuables aux programmes et autres initiatives, et de mesurer ainsi la performance à l’égard des cibles uniquement sur la base des gains attribuables aux activités des entités visées (p. ex. les distributeurs d’énergie). C’était notamment le cas des cibles établies lors de la dernière stratégie énergétique (2008-2015) et au regard desquelles les plans et performances des distributeurs d’énergie étaient mesurés. »<sup>18</sup>  
(Nous soulignons)

**C’est pourquoi le ROÉÉ recommande à la Régie de conclure dans son avis que TEQ ne devrait pas prendre en compte les améliorations à l’efficacité énergétique hors de son contrôle dans le calcul de la cible (Recommandation 6)**

Le ROÉÉ partage aussi la préoccupation de la Table quant à la remise en question du choix méthodologique d’un indicateur de performance qui exclurait des mesures importantes du Plan directeur qu’elle décrit plus en détails à la page 15 de son avis concernant le transport de personnes<sup>19</sup>. Nous prenons pour acquis que les économistes de TÉQ sauront adopter les modifications nécessaires à la fonctionnalisation des résultats afin d’éviter qu’une telle situation se produise.

### 3.1.2 Cible de réduction des produits pétroliers

Dans son avis, la Table indique qu’elle appuie la cible proposée par TÉQ :

« La Table appuie la cible proposée pour la réduction des produits pétroliers, tout en appelant à la vigilance dans ce secteur névralgique et historiquement difficile à maîtriser. »<sup>20</sup>

La Table précise que :

« La Table se félicite du fait que le plan directeur vise une réduction absolue de 10% de la consommation des produits pétroliers d’ici 2023, soit le double de la cible minimale de 5% requise par décret.

---

<sup>18</sup> B-0010, page 14.

<sup>19</sup> Ibid., p. 15

<sup>20</sup> Ibid, page 13.

En l'absence d'une évaluation exhaustive du potentiel de gains à court terme, mais reconnaissant tant les investissements que les changements technologiques en cours, la Table est d'avis que la trajectoire de réduction de la consommation des produits pétroliers ne doit pas nécessairement être linéaire. Ainsi, tout en appelant à la vigilance, la Table accueille favorablement la cible proposée par TEQ.

À cet égard, la Table recommande à TEQ d'évaluer, au cours des deux premières années du plan directeur, la possibilité d'ajuster à la hausse sa cible 2023 pour les produits pétroliers. À cette fin, la Table invite TEQ à lui soumettre, ainsi qu'aux instances concernées, une telle analyse au plus tard à la fin 2020. La Table invite le gouvernement à réévaluer ses contributions financières à la lumière de cette analyse.

Par ailleurs, la Table souligne qu'il sera essentiel d'accélérer significativement la cadence dans le deuxième plan quinquennal afin d'atteindre la cible 2030 de la Politique énergétique (-40%). Tout en appelant à la vigilance, la Table note que les investissements en cours et prévus dans les infrastructures de transport en commun, combinés aux progrès technologiques anticipés sur le plan des véhicules tant légers que lourds (notamment les véhicules électriques), rendent envisageable cette indispensable accélération. »<sup>21</sup>

Considérant que, tel que le mentionne l'avis de la Table, « la réduction attendue dans le cours normal des affaires, de 6,7%, dépasse déjà la cible prévue par décret. »<sup>22</sup>, le ROÉÉ se réjouit que, contrairement à son attitude envers la cible d'amélioration de l'efficacité énergétique, TÉQ ne se soit pas contenté d'une cible beaucoup trop modeste dans ce cas-ci.

Cependant, tel que mentionné précédemment, le ROÉÉ est d'avis que TÉQ s'apprête à financer un nombre croissant d'opportunistes dans la mesure où, par exemple, la réglementation viennent interdire l'utilisation de systèmes de chauffage au mazout, comme ce sera le cas éventuellement à Montréal.

De plus, bien que le ROÉÉ considère que le modèle MÉDÉE qui calcule la diminution des GES liés au voyage en automobile est fiable, plusieurs intrants sont susceptibles de changer rapidement quant à la consommation de pétrole pour le voyage en voiture. Plusieurs de ces intrants tels que le prix du carburant, la population, le type de voiture sont pris en compte par le modèle de TEQ.

---

<sup>21</sup> Ibid, p.19

<sup>22</sup> Ibid, p.17

Par contre, d'autres intrants tels que l'étalement urbain ne sont pas nécessairement complètement intégrés aux calculs, comme l'indiquent les réponses 1.1 et 1.2 de TEQ aux DDR du ROÉÉ. Rappelons que le ROÉÉ questionnait TEQ sur la capacité du MÉDÉE à prendre en compte l'étalement urbain. La réponse de TEQ indique que :

« Le modèle ne prend pas explicitement en compte l'effet de l'étalement urbain. Toutefois, il est important de préciser que le module transport des personnes est structuré en régions. En effet, le calcul de la demande de transport et d'énergie qui en découle est effectué pour quatre grandes régions :

1. L'Île de Montréal;
2. La banlieue de Montréal;
3. La région de Québec et
4. Les autres régions du Québec

Le calcul du parc de véhicules légers (automobiles et camions légers) pour le transport de personnes est étroitement lié à la démographie. L'étalement urbain se traduisant par une croissance de population dans les banlieues, cet effet est capturé par le modèle, du moins en ce qui concerne la région métropolitaine de Montréal. MÉDÉE utilise effectivement un scénario où la croissance de la population est plus élevée en banlieue de Montréal que sur l'Île de Montréal. En effet, les habitants de la banlieue parcourent plus de distance pour chaque déplacement pour tous les motifs (travail, études, magasinage, loisirs et affaires personnelles) et utilisent plus intensément l'automobile. Cet effet est pris en compte par le modèle MÉDÉE. Montréal est toutefois la seule agglomération du Québec où l'effet sur l'étalement urbain est capturé. »<sup>23</sup>

Le ROÉÉ comprend que TEQ ne peut que travailler qu'avec les informations disponibles, cependant l'apport grandissant de l'étalement urbain autour des grands et moyens centres dans le voyage par voiture<sup>24</sup> et l'augmentation du

---

<sup>23</sup> B0063, question 1,2

<sup>24</sup> Béland, Gabriel, Étalement urbain : la banlieue gagne beaucoup de terrain, La Presse, 20 août 2018, en ligne, <http://www.lapresse.ca/actualites/201808/20/01-5193554-etalement-urbain- la-banlieue-gagne-beaucoup-de-terrain.php>

nombre de voitures sur les routes<sup>25</sup> laisse croire au ROÉÉ qu'il est important de saisir cet intrant dans le MÉDÉE.

**C'est pourquoi le ROÉÉ recommande à la Régie de demander d'évaluer de manière plus précise les effets de l'étalement urbain sur la consommation de carburant au Québec (Recommandation 7).**

### 3.1.3 Nature des cibles

Selon la Table, un des problèmes de la cible en efficacité énergétique est qu'elle ne s'arrime pas avec les cibles définies dans la politique énergétique<sup>26</sup>. En effet, dans son avis, la Table précise que :

« Dans une perspective de cohérence de l'État, il y a lieu de s'assurer que les efforts en transition énergétique, dont le plan directeur constitue la pièce maîtresse, contribuent à la hauteur des attentes à l'objectif gouvernemental de réduction des émissions de GES. La Table recommande ainsi à TEQ de proposer au gouvernement de définir une cible de réduction des émissions de GES à atteindre par le plan directeur 2018-2023, qui serait cohérente avec la cible globale de -16 Mt éq. CO2 prévue dans la Politique énergétique 2030.

La Table salue par ailleurs le fait que, dans l'évaluation des mesures du plan directeur, TEQ retienne la réduction des émissions de GES comme troisième indicateur, en complément de ceux qui mesurent l'amélioration de l'efficacité énergétique et la réduction des produits pétroliers. » (Nous soulignons)

**Le ROÉÉ partage l'opinion de la Table et recommande à la Régie d'indiquer dans son avis que TEQ adopte une cible pour les GES qui s'arrime avec la Politique énergétique 2030, d'autant plus qu'une partie de son financement provient du Fonds vert. (Recommandation 8)**

---

<sup>25</sup> B-0063, question 1.6

<sup>26</sup> B-0010, page 13

## 3.2 Gouvernance, culture et reddition de comptes

Un des enjeux auquel devra faire face TEQ sera de réussir à avoir une capacité de rendre des comptes sur son action et être en mesure d'imposer ses cibles à différents acteurs, tel que différent ministère. Le tout en ayant une bonne gouvernance. Les prochaines lignes rassemblent les recommandations du ROÉÉ sur ces questions à la lumière du rapport de la Table.

### 3.2.1 Cohérence de l'État

La question à laquelle devait répondre la Table concernant la cohérence de l'État est la suivante :

« Le modèle de gouvernance proposé dans le plan directeur permet-il d'assurer la cohérence du plan directeur avec les politiques et autres activités du gouvernement? »

Le cadre réglementaire favorise-t-il l'atteinte de cibles gouvernementales ambitieuses? »<sup>27</sup>

Dans son avis, la Table indique :

« La Table salue la volonté du plan directeur de placer la gouvernance et la cohérence de l'État parmi ses orientations prioritaires, ainsi que l'approche de concertation interministérielle mise sur pied en vue de l'élaboration de ce premier plan directeur. L'effort d'arrimage avec les stratégies gouvernementales existantes et en développement (notamment la Politique énergétique 2030, le Plan d'action 2013-2020 et la Politique de mobilité durable) est à souligner. Cependant, il convient d'aller encore plus loin. Dans la perspective d'atteindre les cibles ambitieuses que le gouvernement s'est données, il apparaît essentiel à la Table qu'un changement de culture ait lieu au sein de l'appareil gouvernemental et réglementaire québécois.

La Table invite ainsi la Régie de l'énergie à examiner ses processus d'approbation des plans, programmes et mesures de transition énergétique, dans le but de faciliter l'atteinte de cibles ambitieuses. La Table lui recommande d'adopter une approche axée davantage sur la

---

<sup>27</sup> B-0010, page 23

performance, qui accorde plus de souplesse aux distributeurs et à TEQ en ce qui concerne le choix de mesures et de programmes, en échange d'un cadre de reddition de comptes harmonisé et exigeant, axé sur l'atteinte des résultats.

Pour la Table, le cadre légal actuel de la Régie ne devrait pas l'empêcher d'effectuer l'essentiel de ce virage souhaité. Toutefois, la Table invite également le gouvernement à s'assurer que le cadre réglementaire entourant la Régie de l'énergie offre les conditions de base pour l'atteinte des cibles énergétiques du gouvernement et, au besoin, à l'actualiser pour que le Québec se donne les moyens de ses ambitions (voir également l'avis de la Table à la section 7).

Par ailleurs, la Table insiste aussi sur l'importance pour l'ensemble du gouvernement de prendre le virage de la transition énergétique, et sur le rôle clé que doit notamment jouer le MTMDET. La Table est consciente du fait que le succès du plan directeur reposera sur la capacité de ce dernier à renverser les tendances des dernières années et appelle donc à davantage de cohérence entre les différents ministères et politiques, notamment au niveau de l'aménagement du territoire. »<sup>28</sup> (Nous soulignons)

D'une part, le ROÉÉ n'est pas d'accord avec la Table et la prétention de TEQ lorsqu'ils qualifient « d'ambitieuse » les cibles que le gouvernement s'est données, du moins en ce qui a trait à la cible d'amélioration de l'efficacité énergétique. Cette affirmation contraste avec la qualification de « modeste » par ailleurs mentionnée dans l'avis<sup>29</sup>.

D'autre part, le ROÉÉ est d'avis que le cadre réglementaire actuel de la Régie ne représente pas un frein à l'atteinte de cibles ambitieuses d'efficacité énergétique.

Le ROÉÉ n'est pas d'avis que les distributeurs et TEQ nécessitent un processus réglementaire leur octroyant plus de souplesse en ce qui concerne le choix de mesures et de programmes, en échange d'un cadre de reddition de comptes harmonisé et exigeant, axé sur l'atteinte des résultats.

Nous croyons que le processus actuel procure la souplesse nécessaire ainsi que la rigueur permettant d'assurer que seules les mesures reconnues fassent l'objet d'aide financière.

---

<sup>28</sup> B-0010, page 24

<sup>29</sup> B-0010, page 6

### 3.2.2 Mécanisme de reddition de comptes

Sur la réédition de compte :

« La Table appuie l'approche de reddition de comptes proposée par TEQ et énonce des principes fondamentaux qui devraient la guider. Elle recommande par ailleurs l'ajout d'un indicateur de performance touchant les émissions de GES et recommande certains indicateurs de suivi. »<sup>30</sup>

Dans son avis, la Table précise que :

« Bien que le plan directeur ne fournisse guère de détails sur le processus de reddition de comptes prévu, les renseignements présentés portent à croire que l'approche d'évaluation des programmes et de reddition de comptes sera plus harmonisée et plus rigoureuse que par le passé, notamment en ce qui concerne les activités des ministères. Le recours à des évaluations indépendantes des programmes et la vérification des résultats de ces derniers par des tiers, à la fois pour les programmes des distributeurs d'énergie et ceux des différents ministères, s'inscrivent dans les règles de l'art.

La Table appuie donc l'approche proposée par TEQ et recommande la mise sur pied d'un cadre de reddition de comptes axé sur la performance, dans le but d'accroître la flexibilité tout en s'assurant d'atteindre des résultats vérifiés.

Elle réitère les principes qui lui paraissent fondamentaux, fondés sur les meilleures pratiques généralement reconnues en la matière en Amérique du Nord:

•**Portée globale:** Un plan d'évaluation de la performance global est élaboré et s'applique au marché dans son ensemble et à tous les acteurs en vue d'assurer la cohérence. Il permet de vérifier la performance par rapport aux cibles et autres indicateurs de performance, et d'identifier à l'avance les besoins en collecte de données.

•**Rigueur:** Les normes de l'industrie en matière d'évaluation d'impacts comprennent le recours, le cas échéant, aux études de marché (notamment pour établir les points de référence) ainsi qu'à

---

<sup>30</sup> B-0010, page 22



la vérification, le mesurage et l'évaluation tant des processus que des impacts (Evaluation, Measurement and Verification ou EM&V), y compris l'attribution des impacts lorsque c'est possible.

•**Indépendance et transparence:** Les évaluations sont réalisées par des tiers indépendants, suivant des processus d'appels d'offres; des parties prenantes peuvent jouer un rôle dans la gestion des mandats dans le but d'encourager l'impartialité de la démarche.

•**Publication des résultats:** Les résultats sont publiés, dans un bilan commenté, selon une périodicité établie à l'avance, tout en précisant lesquels sont des estimations et lesquels ont fait l'objet d'une évaluation complète.

Par ailleurs, toujours dans une optique d'harmonisation, de rigueur et de transparence, la Table recommande à la Régie de l'énergie de recourir à un processus unique d'approbation des initiatives des distributeurs et du gouvernement. Ceci comprendrait notamment une analyse coordonnée du plan directeur et des différents plans globaux en efficacité énergétique (PGEÉ) des distributeurs, ainsi qu'une harmonisation des critères d'analyse et des hypothèses de coûts et d'économies utilisées. La Table encourage le recours à des approbations pluriannuelles et invite la Régie à maximiser la flexibilité accordée aux livreurs de programmes, et ce, dans l'optique d'encourager une culture axée davantage sur la performance que sur le contrôle. »<sup>31</sup>

Le ROÉÉ partage le constat de la Table quant au manque de détail sur le processus de reddition de compte. Le manque d'information concernant le processus de reddition de comptes et le manque de transparence dont TEQ a fait preuve dans le cadre du présent dossier en refusant de répondre aux demandes de la Régie, des mises-en-causes et des intervenants n'a rien pour rassurer le ROÉÉ.

Le ROÉÉ invite la Régie à la prudence avant d'accorder des approbations pluriannuelles et de maximiser la flexibilité accordées aux livreurs de programmes dont l'ensemble des paramètres n'est pas connu. Par exemple, le ROÉÉ considérerait dommageable que la Régie prolonge l'existence d'un programme dont le taux d'opportunisme serait tel qu'il indiquerait une transformation de marché. Au final, le ROÉÉ désire maximiser les

---

<sup>31</sup> B-0010, page 26

investissements en efficacité énergétique plutôt que de maximiser les dépenses inutiles qui ne présentent pas de bénéfice net.

Dans son avis, la Table indique que :

« L'ensemble des distributeurs d'énergie que la Table a rencontrés ont indiqué que le cadre réglementaire actuel est le principal frein qui limite leur capacité à contribuer davantage à la transition énergétique. »<sup>32</sup>

Le ROÉÉ est en désaccord avec cette affirmation. En effet, en ce qui concerne Hydro-Québec, le déséquilibre offre-demande due à l'offre d'électricité constitue le principal frein qui limite non pas la capacité, mais bien la volonté de contribuer davantage à la transition énergétique. En effet, Hydro-Québec vise à économiser l'équivalent de seulement 0.25% de ses ventes annuelles, ce qui est de 8 à 10 fois moins que les meilleurs distributeurs du nord-est américain.

En ce qui concerne les distributeurs de gaz naturel, c'est plutôt le potentiel technico-économique d'économie d'énergie qui représente le principal frein qui limite leur capacité à contribuer davantage à la transition énergétique. Autrement, l'impact tarifaire est généralement le seul aspect du cadre réglementaire qui pourrait freiner la capacité des distributeurs d'énergie à contribuer davantage à la transition énergétique. En ce sens, le ROÉÉ est favorable à ce la Régie fasse preuve de souplesse afin qu'elle accepte éventuellement que les interventions en efficacité énergétique des distributeurs représente un impact tarifaire supérieur à ce qui a été pratiqué à ce jour dans la mesure où les économies d'énergie ont un impact réel pour les consommateurs au chapitre de la facture totale qu'ils doivent acquitter.

Par ailleurs, la Table affirme que :

« Un des défis pour tout système de réglementation est de trouver l'équilibre entre, d'une part, le contrôle et, d'autre part, l'incitation à la performance. Le cadre réglementaire actuel semble être axé davantage sur le contrôle que sur la performance, entravant la livraison efficace des programmes et créant des contraintes à l'atteinte de cibles ambitieuses d'efficacité énergétique.

À titre d'exemple, les budgets des distributeurs sont soumis à des limites de dépassement contraignantes (généralement plafonnées à 10% du budget approuvé), quelle que soit la raison (on ne fait pas de distinction entre les coûts de gestion, que l'on cherche généralement à limiter, et la

---

<sup>32</sup> B-0010, page 23

participation aux programmes, que l'on veut généralement encourager). De plus, les critères de rentabilité retenus pour évaluer les plans et mesures d'efficacité énergétique des distributeurs sont parmi les plus restrictifs en Amérique du Nord, notamment dans le choix des tests et avec l'exclusion de certains bénéfices associés à l'efficacité énergétique (par exemple, la non-prise en compte des bénéfices non énergétiques). Enfin, ces critères d'évaluation ne sont pas harmonisés entre les distributeurs : pour les distributeurs de gaz naturel, la rentabilité des initiatives est évaluée séparément pour chaque technologie ou mesure proposée, plutôt qu'au niveau global d'un programme ou d'un portefeuille (comme c'est le plus souvent le cas ailleurs), ce qui restreint le choix des mesures et limite l'optimisation des programmes. »<sup>33</sup> (Nous soulignons)

Le ROÉÉ considère aussi que les bénéfices non énergétiques devraient être davantage pris en compte par la Régie de l'énergie.

Le ROÉÉ considère comme inexacte l'affirmation de la Table à l'effet que les limites de dépassement sont contraignantes.

Par exemple, dans son plus récent dossier tarifaire (R-4018-2018, Phase 2), Énergir demandait le 8 août 2018 l'autorisation de dépasser le budget du PGEÉ dans le marché résidentiel<sup>34</sup> (B-0247). Le 16 août suivant, soit six jours ouvrables seulement, la Régie rendait sa décision D-2018-110 autorisant le dépassement, et ce considérant que deux groupes environnementaux ont donné leur aval après avoir analysé la demande d'Énergir.

Il est tout aussi inexacte d'affirmer qu'on ne fait pas de distinction entre les coûts de gestion et la participation aux programmes. Dans l'exemple mentionné précédemment, la demande d'Énergir faisait déjà la distinction entre les charges d'exploitation et les aides financières. La preuve des intervenants en tenait compte aussi ainsi que la décision de la Régie qui s'en suivit.

Cet exemple indique clairement que la Table a été mal avisée quant à cet enjeu réglementaire qui n'en est pas un dans la réalité. En faisant de telles affirmations, la Table des parties prenantes entretient des mythes qui nuisent à la réputation du processus réglementaire en vigueur.

Enfin, tel que mentionné précédemment, le ROÉÉ considère comme normal et sain que la rentabilité des initiatives soit évaluée séparément pour chaque technologie ou mesure proposée. Ainsi, une mesure qui n'apparaît pas à l'étude

---

<sup>33</sup> B-0010, page 23

<sup>34</sup> R-4018-2018, Phase 2, B-0247

de potentiel technico-économique d'économie d'énergie ne devrait pas être considérée dans un programme d'économie d'énergie.

### 3.2.3 Indicateurs de performance et de suivi

Dans son avis, la Table indique que :

« Faute de temps, les indicateurs de performance qui seront utilisés pour mesurer la performance du plan directeur et le progrès vers les cibles n'ont pas été développés dans le cadre du plan. Ce dernier précise toutefois que TEQ veillera à développer ces indicateurs prochainement. Selon le plan, ceux-ci permettront d'évaluer si les résultats obtenus sont ceux qui étaient recherchés, et s'ils ont été obtenus avec efficience et une économie de moyens. »<sup>35</sup>

Le ROÉÉ partage entièrement l'avis de la Table, en particulier lorsqu'elle formule cette recommandation :

« Pour la Table, il est primordial que la notion d'attribution soit prise en compte pour la mesure de ces trois indicateurs de performance, c'est-à-dire que ces derniers reflètent séparément les résultats attribuables aux mesures du plan directeur et ceux que l'on pourrait considérer comme tendanciels. »<sup>36</sup>

**C'est pourquoi le ROÉÉ recommande à la Régie de demander dans son avis que TEQ présente les économies d'énergie séparément selon les résultats attribuables aux mesures du plan directeur et ceux que l'on pourrait considérer comme tendanciels. (Recommandation 9)**

Cela permettra de voir si les fonds en efficacité énergétique dépensés par TEQ sont bien utilisés et permettront de faire une reddition cohérente pour les Québécois.

---

<sup>35</sup> B-0010, page 23

<sup>36</sup> B-0010, page 27

### 3.2.4 Encouragement à la performance

Dans son avis, la Table « reconnaît la complémentarité des actions du gouvernement et de celles des distributeurs. Dans ce contexte, elle invite TEQ à tirer parti des forces des distributeurs, notamment leur capacité d'intervention dans les marchés et les liens clients développés de longue date. »<sup>37</sup>

Le ROÉÉ reconnaît aussi la complémentarité des actions du gouvernement et de celles des distributeurs. Mais le ROÉÉ recommande que cette complémentarité se réalise dans un guichet unique évitant la duplication des efforts et des économies. Cette complémentarité fait d'ailleurs l'objet de recommandations du ROÉÉ dans l'aspect 2 de cette cause en ce qui a trait à la promotion de systèmes de gestion de l'énergie dans le secteur industriel.

**Le ROÉÉ recommande donc à la Régie de privilégier dans son avis, autant que faire ce peu la mise en place de guichets uniques dans la mise en œuvre de programmes en efficacité énergétique (Recommandation 10).**

### 3.2.5 Pérennité du financement

Dans son avis, la Table :

« souligne le fait que le Québec dispose d'un cadre de financement robuste, relativement stable et prévisible, pour soutenir la transition énergétique. En particulier, les revenus du SPEDE, combinés aux quotes-parts des distributeurs, offrent au Québec une marge de manœuvre supérieure à celle de nombreuses régions d'Amérique du Nord, notamment afin de s'attaquer à la réduction de la consommation des produits pétroliers. »<sup>38</sup>

Selon le ROÉÉ, le fait que le Québec dispose d'un cadre de financement robuste, relativement stable et prévisible devrait se refléter à travers des cibles du plan directeur plus ambitieuses.

---

<sup>37</sup> B-0010, page 31

<sup>38</sup> B-0010, page 32

### 3.2.6 Consultation des parties prenantes

La Table propose de poursuivre sa collaboration avec TEQ au cours de la mise en œuvre du plan.

Le ROEÉ n'est pas opposé à l'idée, mais indique que cette collaboration ne saurait remplacer le processus réglementaire devant la Régie de l'énergie.

### 3.3 Moyens proposés

La Table fait quelques commentaires sur les moyens proposés, et le ROEÉ commente certaines de ces recommandations dans les prochaines lignes.

#### 3.3.1 Priorisation des moyens

En ce qui a trait à la priorisation des moyens, la Table constate l'absence d'information sur les critères de sélection des moyens et recommande que TEQ « de procéder, dès que possible et à l'instar d'autres régions nord-américaines, à l'évaluation exhaustive du marché, de ses opportunités et de leurs coûts et bénéfices. Cet exercice, qui pourrait s'intégrer à l'effort d'acquisition de données prévu par TEQ d'ici la fin 2019, permettra d'assurer une allocation optimale des investissements futurs. »<sup>39</sup>

Le ROEÉ a fait le même constat en prenant connaissance du plan directeur et en interrogeant les représentants de TÉQ lors de la séance de consultation. **Nous appuyons la recommandation de la Table de procéder aux études nécessaires à une planification optimale des investissements futurs. (Recommandation 11)**

---

<sup>39</sup> B-0010, page 37

### 3.3.2 Nature des outils

La Table s'est demandé si le plan directeur utilise à bon escient les outils disponibles en matière de transition énergétique (p.ex. aides financières, financement, formations, sensibilisation) et s'il omet des outils importants.

Dans son avis, la Table « souligne l'exhaustivité et la complémentarité des outils proposés dans le plan directeur et applaudit le caractère novateur de certains outils qui viennent s'ajouter à la palette d'offre disponible au Québec. »<sup>40</sup>

Le ROÉÉ est d'accord avec la Table dans l'ensemble, mais, doute que l'offre de financement avec espérance de rendement fonctionne tel que prévu. Par expérience, les entreprises font affaire avec une institution financière et ne sont pas chaudes à l'idée de faire affaire avec une autre institution financière. Le problème relatif à la garantie de prêt se pose aussi dans la mesure où le principal prêteur de l'entreprise est généralement celui qui détient les premiers droits sur les actifs de l'emprunteur.

**Le ROÉÉ recommande à la Régie qu'elle propose que TEQ fasse plutôt affaire avec les forces existantes du marché, soit les institutions financières des entreprises afin que celles-ci financent les projets d'économie d'énergie de leurs clients. (Recommandation 12)**

### 3.3.3 Bonnes pratiques de conception et d'évaluation d'initiatives

À ce chapitre, la Table constate implicitement les lacunes de TEQ quant aux pratiques de conception qui ont guidé l'élaboration de ce plan et recommande l'adoption de bonnes pratiques dans la conception du prochain plan.

Le ROÉÉ à l'instar de la Table considère que les délais serrés pour la mise en place du Plan directeur ont eu des effets importants sur la conception de certains programmes de TEQ. Pour le moment, tout semble indiquer que TEQ n'avait pas l'information nécessaire pour planifier l'ensemble de ses programmes de manière optimale. Manifestement, TEQ est encore à un stade d'apprentissage et de collecte de données pour plusieurs programmes. En ce sens, le ROÉÉ est d'avis que TEQ devrait collecter le plus d'information possible et faire des évaluations fréquentes afin de présenter un prochain plan directeur le plus solide possible.

---

<sup>40</sup> B-0010, page 38

Selon le ROÉÉ les évaluations devraient se faire aux trois ans afin d'assurer que des programmes qui sont inutiles ou mal calibrés ne nuisent pas à l'ensemble du plan directeur.

À notre avis, à l'image de ce qu'elle fait avec les distributeurs, la Régie devrait être en mesure de commenter et faire des recommandations afin d'assurer les meilleures pratiques sur les programmes via les évaluations de programme. C'est pourquoi le ROÉÉ recommande que :

**TEQ soumette des évaluations de programmes devant la Régie à tous les 3 ans de sorte que la Régie puisse indiquer dans un avis si elle a des réserves ou des recommandations quant aux programmes de TEQ. (Recommandation 13)**



## 4.0 LE RAPPORT DU COMITÉ DE GESTION DU FONDS VERT

En 2014, soit 8 ans après la création du Fonds Vert le Commissaire au développement durable constatait que le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, responsables du Fonds vert, indique qu'il n'y n'avait pas de système en mesure de faire une l'évaluation de l'apport du Fonds vert au développement durable. Il observait également que l'information « rendue publique était éparse et incomplète »<sup>41</sup>.

Dans ce même rapport, le Commissaire au développement durable recommandait notamment de mettre en place un cadre pour évaluer l'apport de fonds vert au développement durable. Les principales recommandations à cet effet étaient de présenter :

- « des objectifs précis, mesurables et axés sur les résultats et en effectuant un suivi de leur atteinte;
- diffusant l'information importante relative au Fonds vert, dont celle concernant son fonctionnement, les objectifs et les programmes qui y sont liés, ses revenus, ses dépenses ainsi que ses résultats.
- S'assurer de la pertinence et du caractère raisonnable des frais d'administration imputés au Fonds vert »<sup>42</sup>

En février 2016, un second rapport intitulé *suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources du commissaire au développement durable Fonds vert: gestion et aide financière*<sup>43</sup> statuaient que les progrès accomplis à l'égard de cette recommandation étaient nettement insuffisants et insatisfaisants.

Dans ses Recommandations sur les ajustements budgétaires à apporter au Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques en novembre 2018, le comité de gestion du Fonds vert dans son rapport indiquait que 32 « actions » financées par le Fonds devraient « être arrêtées dès maintenant, car jugées non optimales, sur le plan du rendement, non pertinentes ou injustifiées.

---

<sup>41</sup> Vérificateur général du Québec, *Chapitre 4 : Fonds vert: gestion et aide financière*, Rapport du commissaire au développement durable Printemps 2014, p.3, en ligne, [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_publications/fr\\_rapport-annuel/fr\\_2014-2015-CDD/fr\\_Rapport2014-2015-CDD-Chap04.pdf](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2014-2015-CDD/fr_Rapport2014-2015-CDD-Chap04.pdf)

<sup>42</sup> Ibid. p.4

<sup>43</sup> Vérificateur général du Québec, *Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources du commissaire au développement durable Fonds vert: gestion et aide financière 2015-2016*, Québec, 2016, 36p. en ligne, [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_publications/fr\\_rapport-annuel/fr\\_2015-2016-FONDS\\_vert/fr\\_Rapport2015-2016-FONDS\\_vert.pdf](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2015-2016-FONDS_vert/fr_Rapport2015-2016-FONDS_vert.pdf)

Le Fonds vert fait partie des sources de financement du plan directeur de TEQ. Considérant que l'arrêt de programmes pourrait possiblement influencer la capacité de TEQ d'atteindre les cibles établies, le ROÉÉ demandait à TEQ dans sa DDR no.2<sup>44</sup> d'indiquer quels sont les programmes sous sa gouverne qui sont visés par l'avis du comité de gestion du Fonds vert.

Présentement, il nous est impossible de déterminer dans quelle mesure la réorganisation du financement du Fonds vert pourrait affecter l'atteinte des cibles par TEQ.

**Le ROÉÉ recommande à la Régie de prendre en compte que le financement provenant du Fonds vert pourrait affecter la capacité de TEQ à atteindre les cibles établies et lui demande d'exiger un suivi sur cet enjeu. (Recommandation 14)**

---

<sup>44</sup> C-ROÉÉ-0015

## 5.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Considérant le cadre juridique et réglementaire selon les interprétations de la Régie à ce jour dans lequel doit se circonscrire la preuve du ROEE, il apparaît que TEQ sera en mesure d'atteindre les cibles définies par le gouvernement en matière énergétique pour la période 2018-2023. Cela ne sera pas nécessairement dû à des mesures optimales de TEQ, mais bien relié au fait que les cibles de TEQ, particulièrement en efficacité énergétique, sont extrêmement simples à atteindre. Cela est dû en grande partie par le fait que les cibles en efficacité énergétique sont peu ambitieuses et que TEQ s'approprierait les économies tendanciennes de la population québécoise sans se soucier de l'effet des opportunistes. Dans la situation d'urgence climatique, le ROEE s'inquiète de ce manque d'ambition.

Selon le ROEE, cela implique que les programmes de TEQ gaspilleront une part non négligeable de ses fonds. Cela va aussi à l'encontre des bonnes pratiques en efficacité énergétique. Dans ce contexte, la Régie doit soumettre un avis. Pour le ROEE, il apparaît que dans celui-ci la Régie devra indiquer qu'effectivement TEQ atteindra ses cibles. Cependant le ROEE enjoint la Régie à faire des recommandations afin d'améliorer le présent Plan directeur de TEQ ou ceux à venir. Le ROEE a fait certaines recommandations ciblées et non exhaustives afin d'aider la Régie dans cet exercice.

Ces recommandations ont été parsemées tout au long du présent mémoire et son regroupées ici :

Le ROEE recommande à la Régie :

- D'exiger la présentation d'un PTÉ sur les programmes en efficacité énergétique du présent plan directeur afin d'évaluer la légitimité des choix de TEQ (recommandation 1)
- D'exiger que lors de l'établissement de son prochain plan directeur, TEQ utilise une PTÉ afin de déterminer le potentiel des différentes mesures. (recommandation 2)
- D'exiger que TÉQ exprime dorénavant en énergie absolue ses économies pour chacune des sources d'énergie plutôt que par pourcentage de réduction de l'intensité énergétique globale. (Recommandation 3)

- D'exiger que lors de suivis ou de présentations des résultats du plan directeur, TEQ présente les taux d'opportunité de ces mesures afin d'être en mesure d'évaluer lesquelles sont les meilleures à financer. (Recommandation 4)
  - D'exiger que la cible en efficacité énergétique devrait se situer à au moins 2% net d'effets tendancielles, tel que pratiqué par les meilleures juridictions en Amérique du Nord. (Recommandation 5)
  - De s'opposer à l'inclusion des améliorations à l'efficacité énergétique hors du contrôle de TÉQ dans le calcul de la cible (Recommandation 6)
  - De demander une évaluation plus précise des effets de l'étalement urbain sur la consommation de carburant au Québec (Recommandation 7).
  - D'exiger que la cible de la diminution de GES s'aligne avec la Politique énergétique 2030, d'autant plus qu'une partie du financement provient du Fonds vert. (Recommandation 8)
  - De demander dans son avis que TEQ présente les économies d'énergie séparément selon les résultats attribuables aux mesures du plan directeur et ceux que l'on pourrait considérer comme tendancielles. (Recommandation 9)
  - Recommander de favoriser systématiquement l'usage de guichets uniques dans la mise en place de programmes en efficacité énergétique (Recommandation 10).
  - D'exiger que TEQ présente des études nécessaires à une planification optimale des investissements futurs de TEQ. (Recommandation 11)
- Qu'elle propose que TEQ fasse plutôt affaire avec les forces existantes du marché, soit les institutions financières des entreprises afin que celles-ci financent les projets d'économie d'énergie de leurs clients. (Recommandation 12)
- D'exiger que TEQ soumette des évaluations de programmes devant la Régie à chaque 3 ans de sorte qu'elle puisse dans un avis si elle a des

réserves ou des recommandations ou des réserves sur les programmes de TEQ. (Recommandation 13)

- De prendre en compte que le changement de financement provenant du Fonds vert pourrait affecter la capacité de TEQ à atteindre les cibles établies et de demander un suivi sur cet enjeu. (Recommandation 14)