



RÉGLEMENTATION DE L'ÉNERGIE AU QUÉBEC

QUELLES OPTIONS POUR ACCÉLÉRER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET LA DÉCARBONISATION ?

Synthèse d'un atelier tenu les 10, 11 et 12 mars 2021

Chaire de gestion du secteur de l'énergie
HEC MONTRÉAL

AVEC LE SOUTIEN DE



● CONTRIBUTEURS ET REMERCIEMENTS

COAUTEURS

- **Johanne Whitmore**, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal
- **Pierre-Olivier Pineau**, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal
- **Sylvain Audette**, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal

PARTENAIRE FINANCIER

- **Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles**

COLLABORATEUR GOUVERNEMENTAL PRINCIPAL

- **Ismaël Cissé**, MERN

CONFÉRENCIERS

- **Jocelin Dumas**, Régie de l'énergie du Québec
- **Philippe Dunsky**, Dunsky Énergie
- **Geneviève Gauthier**, Econoler
- **Richard Kauffman**, New York State Energy Research and Development Authority / Center for Global Energy Policy, Columbia SIPA
- **Patrice Mangin**, Université du Québec à Trois-Rivières
- **Étienne St-Cyr**, Hydro-Québec

● PLAN DE LA PRÉSENTATION

Mot d'ouverture – **Dominique Deschênes**, Sous-ministre associée à l'innovation et à la transition énergétiques, MERN

Présentation du rapport – **Pierre Olivier Pineau**, Titulaire, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal

1 | L'atelier : contexte et mandat

2 | Résultats du sondage

3 | Sommaire de la conférence de cadrage

4 | Pistes d'action

5 | Période de questions

1 | L'ATELIER, 10-12 MARS 2021

- S'inscrit dans le cadre du **Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023** et du **Plan pour une économie verte 2030**
 - Le Plan directeur s'engage à consacrer des efforts pour « **réviser les processus réglementaires sur l'énergie et de s'assurer d'avoir une réglementation flexible, efficace et économiquement viable** » à l'horizon 2030
- 52 intervenants de différents niveaux décisionnels issus des milieux universitaire, gouvernemental, professionnel et communautaire (voir annexe 1)
- 1 sondage + 8 présentations + 4 tables de discussion
- Organisé par la Chaire de gestion du secteur de l'énergie (HEC Montréal) et le MERN

1 | MANDAT ET OBJECTIFS

Amorcer une réflexion sur les orientations à prendre en matière de modernisation de la réglementation de l'énergie dans le contexte de la transition énergétique et de la décarbonation de l'économie au Québec.

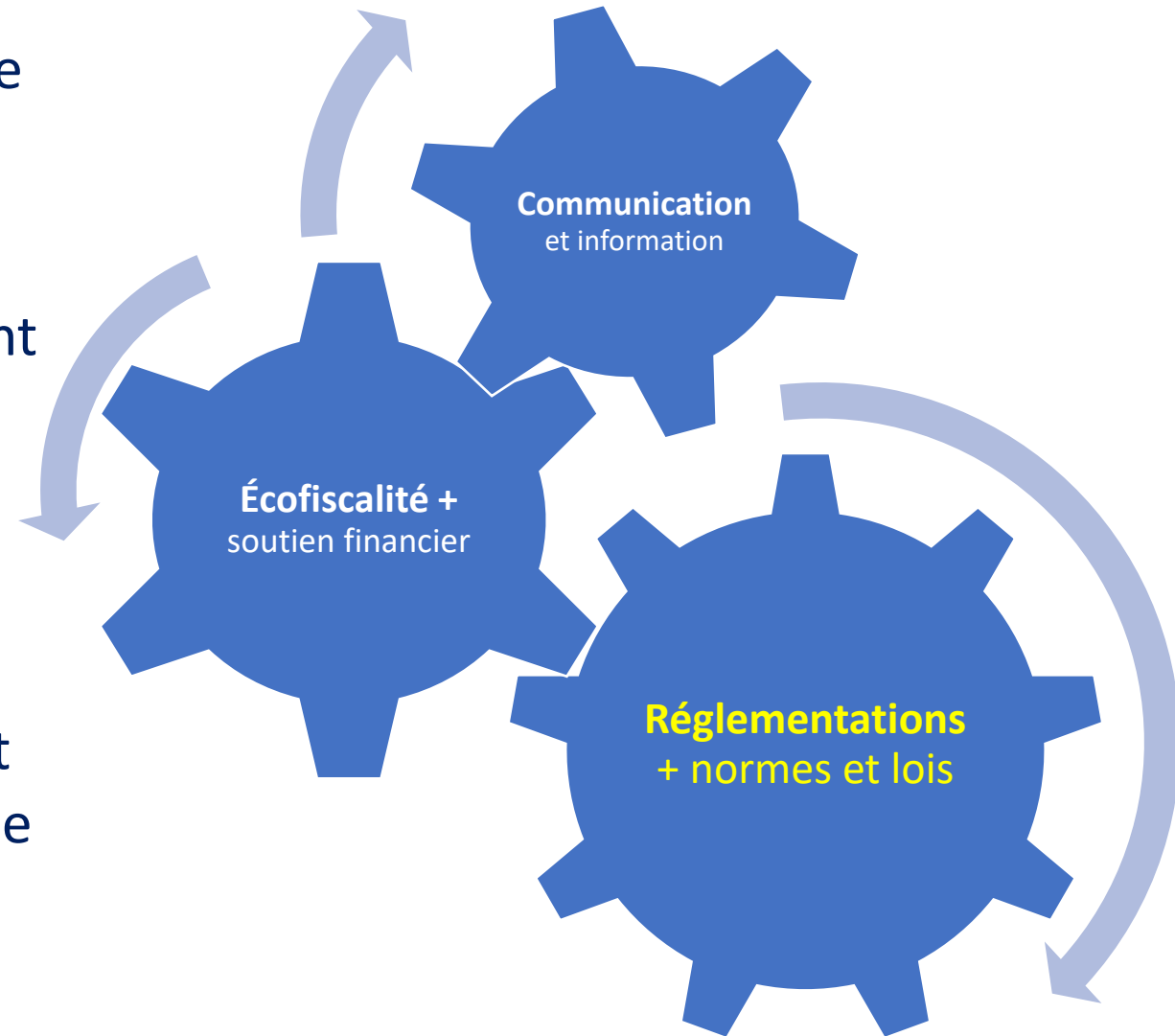
- 1. Enjeux** - Identifier les enjeux qui expliquent des insatisfactions vis-à-vis la réglementation de l'énergie;
- 2. Réformes prioritaires** - Déterminer des réformes prioritaires à envisager et les opportunités à saisir;
- 3. Obstacles** - Identifier les principaux obstacles et les stratégies pour les surmonter;
- 4. Options de concertation** - Proposer des options pour améliorer la concertation des parties prenantes.

DÉFINITION ET LIMITES

- La « réglementation » est un thème très vaste qui implique plusieurs acteurs.
- Elle désigne un ensemble de lois, de textes législatifs/juridiques, de règlements, de normes et de directives issus d'une autorité administrative pour régir une activité.
- Pour l'atelier, la réglementation a été considérés sous deux volets :
 - 1. Réglementation des marchés de la distribution de l'énergie** qui souvent fait référence à des « tarifs réglementés » dans un contexte de monopole et considère les marchés émergents, comme le GNR et l'hydrogène;
 - 2. Réglementation des équipements, constructions, appareils ou véhicules** qui transportent, transforment ou consomment l'énergie, avec des normes et codes imposés.

POURQUOI LA RÉGLEMENTATION ?

- Le cadre réglementaire du secteur de l'énergie a peu évolué au fil des années et est mal adaptée aux défis d'aujourd'hui.
- Ce décalage contribue à freiner le déploiement de nouvelles énergies, d'amélioration en gestion de l'énergie et d'opportunités d'exportations d'électricité qui permettraient d'accélérer la décarbonation.
- Une modernisation de la réglementation peut devenir un moteur d'innovation favorisant une relance verte vers l'atteinte de cibles de décarbonation.



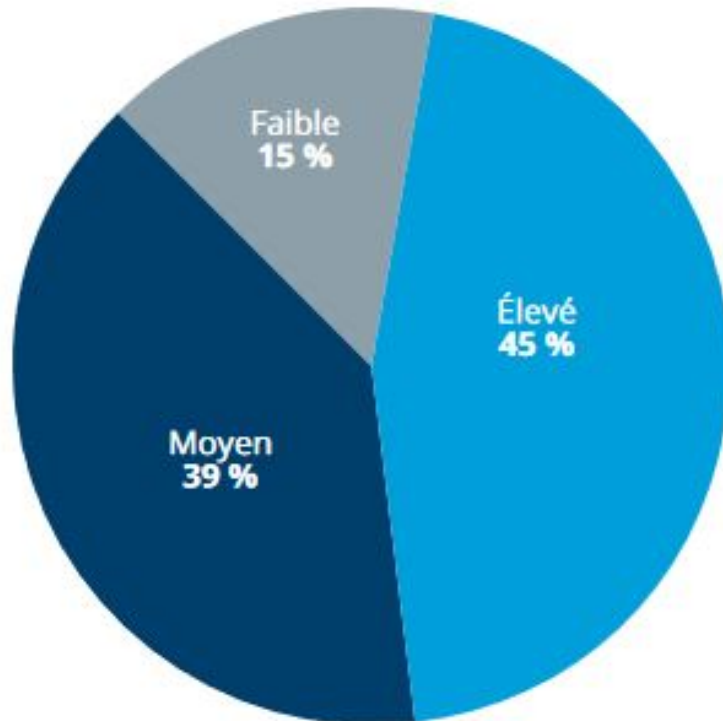
2 | **RÉSULTATS DU SONDAGE**

● NIVEAU DE CONNAISSANCE DE LA RÉGLEMENTATION DE L'ÉNERGIE AU QUÉBEC DES PARTICIPANTS À L'ATELIER

n=33; % des répondants

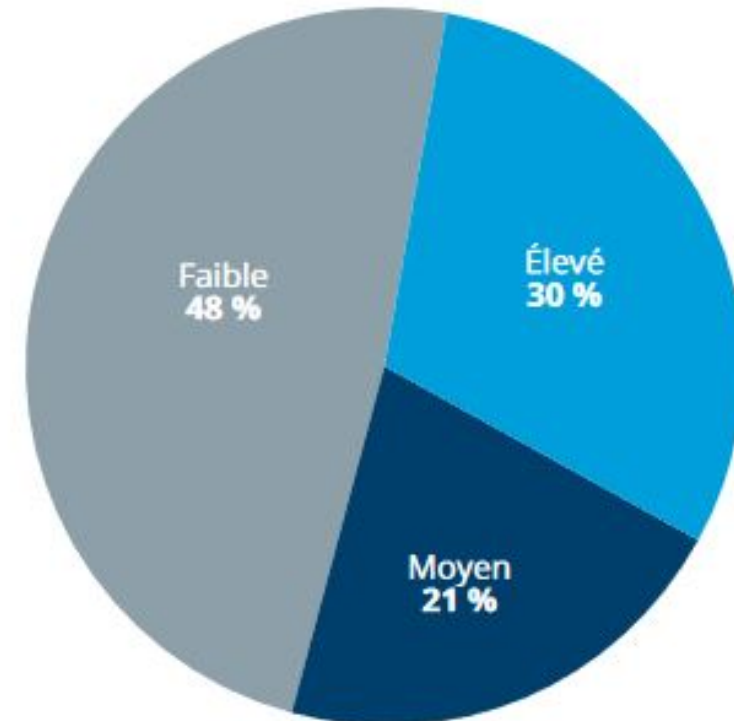
VOLET 1

RÉGLEMENTATION DES MARCHÉS DE LA DISTRIBUTION DE L'ÉNERGIE



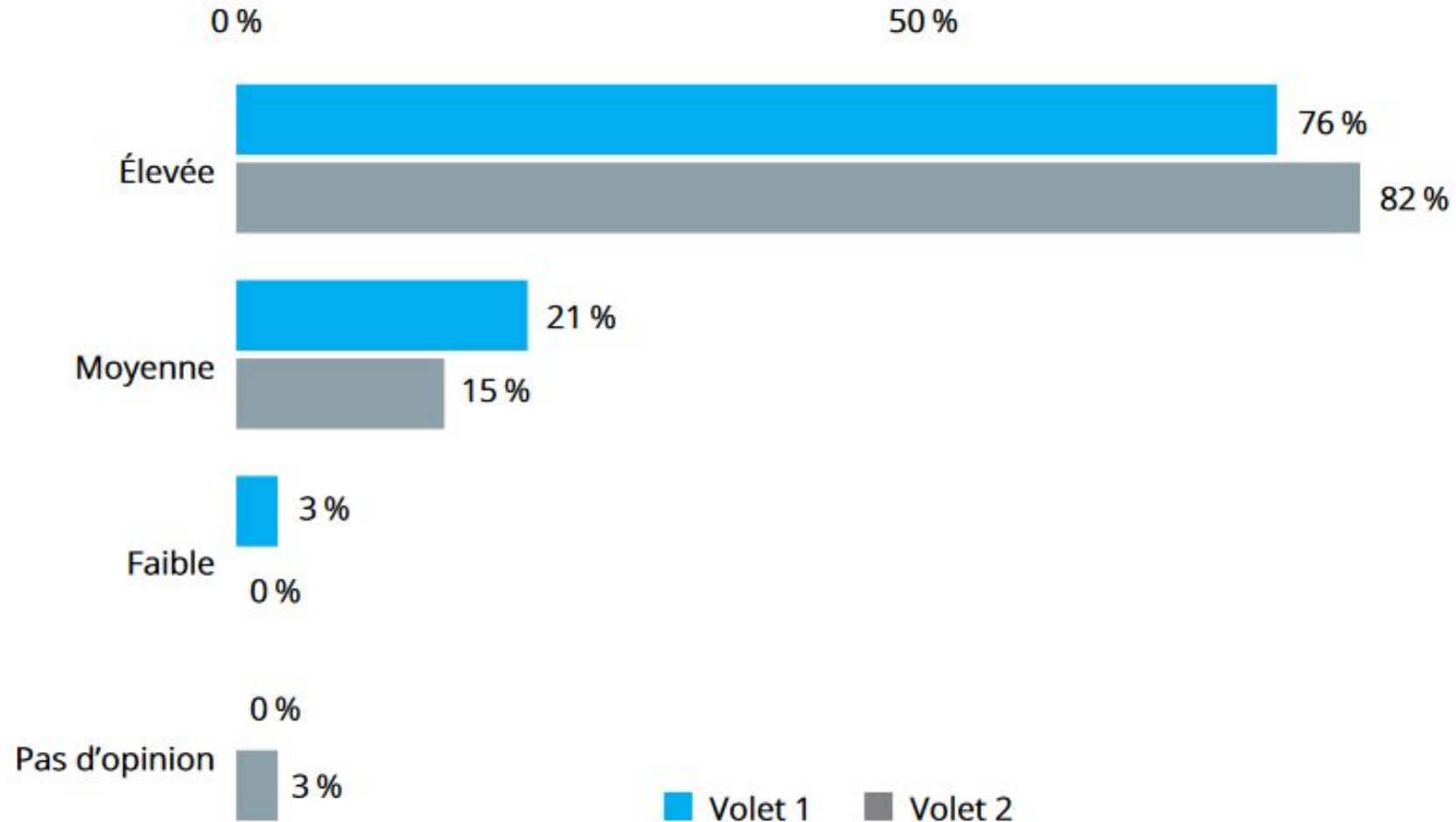
VOLET 2

RÉGLEMENTATION DES ÉQUIPEMENTS, CONSTRUCTIONS, APPAREILS OU VÉHICULES



● IMPORTANCE DE LA RÉGLEMENTATION POUR ACCÉLÉRER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

n=33; % des répondants

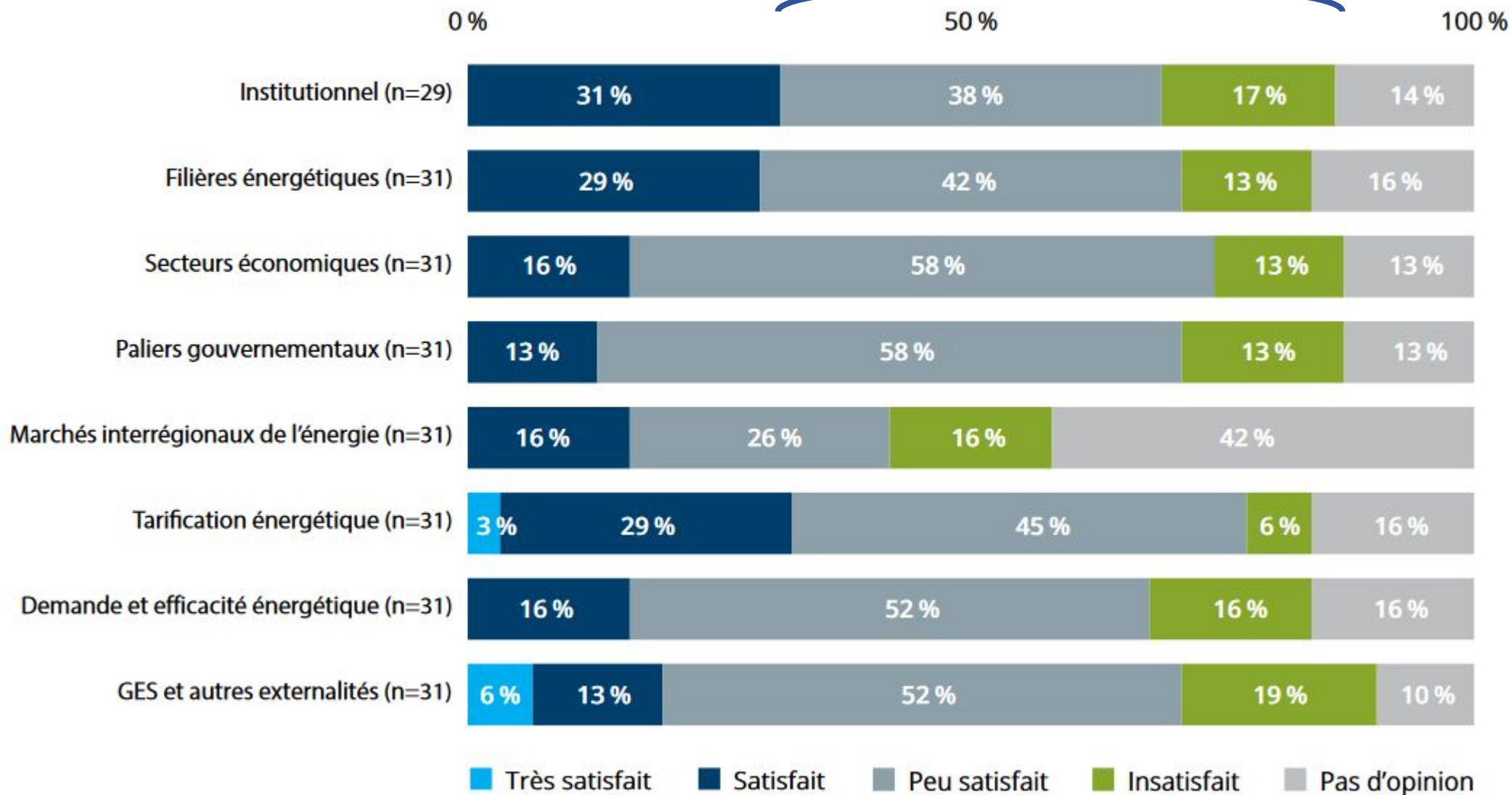


IMPORTANCES DE LA REGLEMENTATION

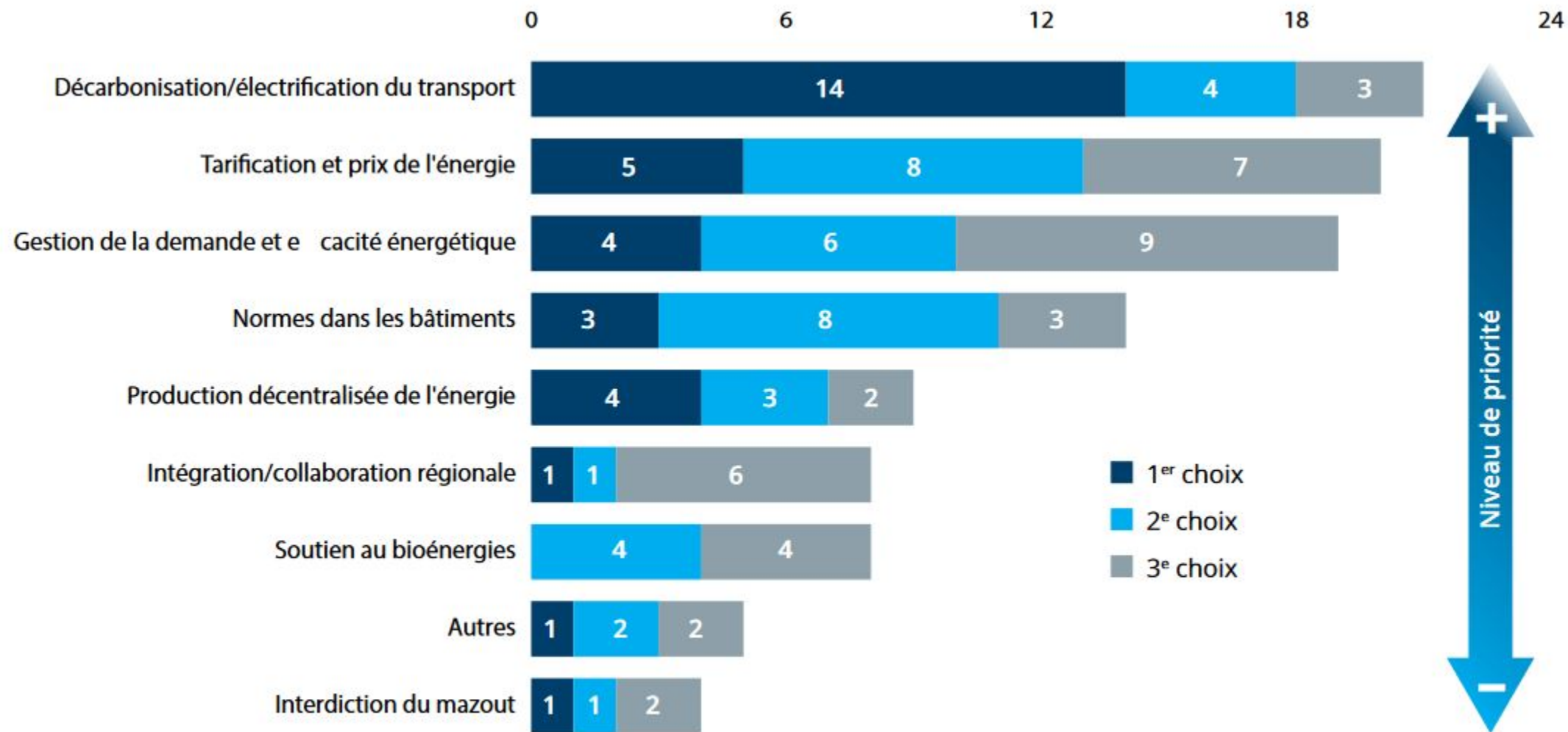
- **Réglementer c'est encadrer.** La réglementation peut jouer un rôle important pour modifier des comportements individuels qui vont à l'encontre des objectifs de décarbonation.
- La réglementation est un **outil performant pour transformer les marchés** de la consommation et atteindre des cibles.
- Important pour **niveler et structurer les marchés de l'énergie**, et créer un environnement d'affaires compétitif et transparent entre les acteurs.
- Permet d'assurer que les prix de l'énergie sur les marchés **tiennent compte des externalités environnementales et sociales** qui y sont associées.

● NIVEAU DE SATISFACTION DU CADRE REGLEMENTAIRE

Peu satisfaits & Insatisfaits > 50 %



● THÈMES À PRIORISER EN REGLEMENTATION



Forces, faiblesses, opportunités et menaces associées à la modernisation du cadre réglementaire (extraits)

FORCES	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
<ol style="list-style-type: none"> 1. Électricité propre abondante 2. Certaines réglementations survivent les cycles électoraux (ex., marché du carbone) 3. Conscientisation de la crise climatique dans la population et gouvernement 4. Volonté commune des acteurs de contribuer à la transition 5. Forte capacité technique et expertise pour contribuer à l'élaboration de réformes 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Québécois sont habitués à des faibles coûts de l'énergie 2. Immobilisme d'HQ et de la Régie de l'énergie 3. Tendance à favoriser le statu quo du fait que le Québec se perçoit comme déjà « vert » 4. Climat nordique 5. Taille du marché relativement petite 6. Importance des revenus d'HQ dans les finances gouvernementales 7. Faible littératie du public sur ces questions 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Faciliter l'atteinte des objectifs en transition énergétique et GES 2. Intégrer davantage les infrastructures et marchés de l'énergie 3. Améliorer la performance environnementale et la productivité de l'économie québécoise 4. Stimuler des nouveaux secteurs de l'économie 5. Redéfinir la réglementation pour inclure l'aménagement du territoire et des normes de construction 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acceptabilité sociale faible et résistance au changement (ex., hausse tarifaire) 2. Fin éventuelle des surplus d'électricité 3. Cycles électoraux et politiques 4. Impacts disproportionnés sur les ménages à faible revenu 5. Manque de données 6. Politisation de la tarification pour satisfaire développement de certaines filières énergétiques

3 | CONFÉRENCE DE CADRAGE

SOMMAIRE

PLAN STRATÉGIQUE 2020-2025 DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Une nouvelle vision : Contribuer à la transition énergétique et être reconnue pour son expertise, son efficacité et la qualité de ses décisions.



● RÉGIE DE L'ÉNERGIE ET LA TRANSITION

Jocelin Dumas, président de la Régie de l'énergie

- **L'article 5 de la loi sur la Régie** stipule qu'elle doit favoriser la satisfaction des besoins énergétiques « dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement »
- C'est par ce levier que la Régie peut tenir compte des objectifs en lien avec la transition énergétique
- **Plan stratégique 2020-2025** : la Régie s'est dotée d'une nouvelle vision qui vise notamment à contribuer à la transition énergétique
 - Le cadre d'analyse sera davantage adapté aux objectifs gouvernementaux en matière de transition énergétique
 - 1er Colloque sur la prise en compte des bénéfices non énergétiques dans la pratique réglementaire, le 17 septembre 2021.

● RÉGLEMENTATION DES BÂTIMENTS ET DES APPAREILS

Geneviève Gauthier, directrice nationale, Éconoler

- Au Québec, très peu de lois et règlements régissent la consommation d'énergie => **le gouvernement se prive donc d'outils permettant d'accélérer la transition énergétique**
- Loi constitutionnelle de 1982 donne la flexibilité aux provinces d'adapter la réglementation de l'énergie à leur contexte, mais ouvre la voie à différentes approches => **ce manque de cohérence créer une barrière à l'innovation des marchés**
- Les pratiques et technologies évoluent plus rapidement que la réglementation => **donne lieu à une évolution segmentée du marché plutôt qu'une approche systémique**
- La popularité des certifications environnementales volontaires dans l'environnement bâti suggère que **les constructeurs, propriétaires et gestionnaires d'immeubles sont disposés à un resserrement de la réglementation pour niveler le marché.**

● DÉFIS DE LA RÉGLEMENTATION DANS LE CONTEXTE DE LA TRANSITION : ÉTUDES DE CAS

1. Rôle régional du Québec dans la transition énergétique -batterie du nord-est – Pierre-Olivier Pineau, HEC Montréal
2. Véhicules électriques et technologies décentralisées – Sylvain Audette, HEC Montréal
3. Normes et enjeux dans le secteur des bâtiments : Réflexions sur une approche réglementaire innovante – Étienne St-Cyr, Hydro-Québec
4. La filière bioénergie : les défis d'une énergie renouvelable à base de biomasse – Patrice Mangin, UQTR

● MODERNISATION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE : NEW YORK

Richard Kaufmann, chercheur principal au *Center for Global Energy Policy, Columbia SIPA*

- **Reforming the Energy Vision (REV)** => créer un système énergétique plus propre, abordable, moderne et efficace grâce au développement de ressources énergétiques distribuées (production décentralisée, efficacité énergétique + stockage) et fondée sur une logique de marchés
- Trois principales mesures pour revoir la structure réglementaire :
 1. Établir une valeur pour les ressources énergétiques distribuées (RED);
 2. Élargir les moyens par lesquels les services publics peuvent être rémunérés;
 3. Restructurer les fonds d'énergie propre financés par les contribuables afin de créer une plus grande échelle dans les marchés concurrentiels.

● MODERNISATION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE : Réflexions de Philippe Dunsky

Président de *Dunsky Énergie + Climat*

- Le contexte québécois a toutefois ses particularités (ex., taille d'Hydro-Québec et son statut de société d'État)
- Doit intégrer aux analyses économiques une évaluation plus détaillée de la valeur des options réduisant la demande énergétique
- Pour atteindre les objectifs environnementaux, le nouveau cadre réglementaire doit être basé sur des indicateurs de performance visant des résultats
- Briser l'approche réglementaire par filière énergétique afin de favoriser une approche plus optimale et globale pour décarboner le système énergétique au Québec

4 | PISTES D'ACTION

● COMMENT ONT-ELLES ÉMERGÉES ?

Tables rondes sur quatre thèmes :

1. Principaux enjeux de la réglementation de l'énergie
2. Réformes à envisager et opportunités à saisir
3. Obstacles à la modernisation de la réglementation et stratégies pour les surmonter
4. Options pour améliorer la concertation et l'implication parties prenantes

Principaux enjeux de la réglementation

1. Manque d'indépendance du processus de mises à jour du cadre réglementaire

- En raison de conflits d'intérêts entre les institutions réglementaires et les intérêts politiques et privés.

2. Manque de transparence du processus réglementaire et accès limité aux données

- Cela nuit à la confiance dans nos institutions et freine les efforts d'amélioration en matière de réglementation.

3. Lenteur et complexité du processus réglementaire, et manque d'objectif et de planification prévisible

- Cela limite son évolution et celle des marchés dans une perspective de transition énergétique.

Enjeux spécifiques :

- **Volet 1** : difficulté de la Régie à prendre en compte les impacts environnementaux et sociaux dans son processus décisionnel.
- **Volet 2** : Absence de processus périodique pour l'évaluation de la performance et la mises à jour des mesures réglementaires.
- **Paradoxe** : le gouvernement fixe des objectifs environnementaux ambitieux, mais ne modernise pas son cadre réglementaire pour l'aider à atteindre ses objectifs.

Réformes à envisager

4. **Intégrer explicitement les notions de transition énergétique** dans la réglementation de l'énergie pour permettre plus d'innovation
5. Axer la réglementation sur la **performance mesurée** par l'atteinte des objectifs de la transition
6. Faire de la place à l'**expérimentation** de nouvelles modalités réglementaires par des projets-pilotes afin d'établir des preuves de succès et de limiter les risques d'échecs

Volet 1

7. Rendre les **processus de participation plus inclusifs, indépendants et transparents** afin de favoriser une planification intégrée des ressources plutôt qu'à la pièce.
8. **Restructurer le marché de distribution de l'électricité** afin de le rendre plus ouvert à la concurrence qui favorise les investissements en innovation et le fonctionnement optimal des marchés.

Volet 2

9. **Établir un organisme indépendant** pour faire l'évaluation des besoins en matière de réglementation et adopter une feuille de route avec une vision long terme des réformes à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la transition énergétique.

Obstacles à la modernisation de la réglementation et stratégies pour les surmonter

10. Manque d'indépendance => **Renforcer le processus d'élaboration du cadre réglementaire par une approche prévisible de mises à jour** (ex., aux quatre ans)
11. Non-prise en compte d'aspects non-économiques => **Établir une approche règlementaire qui tient compte des externalités dans la tarification** Afin de contrebalancer les faibles prix de l'énergie qui freinent la transition et l'innovation
12. Manque d'acceptabilité sociale des réformes => **Mieux communiquer avec une information adaptée** et offrir un accompagnement aux groupes les plus touchés
13. Information limitée sur les options réglementaires => **Réaliser une revue exhaustive, aux échelles fédérale, provinciale et municipale, des réglementations et lois existantes** afin d'identifier celles qui seraient susceptibles de freiner ou d'accélérer la transition.

Options pour améliorer la concertation

14. Rendre les processus existants plus inclusifs par la création de tables ou comités sectoriels
 - (Ex., GNR, hydrogène, bâtiment, transport, industries) qui regrouperaient différentes parties prenantes des milieux universitaire, privé, gouvernemental et communautaire.
15. Tenir des consultations périodiques pour faire le point sur l'état des lieux et les besoins en matière de modernisation de la réglementation énergétique
 - Pour y parvenir, le gouvernement pourrait prévoir dans la Loi un cycle obligatoire de révision et de consultation des parties prenantes dans les processus réglementaires.

CONCLUSIONS

- Des grands défis environnementaux : réformes de la réglementation incontournables
- L'atelier aura permis de dépister des enjeux et pistes d'actions prioritaires sur lesquels peuvent agir les décideurs pour accélérer la modernisation du cadre réglementaire de l'énergie au Québec
- Des consensus sont possibles, si l'information et les consultations sont à la base des initiatives
- Le rapport d'atelier peut être un point de départ pour débattre des idées et élaborer une feuille de route permettant de réformer le cadre réglementaire en vue de le faire converger avec les objectifs du PEV et de la transition

Chaire de gestion
du secteur de l'énergie
HEC MONTRÉAL

Internet energie.hec.ca
Twitter [@HECenergie](https://twitter.com/HECenergie)
Courriel energie@hec.ca

Téléchargez le rapport
<https://energie.hec.ca/atelier-regle-energie>

Merci à nos partenaires

BORALEX

eENBRIDGE

energir

Evolugen

**GREENFIELD
GLOBAL**

**Hydro
Québec**

Québec

**Schneider
Electric**

Valero

wsp



5 | Questions