

TABLE DES PARTIES PRENANTES DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE QUÉBEC

AVIS

SUR LE PLAN DIRECTEUR EN TRANSITION,
INNOVATION ET EFFICACITÉ
ÉNERGÉTIQUES 2018-2023 DU
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

SOU MIS À

**Transition
énergétique**

Québec 

LE 13 AVRIL 2018

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	3
INTRODUCTION	7
OBJECTIF DE L'AVIS.....	8
DÉMARCHE	9
CONTENU DE L'AVIS.....	12
I. CIBLES DU PLAN DIRECTEUR	13
1. CIBLE D'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE.....	14
2. CIBLE DE RÉDUCTION DES PRODUITS PÉTROLIERS.....	17
3. NATURE DES CIBLES	20
II. GOUVERNANCE, CULTURE ET REDDITION DE COMPTES	22
4. COHÉRENCE DE L'ÉTAT	23
5. MÉCANISME DE REDDITION DE COMPTES	25
6. INDICATEURS DE PERFORMANCE ET DE SUIVI	27
7. ENCOURAGEMENT À LA PERFORMANCE.....	29
8. PÉRENNITÉ DU FINANCEMENT	32
9. CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES	33
III. MOYENS PROPOSÉS	34
10. PRIORISATION DES MOYENS	35
11. NATURE DES OUTILS	38
12. BONNES PRATIQUES DE CONCEPTION ET D'ÉVALUATION D'INITIATIVES	39
CONCLUSION	41

FAITS SAILLANTS

Constituée en juin 2017, la Table des parties prenantes (la Table) de Transition énergétique Québec (TEQ) a été mandatée pour se prononcer sur le premier *plan directeur en transition, efficacité et innovation énergétiques du Québec*. Ce tout premier plan est le fruit, principalement, du travail de TEQ (qui a assuré la coordination des efforts des partenaires gouvernementaux), des distributeurs d'énergie et des autres parties prenantes, dans le but d'amorcer la transition énergétique au Québec. Ainsi, la création de la société d'État TEQ est le premier pas dans cette direction, et l'élaboration de ce premier plan directeur en est un deuxième.

Pour les fins de l'exercice, TEQ a disposé de délais très serrés, compte tenu notamment de l'ampleur de la tâche que représente la préparation d'un plan pluriannuel impliquant autant d'acteurs publics, parapublics et privés. Par conséquent, et malgré un effort remarqué de transparence et de partage d'informations de la part de TEQ, la Table a dû attendre le dernier mois de son examen, voire les derniers jours dans certains cas, pour recevoir des détails importants dudit plan¹. C'est dans ce contexte, couplé à une volonté réelle d'éviter la microgestion, que le présent avis se concentre davantage sur les éléments stratégiques du plan – son contenu, ses cibles, l'approche et la gouvernance proposée, la reddition de comptes – que sur l'analyse fine de ses mesures individuelles.

À cet effet, après s'être réunie à 12 reprises au cours des 10 mois de son mandat, la Table a tiré des constats et recommandations généraux qu'elle communique dans le présent rapport. Ces constats sont de deux ordres :

- **D'une part, la Table tient à souligner les points forts du plan**, des éléments qu'elle juge particulièrement encourageants et réussis, tant dans le processus que dans le plan directeur en lui-même.
- **De l'autre, la Table souhaite exprimer des préoccupations** quant à certains aspects du plan directeur et, plus largement, à la gouvernance encadrant la transition énergétique au Québec. Elle offre également des recommandations visant à répondre à ces préoccupations dans un avenir proche. Comme prévu dans la loi sur Transition énergétique Québec², les recommandations de la Table s'adressent, selon le cas, à TEQ, au gouvernement ou à la Régie de l'énergie.

Les faits saillants résumés ci-dessous sont exposés en détail dans le corps du rapport.

¹ Le présent avis de la Table porte sur la version quasi finale du plan directeur, communiquée à la Table le 29 mars 2018, ainsi que sur le calcul de la cible en efficacité énergétique en date du 4 avril 2018.

² L'article 46 dispose que le rapport de la Table « peut aussi faire état de toute autre question que la Table désire porter à l'attention de Transition énergétique Québec, du gouvernement ou de la Régie de l'énergie ».



La Table des parties prenantes salue plusieurs éléments clés du premier plan directeur :

- 1. UN PLAN GLOBAL :** La Table applaudit l'approche globale et rassembleuse menée par TEQ. En effet, le plan directeur est la première initiative menée au Québec et une des premières en Amérique du Nord à s'attaquer simultanément à l'ensemble des sources d'énergie et des secteurs de l'économie, et à intégrer non seulement les activités de TEQ et des distributeurs d'énergie, mais aussi celles d'une dizaine de ministères et organismes. La Table souligne ainsi la volonté de concertation interministérielle qui a prévalu en vue de l'élaboration de ce premier plan directeur. Cette approche coordonnée sera essentielle pour que le Québec réussisse sa transition énergétique. La Table souligne également la rapidité d'action dont TEQ a fait preuve, malgré l'ampleur et la complexité de la tâche.
- 2. CULTURE DE LA TRANSPARENCE :** La Table salue l'exemplarité de TEQ en matière de transparence. Cette volonté s'est concrétisée durant l'élaboration du plan (tenue de consultations citoyennes, communication de documents de travail à la Table) et se poursuit avec l'engagement de divulguer à la population les résultats du plan directeur. La Table y adhère également, en publiant les comptes rendus de ses propres réunions sur le site Web de TEQ. La Table appuie fortement cette culture de la transparence et encourage l'ensemble des ministères et organismes à s'en inspirer.
- 3. REDDITION DE COMPTES :** Bien que le plan directeur soit avare de détails sur le processus de reddition de comptes qui sera mis en place, les renseignements présentés portent à croire que l'approche en matière 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 d'impact indépendantes, à la fois pour les programmes des distributeurs d'énergie et ceux des différents ministères, s'inscrit dans les règles de l'art.
- 4. FINANCEMENT ROBUSTE :** La Table se félicite du fait que le Québec se dote des moyens financiers nécessaires pour accompagner la transition énergétique. En particulier, les revenus du Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre du Québec (SPEDE), combinés aux quotes-parts des distributeurs, donnent au Québec une marge de manœuvre supérieure à celle de nombreuses régions d'Amérique du Nord afin de s'attaquer, notamment, à la réduction de la consommation des produits pétroliers et des émissions de gaz à effet de serre.
- 5. CIBLE AMBITIEUSE DE RÉDUCTION DES PRODUITS PÉTROLIERS :** La Table apprécie particulièrement le 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. Toutefois, 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 est consciente que les investissements en cours et prévus dans les infrastructures de transport en commun, combinés aux progrès technologiques anticipés sur le plan des véhicules électriques tant légers que lourds, rendent envisageable cette indispensable accélération.



La Table émet certaines préoccupations et recommandations quant au premier plan directeur :

- 1. PROFONDEUR D'ANALYSE :** Le délai alloué à la Table pour examiner les moyens proposés ne lui a pas permis d'en faire une analyse exhaustive et rend difficile l'exercice de commenter le choix précis des mesures. Ce constat résulte du peu de temps dont TEQ a pu disposer pour préparer le premier plan directeur. Ainsi, la Table n'a pu ni observer les critères utilisés pour sélectionner les moyens retenus dans le plan directeur ni se pencher sur l'analyse de leurs coûts et avantages. À des fins de prise de décision, par exemple en vue du prochain plan ou d'une mise à jour éventuelle du premier, la Table recommande 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.
- 2. FREINS À LA PERFORMANCE :** Dans la perspective d'atteindre les cibles avec la plus grande efficacité possible, il paraît essentiel à la Table qu'un changement de culture s'opère au sein de l'appareil gouvernemental québécois. Plus particulièrement, la Table invite fortement le gouvernement et la Régie de l'énergie à délaisser une approche fondée sur le contrôle, et à privilégier une approche axée sur la performance, les résultats et l'amélioration continue. À l'instar de ce qui est proposé dans le plan directeur, la Table souligne l'importance de disposer d'un cadre de reddition de comptes clair et conforme aux règles de l'art. La Table invite également le gouvernement et la Régie de l'énergie à s'assurer que le cadre réglementaire actuel est compatible avec l'atteinte des cibles que le gouvernement s'est fixées et offre la flexibilité et l'agilité nécessaires pour une mise en œuvre efficace du plan, notamment en facilitant son amélioration continue. La Table recommande à cet égard l'instauration d'un processus de révision du plan à mi-parcours. En outre, elle préconise le recours à des modes de livraison qui permettent d'intégrer autant que possible des mécanismes d'incitation à la performance.
- 3. VIGILANCE À L'ÉGARD DU SECTEUR DES TRANSPORTS :** La Table reconnaît l'importance capitale du secteur des transports dans le succès du plan directeur. Bien que le plan directeur prévoie de dépasser la cible 2023 pour les produits pétroliers, sa contribution anticipée à l'horizon 2030 est de -17 %, soit en deçà de la cible de -40 % requise par la Politique énergétique 2030. En particulier, la Table demeure préoccupée par le fait que le plan ne démontre pas clairement comment il permettra d'inverser les tendances actuelles en matière de transport (au moment de l'analyse, la Politique de mobilité durable n'avait pas encore été rendue publique). La Table appelle donc à une grande vigilance à l'égard du secteur des transports et souligne l'importance d'un virage important dans ce domaine, y compris au niveau de l'aménagement du territoire et du transport des marchandises. Ce premier plan directeur jette des bases initiales pour effectuer ce virage dès maintenant, mais d'autres mesures ambitieuses dans le secteur des transports seront requises après 2023.

... /

4. ABSENCE DE CIBLE DE RÉDUCTION DES GAZ À EFFET DE SERRE (GES) : La Politique énergétique 2030 énonce comme premier objectif qu'elle vise à « privilégier une économie faible en carbone » 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. » Il est donc indispensable que le plan directeur contribue pleinement et à la hauteur attendue à l'effort provincial en matière de réduction des émissions de GES. La Table salue l'initiative de TEQ d'utiliser les émissions de GES comme indicateur dans le plan directeur; à cet effet, elle recommande au gouvernement et à TEQ d'établir une cible de réduction des GES en bonne et due forme pour les plans directeurs. Une telle cible permettrait notamment de s'assurer que les mesures visant le secteur des transports et la réduction des produits pétroliers mènent à l'atteinte des cibles gouvernementales de réduction des émissions de GES.

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.

INTRODUCTION

OBJECTIF DE L'AVIS

En instituant Transition énergétique Québec (TEQ) le 10 décembre 2016, le gouvernement du Québec a souhaité donner une voix aux parties prenantes, en créant la Table des parties prenantes (la Table). Celle-ci, composée de personnes possédant une expertise particulière dans le domaine de la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques, a pour mission « de conseiller et d'assister [TEQ] dans l'élaboration et la révision du plan directeur ». TEQ est en effet responsable de l'élaboration, tous les cinq ans, d'un plan directeur faisant état des programmes et mesures mis en œuvre par elle-même, les ministères, les organismes et les distributeurs d'énergie pour atteindre les cibles énergétiques du gouvernement.

En particulier, la Table a pour mandat de « se prononcer sur le plan directeur soumis par Transition énergétique Québec³ ». Le rapport de la Table « doit faire état des travaux effectués, des expertises ou évaluations réalisées et de ses recommandations »; il « peut aussi faire état de toute autre question que la Table désire porter à l'attention de Transition énergétique Québec, du gouvernement ou de la Régie de l'énergie ».

Une fois achevé, le rapport de la Table doit être transmis à TEQ, puis soumis avec le plan directeur au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles. Le ministre les soumet ensuite au gouvernement afin que ce dernier détermine « si le plan directeur répond aux cibles, aux orientations et aux objectifs généraux qu'il a établis⁴ ». Si le plan est jugé conforme par le gouvernement, TEQ le soumet à la Régie de l'énergie, avec le rapport de la Table, aux fins de l'application de l'article 85.41 de la Loi sur la Régie de l'énergie. Le plan entrera en vigueur à la suite de l'approbation et de l'avis de la Régie de l'énergie.

Le premier plan directeur élaboré par TEQ s'inscrit dans le cadre de la Politique énergétique 2030 et couvre la période 2018-2023. Les orientations, les objectifs généraux et les cibles énergétiques devant être atteintes par l'entremise de ce plan ont été établis par décret (décret 537-2017)⁵. C'est sur ce premier plan directeur 2018-2023 que se prononce la Table dans le présent rapport.

³ Loi sur Transition énergétique Québec, RLRQ, chapitre T-11.02, article 45.

⁴ Loi sur Transition énergétique Québec, article 13.

⁵ Gouvernement du Québec, « Décret 537-2017, 7 juin 2017 », *Gazette officielle du Québec – Partie 2*, 28 juin 2017, 149^e année, n^o 26, p. 2884-2885.

DÉMARCHE

Le 6 juin 2017, le gouvernement du Québec a nommé les 15 membres de la Table des parties prenantes de TEQ. Choisis pour leur expertise dans les domaines de la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques, les membres siègent à titre individuel et non en tant que représentants de leur organisme respectif. Ce sont :

- Thibaut Millet, *EY* (président);
- Johanne Whitmore, *HEC Montréal* (vice-présidente);
- François Bernier, *Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec*;
- Pierre-Yves Boivin, *Fédération des chambres de commerce du Québec*;
- Jean-Marc Carpentier, *vulgarisateur scientifique, spécialiste en énergie*;
- Josée Chicoine, *Coop Carbone*;
- Yves-Thomas Dorval, *Conseil du patronat du Québec*;
- Pierre-Serge Labbé, *CAA-Québec*;
- Jean Lacroix, *Association québécoise pour la maîtrise de l'énergie*;
- Claude Laniel, *Union des producteurs agricoles*;
- Sonia Marcotte, *Association des distributeurs d'énergie du Québec*;
- Karel Mayrand, *Fondation David Suzuki et Réalité climatique Canada*;
- Marie-France Patoine, *Union des municipalités du Québec*;
- Claude Robert, *Le Groupe Robert inc.*;
- Marie-Hélène Vandersmissen, *Université Laval*.

La Table s'est réunie à raison d'une à deux fois par mois, de juin 2017 à mars 2018. Les comptes rendus de ses rencontres sont disponibles publiquement sur le site Web de TEQ.

Lors des rencontres initiales, la Table a établi les enjeux sur lesquels elle souhaitait se prononcer. Ces rencontres ont aussi été l'occasion de recevoir de l'information et des documents de TEQ. En outre, dans le cadre de son analyse du plan directeur, et comme l'autorise l'article 45 de la Loi sur Transition énergétique Québec, la Table a :

- fait appel à des experts externes;
- invité les distributeurs d'énergie à soumettre leurs commentaires.

Qui plus est, la Table s'est dotée d'un cadre d'analyse du plan directeur, décrit plus bas.

EXPERTISE EXTERNE

Tout au long du processus, la Table a été assistée par [Dunsky Expertise en énergie](#), une firme-conseil québécoise composée d'une vingtaine de spécialistes, et dont l'expertise est axée sur trois composantes clés de la transition énergétique : l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et la mobilité durable. Dunsky dessert une clientèle nord-américaine composée principalement de gouvernements, de distributeurs d'énergie, de régulateurs et de parties prenantes de toutes les provinces et d'une quinzaine d'États américains. Dunsky a assuré le rôle d'expertise-conseil et de secrétariat des rencontres.

INVITATION DES DISTRIBUTEURS D'ÉNERGIE

Afin de recueillir les commentaires des distributeurs d'énergie, la Table a élaboré une liste de questions, qu'elle a ensuite transmise aux distributeurs réglementés (Hydro-Québec, Énergir et Gazifère) en décembre 2017. Après réception de leurs réponses écrites, une rencontre en personne a eu lieu le 31 janvier 2018 avec Hydro-Québec et Énergir afin d'échanger davantage sur les commentaires reçus.

Considérant l'importance du secteur des transports pour la transition énergétique au Québec, la Table a également envoyé une liste de questions écrites au ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET). Après réception de ses réponses écrites, une rencontre a eu lieu avec le MTMDET, également le 31 janvier 2018.

CADRE D'ANALYSE

L'analyse du plan directeur par la Table s'inscrit dans un cadre de référence constitué de trois documents clés : la Loi sur Transition énergétique Québec, le Décret 537-2017 détaillant les cibles, objectifs généraux et orientations devant être poursuivis par TEQ, ainsi que la Politique énergétique 2030. Les balises établies par ce référentiel, décrites dans la section suivante, ont été prises en compte par la Table dans son analyse.

Avant même de recevoir le plan directeur de TEQ, la Table a tenu à élaborer une liste de questions sur lesquelles elle souhaitait se prononcer dans son avis. Les questions, qui forment le cœur de la table des matières du présent rapport, ont été communiquées à TEQ et publiées sur son site Web dès l'automne 2017. S'inspirant des critères établis par l'OCDE sur les bonnes pratiques en matière de stratégies nationales de développement durable⁶, elles ont été adaptées au contexte spécifique de la transition énergétique au Québec. Les huit critères de l'OCDE, auxquels les questions du présent rapport font référence, sont les suivants :

CRITÈRES DE L'OCDE			
1	Intégration des politiques	5	Gouvernance locale et régionale
2	Horizon intergénérationnel	6	Participation des parties intéressées
3	Analyse et évaluations	7	Indicateurs et objectifs
4	Coordination et institutions	8	Suivi et évaluation

Chaque question analysée a fait l'objet de discussions entre les membres de la Table, dont les conclusions ont été mises par écrit pour approbation par l'ensemble de la Table.

RÉFÉRENTIEL

Loi sur Transition énergétique Québec

La Loi sur Transition énergétique Québec définit les exigences relatives au plan directeur⁷. Celui-ci « contient notamment :

- 1° les cibles ainsi que les orientations et les objectifs généraux en matière énergétique déterminés par le gouvernement [voir la section relative au décret, ci-dessous];
- 2° un état de la situation énergétique au Québec et de la progression de sa transition relativement à l'atteinte des cibles;
- 3° les orientations générales et les priorités définies par Transition énergétique Québec, pour la durée du plan, en matière de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques;
- 4° un résumé de tous les programmes et de toutes les mesures incluant les objectifs poursuivis par ceux-ci, la clientèle visée, le seuil et le type de contribution de Transition énergétique Québec ainsi que leur impact sur les émissions de gaz à effet de serre;
- 5° la désignation du responsable de la mise en œuvre de chaque programme et mesure;

⁶ OCDE, *Stratégies nationales de développement durable : bonnes pratiques dans les pays de l'OCDE*, 2006.

⁷ Loi sur Transition énergétique Québec, articles 8 à 10.

- 6° les prévisions budgétaires des ministères, des organismes et des distributeurs d'énergie pour la réalisation de leurs programmes et de leurs mesures ainsi que le calendrier de réalisation de ces programmes et de ces mesures;
- 7° l'apport financier des distributeurs d'énergie pour la réalisation du plan directeur, réparti par forme d'énergie;
- 8° la liste des sujets de recherche prioritaires;
- 9° les projets pour lesquels Transition énergétique Québec envisage de lancer des appels de propositions en vertu du deuxième alinéa de l'article 5.

Les prévisions budgétaires visées au paragraphe 6° du premier alinéa doivent respecter les prévisions de dépenses et d'investissements approuvées conformément à l'article 48 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001)⁸. »

Décret 537-2017 (7 juin 2017)

Le décret définit, quant à lui, les orientations, objectifs généraux et cibles que le plan directeur 2018-2023 doit permettre d'atteindre. Selon le décret, TEQ doit poursuivre les orientations et objectifs contenus dans la Politique énergétique 2030 de même que, plus spécifiquement :

ORIENTATIONS :

- prioriser l'efficacité énergétique comme première filière d'offre d'énergie;
- favoriser la consommation d'énergie propre par l'ensemble des clientèles;
- permettre l'atteinte des objectifs de la Politique énergétique 2030 ainsi que ceux du Plan d'action 2017-2020 de la Politique énergétique 2030;

OBJECTIFS :

- augmenter le recours aux énergies propres par les ménages, les entreprises, les institutions et les municipalités;
- réduire la consommation énergétique des ménages, des entreprises, des municipalités et des institutions, notamment les institutions publiques québécoises;
- augmenter les activités d'innovations technologiques en efficacité énergétique, en production et en consommation d'énergies renouvelables;
- soutenir la décarbonisation des transports des personnes et des marchandises, notamment par des véhicules électriques ou des véhicules utilisant des carburants à moindre teneur en carbone.

CIBLES

Selon le décret, il est attendu que TEQ, 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.

⁸ Loi sur Transition énergétique Québec, article 10.

CONTENU DE L'AVIS

Le présent rapport s'articule autour de trois grands thèmes d'analyse, qui font l'objet des sections I à III et sont déclinés en plusieurs sous-questions.

I. CIBLES DU PLAN DIRECTEUR

Cette section présente une analyse des cibles déterminées pour le plan directeur 2018-2023 dans le contexte de la transition énergétique au Québec, ainsi que des recommandations à cet effet.

II. GOUVERNANCE, CULTURE ET REDDITION DE COMPTES

Cette section présente les recommandations de la Table en matière de gouvernance entourant le plan directeur, incluant les enjeux de cohérence de l'État, de reddition de comptes, de livraison des programmes contenus dans le plan, de financement du plan directeur et de consultation des parties prenantes.

III. MOYENS PROPOSÉS

Cette section fait état de l'analyse et des recommandations de la Table sur la pertinence des moyens proposés par le plan directeur et précise les meilleures pratiques observées dans d'autres juridictions ou au Québec et qui, selon la Table, devraient être prises en considération pour le premier plan directeur ou dans l'avenir.

Les recommandations formulées s'adressent, selon le cas, à TEQ, au gouvernement ou à la Régie de l'énergie. À cet effet, l'audience cible de chaque avis est identifiée à l'aide des étiquettes suivantes :

TEQ

GOUV

RÉGIE

Ces avis concernent principalement le plan directeur 2018-2023, mais ils suggèrent également des travaux ou changements à prévoir pour les plans suivants.

I. CIBLES DU PLAN DIRECTEUR

FAITS SAILLANTS

- 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.
- La Table 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.
- La Table encourage l'adoption d'une cible pour les GES qui s'arrime avec celle qui est définie dans la Politique énergétique 2030.

1. CIBLE D'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

Cette section aborde la question de la cible d'efficacité énergétique sous deux angles : celui de l'atteinte de la cible 2023, établie par décret, et celui de la cohérence de la cible 2023 avec celle qui est définie dans la Politique énergétique 2030.

QUESTION

Le plan directeur démontre-t-il de façon convaincante que les orientations, objectifs et moyens proposés dans le plan directeur permettront d'atteindre la cible 2023 établie par décret?

[Réf. Critère OCDE n° 3]

CONTEXTE

Le décret 537-2017 ordonne « QUE Transition énergétique Québec, au terme de la période 2018-2023, atteigne [la cible suivante] :

améliorer, d'au moins 1 % par année, l'efficacité énergétique moyenne de la société québécoise ».

Le plan directeur prévoit, quant à lui :

que l'efficacité énergétique de la société québécoise s'améliorera de 1,2 % par an en moyenne sur la durée du plan, et que les programmes qu'il contient y contribueront à hauteur de 0,6 %.

L'efficacité énergétique de l'économie québécoise, comme celle des autres économies du monde, s'améliore d'année en année, notamment grâce à une panoplie d'améliorations technologiques. Ainsi, au cours des 25 dernières années, l'efficacité énergétique au Canada s'est améliorée, en moyenne, de 1,0 % par année⁹. Au Québec, l'amélioration de l'efficacité énergétique au cours des huit dernières années se chiffre en moyenne à 0,9 % par année, toutes sources d'énergie confondues, y compris l'effet de l'amélioration naturelle et celui des programmes d'efficacité énergétique¹⁰.

ANALYSE : INTERPRÉTATION DE LA CIBLE

La cible du décret est sujette à interprétation. Une première interprétation serait que le décret exige que l'efficacité énergétique du Québec augmente de 1 % par année, *toutes causes confondues*. Dans ce cas, si les tendances avaient pour effet d'améliorer l'efficacité énergétique de 0,6 % par année sans effort particulier de TEQ et de ses partenaires (comme TEQ l'anticipe actuellement), plus de la moitié de la cible serait atteinte sans égard au plan directeur. **Une deuxième interprétation veut que le décret exige que le plan directeur donne lieu à une « amélioration », au-delà des gains tendanciels, de 1 % par année.** Ainsi, si l'efficacité énergétique devait progresser naturellement de 0,6 % annuellement, la cible exigerait plutôt l'atteinte de 1,6 %/an tout compris, soit une *amélioration de 1 % par rapport au tendanciel*.

La Table préconise clairement la deuxième interprétation. Pour la Table, le principe d'imputabilité voudrait qu'une cible attribuée à TEQ et ses partenaires vise les gains attribuables à leurs mesures et activités, et non à des éléments tendanciels. La Table souligne que, 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. La

⁹ Ressources naturelles Canada, *Évolution de l'efficacité énergétique au Canada de 1990 à 2013*.

¹⁰ Selon l'estimation de TEQ dans le plan directeur 2018-2023.

Table ne voit pas de changement de cap soudain à cet égard dans les cibles de la nouvelle politique énergétique.

ANALYSE : CALCUL DE L'INDICATEUR

Par ailleurs, il convient aussi de porter une attention au calcul de l'indicateur de l'efficacité énergétique. L'approche utilisée par TEQ pour estimer les gains en efficacité énergétique globaux (sans égard à l'attribution des impacts) est normale : elle vise, dans un premier temps, à mesurer la variation de l'intensité énergétique entre deux périodes, puis, dans un deuxième temps, à isoler l'effet de l'efficacité énergétique sur cette variation. Cela se fait en mesurant puis en excluant certains facteurs structurels et conjoncturels qui traduisent des changements de l'économie (p. ex. la fermeture d'industries énergivores) ou des conditions climatiques (p. ex. des hivers plus doux). De façon générale, cette approche est parfaitement normale.

Toutefois, la Table émet une réserve importante quant à certains choix méthodologiques employés à cet effet, qui créent une incohérence avec la portée même du plan directeur. Plus précisément, la Table remet en question la décision d'isoler des changements qui, pourtant, font l'objet des activités du plan. C'est notamment le cas du type de véhicule utilisé pour le transport personnel, qui est isolé du calcul de l'efficacité énergétique. Ainsi, si les mesures du plan directeur réussissent à diminuer le nombre de véhicules utilitaires sport (VUS) au profit de voitures moins énergivores, la méthodologie proposée par TEQ en neutraliserait l'impact; l'indicateur de l'efficacité énergétique serait ainsi intouché. Il en va de même d'au moins un autre facteur isolé de l'indicateur de l'efficacité énergétique : le nombre de kilomètres parcourus par les véhicules. Or, plusieurs mesures du plan directeur visent justement à réduire cette variable, par exemple en encourageant davantage le recours aux transports en commun ou au covoiturage. Isoler ces variables du calcul de l'indicateur de l'efficacité énergétique aurait pour effet que les gains réels attribuables à certaines mesures clés du plan n'auraient aucun impact sur la performance mesurée du plan dans son ensemble.

La Table tient à souligner l'importance de l'arrimage entre les indicateurs de performance et les objectifs du plan directeur.

Au-delà de 2023, il y a lieu pour la Table de considérer cette cible initiale dans une perspective à plus long terme, soit celle de la Politique énergétique 2030. La question suivante aborde cet enjeu.

QUESTION

La cible du plan directeur (2023) est-elle sur une trajectoire réaliste pour atteindre la cible définie dans la Politique énergétique 2030?

[Réf. Critère OCDE n° 2]

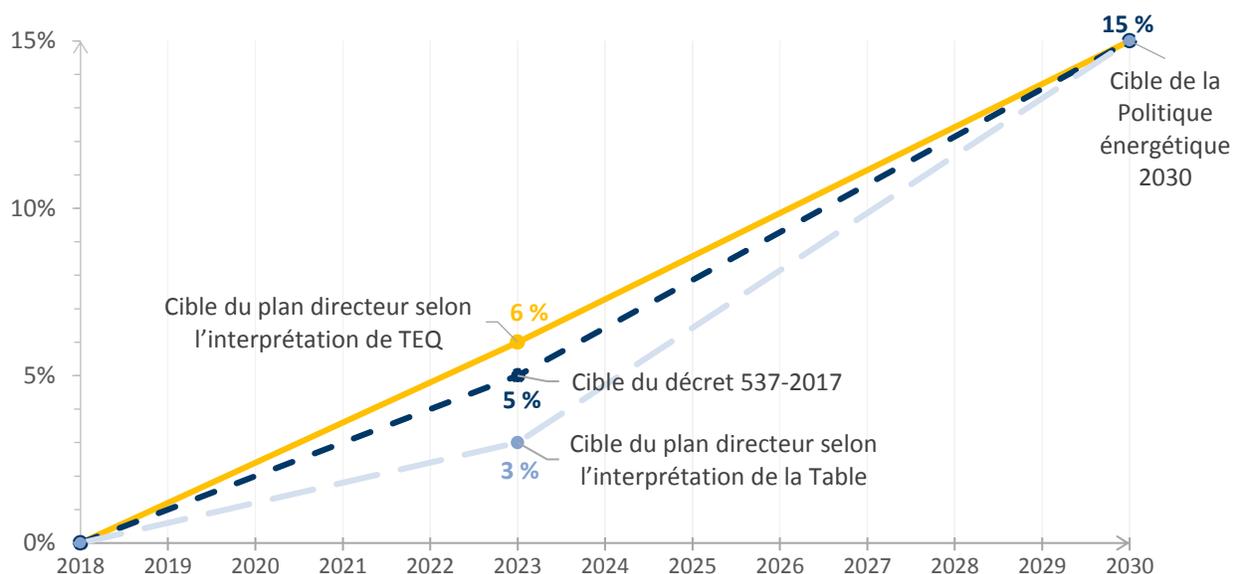
CONTEXTE

La Politique énergétique 2030 vise, d'ici 2030, à « améliorer de 15 % l'efficacité avec laquelle l'énergie est utilisée », soit l'équivalent d'environ 1 % par an.

ANALYSE

Dans la mesure où l'interprétation de la Table est retenue (voir l'élément précédent), la Table considère que l'amélioration moyenne attribuable au plan directeur, soit 0,6 % par an au cours des cinq premières années (3 % sur cinq ans), ne place pas le Québec sur une trajectoire qui lui permettrait d'atteindre la cible de 15 % à l'horizon 2030. Par ailleurs, la Table ne voit pas de justification pour une trajectoire non

linéaire sur les périodes 2018-2023 et 2023-2030 (contrairement à la trajectoire en accélération vers l'atteinte de la cible pour les produits pétroliers).



AVIS DE LA TABLE

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 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 revoise 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.

TEQ

GOUV

2. CIBLE DE RÉDUCTION DES PRODUITS PÉTROLIERS

Tout comme la précédente, la présente section traite tout d'abord de l'atteinte de la cible 2023 établie par décret, puis de la cohérence de la cible 2023 avec celle de la Politique énergétique 2030.

QUESTION

Le plan directeur démontre-t-il de façon convaincante que les orientations, objectifs et moyens proposés dans le plan directeur permettront d'atteindre la cible 2023 établie par décret?

[Réf. Critère OCDE n° 3]

CONTEXTE

Le décret 537-2017 ordonne « QUE Transition énergétique Québec, au terme de la période 2018-2023, atteigne [la cible suivante] :

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 ».

Le plan directeur prévoit, quant à lui :

une réduction de la consommation de produits pétroliers de 10,4 % par rapport à 2013, d'ici 2023.

Depuis 1990, on observe une tendance lourde à la hausse dans la consommation de produits pétroliers, notamment en raison de l'augmentation du parc (qui suit la croissance de la population et de l'activité économique) et de la transition vers des véhicules plus grands et plus lourds. Ainsi, la consommation d'énergie du secteur des transports, le principal consommateur de produits pétroliers, a augmenté de 29 % au cours des 25 dernières années¹¹. Malgré un ralentissement temporaire attribuable à l'adoption de nouvelles normes sur l'efficacité des véhicules, tout porte à croire que sans intervention majeure additionnelle, la consommation de produits pétroliers repartira à la hausse¹². Cette conjoncture illustre l'ampleur du défi que représentent pour le Québec le renversement de cette tendance et l'atteinte des cibles que le gouvernement s'est fixées.

ANALYSE

Contrairement à la cible d'efficacité énergétique, celle qui vise les produits pétroliers ne soulève aucun enjeu d'interprétation : elle vise une réduction totale de la consommation de 5 % par rapport à 2013.

La cible que le plan directeur se propose d'atteindre d'ici 2023 s'élève à 10 %, soit le double de la cible définie par décret. La Table note cependant que la réduction attendue dans le cours normal des affaires, de 6,7 %, dépasse déjà la cible prévue par décret.

Au-delà de 2023, il y a lieu pour la Table de considérer cette cible initiale dans une perspective à plus long terme, soit celle de la Politique énergétique 2030. La question suivante aborde cet enjeu.

¹¹ Office de l'efficacité énergétique, *Base de données complète sur la consommation d'énergie*, 2018.

¹² Notamment, l'administration américaine a récemment annoncé son intention d'assouplir les normes d'efficacité énergétique applicables aux véhicules.

QUESTION

La cible du plan directeur (2023) est-elle sur une trajectoire réaliste pour atteindre la cible définie dans la Politique énergétique 2030?

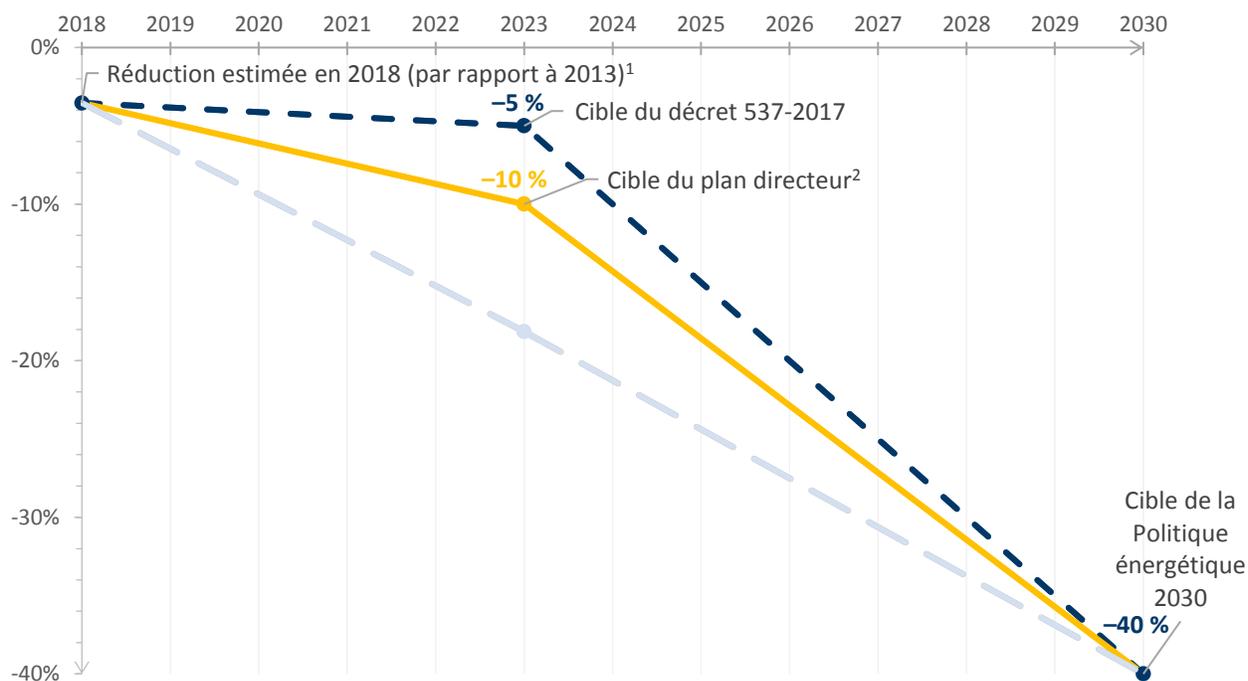
[Réf. Critère OCDE n° 2]

CONTEXTE

La Politique énergétique 2030 vise, d'ici 2030, à « réduire de 40 % la quantité de produits pétroliers consommés ».

ANALYSE

Bien que deux fois plus élevée que celle du décret, la cible du plan directeur, à -10 % par rapport à 2013, équivaut à seulement une réduction de 1,3 %/an entre 2018 et 2023 (considérant qu'une réduction de 4 % aura déjà eu lieu de 2013 à 2018, selon TEQ). Ce niveau de gains n'est pas situé sur une trajectoire linéaire par rapport à la cible 2030 de -40 % (l'équivalent de 3 %/an), comme l'illustre le graphique ci-dessous. Il en résulte un report substantiel de l'effort qui devra avoir lieu entre 2023 et 2030, soit l'équivalent de 4 %/an ou trois fois la cadence actuelle. Pour la Table, ce report comporte des risques importants.



¹ Donnée estimée à partir des résultats de la modélisation du scénario de référence réalisée par TEQ.

² Donnée tirée de la modélisation des effets du plan directeur réalisée par TEQ.

Pour autant, la Table ne croit pas que la trajectoire de réduction des produits pétroliers doive nécessairement être linéaire. En effet, le secteur des transports fait présentement l'objet de bouleversements majeurs, notamment dans le domaine de l'électrification des transports et du développement de carburants alternatifs, qui s'appliqueront bientôt à la grande majorité des classes de véhicules. D'autres changements technologiques, dont l'automatisation de la conduite, l'éclosion de services de partage de véhicules et l'impression en 3D dans l'industrie manufacturière, risquent tout autant de modifier le portrait de la consommation de produits pétroliers dans le secteur des transports. Enfin, plusieurs investissements importants en transports en commun, annoncés récemment, pourront commencer à avoir effet au cours de la période suivant celle du premier plan directeur.

Par ailleurs, la Table note qu'au moment de préparer son plan directeur, TEQ ne disposait pas d'une évaluation exhaustive du potentiel réalisable de réduction de la consommation de produits pétroliers au Québec.

AVIS DE LA TABLE

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.

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.

TEQ

GOUV

3. NATURE DES CIBLES

QUESTION

Les cibles du plan directeur sont-elles les bonnes dans une logique de transition énergétique? Des cibles additionnelles devraient-elles être considérées (qu'il s'agisse de cibles de nature différente ou de niveaux différents pour les cibles actuelles)¹³?

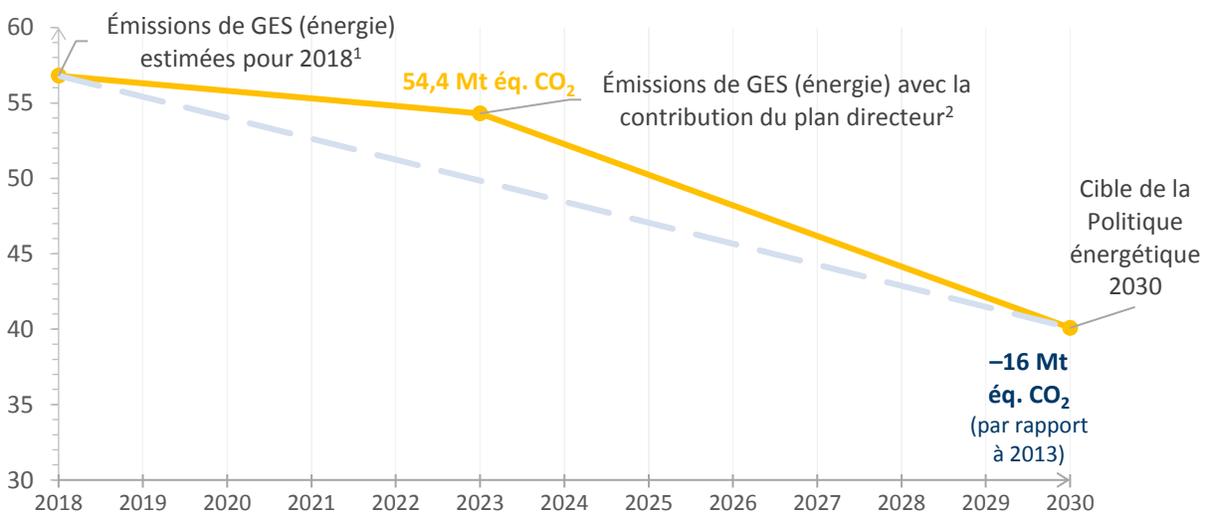
[Réf. Critère OCDE n° 7]

CONTEXTE

Le mandat de TEQ est de favoriser la transition énergétique, et non explicitement de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). Cependant, autant la Politique énergétique 2030 que le mandat de TEQ s'inscrivent clairement dans le cadre des engagements du gouvernement à l'égard de la lutte aux changements climatiques, et notamment de sa cible, adoptée par décret (1018-2015), de réduire les émissions de GES de la province de 37,5 % en 2030 par rapport au niveau de 1990. Notamment, la Politique énergétique 2030 affirme qu'« à elles seules, les cibles proposées par la Politique énergétique 2030 permettront de réduire de 16 Mt éq. CO₂ les émissions de GES, soit l'équivalent de 18 % de celles émises en 1990 ».

ANALYSE

La Politique énergétique semble s'attendre à ce que les cibles qu'elle propose, dont les deux plus importantes ont été confiées à TEQ, répondent à une part importante de la cible gouvernementale en matière de réduction des émissions de GES. Or, puisqu'il existe plusieurs façons d'atteindre les cibles précises de TEQ (p. ex. substitution de produits pétroliers par le gaz naturel, l'électricité ou les biocarburants), et que celles-ci peuvent avoir des impacts nettement différents sur le plan des émissions de GES, il existe un risque que les initiatives du plan directeur ne se traduisent pas par les réductions d'émissions de GES escomptées, ou que l'allocation des investissements futurs ne soit pas alignée avec le potentiel de réduction de GES. Le graphique ci-dessous montre la contribution du plan directeur à la cible définie dans la Politique énergétique. Il illustre, tout comme pour les produits pétroliers, la nécessaire accélération après 2023 en vue d'atteindre la cible.



¹ Donnée estimée à partir des résultats de la modélisation du scénario de référence réalisée par TEQ.

² Donnée tirée de la modélisation des effets du plan directeur réalisée par TEQ.

¹³ Selon sa mission, TEQ peut notamment « proposer au gouvernement des cibles additionnelles à celles définies par celui-ci » (Loi sur Transition énergétique Québec, article 5, 10^e alinéa).

AVIS DE LA TABLE

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.

TEQ

GOUV

II. GOUVERNANCE, CULTURE ET REDDITION DE COMPTES

FAITS SAILLANTS

- La Table souligne l'importance d'une approche axée davantage sur la performance que sur le contrôle. Elle invite la Régie et le gouvernement, dans leurs sphères propres, à opérer des changements qui encouragent et laissent place à l'agilité et à l'amélioration continue, en échange d'un cadre de reddition de comptes robuste et transparent.
- Plus spécifiquement, la Table invite la Régie de l'énergie à davantage de flexibilité en vue de favoriser l'atteinte des cibles, et invite le gouvernement à assouplir la loi afin de favoriser les ajustements en cours de route. La Table encourage TEQ et ses partenaires à privilégier le recours aux mécanismes d'incitation à la performance.
- 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.
- La Table invite à la prudence face au transfert de certaines responsabilités des distributeurs vers le gouvernement, reconnaissant les contraintes inhérentes à l'appareil gouvernemental.
- La Table salue l'effort de cohérence intergouvernementale, à intensifier toutefois en matière de transport et d'aménagement du territoire.
- La Table se félicite que le plan directeur dispose d'un cadre financier robuste pour mettre en œuvre la transition énergétique.
- La Table propose de demeurer impliquée tout au long du plan, par des rencontres régulières de mise à jour et par l'établissement d'un processus formel de révision du plan à mi-parcours.

4. COHÉRENCE DE L'ÉTAT

QUESTION

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?

[Réf. Critère OCDE n° 5]

CONTEXTE

Cette section porte d'une part sur la gouvernance (notamment interministérielle) qui préside à la transition énergétique au Québec et, de l'autre, sur les processus réglementaires qui encadrent l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du plan directeur.

En matière de gouvernance, le plan directeur a amorcé un processus interministériel visant à arrimer les différentes politiques et stratégies gouvernementales en matière énergétique et climatique, tout en reconnaissant que ce travail doit être poursuivi.

Du côté réglementaire, la Loi sur la Régie de l'énergie définit le cadre dans lequel opèrent les distributeurs d'énergie réglementés. Il est à noter que cette loi, entrée en vigueur en 1996, n'a guère été révisée depuis. La Loi sur la Régie de l'énergie dispose qu'il revient à la Régie d'approuver les plans globaux en efficacité énergétique des distributeurs selon des critères définis par celle-ci. 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.

ANALYSE

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 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.

Par ailleurs, le secteur des transports consomme près de 30 % de plus d'énergie aujourd'hui qu'il y a 25 ans¹⁴ et, historiquement, très peu d'efforts ont été mis en œuvre pour contrer cette tendance, au-delà du développement de services de transport en commun. Par le passé, l'arrimage des politiques en matière de transport et d'aménagement du territoire avec les politiques sur l'efficacité énergétique n'a pas toujours donné les résultats escomptés, et il devient crucial de rectifier le tir pour l'avenir.

¹⁴ Office de l'efficacité énergétique, *Base de données complète sur la consommation d'énergie*, 2018.

AVIS DE LA TABLE

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 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.

TEQ

GOUV

RÉGIE

5. MÉCANISME DE REDDITION DE COMPTES

QUESTION

Le cadre et les processus de mesure de la performance sont-ils définis (évaluation, mesurage et vérification)? L'approche proposée pour la reddition de comptes est-elle satisfaisante en termes d'indépendance, de rigueur, de cohérence (p. ex. entre les programmes, les acteurs impliqués) et de transparence? La fréquence de reddition de comptes semble-t-elle appropriée¹⁵?

[Réf. Critère OCDE n° 8]

CONTEXTE

La Table constate un manque d'harmonisation dans le cadre actuel de reddition de comptes. Notamment :

- Le cadre d'évaluation des programmes varie selon le distributeur : à titre illustratif, les tests de rentabilité utilisés pour analyser les plans globaux en efficacité énergétique (PGEÉ) des deux distributeurs gaziers du Québec sont différents.
- Les hypothèses et intrants pour calculer les résultats ne sont pas toujours harmonisés d'un distributeur à l'autre ni avec les ministères.
- Les processus d'évaluation varient eux aussi :
 - Énergir procède à l'évaluation indépendante de tous ses programmes;
 - Hydro-Québec et Gazifère font évaluer de façon indépendante certains de leurs programmes;
 - les programmes des ministères ne font généralement pas l'objet d'évaluations d'impact indépendantes.

Dans le plan directeur, TEQ définit les grands principes du cadre de reddition de comptes et d'évaluation qu'elle entend mettre en œuvre : transparence quant à la mise en œuvre et aux résultats du plan, définition et suivi d'indicateurs de performance, harmonisation des suivis à travers le gouvernement (notamment avec la Politique énergétique 2030 et le Fonds vert), évaluation indépendante des programmes des distributeurs d'énergie et ministères et organismes qui livrent des programmes, entre autres.

ANALYSE

Le manque d'harmonisation relevé ci-dessus, ainsi que le manque de flexibilité observé à la section 4 ci-dessus (« Cohérence de l'État »), provient en partie de l'absence d'un cadre d'évaluation et de reddition de comptes global qui assure l'efficacité et la performance des initiatives de transition énergétique.

AVIS DE LA TABLE

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.

¹⁵ L'article 53 de la Loi sur Transition énergétique Québec prévoit que les résultats de TEQ selon les indicateurs de performance seront publiés annuellement (dans le rapport d'activités annuel).

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 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.

TEQ

RÉGIE

6. INDICATEURS DE PERFORMANCE ET DE SUIVI

QUESTION

Le plan directeur inclut-il des indicateurs permettant : a) de mesurer la performance de la livraison de programmes et initiatives; b) de fournir d'autres informations utiles pour comprendre la valeur des initiatives livrées sous le plan directeur?

[Réf. Critères OCDE n^{os} 1 et 8]

CONTEXTE

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 efficacité et une économie de moyens.

AVIS DE LA TABLE

En l'absence d'indicateurs dans le plan, la Table souhaite souligner les principes qui devraient guider leur définition. La Table recommande l'utilisation de deux types d'indicateurs : d'une part, des indicateurs de performance permettant de mesurer l'atteinte des cibles du plan directeur; de l'autre, des indicateurs de suivi fournissant des informations complémentaires sur l'efficacité, l'impact et la valeur du plan directeur sur les plans économique, environnemental et social.

Indicateurs de performance

Les indicateurs de performance devraient s'aligner sur les cibles du plan directeur :

- l'amélioration de l'efficacité énergétique;
- la réduction de la consommation de produits pétroliers.

Par ailleurs, en cohérence avec la recommandation de la Table d'ajouter une cible pour les émissions de GES (section 3), il apparaît essentiel à la Table d'ajouter comme troisième indicateur :

- la réduction des émissions de GES.

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*. Par ailleurs, la Table rappelle ici sa recommandation de modifier la méthodologie de calcul proposée par TEQ pour isoler l'efficacité énergétique des autres facteurs ayant un impact sur la consommation d'énergie.

Indicateurs de suivi

Outre ces trois indicateurs de performance, la Table recommande que TEQ suive et divulgue dans son rapport annuel des indicateurs de suivi permettant d'évaluer la valeur du plan directeur, et notamment son impact vis-à-vis des objectifs plus larges poursuivis par le plan directeur. Ces indicateurs de suivi pourraient inclure :

- les coûts des initiatives du plan directeur;
- la valeur économique directe de l'énergie économisée (c.-à-d. les coûts évités);
- la valeur économique indirecte pour les participants (bénéfices non énergétiques);

- les bénéfices environnementaux (GES et autres émissions évitées);
- les ratios économiques et environnementaux pertinents (p. ex. \$/GJ, \$/t éq. CO₂);
- les retombées socioéconomiques (emplois, PIB, etc.), le cas échéant;
- la satisfaction des participants;
- la part des énergies propres dans la consommation d'énergie au Québec;
- un indicateur mesurant les progrès en innovation.

Dans la mesure du possible, ces indicateurs de suivi devraient être présentés en termes « nets », c'est-à-dire qu'ils devraient être attribuables aux mesures du plan directeur.

Par ailleurs, la Table souligne l'importance d'évaluer la rentabilité du plan directeur et de ses principales composantes pour l'ensemble du Québec.

TEQ

GOUV

7. ENCOURAGEMENT À LA PERFORMANCE

QUESTION

Le modèle de livraison proposé est-il apte à encourager l'efficacité, voire la performance par rapport aux objectifs? Favorise-t-il une coordination efficace entre les différents acteurs (TEQ, ministères et organismes, distributeurs, etc.)? Y a-t-il des modèles de livraison alternatifs à envisager, sur la base des bonnes pratiques observées ailleurs ou de l'expérience dans la livraison des programmes actuels?

[Réf. Critères OCDE n^{os} 4 et 6]

CONTEXTE

Un levier clé du plan directeur repose sur les programmes volontaires qui cherchent à modifier les choix d'achat, d'investissement et de comportement des consommateurs et de l'industrie. Or, pour qu'ils connaissent le succès souhaité, ces programmes doivent être en mesure de « concurrencer » les autres priorités des consommateurs pour qu'ils leur accordent attention, temps et argent. Ainsi, il ne suffit pas d'offrir de l'information et des aides financières; le succès des programmes dépend aussi largement de leur mise en marché. Celle-ci doit être modulée selon les besoins spécifiques des différents segments du marché. Elle doit également être mise en œuvre de manière flexible, pour permettre aux livreurs de programme de « vendre » les opportunités en efficacité, innovation et transition énergétiques, à l'instar de n'importe quelle entreprise qui cherche à vendre ses produits ou services. C'est de cette façon que les opportunités de participation et de gains énergétiques peuvent être maximisées.

ANALYSE

En premier lieu, l'expérience, au Québec comme ailleurs, montre qu'une des clés de la réussite des initiatives d'efficacité et transition énergétiques réside dans la capacité d'un plan à s'ajuster dynamiquement aux nouvelles conditions du marché. La Loi sur Transition énergétique Québec, telle qu'elle est conçue, ne semble pas favoriser de tels ajustements et semble à tout le moins rendre le processus de *révision* du plan directeur comparable, en termes d'effort, au processus d'*élaboration* du plan. À cet effet, TEQ propose une révision de sa loi constitutive en vue d'y introduire davantage de souplesse pour la préparation, la révision et l'adoption du plan directeur, ce que la Table ne peut qu'applaudir.

Par ailleurs, dans l'optique de maximiser l'efficacité et d'assurer l'atteinte des résultats attendus, les leaders d'ailleurs en Amérique du Nord intègrent de plus en plus des mécanismes d'incitation à la performance, qui peuvent être de deux ordres :

- au niveau de la gestion des programmes (incitatifs aux administrateurs de programme, p. ex. les distributeurs);
- au niveau de la livraison des programmes sur le terrain (contrats de performance pour la livraison de programmes, lorsqu'elle est effectuée par des tiers).

À titre d'exemple, voici ce qui se fait chez certains leaders reconnus ailleurs :

- Au *Massachusetts* (n^o 1 aux États-Unis selon l'American Council for an Energy-Efficient Economy [ACEEE]), les distributeurs d'énergie sont assujettis à un mécanisme de performance pour la gestion des programmes : ils reçoivent une rémunération bonifiée pour l'atteinte ou le dépassement de leurs cibles d'efficacité énergétique.
- Au *Vermont* (n^o 4 aux États-Unis selon l'ACEEE), Efficiency Vermont, administrée par un OBNL, a accès à une rémunération incitative liée à sa performance mesurée à l'égard de plusieurs cibles établies par l'État.

- En *Nouvelle-Écosse* (souvent considérée comme le n° 1 au Canada), l'organisme Efficiency Nova Scotia (ENS) est un OBNL et sa rémunération est donc limitée au recouvrement de ses coûts. Au niveau opérationnel, ENS donne plusieurs de ses programmes en impartition à des entreprises spécialisées dans la livraison de programmes d'efficacité énergétique, lesquelles sont rémunérées en partie en fonction de leur performance (p. ex. taux de participation ou économies d'énergie).
- En *Ontario* (souvent considérée comme le n° 2 au Canada), des mécanismes de performance existent aux deux niveaux : d'une part, les distributeurs d'énergie sont soumis à un mécanisme de performance rattaché à leurs cibles d'économie d'énergie ; d'autre part, ces mêmes distributeurs donnent souvent la livraison de leurs programmes d'efficacité énergétique en impartition à des entreprises rémunérées selon leur performance.

Au Québec, le recours aux mécanismes d'incitation à la performance n'est pas généralisé :

- Les *ministères*, de par leur nature, ne sont soumis à aucun mécanisme de rémunération basé sur la performance (ni au niveau de la gestion ni à celui de la livraison des programmes).
- *Hydro-Québec*, le distributeur d'électricité, n'est pas rémunéré selon la performance de ses programmes d'efficacité énergétique (au niveau de la gestion).
- *Énergir*, le distributeur de gaz naturel, était admissible à une bonification en fonction de l'atteinte de cibles jusqu'en 2016-2017 (au niveau de la gestion). Pour la livraison des programmes, Énergir a commencé à intégrer des indicateurs de performance liés à l'atteinte d'objectifs d'efficacité énergétique dans la rémunération de son personnel.
- *Gazifère*, le distributeur de gaz naturel, n'est pas rémunéré selon la performance de ses programmes d'efficacité énergétique (au niveau de la gestion).

Enfin, force est de constater que dans les organismes gouvernementaux, l'efficacité énergétique a souvent connu des changements structurels qui ne favorisent pas la continuité des initiatives dans le marché (le nombre de prédécesseurs de TEQ en est un témoignage éloquent). La Table reconnaît également qu'une certaine lourdeur administrative et opérationnelle caractérise souvent les règles imposées à certains organismes d'État.

AVIS DE LA TABLE

Tout d'abord, reconnaissant l'importance de l'agilité et la flexibilité dans le succès du plan directeur, la Table appuie TEQ dans sa demande de révision de sa loi constitutive visant à alléger les procédures de révision de ce plan.

En outre, la Table est d'avis qu'une culture entrepreneuriale, axée résolument sur la réussite vérifiable des programmes incitatifs, sera une composante importante du succès éventuel du plan directeur, tout en reconnaissant que tous les programmes ne se prêtent pas nécessairement à des mécanismes incitatifs à la performance et que de tels incitatifs ne s'appliquent pas aux mesures réglementaires.

À cet effet, la Table s'attend à ce que, dans la mesure du possible, les livreurs des initiatives et programmes incitatifs du plan directeur soient clairement incités à l'atteinte de résultats (ou inversement, qu'il y ait des conséquences claires en cas de non-atteinte). De tels incitatifs peuvent s'appliquer notamment à des gestionnaires des principaux partenaires de TEQ (à l'instar de l'exemple d'Énergir), ou sous la forme de contrats de performance avec les entreprises, OBNL ou autres livreurs de programmes en impartition.

Quelle que soit l'approche utilisée, la Table encourage TEQ et ses partenaires à avoir recours le plus possible à de tels mécanismes afin de maximiser les chances de succès du plan directeur. La Table invite également TEQ à favoriser une culture entrepreneuriale et d'innovation au sein de son organisation et à éviter les écueils de la bureaucratisation dans la livraison des programmes incitatifs.

Enfin, 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. Selon la Table, la participation des distributeurs à la transition énergétique, dans la mesure où ils démontrent une motivation claire à cet effet, devrait être encouragée. La Table souhaite également attirer l'attention de TEQ sur le risque associé au transfert de responsabilités des distributeurs vers TEQ, considérant notamment la fréquence de changements structurels au gouvernement et la lourdeur administrative et opérationnelle des règles imposées aux organismes d'État.

TEQ

GOUV

8. PÉRENNITÉ DU FINANCEMENT

QUESTION

Le modèle de financement du plan directeur permet-il d'assurer un financement relativement stable et prévisible pendant la durée du plan directeur et au-delà?

[Réf. Critères OCDE n^{os} 1 et 4]

CONTEXTE

Le financement du plan directeur provient de multiples sources :

D'une part, les distributeurs d'énergie réglementés (électricité et gaz naturel) financent les coûts de leurs mesures et programmes par le biais de leurs tarifs.

D'autre part, les autres mesures contenues dans le plan directeur – incluant celles qui visent les produits pétroliers – sont financées par l'une ou l'autre, ou une combinaison des sources suivantes :

- la quote-part : un budget est établi par TEQ puis réparti entre les distributeurs selon une clé de répartition que la Régie de l'Énergie définira;
- le Fonds vert : les revenus du Fonds vert proviennent principalement de la vente aux enchères de droits d'émission dans le cadre du SPEDE et servent à financer les actions des plans d'action sur les changements climatiques, dont le PACC 2 (2013-2020) et le PACC 3 (2020-2030), dont certaines font également partie du plan directeur;
- le gouvernement fédéral (par exemple, le Fonds pour une économie à faibles émissions de carbone);
- d'autres sources de financement (notamment le Fonds de transition énergétique).

ANALYSE

La plupart des régions d'Amérique du Nord ont des mécanismes pour financer les mesures touchant à l'électricité et au gaz naturel (généralement par le biais de la base tarifaire); en revanche, même chez plusieurs leaders reconnus, ce n'est généralement pas le cas pour les carburants non réglementés comme les produits pétroliers. En effet, bon nombre de régions d'Amérique du Nord ne disposent pas de financement stable pour mettre en œuvre des mesures d'efficacité énergétique pour les produits pétroliers, bien que certaines commencent à le faire par la voie des revenus associés à la tarification du carbone.

Le Québec est une des rares régions d'Amérique du Nord à avoir mis en œuvre un mécanisme de tarification du carbone dont les revenus sont directement consacrés à des mesures de réduction des émissions de GES, offrant ainsi un outil puissant, notamment pour s'attaquer à la réduction de la consommation de produits pétroliers et pour faciliter l'atteinte de nos engagements en matière de GES.

AVIS DE LA TABLE

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.

GOUV

9. CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES

QUESTION

Le mécanisme de consultation des parties prenantes est-il satisfaisant, à la fois pour l'élaboration du plan, sa mise en œuvre et son suivi? Le niveau d'implication de la Table est-il adéquat?

[Réf. Critère OCDE n° 6]

CONTEXTE

Selon l'article 41 de la Loi sur Transition énergétique Québec : « La Table a pour fonction de conseiller et d'assister [TEQ] dans l'élaboration et la révision du plan directeur et de donner son avis sur toute question que le ministre ou [TEQ] lui soumet relativement à la mission et aux activités de cette dernière. »

ANALYSE

En ce qui concerne le présent avis, force est de constater que les délais pour faire l'analyse du premier plan directeur étaient trop courts, à l'instar des délais donnés à TEQ pour le produire. La Table tient à mentionner qu'elle n'a pas toujours bénéficié de délais suffisants pour prendre connaissance des documents fournis par TEQ et les analyser; ce n'est que dans le dernier mois, voire les derniers jours dans certains cas, qu'elle a eu accès à certaines informations essentielles. Par conséquent, certains sujets n'ont pu être abordés faute de temps, et la Table s'est concentrée sur les éléments stratégiques du plan.

Au-delà du présent avis, le rôle de la Table sera de conseiller TEQ ou le gouvernement tout au long de la mise en œuvre du plan directeur, soit de sa propre initiative, soit à la demande de TEQ ou d'un ministère. Il y a donc lieu de définir le niveau d'intervention approprié pour la Table au cours des prochaines années.

AVIS DE LA TABLE

La Table reconnaît le contexte particulier dans lequel le premier plan directeur a dû être élaboré, notamment l'échéancier serré imposé à TEQ pour sa production. Ce contexte n'a pas été propice à une analyse en profondeur de la part de la Table, qui a disposé d'un délai limité pour étudier le plan directeur. Reconnaisant ces contraintes contextuelles, la Table recommande, pour l'avenir :

- **Que des rencontres trimestrielles** aient lieu entre TEQ et la Table, pendant la durée du plan directeur. Ces rencontres auraient pour objectif d'informer la Table sur l'état d'avancement des activités du plan directeur au regard du calendrier (notamment sur les activités complémentaires prévues telles que la collecte d'information, la définition des indicateurs de performance et l'appel d'offres pour les évaluateurs indépendants), ainsi que pour répondre à des demandes ponctuelles de la Table.
- **Qu'une mise à jour à mi-parcours** du plan directeur soit réalisée (par exemple à l'automne 2020). Celle-ci tiendrait compte de l'expérience vécue pendant la première moitié du plan directeur, ainsi que des nouvelles données recueillies pendant cette période (études et suivis de la performance), et proposerait les ajustements qui s'imposent en ce qui concerne les mesures et modalités de livraison des programmes et, plus largement, la gouvernance et la reddition de comptes.

Il s'agit ici non pas de refaire tout le processus d'élaboration du plan, mais de s'imposer une démarche d'amélioration continue, pouvant nécessiter certains ajustements majeurs, le cas échéant, dans le but d'améliorer l'efficacité du plan sans attendre son échéance au bout de cinq ans. À cet effet, la Table invite le gouvernement à s'assurer que la Loi sur Transition énergétique Québec, permet, *a minima*, cette mise à jour à mi-parcours, voire idéalement des ajustements ponctuels tout au long du plan (voir section 7).

TEQ

GOUV

III. MOYENS PROPOSÉS

FAITS SAILLANTS

- La Table ne souhaite pas se substituer à TEQ et ses partenaires pour l'analyse des mesures individuelles. Elle lui recommande cependant de procéder, dès que possible, à l'évaluation exhaustive du marché, de ses opportunités et de leurs coûts et bénéfices, afin de bonifier le premier plan directeur et de préparer les prochains.
- La Table applaudit l'exhaustivité, la complémentarité et le caractère novateur des outils proposés dans le plan directeur.
- La Table demeure préoccupée par le secteur des transports, en attendant de voir le contenu de la future politique de mobilité durable.
- La Table formule de grands principes et de bonnes pratiques en matière d'initiatives de transition énergétique, dont elle recommande la mise en œuvre dès maintenant et en vue des prochains plans.

10. PRIORISATION DES MOYENS

QUESTION

Les critères utilisés pour prioriser les moyens sont-ils explicites et appropriés? Les priorités mises de l'avant dans le plan directeur semblent-elles adéquates? La répartition (des programmes et initiatives, du budget, etc.) entre les secteurs semble-t-elle appropriée (selon une évaluation qualitative et à haut niveau)? Comparativement à un portefeuille d'initiatives communément observé ailleurs, y a-t-il des secteurs qui mériteraient davantage d'attention et d'efforts?

[Réf. Critères OCDE n^{os} 1, 3 et 7]

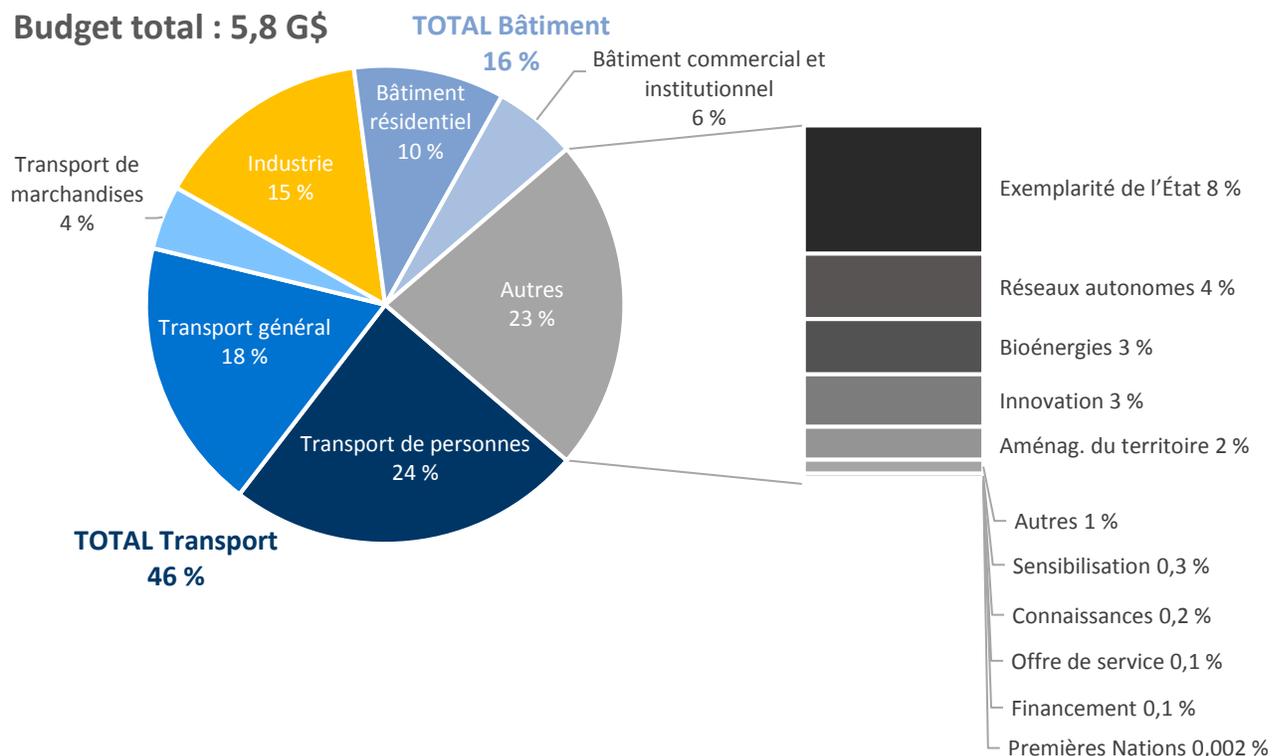
CONTEXTE

En raison des délais serrés de production du plan directeur, la Table n'a eu accès à la liste finale des mesures et programmes retenus dans le plan directeur qu'à la toute fin de son examen, soit dans les derniers jours avant la remise de son rapport.

Par conséquent, il lui a été impossible de produire une analyse exhaustive des moyens proposés pour atteindre les cibles et objectifs du plan directeur. Ces circonstances se doublent néanmoins d'une volonté réelle de la Table de ne pas s'ingérer dans les responsabilités qui reviennent à TEQ, incluant la sélection des moyens. La Table a ainsi procédé à une analyse à haut niveau de ces moyens et de la répartition accordée à chaque secteur, dont les résultats sommaires sont présentés ci-dessous.

ANALYSE

Le graphique suivant présente la répartition du budget selon les thématiques du plan directeur. Un regroupement des budgets par grands secteurs de consommation révèle que le secteur des transports concentre 46 % du budget total, l'industrie, 15 %, et le secteur des bâtiments, 16 %.



En termes de consommation énergétique, les trois secteurs sont relativement à parité¹⁶, chacun étant responsable de plus ou moins un tiers de la consommation énergétique totale au Québec. Le budget prévu pour le plan directeur semble accorder davantage d'attention et d'efforts au secteur des transports, comparativement à la part énergétique qu'il représente. Toutefois, cette situation n'est pas nécessairement problématique.

En effet, les possibilités de réduire la consommation de pétrole dans le transport sont notoirement plus difficiles à concrétiser, surtout dans un contexte où le prix du pétrole reste bas et où les programmes d'efficacité énergétique dans le transport sont encore méconnus et peu développés. D'autre part, l'ampleur du défi associé à la réduction de la consommation de produits pétroliers, notamment à l'horizon 2030, pourrait expliquer l'accent mis sur ce secteur dans le plan directeur.

En l'absence de données sur les coûts et bénéfices de chaque mesure, il demeure très difficile d'évaluer si la répartition du budget selon les secteurs est appropriée.

La Table tient tout de même à souligner la faible part du budget accordée au transport des marchandises (4 %), un secteur qui représente pourtant 16 % de la consommation énergétique totale du Québec. Tout en reconnaissant l'impact relativement limité que le Québec, agissant seul, peut exercer, la Table recommande de se pencher sur l'opportunité de piloter une action régionale, regroupant des provinces et États avoisinants, pour s'attaquer à ce secteur clé pour la transition énergétique.

Faute de temps, la Table ne s'est pas penchée sur d'autres secteurs pourtant importants, comme l'industrie et les biocarburants. Ces secteurs mériteraient une analyse plus détaillée de la part de TEQ pour s'assurer qu'ils contribuent à la transition énergétique à leur plein potentiel.

AVIS DE LA TABLE

En premier lieu, la Table adhère à la vision qui anime le plan directeur, conçu comme un projet de société qui prévoit la mise en œuvre d'actions dès maintenant, tout en préparant l'avenir en mettant en place les conditions nécessaires à la réalisation de mesures encore plus ambitieuses dans un second temps.

En second lieu, comme la Table disposait d'un délai très court pour étudier les moyens proposés dans le plan directeur, elle n'a donc pu en faire une analyse exhaustive. Ainsi, la Table préfère, à ce stade-ci, mettre l'accent sur l'importance d'encourager une approche axée sur la performance, ce qui implique de laisser à TEQ un degré élevé de flexibilité opérationnelle en échange d'un suivi rigoureux des résultats.

Dans cette optique, la Table se limite aux quelques observations suivantes, à haut niveau :

1. Absence d'information sur les critères de sélection des moyens

La Table n'a pas observé de méthodologie employée pour sélectionner et prioriser les mesures et initiatives contenues dans le plan directeur. Les critères de sélection employés, le cas échéant, ne sont pas explicites. Dans le contexte, il paraît difficile, pour la Table comme pour TEQ, d'évaluer quelles mesures seront les plus porteuses pour l'atteinte des cibles.

¹⁶ J. Whitmore et P.-O. Pineau, *Portrait global de l'efficacité énergétique en entreprise au Québec*, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, 2016.

Dans le but de disposer de données fiables sur lesquelles s'appuyer pour la priorisation des moyens en vue du prochain plan ou d'une mise à jour éventuelle du premier, la Table recommande à 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.

2. Répartition du budget par grands secteurs

À première vue, la répartition du budget par grands secteurs ne semble pas soulever de questionnement. Le budget accorde une grande place au secteur des transports; toutefois, la Table reconnaît l'ampleur du défi de renverser les tendances à la hausse de ce secteur et la nécessité d'y consacrer des moyens conséquents. Là encore, une analyse de données sur les coûts et bénéfices des mesures, par rapport aux occasions potentielles, permettra de déterminer si la répartition est adéquate.

Enfin, la Table invite TEQ à considérer l'opportunité de piloter une action régionale, regroupant d'autres provinces ainsi que des États américains, pour s'attaquer au défi que représente le secteur du transport des marchandises.

TEQ

11. NATURE DES OUTILS

QUESTION

Le plan directeur utilise-t-il à bon escient les outils disponibles en matière de transition énergétique (p. ex. aides financières, financement, formations, sensibilisation)? Omet-il des outils importants?

[Réf. Critère OCDE n° 3]

CONTEXTE

Les barrières de marché limitant l'adoption de technologies ou comportements contribuant à la transition énergétique sont nombreuses : elles peuvent être de nature économique (p. ex. l'accès limité au capital, les critères d'investissement très stricts, le manque d'information), comportementale (p. ex. le manque de confiance, la tendance à l'inertie) ou organisationnelle (p. ex. des processus décisionnels et des responsabilités peu favorables à la prise en compte de ces enjeux).

À travers l'Amérique du Nord et ailleurs, les gouvernements, distributeurs d'énergie et autres parties prenantes de la transition énergétique ont mis en œuvre toute une gamme de mesures et d'approches afin de s'attaquer à ces différentes barrières de marché qui empêchent, présentement, des gains en efficacité et transition énergétiques qui, autrement, seraient réalisables et, la plupart du temps, rentables. L'expérience démontre la nécessité d'un large éventail de mesures : des normes et règlements aux aides financières ciblées, des offres clés en main aux mécanismes de financement innovateurs, de la sensibilisation à la formation, les outils sont nombreux et s'attaquent à différents besoins du marché.

ANALYSE

Le plan directeur prévoit d'utiliser une panoplie d'outils pour atteindre ses orientations, objectifs et cibles. Il s'appuie notamment sur des outils qui ont fait leurs preuves par le passé au Québec, tels les programmes d'aide financière, la sensibilisation, la réglementation, le soutien à la recherche et à la démonstration de technologie, ou encore le soutien à la formation. Le plan directeur propose en outre des outils novateurs encore peu ou pas utilisés au Québec. Citons par exemple les outils de financement qui font l'objet d'un thème transversal dans le plan directeur, le développement des connaissances ou encore l'usage de mesures fiscales.

Le plan propose également la réalisation d'études préliminaires, dans le but de déterminer les meilleurs outils à utiliser, notamment en matière de fiscalité. À ce chapitre, la Table note l'importance d'arrimer les outils du plan directeur à ceux qui sont utilisés ailleurs par le gouvernement, par exemple le SPEDE.

AVIS DE LA TABLE

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.

Par ailleurs, dans une recherche d'équilibre entre prudence et urgence d'agir, la Table encourage TEQ à réaliser les études requises (de marché, de faisabilité), voire à tester de nouvelles options par la voie de projets pilotes, dans les cas où il existe une forte incertitude sur l'efficacité des moyens et le marché disponible, ou lorsque les sommes en jeu sont significatives.

TEQ

12. BONNES PRATIQUES DE CONCEPTION ET D'ÉVALUATION D'INITIATIVES

QUESTION

TEQ est-elle en voie de suivre les meilleures pratiques de conception de programmes et initiatives, ainsi que de suivi de la performance (p. ex. étude de potentiel, théorie de programme, modèle logique, connaissance du marché, indicateurs de performance, analyse de la rentabilité)?

[Réf. Critères OCDE n^{os} 3 et 8]

CONTEXTE

Au fil des années, l'expérience acquise par les administrateurs de programmes et d'initiatives en efficacité énergétique à travers l'Amérique du Nord a permis de dégager un certain nombre de bonnes pratiques. Celles-ci visent à favoriser la conception de programmes d'efficacité et transition énergétiques qui génèrent des économies d'énergie au meilleur coût possible, facilitent la participation du plus grand nombre de consommateurs d'énergie et atteignent les résultats attendus.

ANALYSE

L'expérience tirée d'ailleurs illustre à la fois les bonnes pratiques à suivre et, au contraire, les pièges et erreurs à éviter. Certaines d'entre elles sont déjà largement utilisées et mises en œuvre par TEQ et ses partenaires, tandis que d'autres ajouteraient de la valeur aux programmes et initiatives contenues dans le plan directeur. Les éléments essentiels recommandés par la Table sont résumés ici :

Connaissance du marché

La première étape de l'élaboration d'un programme consiste à s'assurer de connaître et caractériser le marché visé (la clientèle cible, ses caractéristiques, les barrières de marché, les leviers de motivation, etc.).

Cela passe, entre autres, par la réalisation d'études de marché et du potentiel technicoéconomique et réalisable, ainsi que par la caractérisation des mesures d'efficacité et transition énergétiques, incluant leurs coûts et bénéfices (généralement regroupées dans un manuel de référencement technique, utilisable par tous les administrateurs de programmes d'une même juridiction). Sans ces données de base, les programmes peuvent se révéler inefficaces et générer un important gaspillage de fonds.

Conception de programmes

Une fois le marché bien compris, il importe de personnaliser les programmes en fonction des besoins particuliers du marché.

Différents outils peuvent être utilisés, tels que la sensibilisation et l'éducation, l'offre de rabais (au consommateur ou par l'entremise des acteurs de marché en amont – distributeurs, détaillants, manufacturiers, etc.), la formation (technique ou commerciale), ou encore des initiatives d'installation directe visant certains segments de marché plus difficiles à rejoindre.

D'autres outils plus novateurs peuvent être déployés afin de renforcer et compléter l'offre de service. Le financement innovateur est un outil clé qui permet de lever les obstacles à l'accès au capital, souvent cités comme un frein à la rénovation écoénergétique dans certains segments de marché. La mise sur pied de sceaux de qualité (certifications ou autres) est un autre appui à la rénovation efficace. Le recours à des aides négociées (entre le participant et le programme), applicables notamment aux projets d'envergure, permet d'optimiser le budget disponible, en s'assurant que l'aide financière sera mieux calquée sur le besoin réel des projets et les barrières spécifiques auxquelles ils se heurtent.

Enfin, la conception d'un programme devrait toujours s'accompagner d'une théorie de programme, qui en clarifie les objectifs, les activités et le raisonnement sous-jacent, ainsi que les relations de causalité entre ses activités et les résultats attendus. La théorie de programme s'appuie généralement sur un modèle logique qui résume ces informations sous une forme facile à communiquer aux gestionnaires de programme comme aux évaluateurs.

À un niveau supérieur, l'expérience montre qu'une des clés du succès pour un plan d'efficacité et de transition énergétique réside dans *l'agilité du plan* et sa capacité à s'adapter de façon dynamique aux changements du marché et à l'expérience vécue. Ainsi, les administrateurs de programmes devraient pouvoir, entre autres, ajouter et retirer des mesures et programmes, modifier les aides financières, ajuster les stratégies de commercialisation et revoir les calculs des coûts et bénéfices en fonction des nouvelles données.

Évaluation et vérification

Suivant l'adage selon lequel « on ne gère que ce qu'on mesure », les administrateurs de programmes font généralement évaluer et vérifier les programmes et initiatives, dans une perspective de reddition de comptes et d'attribution des résultats d'une part, et d'amélioration continue de l'autre.

Selon le cas, ils peuvent avoir recours à trois types d'évaluation : une évaluation d'impact, visant à quantifier les résultats d'un programme et à effectuer un exercice d'attribution au besoin; une évaluation de processus, qui a pour objectif l'amélioration continue du programme; une évaluation des effets de marché, qui cherche à évaluer l'effet d'un ensemble de programmes sur la transformation d'un marché.

Quant aux évaluations d'impact, elles comportent généralement trois étapes : la vérification, le mesurage et l'évaluation. La clé, pour le volet « évaluation », réside dans l'attribution des gains énergétiques : il s'agit de calculer l'impact « net » du programme, ce qui exclut, par exemple, les participants qui auraient agi *de toute façon*, même en l'absence du programme. Afin d'assurer la neutralité des évaluations, celles-ci sont généralement réalisées par des tiers indépendants.

AVIS DE LA TABLE

Reconnaissant les délais serrés disponibles pour l'élaboration de ce premier plan directeur, la Table tient à attirer l'attention de TEQ sur les grands principes et bonnes pratiques qu'elle recommande de mettre en œuvre, soit dès le début du plan directeur (pour certaines d'entre elles), soit dans la perspective des prochains plans. Appliqués selon les règles de l'art établies au fil des années et des dizaines de milliards de dollars investis dans les programmes volontaires, ces principes et bonnes pratiques maximiseront les chances de succès du plan directeur.

La Table souligne par ailleurs la volonté d'acquisition de connaissances prévue dans les premières années du plan et note qu'il sera crucial de réévaluer les programmes et initiatives du plan à la lumière des informations nouvellement collectées, en vue d'optimiser l'effort global. Elle relève également la diversité des outils utilisés dans le plan et appelle de nouveau à s'assurer que les cadres de gouvernance et réglementaire auront toute la souplesse nécessaire à une adaptation rapide de ces outils en fonction des données collectées et de l'évolution des besoins du marché.

Enfin, la Table accueille favorablement l'approche de reddition de comptes proposée dans le plan directeur et invite TEQ à la bonifier à la lumière des renseignements fournis ci-dessus.

TEQ

CONCLUSION

En terminant, la Table tient à remercier ceux et celles qui ont rendu possible et facilité son travail d'analyse du plan directeur. Elle remercie en particulier Transition énergétique Québec de sa disponibilité, de sa transparence et de sa réactivité. Elle remercie également de leur collaboration les distributeurs réglementés – Hydro-Québec, Énergir et Gazifère –, ainsi que le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports.

C'est avec grand intérêt que la Table envisage la poursuite éventuelle de son travail avec TEQ dans un esprit d'amélioration continue de ce premier plan directeur. La Table tient à rappeler l'importance capitale pour le Québec de réussir cette transition énergétique. La transition vers une économie sobre en carbone, moins dépendante envers le pétrole et axée sur l'efficacité et l'innovation énergétiques nous paraît essentielle pour l'avenir économique du Québec comme pour l'environnement que nous léguons aux prochaines générations. La Table invite ainsi toutes les parties prenantes à y contribuer à leur façon et à embrasser le changement de culture auquel elle appelle dans son avis.

