

Renforcer une institution essentielle

Roger Lanoue

Consultant en stratégie énergétique

Normand Mousseau

Professeur de physique à l'Université de Montréal et

Directeur académique de l'Institut de l'énergie Trottier.

Coprésidents de la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec (2013-2014).

Mémoire déposé dans le cadre de la consultation en vue de la préparation du premier plan directeur de Transition énergétique Québec

5 décembre 2017

1. Introduction

Nous avons eu l'honneur, en 2013, d'être mandatés par le gouvernement du Québec pour diriger une commission chargée de mettre les bases pour la prochaine politique énergétique du Québec. Durant près de deux mois, la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec a tenu des audiences dans 16 villes à travers le territoire, reçu plus de 460 mémoires et écouté plus de 800 personnes, citoyens, élus et experts.

Notre rapport, déposé en janvier 2014 et rendu public le mois suivant, soulignait l'importance de placer la réduction des émissions de GES au coeur de la nouvelle politique énergétique du Québec et de se concentrer avant tout sur l'utilisation de l'énergie plutôt que sa production, puisque le Québec et l'Amérique du Nord vivent une période faste de production énergétique sous toutes ses formes. Nous recommandions également la création d'une société d'État chargée de piloter de manière cohérente la transition énergétique.

Dans sa politique énergétique 2016-2030, le gouvernement du Québec a retenu ces deux propositions. Il nous semble utile, toutefois, de revenir, alors que Transition énergétique Québec travaille à la préparation de son premier plan directeur, sur certaines autres recommandations qui demeurent pertinentes, quatre ans après la publication de notre rapport.

Il ne s'agit pas pour deux commissaires nostalgiques de radoter, mais plutôt de profiter de la vision d'ensemble que nous avons gagnée, grâce aux contributions remarquables des citoyens et groupes d'intéressés par la question, pour revenir sur ce qui nous apparaît incontournable pour réussir la transition énergétique du Québec, pour le bénéfice social, environnemental et économique de tous.

2. Une vision à long terme, revue à intervalles réguliers, qui s'appuie sur les données

Le mandat actuel de TEQ s'inscrit dans le cadre de la Politique énergétique du Québec 2016-2030. Lorsque le premier plan directeur de cette société sera approuvé, l'horizon ne sera que de 12 ans. Or, la transition énergétique ne sera pas terminée en 2030, elle devra se poursuivre encore une vingtaine d'années, au moins, impliquant des transformations qui vont bien au-delà de l'efficacité énergétique. Pour faciliter la planification et des actions qui prépareront le terrain pour l'après 2030, il est essentiel que le plan directeur intègre une vision à plus long terme, dont un des objectifs principaux sera vraisemblablement d'atteindre le seuil d'émission zéro dans le secteur énergie d'ici 2050.

Avec une vision à long terme qui ne peut se contenter de simplement calculer les émissions de GES, TEQ pourra alors définir les objectifs intermédiaires en matière d'énergie, incluant ceux qui devront être atteints d'ici la fin de son premier plan directeur, sur le chemin vers l'objectif ultime. Son plan directeur doit aussi être compatible avec les autres objectifs du gouvernement, entre autres en matière de développement économique, transport des personnes et de marchandises, qualité du parc immobilier du Québec, et réduction des émissions de GES. À titre d'exemple, la politique énergétique 2016-2030 prévoit, au mieux, une réduction de 30 % des émissions liées à l'énergie, une cible incompatible avec le 37,5 % visé par la politique de lutte aux changements climatiques.

Dans le cadre du mandat de TEQ, qui inclut (article 5):

1° élaborer et coordonner la mise en oeuvre des programmes et des mesures prévues au plan directeur en tenant compte notamment des émissions de gaz à effet de serre;

10° proposer au gouvernement des cibles additionnelles à celles définies par celui-ci.

Nous recommandons que TEQ :

1. développe une proposition qui projette le Québec jusqu'en 2050 avec une optique à terme de zéro émission pour le secteur de l'énergie, qui rejoigne les objectifs en matière de changement climatique à cette date;
2. identifie des cibles intermédiaires, à intervalles de 5 ans, qui tracent un chemin jusqu'en 2050;
3. arrime ses cibles avec celles de la politique des changements climatiques.

Pour ce faire, il est essentiel que TEQ dispose des capacités d'évaluer les scénarios qui lui permettront d'atteindre les objectifs à court et à long terme. Il faut, pour cela, qu'elle forme un groupe permanent spécialisé en recherche opérationnelle, prospective et expertise-conseil dans le domaine de l'utilisation de l'énergie qui pourra l'appuyer dans son mandat, lequel inclut (article 5):

2° contribuer, par son soutien financier, à la mise en oeuvre de ces programmes et de ces mesures ainsi qu'à la sensibilisation et à l'information des consommateurs;

6° réaliser des bilans de l'énergie au Québec ainsi que des études d'étalonnage sur les meilleures pratiques en matière de consommation et de production d'énergie;

7° soutenir la recherche et le développement dans le domaine énergétique;

Nous recommandons que TEQ :

4. crée un organisme spécialisé en recherche opérationnelle, en prospective et en expertise-conseil, en s'appuyant sur l'ensemble des forces énergétiques du Québec en s'inspirant de l'exemple d'Ouranos;
5. que cet organisme, au-delà de son mandat de recherche, de prospective et de conseil auprès de ses membres, ait également les mandats :
 - d'offrir au grand public et de manière continue une information objective et critique de qualité sur les dossiers énergétiques;
 - de documenter et rendre accessibles les bilans énergétiques du Québec, les éléments de contexte énergétique mondial pertinents, les dossiers et vulgarisations scientifiques concernant les diverses filières énergétiques;
 - de présenter des prévisions détaillées sur l'atteinte de ses objectifs pour chacune des mesures et directions proposées dans le plan directeur.

3. Des actions concertées dans l'ensemble des sphères de consommation d'énergie

Bien que les consultations de TEQ visant à la préparation de son plan directeur touchent l'ensemble des secteurs énergétiques, les documents de consultation sont relativement peu précis sur les questions d'aménagement du territoire, de planification du transport des individus et des marchandises et autres qui relèvent de ministères autres que le ministère d'attache de TEQ.

L'article 4 de la Loi sur Transition énergétique Québec précise que l'organisme

- a pour mission de soutenir, de stimuler et de promouvoir la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques et d'en assurer une gouvernance intégrée. Elle coordonne la mise en œuvre de l'ensemble des programmes et des mesures nécessaires à l'atteinte des cibles en matière énergétique déterminées par le gouvernement et en assure le suivi ;
- élabore le plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques, dans une perspective de développement économique responsable et durable.

Le plan directeur de TEQ doit donc aller bien au-delà de l'efficacité énergétique pour proposer plutôt une révision en profondeur des services énergétiques, seule façon d'atteindre les objectifs fixés. En effet, alors que le reste de la planète est encore largement occupé à décarboniser la production d'électricité, le Québec doit, dès maintenant, s'attaquer à la décarbonisation de l'utilisation de l'énergie.

Nous recommandons que TEQ :

6. aille au-delà de l'efficacité énergétique pour cibler plutôt une transition énergétique large, associée au développement économique durable ;
7. adopte un plan directeur qui respecte l'ampleur du mandat qui lui a été donné et, entre autres, n'hésite pas à se montrer directif quant aux transformations nécessaires dans l'ensemble de la société, incluant les secteurs qui sortent du mandat traditionnel de l'efficacité énergétique ;
8. évalue la pertinence de reprendre les recommandations du rapport de la CÉEQ, Maîtriser notre avenir énergétique, visant à transformer notre relation à l'énergie dans les secteurs du bâtiment, de l'industrie, du transport ainsi que l'aménagement du territoire, pour la préparation de son plan directeur.

Un financement suffisant et intégré

Atteindre les objectifs fixés pour 2030 et, à plus long terme, réussir la transition vers une société à faible émission de carbone sera coûteux et exigera une transformation profonde de notre relation à l'énergie. C'est pourquoi il est essentiel que TEQ dispose des leviers économiques et fi-

nanciers suffisant pour réaliser son mandat. Or, tant le financement que les leviers auxquels TEQ a accès sont insuffisants.

En effet, le budget actuel de TEQ se compose essentiellement des sommes allouées historiquement à l'efficacité énergétique, soit un peu plus de 300 millions \$ par année, dont la majorité provient des contributions obligatoires des distributeurs d'énergie, principalement Hydro-Québec, Gaz Métro et Gazifère. Ces derniers conservent toutefois le contrôle sur l'essentiel de leurs contributions et mènent, chacun de leur côté, des programmes d'efficacité énergétique, d'ailleurs susceptibles d'utiliser les fonds de façon moins efficace et optimale que si ces fonds n'étaient pas restreints aux objectifs de ces distributeurs d'énergie; cette allocation ne laisse qu'environ 80 millions \$ par année à TEQ pour réussir à transformer plus largement la consommation énergétique de l'ensemble du Québec.

Bien sûr, TEQ a également accès, comme l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux, au Fonds vert. Ce financement se fait toutefois à la pièce et dans un cadre très étroit visant la réduction des émissions de GES qui n'est pas complètement compatible avec les objectifs plus larges de TEQ.

Article 48 :

Transition énergétique Québec finance ses activités par les revenus suivants:

1° la quote-part annuelle qu'elle reçoit des distributeurs d'énergie;

2° les sommes provenant du Fonds vert mises à sa disposition en vertu d'une entente conclue conformément à l'article 15.4.3 de la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (chapitre M-30.001);

3° les sommes provenant du Fonds de transition énergétique mises à sa disposition;

4° les autres sommes qu'elle reçoit.

Article 49

Tout distributeur d'énergie doit payer à Transition énergétique Québec sa quote-part annuelle selon les dates d'exigibilité, le taux et la méthode de calcul déterminés par la Régie de l'énergie conformément au troisième alinéa de l'article 85.41 de la Loi sur la Régie de l'énergie.

Nous recommandons que TEQ :

9. récupère le plein contrôle des sommes versées par les distributeurs d'énergie en efficacité énergétique et intègre ses activités d'efficacité énergétique dans le cadre plus de la transition énergétique;
10. se réserve le droit de confier, lorsque pertinent, la gestion de certains objectifs et programmes aux distributeurs.
11. puisse accéder, sans barrière, aux fonds qui lui sont dédiés dans le cadre du Fonds vert et puisse les affecter de manière générale à l'atteinte de ses objectifs, son rapport annuel et son plan directeur démontrant la pertinence de ses efforts.

4. Une reddition de comptes publique dans un but d'améliorer les pratiques

La reddition de compte, de l'évaluation de chaque programme et action au suivi de la transformation générale du monde de l'énergie au Québec, est incontournable pour que le Québec puisse atteindre ses objectifs énergétiques et climatiques. En effet, il y a souvent une grande différence entre les retombées prévues et les effets réels des mesures déployées. Il est donc essentiel de faire le suivi des actions et programmes, d'identifier ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas et les conséquences parfois inattendues de ceux-ci.

Déjà, la loi sur Transition énergétique Québec prévoit de nombreux articles à ce sujet (articles 14, 16, 17 et 18):

14. Transition énergétique Québec a pour mission de soutenir, de stimuler et de promouvoir la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques et d'en assurer une gouvernance intégrée. Elle coordonne la mise en oeuvre de l'ensemble des programmes et des mesures nécessaires à l'atteinte des cibles en matière énergétique déterminées par le gouvernement et en assure le suivi.

16. Dans le but d'assurer un suivi des programmes et des mesures qui doivent être réalisés par un ministère, un organisme ou un distributeur d'énergie, Transition énergétique Québec peut demander à l'un d'eux qu'il lui présente un état de situation portant notamment sur les actions menées dans le cadre du plan directeur, de même que sur les résultats obtenus.

17. Transition énergétique Québec détermine et rend publics les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats du plan directeur.

18. Transition énergétique Québec doit, au plus tard le 30 juin de chaque année, produire au ministre ses états financiers ainsi qu'un rapport de ses activités pour l'exercice précédent.

Les états financiers et le rapport d'activités doivent contenir tous les renseignements exigés par le ministre.

Le rapport d'activités doit notamment comprendre:

1° un suivi du plan directeur notamment quant à l'état d'avancement de ce plan, à l'atteinte des cibles déterminées par le gouvernement, au nombre de programmes et de mesures mis en oeuvre ainsi qu'aux budgets utilisés;

2° les résultats annuels de Transition énergétique Québec selon les indicateurs de performance déterminés conformément à l'article 17;

3° un suivi des demandes d'évaluation de mesures additionnelles faites par la Régie de l'énergie conformément à l'article 85.43 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01).

Nous recommandons que TEQ :

12. fasse suivre à la Régie de l'Énergie les orientations et directives du ministre qui s'en suivent de cette reddition de compte, et qui concernent les programmes et mesures des distributeurs d'énergie;

13. accompagne ses résultats annuels d'une évaluation chiffrée et modélisation de ses progrès vis-à-vis l'atteinte de ses cibles sur le cours et le long terme.