

RÉGLEMENTATION DE L'ÉNERGIE AU QUÉBEC

QUELLES OPTIONS POUR ACCÉLÉRER
LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE
ET LA DÉCARBONATION ?

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



AVEC LE SOUTIEN DE

AUTEURS

Johanne Whitmore, HEC Montréal
Pierre-Olivier Pineau, HEC Montréal
Sylvain Audette, HEC Montréal

COLLABORATEUR GOUVERNEMENTAL PRINCIPAL

Ismaël Cissé, MERN

REMERCIEMENTS

La réalisation de l'atelier et du présent résumé a été rendue possible grâce au soutien financier du gouvernement du Québec. Nous tenons à remercier tous les participants et les conférenciers invités pour leur contribution (voir la liste en annexe 1). Nous remercions également les représentants du MERN qui ont été impliqués dans l'organisation de l'atelier (Mathieu Payeur, Pierre Roy, Rebecca Breton) et qui ont relu et commenté le rapport (Louis-Philippe Thibault, Maude Chabot-Pettigrew, Marion Voisin, David Hébert, Philippe Doyon).

À PROPOS DE LA CHAIRE DE GESTION DU SECTEUR DE L'ÉNERGIE - HEC MONTRÉAL

La Chaire de gestion du secteur de l'énergie de HEC Montréal a pour mission d'accroître les connaissances sur les enjeux liés à l'énergie dans une perspective de développement durable, d'optimisation et d'adéquation entre les sources d'énergie et les besoins de la société. Les activités de la Chaire sont rendues possibles grâce au soutien de ses partenaires : Boralex, Enbridge, Énergie Valero, Énergir, Evolugen, Hydro-Québec, Greenfield Global, ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles du Québec, Schneider Electric, WSP.

Chaire de gestion du secteur de l'énergie | HEC Montréal

3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine
Montréal (Québec) H3T 2A7 Canada

energie.hec.ca
[@HECEnergie](https://www.instagram.com/HECEnergie)

Pour citer le rapport : Whitmore, J., Pineau, P.-O., Audette, S., 2021. *Réglementation de l'énergie au Québec : quelles options pour accélérer la transition énergétique et la décarbonation ?*, Synthèse d'un atelier tenu les 10, 11 et 12 mars 2021, préparé pour le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal.

Dépôt : Septembre 2021
ISBN : 978-2-9815589-6-1

©2021 Chaire de gestion du secteur de l'énergie - HEC Montréal. Tous droits réservés.
Ce rapport n'engage que la responsabilité des auteurs.

Infographie : Brigitte Ayotte (Ayograph)

Images de couverture : DepositPhotos

Sommaire exécutif

Le cadre réglementaire du secteur de l'énergie au Québec a peu évolué au fil des années. Mais la crise climatique qui force une révision de nos systèmes énergétiques pour décarboner les économies, vient bouleverser le statu quo. La réglementation, modelée sur la réalité du siècle dernier, est mal adaptée aux défis d'aujourd'hui, où foisonnent les innovations technologiques. Ce décalage et le manque de flexibilité de la réglementation contribuent à freiner le déploiement de nouvelles énergies (ex. bioénergies, hydrogène vert), d'innovations (ex., efficacité énergétique, tarification, production décentralisée, stockage, technologies) et d'opportunités d'exportations d'électricité qui permettraient d'accélérer la décarbonation des marchés régionaux de façon efficiente et optimale. Une modernisation de la réglementation qui corrigerait ce décalage peut donc devenir un moteur d'innovation favorisant une relance verte vers l'atteinte de cibles de décarbonation.

Le présent rapport fait la synthèse des principaux constats et pistes d'actions issues de l'atelier *Réglementation de l'énergie au Québec : quelles options pour accélérer la transition énergétique et la décarbonation?* tenu les 10, 11 et 12 mars 2021. Cet atelier a été mené par la Chaire de gestion du secteur de l'énergie de HEC Montréal, en collaboration avec le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. Son objectif était d'amorcer une réflexion collective sur les orientations en matière de réglementation énergétique, en vue de s'assurer que sa modernisation soutienne la transition énergétique et la décarbonation du Québec.

L'atelier s'inscrit dans les efforts du *Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023* pour réviser les processus réglementaires et avoir une réglementation de l'énergie flexible, efficace et économiquement viable. À l'horizon 2030, le Plan a pour vision que les « mécanismes réglementaires sur la transition énergétique seront largement intégrés dans les stratégies globales d'intervention »¹.

L'atelier, qui regroupait une quarantaine d'intervenants et experts issus de divers secteurs et niveaux décisionnels (voir la liste à l'annexe 1), a permis de recueillir un ensemble de pistes d'actions permettant 1) d'aborder des enjeux qui expliquent certaines insatisfactions vis-à-vis de la réglementation de l'énergie au Québec; 2) de proposer des réformes prioritaires à envisager et des opportunités à saisir pour amorcer un processus de modernisation; 3) d'identifier les principaux obstacles à la modernisation et les stratégies pour les surmonter; et 4) de proposer des options pour améliorer la concertation et l'implication des parties prenantes dans un processus de réforme. L'atelier a été précédé d'un sondage auprès des mêmes participants pour préparer les discussions.

Le terme « réglementation de l'énergie » fait référence de façon élargie à un ensemble de mesures légales et réglementaires régissant les marchés énergétiques. Pour les fins de l'atelier, nous avons considéré la réglementation sous deux volets :

Volet 1. Réglementation des marchés de la distribution de l'énergie qui le plus souvent fait référence à des « tarifs réglementés » dans un contexte de monopole, comme c'est le cas de la distribution de l'électricité et du gaz au Québec et considère les marchés émergents, comme le gaz naturel renouvelable et l'hydrogène;

Volet 2. Réglementation des équipements, constructions, appareils ou véhicules qui transportent, transforment ou consomment l'énergie, avec des normes et codes imposés (ex., code du bâtiment, Loi sur les normes de consommation de carburant des véhicules; spécifications de rendement énergétique des appareils).

¹ Transition énergétique Québec, 2018. *Conjuguer nos forces pour un avenir énergétique durable - Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023*, p.47, <https://transitionenergetique.gouv.qc.ca/plan-directeur-en-transition-energetique>

Les principaux constats et pistes d'actions, présentés ci-dessous, reflètent les enjeux, réformes, obstacles et opportunités, qui ont été évoquées dans le cadre de quatre tables rondes virtuelles, dont deux portant sur le volet 1 et deux sur le volet 2.

Principaux enjeux de la réglementation de l'énergie

La majorité des répondants qui ont participé au sondage se disaient « peu satisfaits » des lois, règlements, décrets ou institutions qui encadrent le secteur de l'énergie au Québec dans le contexte de la transition énergétique, tant pour le volet 1 que 2. La première discussion des tables visait donc à mieux comprendre les sources de cette insatisfaction et à identifier les enjeux prioritaires à prendre en compte pour améliorer le cadre réglementaire. Des enjeux communs aux deux volets ont été identifiés.

- 1. Manque d'indépendance du processus de mise 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, de même que l'accès limité aux données.** Cela entache 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 celles des marchés dans une perspective de transition énergétique.

Spécifique au volet 1, la **difficulté de la Régie à prendre en compte les impacts environnementaux et sociaux dans son processus décisionnel** était identifié comme un frein à l'innovation des marchés et à l'atteinte des objectifs de transition énergétique et de décarbonation au Québec. Dans le cadre du volet 2, on note **l'absence de processus d'évaluation de la performance et d'actualisation périodique** des mesures réglementaires comme un enjeu prioritaire à considérer. Les intervenants ont souligné un paradoxe : le gouvernement fixe des objectifs environnementaux ambitieux, mais ne modernise pas son cadre réglementaire pour lui permettre d'atteindre ses objectifs.

Réformes à envisager et opportunités à saisir

Au regard des enjeux prioritaires identifiés ci-dessus, les participants ont proposé des réformes pour améliorer la réglementation qui encadre le domaine de l'énergie. Ces réformes divergent entre les volets 1 et 2, puisque dans le premier cas, le cadre réglementaire peine à suivre l'évolution des marchés, alors que dans le deuxième cas, le marché n'évolue pas toujours aussi rapidement que la réglementation (qui n'est cependant pas suffisamment adaptée pour prendre en compte les innovations).

- 4. Intégrer explicitement les notions de transition énergétique dans la réglementation de l'énergie** afin de permettre plus d'innovation;
- 5. Axer la réglementation sur la performance mesurée par l'atteinte des objectifs de la transition**, plutôt que seulement sur la recherche d'efficacité économique ou les moyens d'y arriver, afin de laisser de la flexibilité aux acteurs dans les approches à développer;
- 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.

Réformes spécifiques au 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;

Réformes spécifiques au 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 à 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

Des précisions ont pu être apportées sur les enjeux et les réformes qui pourraient être menées pour les gérer. Les pistes d'actions suivantes apportent des compléments d'information aux réformes identifiées aux points 4 à 9, en identifiant des obstacles et des actions possibles.

- 10. Manque d'indépendance => Renforcer le processus d'élaboration du cadre réglementaire par une approche prévisible de mises à jour** (ex., tous les quatre ans), afin de surmonter l'inertie politique et assurer une continuité du travail au-delà des cycles électoraux;
- 11. Non-prise en compte d'aspects non-économiques => Établir une approche réglementaire qui tient compte des externalités dans la tarification** afin de contrebalancer les faibles prix de l'énergie qui freinent la transition;
- 12. Manque d'acceptabilité sociale des réformes réglementaires => Mieux communiquer**, avec une information adaptée et en offrant un accompagnement pour les groupes 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 et l'implication parties prenantes

- 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.

Ces constats et pistes d'action globales sur la réglementation du secteur de l'énergie au Québec sont celles qui nous ont semblé faire la plus grande unanimité. Des nuances et précisions sont faites dans la suite du rapport.

Table de matières

Sommaire exécutif	I
L'atelier	1
Introduction	3
Résultats du sondage	5
Le niveau de connaissance de la réglementation de l'énergie varie	5
La réglementation de l'énergie est incontestablement importante	6
Le cadre réglementaire de l'énergie au Québec jugé peu satisfaisant	7
Thèmes à prioriser en réglementation : transport, tarification de l'énergie, efficacité énergétique et normes de bâtiments	8
Forces, faiblesses, opportunités et menaces associées à la modernisation de la réglementation de l'énergie au Québec	9
Conférences de cadrage	11
Partie 1 Évolution de la réglementation de l'énergie au Québec	11
Partie 2 Défis de la réglementation dans le contexte de la transition énergétique	12
Partie 3 Modernisation du cadre réglementaire de l'énergie : l'exemple de New York	14
Résultats des tables rondes	16
Principaux enjeux de la réglementation de l'énergie	16
Réformes à envisager et opportunités à saisir	19
Obstacles à la modernisation de la réglementation et stratégies pour les surmonter	21
Options pour améliorer la concertation et l'implication des parties prenantes	23
Autres enjeux et meilleures pratiques	25
Conclusion	26
Annexe 1 Liste des participants aux tables rondes	27
Annexe 2 Compilation des réponses détaillées des tables rondes	29

L'atelier

Les 10, 11 et 12 mars 2021 avait lieu l'atelier *Réglementation de l'énergie au Québec : quelles options pour accélérer la transition énergétique et la décarbonation ?*, organisé par la Chaire de gestion du secteur de l'énergie, en collaboration avec le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles².

L'évènement avait pour objectif d'amorcer une réflexion auprès d'intervenants et d'experts 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. Plus spécifiquement, l'atelier visait à 1) identifier les enjeux qui expliquent des insatisfactions vis-à-vis la réglementation de l'énergie au Québec; 2) déterminer des réformes prioritaires à envisager et les opportunités à saisir pour amorcer un processus de modernisation de la réglementation; 3) identifier les principaux obstacles à la modernisation et les stratégies pour les surmonter; et 4) proposer des options pour améliorer la concertation des parties prenantes dans le processus d'une réforme de la réglementation.

Cet atelier s'est inscrit dans le cadre du *Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023* qui reconnaît que la réglementation est un outil performant pour atteindre les cibles de la Politique énergétique 2030³, dont la réduction de 40 % de produits pétroliers consommés, l'amélioration de 15 % de l'efficacité énergétique, et l'augmentation de 50 % la production de bioénergies d'ici 2030⁴, par rapport aux niveaux de l'année 2013. Le Plan 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. Il est noté, cependant, que ces efforts pourraient être considérables étant donné que « la diversité des acteurs, portés par des motivations souvent différentes, soulève des enjeux de concertation, de coordination et de cohérence. »

La « réglementation » est effectivement un thème très vaste qui implique plusieurs acteurs. Elle désigne, au sens large, 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 les fins de l'atelier, la réglementation a été considérée sous deux volets qui seront davantage élaborés dans le prochain chapitre :

- 1. Réglementation des marchés de la distribution de l'énergie** qui souvent fait référence à des « tarifs réglementés » dans un contexte de monopole, comme c'est le cas de la distribution de l'électricité et du gaz au Québec, 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 (ex., code du bâtiment, Loi sur les normes de consommation de carburant des véhicules automobiles; spécifications de rendement énergétique des appareils).

Pour discuter de ces deux volets, une quarantaine d'intervenants issus de différents niveaux décisionnels des milieux universitaire, gouvernemental, privé et associatif, ont été rassemblés (voir la liste à l'annexe 1). L'atelier comprenait trois étapes :

² Consultez la programmation de l'atelier : <https://energie.hec.ca/events/10-12mars2021>

³ Transition énergétique Québec, 2018. *Conjuguer nos forces pour un avenir énergétique durable - Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023*, p.46-47, <https://transitionenergetique.gouv.qc.ca/plan-directeur-en-transition-energetique>

⁴ Gouvernement du Québec, 2016. *Politique énergétique 2030, L'énergie des Québécois — Source de croissance*, <https://mern.gouv.qc.ca/energie/politique-energetique/>

(i) Sondage numérique, réalisé auprès des participants confirmés pour identifier en amont les thèmes et enjeux prioritaires à discuter lors des tables rondes;

(ii) Conférence de cadrage le 10 mars, par webinaire, dont l'objectif était de préparer les participants pour leur contribution à l'une des quatre tables rondes de discussion;

(iii) Tables rondes virtuelles tenues les 11 et 12 mars. Dans le cadre de ces tables, les participants avaient une heure et demie pour répondre à cinq questions élaborées par l'équipe de recherche. Chacune des tables était composée d'une dizaine de participants, deux tables étaient consacrées au volet 1 et les deux autres au volet 2.

En ouverture de la conférence de cadrage, **Mathieu Payeur, directeur des stratégies énergétiques au sous-ministériat à la transition énergétique du MERN**, a rappelé que les approches réglementaires, en raison de leur effet structurant, doivent faire partie des stratégies pour réussir la transition énergétique et qu'elles occupent d'ailleurs une place importante dans le Plan pour une économie verte (PEV). Il a également soulevé le besoin de moderniser le cadre réglementaire pour répondre aux défis de la transition énergétique dans un contexte complexe et parfois instable.

Le recours à différents outils, dont la réglementation et l'écofiscalité, seront donc nécessaires pour assurer une convergence des marchés avec les cibles ambitieuses du PEV et du Plan directeur.

Le présent document fait une synthèse des faits saillants du sondage et des présentations dans le cadre de la conférence de cadrage, et résume les propos soulevés par les invités dans le cadre des tables rondes. Pour faciliter l'utilisation pratique des recommandations découlant de ce rapport, les principales pistes d'actions des tables rondes ont été structurées de sorte à mettre davantage en évidence les points d'accord ou de désaccord majeurs du groupe.

Le thème de la réglementation étant large, les auteurs reconnaissent que les pistes d'actions ne sont pas exhaustives et reflètent les expertises des participants représentés aux tables. Certains enjeux réglementaires, dont le transport, l'aménagement du territoire, l'industrie et des filières énergétiques émergentes, exigeront d'autres consultations plus ciblées. Il s'agit donc d'une étude exploratoire du sujet.

Introduction

Au-delà de ses cibles de la transition énergétique et de décarbonation, le Québec a aussi l'ambition de devenir la « batterie du nord-est de l'Amérique » en y exportant davantage d'électricité décarbonée sur les marchés voisins. Les innovations technologiques et l'évolution des habitudes de consommation viennent aussi modifier le secteur de l'énergie. S'adapter à ces changements et atteindre les objectifs d'une transition nécessite une évolution profonde des cadres réglementaires.

Au sens large, la réglementation fait référence, à un ensemble de lois, de textes législatifs, de règlements, de normes et de directives issus d'une autorité administrative pour régir une activité⁵. Dans le contexte de l'énergie, elle vise principalement deux objectifs, soit cadrer les modalités de fonctionnement d'un marché, comme celui de l'électricité ou du gaz naturel, soit réglementer la consommation d'énergie liée à son utilisation finale dans les équipements, bâtiments, appareils ou véhicules. Ces règlements peuvent être plus ou moins contraignants afin d'accélérer, ralentir, standardiser ou contrôler des éléments d'un marché, dont les entrées de nouveaux venus, la tarification, les conditions de développement, les impacts des polluants, les normes d'efficacité énergétique des différents équipements. Plus largement, la réglementation conclut un processus de transformation de marché, qui débute normalement avec des innovations, en vue de mieux l'aligner avec l'atteinte d'objectifs socio-économiques ou environnementaux⁶.

Le cadre actuel de la réglementation des marchés et de la tarification repose sur des prémisses et concepts largement établis dans le monde. Les cadres conventionnels cherchaient à attirer des capitaux, développer des infrastructures énergétiques exigeantes financièrement sur de longues durées de vie, tout en cherchant à obtenir les prix/tarifs bas pour les consommateurs. Dans le futur déjà à nos portes, en plus des considérations économiques, s'ajoutent la mesure et la prise en compte des impacts environnementaux et sociaux, mais par-dessus tout, certaines nouvelles technologies s'inscrivent plus difficilement dans un tel cadre classique en vigueur depuis plus de 20 ans sans un véritable questionnement.

La transition énergétique que vise le gouvernement à travers la politique énergétique 2030, dévoilée en 2016 et la plus récente politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques⁷ (mieux connue sous le nom de plan pour une économie verte 2030, ou PEV) ont déjà mené à diverses réflexions sur la réglementation du secteur de l'énergie. Par exemple, le Groupe de travail de la société civile, mis sur pied par le gouvernement pour l'élaboration du PEV, a recommandé que le l'État adopte quatre principes directeurs pour guider ses interventions climatiques, dont celui d'avoir recours à une « approche complémentaire » axée sur la synergie entre « la réglementation, l'écofiscalité et le soutien financier⁸».

Le *Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023* aspire, quant à lui, à ce que les mécanismes réglementaires sur la transition énergétique soient largement intégrés dans les stratégies globales d'intervention d'ici 2030. Le Plan reconnaît cependant que les autorités compétentes font face à des défis majeurs, dont l'harmonisation des normes entre les différents paliers gouvernementaux, de même qu'à

⁵ <https://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9glementation>

⁶ Transition énergétique Québec, 2018, p.46. https://transitionenergetique.gouv.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/plan-directeur/TEQ_PlanDirecteur_web.pdf

⁷ Gouvernement du Québec, 2020. *Plan pour une économie verte*, <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/plan-economie-verte/plan-economie-verte-2030.pdf?1605540555>

⁸ Groupes de travail de la société civile, 2018. *Contribution des coordonnateurs des groupes de travail de la société civile – conditions gagnantes et principes partagés*, Présentée dans le cadre des travaux d'élaboration du Plan d'électrification et de changements climatiques, p.13, <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/plan-economie-verte/rapports-consultation/copt-document-plan-electrificationqc-oct019-v05.pdf?1606151606>

travers les ministères et organismes, et le besoin d'accélérer le processus de mise à jour de la réglementation en raison de l'évolution rapide des technologies. Or, ces mises à jour, la levée des obstacles normatifs et l'instauration de mécanismes de contrôle de conformité efficaces sont autant d'aspects qui devront être abordés dans une réforme réglementaire, qui devra être à la fois judicieuse, du point de vue des entreprises, efficace pour l'atteinte des cibles gouvernementales et adaptée à des marchés qui s'étendent souvent à l'échelle nord-américaine.

L'industrie de l'électricité ressent aussi un fort besoin de revisiter la réglementation du secteur, comme en a témoigné l'ensemble des présentations lors du forum organisé par l'Association canadienne de l'électricité, en collaboration avec CAMPUT (l'organisation des régulateurs en énergie et de services publics du Canada) et Ressources naturelles Canada le 2 juin 2021 : « *Electricity Regulation & the Four Disruptors – Decarbonization, Decentralization, Digitalization and Democratization* ».

La Régie de l'énergie elle-même amorce une réflexion sur la « Prise en compte des bénéfiques non énergétiques dans la pratique réglementaire au Québec, au Canada et aux États-Unis », dans un colloque (17 septembre 2021).

C'est donc pour contribuer à cette réflexion et la faire avancer que cet atelier et ce rapport ont été conçus. Le sondage auprès des participants a permis de prendre le pouls de la situation et d'orienter les sujets de discussion qui ont été abordés à la suite d'une conférence de cadrage⁹. Les tables rondes avaient pour objectif de réunir des intervenants et experts pour réfléchir à ces enjeux et discuter, entre autres, des différents facteurs à prioriser pour accélérer la modernisation du cadre réglementaire de l'énergie au Québec. Les prochains chapitres résument les principaux éléments de l'atelier.

⁹ Pour visionner les présentations, veuillez consulter les enregistrements de la conférence de cadrage (panels 1, 2 et 3) : www.youtube.com/user/HECenergie.

Résultats du sondage

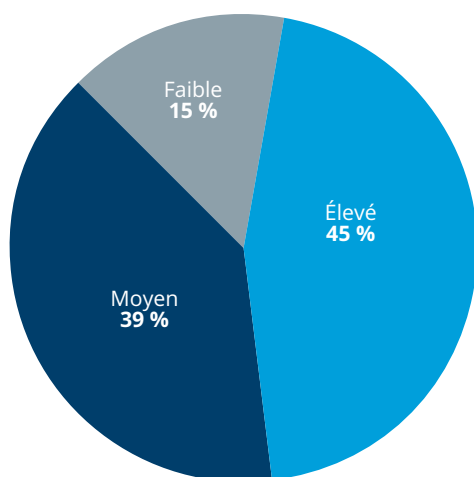
Un sondage a été réalisé auprès des participants confirmés à l'atelier pour identifier en amont les thèmes et enjeux prioritaires à discuter lors des tables rondes. Au total, une trentaine de personnes y ont participé, de façon anonyme et volontaire, au cours de la période du 25 janvier au 5 février 2021. Les questions étaient développées selon les deux volets de la réglementation définis dans le chapitre précédent. Les résultats détaillés du sondage sont disponibles en ligne¹⁰.

Le niveau de connaissance de la réglementation de l'énergie varie

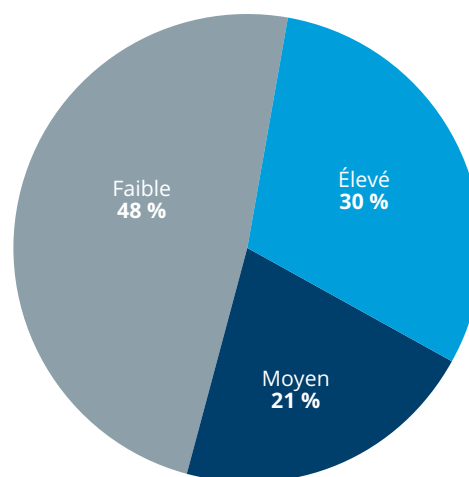
En ouverture au sondage, il a été demandé aux participants d'autoévaluer leur niveau de connaissances de la réglementation de l'énergie au Québec. On constate que celui-ci est supérieur en matière de la réglementation des marchés de la distribution de l'énergie (volet 1), comparativement au volet 2 qui porte sur la réglementation des équipements, constructions, appareils ou véhicules. Selon l'enquête, 84 % des répondants considèrent leur niveau de connaissances « moyen » à « élevé » pour le volet 1, contre 51 % pour le volet 2 (voir graphique 1). À noter, toutefois, que nous ne disposons pas suffisamment d'information pour attribuer des explications à ces résultats, du fait que les répondants du sondage sont anonymes.

GRAPHIQUE 1 • NIVEAU DE CONNAISSANCES 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

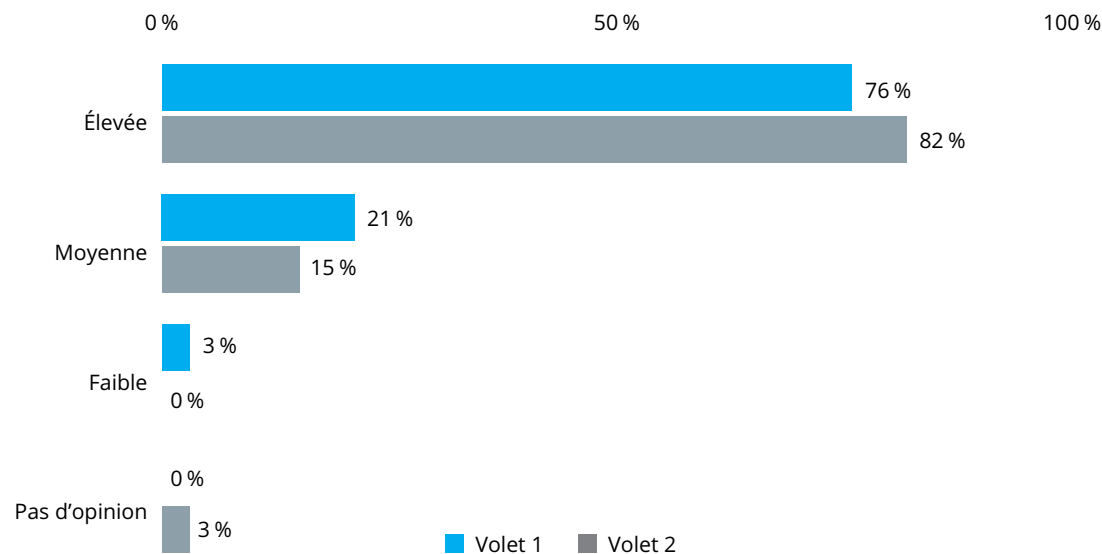


¹⁰ Whitmore, J., 2021. *Résultats du sondage numérique*, Atelier sur la réglementation de l'énergie au Québec : quelles options pour accélérer la transition énergétique et la décarbonation, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, 3 mars 2021, https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2021/03/RESULTATS_SondageAtelierReg_final1.pdf

La réglementation de l'énergie est incontestablement importante

Plus des trois quarts des répondants estiment que la réglementation joue un rôle important pour accélérer la transition énergétique et la décarbonation de l'économie du Québec (voir graphique 2). Dans le cas de la réglementation des équipements, constructions, appareils ou véhicules (volet 2), 82 % y attribuent un niveau élevé, comparativement à 76 % en ce qui concerne l'importance de la réglementation des marchés de la distribution de l'énergie (volet 1).

GRAPHIQUE 2 • IMPORTANCE DU RÔLE DE LA RÉGLEMENTATION POUR ACCÉLÉRER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET LA DÉCARBONATION DE L'ÉCONOMIE DU QUÉBEC (n=33; % des répondants)



Certains répondants (n=23) ont identifié des facteurs pour expliquer leurs réponses sur l'importance du rôle de la réglementation de l'énergie pour accélérer la transition énergétique. Les paragraphes qui suivent proposent une synthèse des commentaires écrits.

Réglementer, c'est encadrer. Il est souligné que la réglementation peut jouer un rôle important pour modifier des comportements individuels qui vont à l'encontre des objectifs de décarbonation. Elle permettrait aussi de pallier le manque d'informations dévoilées par les producteurs aux consommateurs pour assurer une prise de décision éclairée dans les choix de consommation. La réglementation permet d'intervenir sur l'ensemble de la clientèle visée. Un cadre réglementaire est important pour développer des marchés structurés (gros, détail) et efficaces, et s'assurer que les prix de l'énergie sur les marchés tiennent compte des externalités environnementales et sociales qui y sont associées.

Un outil performant pour transformer les marchés de la consommation et atteindre des cibles.

Plusieurs ont souligné l'importance de la réglementation pour encadrer les marchés en vue de faire converger les efforts de différents acteurs vers l'atteinte des objectifs de décarbonation et de transition. En effet, selon certains répondants, l'approche gouvernementale actuelle, qui s'appuie sur le SPEDE, des initiatives volontaires et des programmes incitatifs, sans davantage s'appuyer sur l'utilisation de mesures écofiscales, a atteint ses limites. Une approche réglementaire bien conçue et prévisible permettrait donc d'aller plus loin pour transformer les marchés tout en limitant les impacts négatifs à court terme sur les entreprises québécoises. La réglementation, bien que perçue comme étant contraignante, est nécessaire selon plusieurs répondants afin de niveler par le haut les marchés et accélérer l'adoption de pratiques et technologies durables dans les délais nécessaires pour atteindre les cibles que le gouvernement s'est fixées.

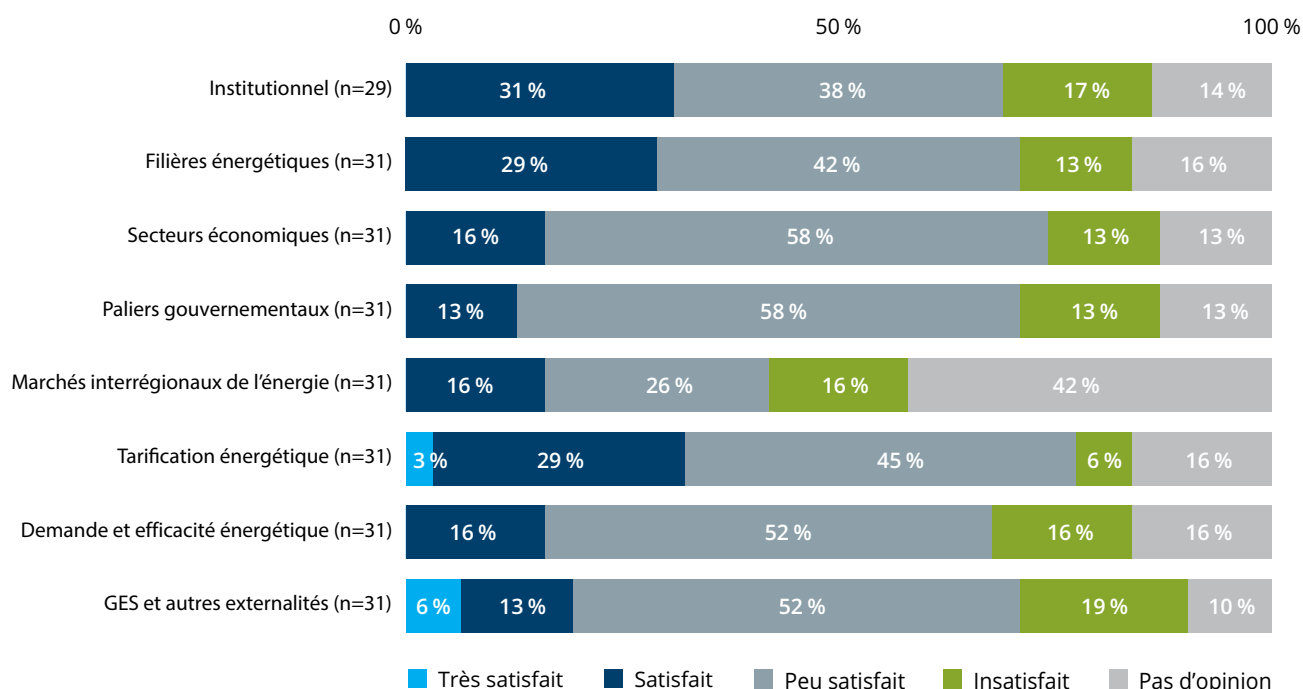
Nivellement des marchés de l'énergie. Plusieurs répondants ont noté que la réglementation joue un rôle important pour créer un environnement d'affaires compétitif et transparent entre les acteurs et pour encadrer les pratiques des distributeurs dans les marchés de l'énergie aux bénéfices des consommateurs, voire de l'ensemble de la population. Un cadre réglementaire adéquat peut également favoriser la distribution d'énergie renouvelable (ex., GNR), tandis que dans d'autres cas, l'allègement réglementaire peut accélérer le déploiement de certains projets favorables à la transition énergétique.

Finalement, la réglementation du secteur de l'énergie au Québec fait face à certains défis, malgré son rôle important. Selon un répondant, il est difficile de faire valoir que la transition énergétique doit être prise en considération dans les décisions de la Régie de l'énergie, car la loi qui la gouverne (Loi sur la Régie de l'énergie, LRÉ) n'en tient pas compte. De plus, certaines obligations de la Régie vont à l'encontre des objectifs gouvernementaux en matière de transition énergétique et de décarbonation. Finalement, la Régie n'est qu'un tribunal administratif de la tarification et du contrôle des coûts nécessaires à la prestation de services énergétiques – dont les tarifs les plus bas sont à privilégier. Les termes de la LRÉ jouent donc un rôle important dans la transition énergétique.

Le cadre réglementaire de l'énergie au Québec jugé peu satisfaisant

Globalement, on constate que les répondants sont assez peu satisfaits des lois, règlements et décrets qui encadrent le secteur de l'énergie au Québec dans le contexte de la transition énergétique (voir graphique 3). À l'exception de la réglementation associée à la tarification énergétique et du carbone, aucune autre catégorie réglementaire n'a reçu une mention « très satisfaisante ». Pour toutes les catégories, la majorité des répondants se disent peu satisfaits ou insatisfaits de la réglementation, soit entre 42 et 71 %. La réglementation entourant les institutions liées au secteur de l'énergie (ex., la Régie de l'énergie, le MERN, la RBQ), la tarification énergétique et les différentes filières de l'énergie (ex., pétrole, électricité, bioénergies, gaz naturel) font l'objet d'une opinion plus favorable que les autres catégories, avec près de 30 % des répondants se disant « satisfaits » et, dans quelques cas, « très satisfaits ».

GRAPHIQUE 3 • NIVEAU DE SATISFACTION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE POUR ACCÉLÉRER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET LA DÉCARBONATION DE L'ÉCONOMIE DU QUÉBEC (% des répondants)



Les catégories qui suscitent les opinions les moins favorables sont la cohérence de la réglementation entre différentes échelles gouvernementales (71 %), la réglementation entourant les secteurs économiques, dont l'industrie, le transport et les bâtiments (71 %), la prise en compte des GES et des autres externalités environnementales dans l'énergie dans la réglementation (71 %) et, enfin, la gestion de la demande et l'efficacité énergétique (68 %). D'autres éléments problématiques soulevés dans la catégorie « autres » comprennent le manque de planification intégrée des ressources, ainsi que le manque de transparence, de leadership et de cohérence dans la gouvernance de la réglementation de l'énergie.

Quelques répondants ont bonifié leurs réponses par des commentaires. On souligne que le prix du carbone est trop faible actuellement pour avoir un impact sur la consommation d'essence. On note également que les municipalités utilisent peu leurs pouvoirs réglementaires en matière d'environnement. Quant à la Régie de l'énergie, celle-ci n'intégrerait pas assez les préoccupations de transition énergétique dans ses décisions. Les cadres réglementaires devraient donc être revus afin de favoriser les nouvelles énergies et technologies propres, ainsi que les conditions de marché qui permettraient d'y avoir recours (ex., gestion de la demande en puissance pour l'électricité durant les périodes de pointe en hiver).

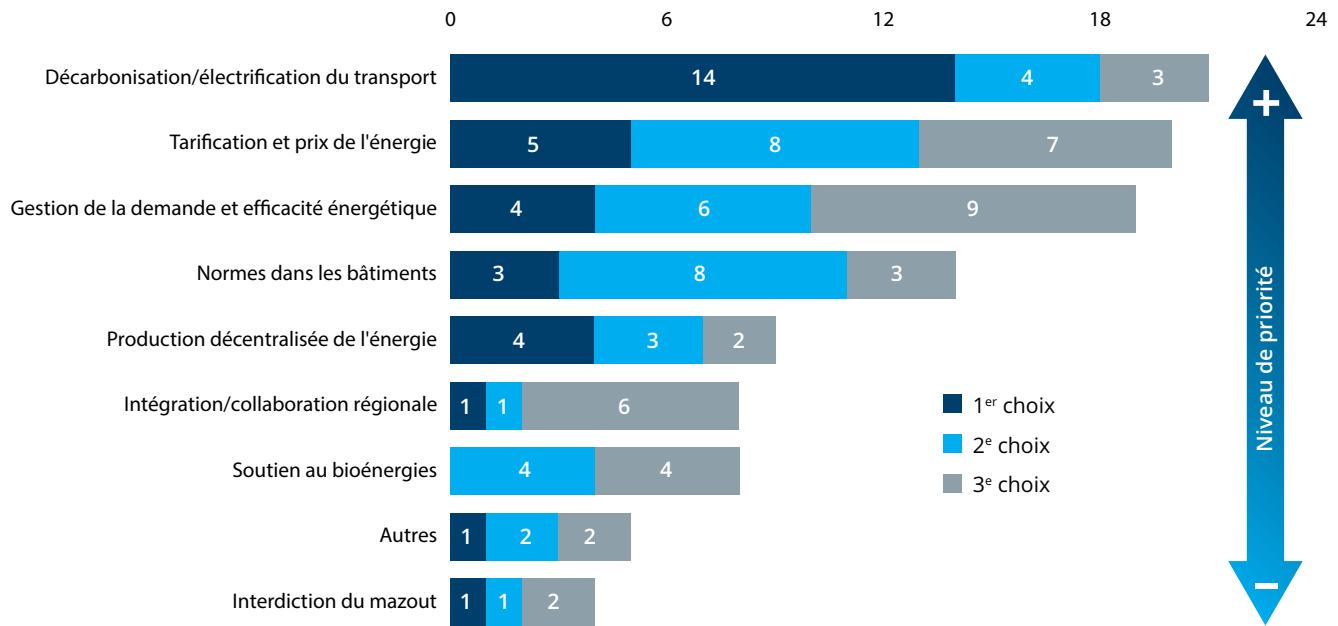
Un répondant explique son insatisfaction du fait que la réglementation ne va pas assez loin pour réduire véritablement les émissions de GES. Pour y arriver, il faudrait qu'elle encadre davantage l'étalement et le développement urbains (banlieues), les matériaux de construction à haute teneur en émissions de GES (ex., béton et asphalte) et plus largement les comportements propres à la société de consommation (ex., appareils, équipements, bâtiments, voitures, etc.). À l'heure actuelle, les directives ne seraient pas assez claires pour s'assurer que la transition énergétique prime dans le secteur de l'énergie et vise la consommation finale de l'énergie. Des compromis seraient trop souvent faits en faveur d'allègements réglementaires.

Thèmes à prioriser en réglementation : transport, tarification de l'énergie, efficacité énergétique et normes de bâtiments

Les participants du sondage étaient invités à indiquer trois à cinq thèmes à prioriser dans le cadre de l'atelier sur la réglementation de l'énergie. Parmi les thèmes identifiés, quatre se démarquent du lot, avec celui de la décarbonation et de l'électrification du transport en tête de peloton (voir graphique 4). Les thèmes de la tarification et de la gestion de la demande de l'énergie suivent de près. Or, comparativement au thème du transport, dont plusieurs l'identifiaient comme un premier choix, la répartition entre les trois rangs est plus équilibrée. Finalement, 14 répondants ont identifié le thème des normes dans les bâtiments comme étant prioritaire.

Le thème de l'interdiction du mazout était jugé le moins prioritaire parmi les répondants (4), possiblement parce que les tendances dans le marché sont déjà naturellement à la baisse et que le soutien aux alternatives induit indirectement la sortie du mazout. Le soutien aux bioénergies, l'intégration régionale des marchés énergétiques et la production décentralisée de l'énergie n'a figuré parmi les trois premiers choix que d'environ huit participants. Finalement, parmi des thèmes non recensés, des répondants ont ajouté : l'éco-rénovation, la dissuasion de l'étalement urbain, le manque d'ouverture du marché énergétique québécois, la revue de la régulation gouvernant Hydro-Québec et la planification intégrée des ressources, le soutien aux énergies renouvelables, l'« interdiction du gaz naturel / biocarburant ».

GRAPHIQUE 4 • THÈMES À PRIORISER DANS LE CADRE DE L'ATELIER SUR LA RÉGLEMENTATION DE L'ÉNERGIE, SELON LES RÉPONDANTS DU SONDAGE NUMÉRIQUE (nombre de répondants)



Forces, faiblesses, opportunités et menaces associées à la modernisation de la réglementation de l'énergie au Québec

Sur la question du diagnostic stratégique pour une réforme de la réglementation de l'énergie au Québec dans le contexte de la transition énergétique, les répondants ont fourni, d'une part, des forces et faiblesses et, d'autre part, des opportunités et menaces associées à une éventuelle modernisation. Les réponses ont été regroupées, sans attributions de hiérarchisation, dans un tableau (voir tableau 1). L'analyse permet d'identifier des facteurs internes et externes qui peuvent être favorables et défavorables à la réalisation d'une réforme dans le contexte québécois.

TABEAU 1. FORCES, FAIBLESSES, OPPORTUNITÉS ET MENACES ASSOCIÉES À UNE ÉVENTUELLE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION DE L'ÉNERGIE AU QUÉBEC

Source : Réponses fournies par les participants confirmés à l'atelier qui ont participé au sondage et synthétisées par les auteurs (éditées pour clarification)

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> • Contribue à des changements structurants et prévisibles dans les marchés; • Électricité propre abondante et importantes ressources naturelles en lien avec la transition énergétique; • Certaines réglementations survivent les cycles électoraux (ex., marché du carbone); • Modèle de gouvernance, structure centralisée et un écosystème d'acteurs dynamique et professionnel; • Conscientisation de la crise climatique dans la population; • Intervention gouvernementale mieux acceptée que dans d'autres juridictions; • Volonté commune des acteurs de contribuer à une transition énergétique positive pour l'ensemble la société; • Capacité d'accroître les signaux prix par une tarification dynamique de l'électricité pour limiter les impacts à la pointe; • Possibilité d'aligner la réglementation avec les objectifs du Plan pour une économie verte; • Forte capacité technique et expertise pour contribuer à l'élaboration de réformes réglementaires adaptées et efficaces au Québec. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les Québécois sont habitués à des faibles coûts de l'énergie; • Immobilisme d'Hydro-Québec et de la Régie de l'énergie; • Lenteur du changement des processus et cadres réglementaires; • Influence politique et idées préconçues de l'appareil politique sur les choix réglementaires; • Tendance à favoriser le statu quo du fait que le Québec se perçoit comme déjà « vert » en raison de son hydroélectricité; • Dépendance à l'automobile pour plusieurs régions en raison du manque d'alternatives et la faible densité de la population sur le territoire; • Climat nordique et besoins importants d'énergie pour le chauffage; • Fin éventuelle des surplus d'électricité; • Importance des revenus d'Hydro-Québec dans les finances gouvernementales; • Sujet complexe et maîtrisé par peu; • Protectionnisme des distributeurs habitués d'opérer en quasi-monopole; • Manque de concertation des principaux acteurs; • Tendance du gouvernement à favoriser l'intérêt privé (lobbysme) au détriment de l'intérêt public; • La concurrence internationale; • Manque de gestion intelligente de nos ressources (culture de gaspillage et de consommation). • Faible littératie du public sur ces questions (écart entre intention pour la décarbonisation et la compréhension de ce que cela implique). • Taille du marché québécois relativement petite.
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> • Faciliter l'atteinte des objectifs en transition énergétique et GES; • Développer de nouvelles filières de production d'énergies; • Intégrer davantage les infrastructures et marchés de l'énergie; • Envoyer un signal de volonté politique pour agir; • Améliorer la performance environnementale et la productivité de l'économie québécoise; • Réduire la demande de puissance en électricité; • Accélérer la décarbonation du parc de véhicules en resserrant rapidement les normes d'émissions des véhicules neufs; • Revoir le rôle des distributeurs afin de favoriser la transition énergétique; • Sensibiliser et mobiliser la société; • Optimiser l'injection et la consommation d'énergie aux endroits où c'est pertinent dans le réseau; • Stimuler des nouveaux secteurs de l'économie qui pourrait déboucher en exportation de savoir et de biens à l'international; • Redéfinir les rôles de la Régie de l'énergie pour lui donner les outils nécessaires pour prendre en considération d'autres éléments d'analyse que financiers dans ses décisions (ex., comparaison entre filières énergétiques, impact environnemental); • Améliorer l'accès à l'énergie pour tous; • Redéfinir la réglementation pour inclure des considérations de l'aménagement du territoire et des normes de construction; • Assurer une meilleure utilisation des ressources au bénéfice des consommateurs et de l'environnement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque d'acceptabilité sociale de changements réglementaires (ex., augmentation des tarifs) sans alternative pour éviter ces coûts; • Lenteur ou blocage au niveau gouvernemental; • Cycles électoraux et politiques; • Réaliser des réformes réglementaires en vase clos plutôt qu'en complémentarité les unes avec les autres; • Accoutumance de la clientèle aux incitatifs financiers (carotte/bâton); • Perte de compétitivité de secteurs industriels conventionnels; • Coût de faire « cavalier seul » dans un contexte nord-américain; • Perte d'indépendance et de flexibilité dans les processus de la Régie de l'énergie si la loi devient trop prescriptive; • Impacts disproportionnés sur les ménages à faible revenu; • Manque de données pour contrer les arguments des groupes réfractaires aux réformes; • Politisation de la tarification pour satisfaire des projets de développement de certaines filières énergétiques; • Possibilité d'engendrer des coûts économiques élevés; • Basculer vers des technologies ayant des impacts environnementaux élevés (ex., batteries électriques); • Complexité de la mise en œuvre de réformes, en ajoutant au lieu de remplacer; • Déséquilibre (iniquité) par rapport aux états voisins; • Délais souvent longs pour élaborer, approuver et promulguer des changements à la LRÉ; • S'éloigner des principes de tarification pour un monopole; • Réduction de l'implication des organismes ayant un statut d'intervenant et représentant l'intérêt public.

Conférences de cadrage

Les conférences de cadrage avaient pour objectif de fournir à l'ensemble des participants un état des lieux de l'expérience en matière de réglementation de l'énergie, ainsi que des études de cas, des opportunités et des défis pour atteindre les objectifs de transition énergétique et de décarbonation de l'économie. Ce partage d'informations permettait aux participants d'être mieux préparés pour les discussions en plénière.

En raison de la pandémie de la COVID-19, les conférences ont été organisées par visioconférence. Huit conférences ont été présentées aux participants au courant de la journée du 10 mars, avec certaines portant sur le volet 1 et d'autres sur le volet 2 de la réglementation. Afin que les personnes participantes s'approprient plus facilement leur contenu, ces conférences ont été scindées en trois parties, soit l'évolution de la réglementation de l'énergie au Québec, les défis de la réglementation dans le contexte de la transition énergétique, et l'approche de l'État de New York pour moderniser le cadre réglementaire de l'énergie. La section qui suit présente un sommaire des idées avancées par les huit conférenciers. Les présentations et enregistrements de ces panels sont disponibles en ligne¹¹.

Partie 1 | Évolution de la réglementation de l'énergie au Québec

En première partie de la conférence de cadrage, **Jocelin Dumas, président de la Régie de l'énergie**, a présenté dans le cadre du volet 1, les principales responsabilités de la Régie de l'énergie, son encadrement législatif et son évolution récente dans le contexte de la transition énergétique. Il souligne l'importance de l'article 5 de la loi constitutive de la Régie¹² qui balise la façon dont elle doit exercer ses compétences. Cet article stipule notamment que dans l'exercice de ses fonctions, la Régie 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 dans sa prise de décision. M. Dumas souscrit à l'idée d'une réglementation flexible et efficace comme élément de réussite de la transition énergétique. Dans ce contexte, il lui apparaît que le rôle traditionnel de la Régie comme conciliateur entre des intérêts différents demeure pertinent.

Pour clore sa présentation, M. Dumas a souligné que la Régie s'est dotée d'une nouvelle vision qui vise notamment à « contribuer » à la transition énergétique dans son plan stratégique 2020-2025. Pour ce faire, le cadre d'analyse utilisé par la Régie sera davantage adapté aux objectifs gouvernementaux en matière de transition énergétique et elle compte jouer un rôle plus actif pour animer la réflexion collective autour des grands enjeux énergétiques. C'est ainsi qu'elle organise un colloque sur la prise en compte des bénéfices non énergétiques dans la pratique réglementaire qui aura lieu en septembre 2021.

Dans le cadre du volet 2, **Geneviève Gauthier, directrice nationale chez Éconoler** a présenté un aperçu du contexte législatif canadien et québécois en matière de réglementation des bâtiments et des appareils. Elle souligne qu'au Québec, très peu de lois et règlements régissent la consommation d'énergie. Les gouvernements se privent donc d'outils permettant d'accélérer la transition énergétique et qui ont fait leurs preuves ailleurs. Elle a rappelé que la Loi constitutionnelle de 1982¹³ confère aux provinces la compétence exclusive en matière de

¹¹ Voir les capsules intitulées *Atelier sur la réglementation en énergie du Québec*, Panels 1, 2 et 3, www.youtube.com/user/HECEnergie

¹² Loi sur la Régie de l'énergie, <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/R-6.01>

¹³ Lois constitutionnelles de 1867 à 1982, <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/const/page-12.html#h-39>

conservation et gestion des ressources énergétiques. Ce cadre législatif donne ainsi la flexibilité aux provinces d'adapter la réglementation à leur contexte, mais ouvre la voie à différentes approches réglementaires à travers les marchés. Ce manque de cohérence créerait une barrière à l'innovation des marchés.

Selon Mme Gauthier, les pratiques et technologies évoluent plus rapidement que la réglementation en vigueur. Ce décalage donne lieu à une évolution segmentée du marché plutôt qu'une approche systémique. Finalement, la popularité des certifications environnementales volontaires dans l'environnement bâti suggère que les constructeurs, propriétaires et gestionnaires d'immeubles sont plus ouverts et disposés à un resserrement de la réglementation afin de niveler le marché.

Les présentations des conférenciers

Jocelin Dumas, 2021. *La Régie de l'énergie : un acteur de la transition énergétique*,
https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2021/03/1-DUMAS_PPT_10mars2021.pdf

Geneviève Gauthier, 2021. *Règlementation des bâtiments et des appareils*,
https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2021/03/2-GAUTHIER_PPT_10mars2021.pdf

Enregistrement de la conférence (partie 1) : www.youtube.com/watch?v=fjcs0uPOPS0

Partie 2 | Défis de la réglementation dans le contexte de la transition énergétique

La deuxième séance de la conférence avait pour objectifs de présenter des enjeux clés de la réglementation dans le contexte de la transition énergétique au Québec à travers des études de cas. Trois conférences portaient davantage sur la réglementation des marchés de la distribution de l'énergie (volet 1) et une autre sur celle des équipements, bâtiments ou véhicules (volet 2).

Dans le cadre du volet 1, **Pierre-Olivier Pineau, titulaire de la Chaire de gestion du secteur de l'énergie de HEC Montréal**, a dressé un portrait du rôle régional du Québec dans la transition énergétique. Autant le plan stratégique 2020-2024 d'Hydro-Québec que le Plan pour une économie verte 2030 (PEV) présentent l'hydroélectricité québécoise comme « la batterie verte du nord-est de l'Amérique ». Pour charger et décharger cette batterie, en lien avec les régions voisines et de manière rentable, il faudra toutefois qu'un modèle d'affaire soit présent et adopté par les différentes régions impliquées. Selon lui, un des enjeux principaux est la réglementation fondamentalement différente des secteurs de l'électricité du Québec et de ses voisins, ce qui les empêcherait d'opérer des cycles de charge-décharge de cette « batterie » de manière concertée, viable et profitable. Il conclut qu'une plus grande collaboration et concertation des secteurs électriques du nord-est sera nécessaire, à l'instar de ce que les pays Européens développent et de ce que les grandes institutions internationales recommandent (OCDE, Banque mondiale, Conseil mondial de l'énergie, Nations unies).

Toujours dans le volet 1, **Sylvain Audette, professeur invité au département de marketing de HEC Montréal**, a présenté les défis de la réglementation liés aux véhicules électriques (VÉ) et aux technologies décentralisées (TD). Selon lui, la tarification basée sur la consommation de kilowattheure (kWh) plutôt que la valeur réelle de la puissance selon la période d'usage représenterait un obstacle au déploiement de ces deux innovations. Ces défis sont d'autant plus compliqués que les promoteurs des VÉ et des TD ne s'entendent pas sur les prémisses de base pour favoriser une transition énergétique (voir tableau 2).

TABLEAU 2. PRÉMISSSES DE BASE CONFLICTUELLES POUR FAVORISER UNE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Prémisses des promoteurs des véhicules électriques (VÉ)	Prémisses des promoteurs des technologies décentralisées (TD)
<ul style="list-style-type: none"> • La recharge devrait toujours être moins chère que l'essence; • Les chargeurs VE doivent être des tarifs dédiés et sur des compteurs séparés; • Les tarifs devraient avoir des frais fixes peu élevés; • Les tarifs devraient être volumétriques jusqu'à l'arrivée à maturité du marché. 	<ul style="list-style-type: none"> • Des tarifs/prix selon l'emplacement géographique; • Des tarifs/prix dynamiques selon la période; • L'augmentation des frais fixes pour refléter la valeur réelle du stockage décentralisé; • Un tarif selon la capacité/puissance plutôt que la consommation.

Les solutions pour faire converger ces intérêts ne seront pas simples, selon lui, et exigeront probablement de poursuivre les efforts de réconciliation devant le tribunal de la Régie de l'énergie pour diversifier l'offre tarifaire actuelle. La tarification devra être adaptée aux besoins des différentes clientèles. Cette diversité d'options, qui impliquerait une responsabilité accrue des consommateurs (ou des éventuels « prosommateurs » (ou *prosumers*)) dans les choix ou comportements associés, donnera probablement lieu à un débat public sur l'acceptabilité sociale d'un transfert du risque historique du service public vers le consommateur d'énergie, ou encore l'inverse, selon les choix de société du Québec.

Pour mieux comprendre l'importance des normes et enjeux dans le secteur des bâtiments (volet 2), **Étienne St-Cyr, chef de l'Expertise énergétique chez Hydro-Québec**, a présenté un aperçu du taux d'adoption des technologies de chauffage des espaces dans le marché résidentiel. Selon ses analyses, on peut observer depuis 10 ans une baisse significative des nouveaux abonnements chez Hydro-Québec, pour des maisons individuelles au profit des abonnements dans les bâtiments multi-logements. En parallèle, la popularité des systèmes de chauffage décentralisés, le plus souvent à plinthes électriques non efficaces, se maintient ce qui restreint l'accès à l'efficacité énergétique centralisée. Au niveau des contrôles, on note une baisse surprenante du taux d'adoption des thermostats programmables. Pour inverser ces tendances, une nouvelle approche normative serait nécessaire, selon lui, comme l'installation obligatoire de thermostats communicants dans les nouvelles constructions, afin de faciliter l'adoption de la tarification incitative à la gestion de puissance. Une autre option consisterait à adopter une exigence réglementaire pour l'installation de conduits de ventilation à partir d'une certaine taille d'habitation pour optimiser l'utilisation d'une thermopompe dans un système centralisé. Ultiment, une future réglementation pourrait exiger que toute nouvelle construction résidentielle démontre la présence d'au moins une unité de chauffage efficace pour que le coefficient de performance annuel global de l'habitation soit supérieur à 1. Pour conclure, M. St-Cyr rappelait qu'en misant sur une approche réglementaire qui favorise à la fois les technologies et les équipements permettant une efficacité énergétique et une gestion optimale de la puissance, les nouvelles constructions seront mieux adaptées aux contraintes du réseau électrique dans le contexte de décarbonation.

Le dernier conférencier de cette séance, **Patrice Mangin, professeur au département de management et titulaire de la Chaire industrielle en développement de la bioéconomie/bioénergie régionale de l'UQTR**, a dressé un bilan des défis de la filière des bioénergies. Il souligne qu'il n'existe toujours pas de définition officielle et règlementée, à l'échelle tant provinciale que fédérale, des différentes énergies renouvelables à base de biomasse. La filière présente de nombreux défis, principalement d'un point de vue de la rentabilité en raison de la faible densité énergétique par unité de surface de production de la biomasse par rapport à d'autres sources d'énergie conventionnelles. La réglementation actuelle d'un seuil minimal de biocarburants, soit de 5 % d'ici 2025 et de 10 % d'ici 2030 pour le diesel renouvelable et 10 et 15% respectivement pour les essences renouvelables dont l'éthanol, sont importantes pour envoyer un signal aux marchés de même que faciliter l'utilisation des intrants agricoles et forestiers. Selon lui, plusieurs mesures, seraient importantes pour accélérer le déploiement de la filière, notamment :

- L'établissement de protocole de crédits compensatoires dédiés à la biométhanisation et à l'épandage;
- L'introduction des notions énergétiques dans les programmes et régimes forestiers au Québec, par exemple la standardisation de la notion de biomasse avec des politiques facilitant l'approvisionnement;
- L'obtention de crédits reliée à la collecte des résidus de coupe forestière considérée comme un premier traitement de remise en état des sols;
- L'augmentation de la taille d'écimage afin d'augmenter le potentiel de biomasse de résidus de coupe forestière tout en améliorant l'efficacité des scieries.

Pour conclure, M. Mangin propose d'élaborer une mécanique de révision du règlement de teneur minimale en fonction des nouveaux biocarburants disponibles, de leur réduction réelle en intensité carbone par rapports aux carburants fossiles, et de créer un zonage, actuellement inexistant, de bioraffinerie forestière et de standardiser davantage de mesures d'exemplarité de l'État avec des cibles d'utilisation de biocarburants par les flottes institutionnelles.

Les présentations des conférenciers

Pierre-Olivier Pineau, 2021. *Rôle régional du Québec dans la transition énergétique -batterie du nord-est*, https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2021/03/3-PINEAU_PPT_10mars2021.pdf

Sylvain Audette, 2021. *Véhicules électriques et technologies décentralisées - Défis de la réglementation dans le contexte de transition énergétique*, https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2021/03/4-AUDETTE_PPT_10mars2021.pdf

Étienne St-Cyr, 2021. *Normes et enjeux dans le secteur des bâtiments : Réflexions sur une approche réglementaire innovante*, https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2021/03/5-ST-CYR_PPT_10mars2021.pdf

Patrice Mangin, 2021. *La filière bioénergie : les défis d'une énergie renouvelable à base de biomasse*, https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2021/03/6-MANGIN_PPT_10mars2021.pdf

Enregistrement de la conférence (partie 2) : www.youtube.com/watch?v=4Y-h1Zzp-Y

Partie 3 | Modernisation du cadre réglementaire de l'énergie : l'exemple de New York

La dernière partie de la conférence de cadrage, portant sur le volet 1, avait pour objectif de donner un aperçu de l'approche adoptée par l'État de New York pour moderniser son cadre réglementaire. Le conférencier invité, **Richard Kaufmann, chercheur principal associé au Center for Global Energy Policy, Columbia School of International and Public Affairs**, était responsable de diriger l'initiative « *Reforming the Energy Vision* » (REV), dont l'objectif était de créer « un système énergétique plus propre, abordable, moderne et efficace à New York, grâce au développement accru des ressources énergétiques distribuées aussi appelées production décentralisée d'énergie, l'efficacité énergétique et le stockage sur batterie¹⁴. »

REV fait référence à un ensemble de mesures prises par l'État de New York pour revoir son système énergétique, en modifiant la structure réglementaire de l'énergie et en fournissant un soutien évolutif à la recherche, au

¹⁴ Alliance for a green energy, 2021. <http://allianceforagreeneconomy.org/content/reclaiming-energy-vision>

financement et au déploiement des énergies propres. M. Kaufmann explique que l'approche du REV, fondée sur une logique de marchés, vise à construire un réseau intelligent et plus propre. L'architecture du réseau actuel n'a pas été conçue pour les ressources énergétiques distribuées (RED) telles que l'énergie solaire, les piles à combustible ou les batteries, ni pour les énergies renouvelables intermittentes. Le réseau désuet est financièrement inefficace, comme le montre le faible taux moyen d'utilisation de la capacité à hauteur de 54 %, un chiffre qui contraste fortement avec un taux de 80 à 90 % d'autres industries à forte intensité de capital non réglementées. Dans cette perspective, la capacité de financer un réseau moderne, optimisé et donc plus performant s'améliorerait naturellement en raison d'une meilleure rentabilité.

Le REV comporte trois éléments clés. Premièrement, pour déterminer les zones du réseau où les RED ont une valeur pour tous les clients du réseau (et pas seulement pour les hôtes), le REV a établi une valeur pour les RED qui comprend plusieurs éléments, dont la valeur de localisation. Il s'agit d'un successeur de la politique de comptage net (*net metering*). Deuxièmement, le REV élargit les moyens par lesquels les services publics peuvent être rémunérés, en s'éloignant de la base tarifaire traditionnelle où la rémunération est liée au capital déployé. Dans le cadre du REV, les services publics sont incités financièrement à réduire les factures globales des clients et peuvent gagner une part des économies ou une rémunération basée sur la performance. Ce changement de rémunération reflète le nouveau rôle des services publics en tant qu'intégrateurs de systèmes. Troisièmement, le REV a restructuré les fonds d'énergie propre financés par les contribuables afin de créer une plus grande échelle dans les marchés concurrentiels.

En se concentrant davantage sur la réduction des coûts indirects tels que l'acquisition, le développement et le financement de la clientèle, cette politique permet d'obtenir un meilleur effet de levier sur les fonds publics que le financement de projets individuels. La création d'un marché concurrentiel plus robuste permet ainsi d'établir une boucle de rétroaction avec les services publics au fur et à mesure qu'ils construisent une plateforme informatique de base, de la même manière qu'Apple interagit avec les développeurs d'applications.

Pour clore cette séance, **Philippe Dunsky, président de Dunsky Énergie + Climat**, a développé un exposé sur les opportunités que présente une réforme réglementaire. Il rappelle l'importance de tenir compte des particularités du contexte québécois, notamment que l'importance de la taille d'Hydro-Québec, et son statut de société d'État, signifie qu'autant l'ouverture du marché de détail à la concurrence, que la réglementation incitative, ne sont pas réellement envisageables à court terme. Pour tenter de reproduire en partie les mêmes effets, il propose d'intégrer aux analyses économiques une évaluation plus détaillée de la valeur d'options énergétiques agissant du côté de la demande (efficacité énergétique, gestion de la pointe, solaire, stockage, etc.), en tenant en compte à la fois leur localisation géographique et leurs profils temporels. Pour permettre l'atteinte d'objectifs environnementaux et socioéconomiques, le nouveau cadre réglementaire doit être basé sur des indicateurs de performance qui incitent à obtenir des résultats et offrir suffisamment de flexibilité aux services publics pour innover et s'adapter de manière dynamique à la transition énergétique dans les marchés. Pour terminer, M. Dunsky soutient l'importance de briser l'approche réglementaire par filière énergétique (ex., en « silo » électricité-gaz naturel), afin de viser une approche plus optimale et globale pour décarboner le système énergétique québécois.

Les présentations des conférenciers

Richard Kaufmann, 2021. *REV: Reforming the Energy Vision - New York State's Policy to Remake the Grid*, https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2021/03/7-KAUFFMAN_PPT_10mars2021.pdf

Philippe Dunsky, 2021. *Market Regulation: Options & Opportunities for Québec*, https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2021/03/8-DUNSKY_PPT_10mars2021.pdf

Enregistrement de la conférence (partie 3) : www.youtube.com/watch?v=hjDHPzYU6AY

Résultats des tables rondes

La séance de remue-méninge, sous forme de tables rondes interactives, visait à recueillir des informations sur quatre thèmes : (1) l'identification des enjeux prioritaires de la réglementation de l'énergie dans le contexte de la transition énergétique; (2) les réformes à envisager et opportunités à saisir pour améliorer le cadre réglementaire; (3) les obstacles à la modernisation de la réglementation; et (4) les moyens pour favoriser la concertation et l'implication des parties prenantes dans un processus de modernisation. Les participants aux tables étaient également invités, en fin de parcours, à partager sur une base optionnelle d'autres préoccupations ou exemples de meilleures pratiques en matière réglementaire qui n'auraient pas été soulevés dans les quatre thèmes.

L'approche se voulait flexible, générale et complémentaire aux résultats du sondage¹⁵. On comptait au total quatre tables rondes virtuelles, dont deux étaient consacrées au volet 1 et deux au volet 2; chacune comptant une dizaine de personnes (voir l'annexe 1). L'équipe de recherche animait les tables et veillait à la prise de notes (voir la compilation des réponses détaillées à l'annexe 2). De leurs notes, les auteurs ont pu dégager des constats et pistes d'actions partagés par les membres d'une table, mais également des idées qui étaient communes aux réponses des différents groupes.

Pour assurer que la constitution des différentes tables respecte des critères de représentativité et de diversité des profils et des organisations, l'équipe de pilotage s'est assurée de la présence d'une pluralité de sensibilités, de points de vue et de préférences par rapport aux différentes dimensions d'appréciation de la réglementation de l'énergie. Ainsi, chacune des tables rassemblait des personnes participantes de divers milieux institutionnels (ex., universitaires, représentants gouvernementaux, municipaux, du privé et communautaire) et niveaux décisionnels. Afin de prendre part aux discussions dans les tables rondes où ils ont été assignés, les participants ont reçu une invitation par lien Zoom. Les tables, d'une durée d'une heure et demie, se sont tenues les 11 mars (tables 1 et 2; volet 1) et 12 mars (tables 3 et 4; volet 2).

Afin de s'assurer que le rapport final de l'atelier reflète les avis des participants et les présentations des conférenciers, une copie de ce rapport leur a été préalablement transmis pour commentaires.

Principaux enjeux de la réglementation de l'énergie

La majorité des répondants qui ont participé au sondage se disaient « peu satisfaits » des lois, règlements, décrets ou institutions qui encadrent le secteur de l'énergie au Québec dans le contexte de la transition énergétique (voir p. 5 du document Résultats du sondage numérique), tant pour le volet 1 que 2. La première question posée aux tables visait donc à mieux comprendre les sources de cette insatisfaction et à identifier les enjeux prioritaires à prendre en compte pour améliorer la réglementation dans le contexte de la transition énergétique et de la décarbonation de l'économie québécoise.

Les deux volets de la réglementation ont des particularités qui leur sont propres. Mais quelques enjeux transversaux sont ressortis des discussions. En premier lieu, il existe un paradoxe : le gouvernement fixe des objectifs environnementaux ambitieux, mais ne modernise pas son cadre réglementaire pour lui permettre d'atteindre ces objectifs.

Les participants des quatre tables identifiaient la **politisation des décisions en matière de réglementation de l'énergie**, de même que le **manque de leadership politique**, comme une source d'insatisfaction et un enjeu

¹⁵ Whitmore, J., 2021. *Résultats du sondage numérique*, Atelier sur la réglementation de l'énergie au Québec : quelles options pour accélérer la transition énergétique et la décarbonation, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, 3 mars 2021, https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2021/03/RESULTATS_SondageAtelierReg_final1.pdf

prioritaire à adresser. De façon générale, on note que peu de ressources gouvernementales sont consacrées à l'amélioration continue et stratégique des cadres réglementaires afin qu'ils soient cohérents et complémentaires aux autres mesures visant l'atteinte des objectifs de transition énergétique et décarbonation à l'horizon 2030. Il y aurait, selon les participants, une inertie chez les décideurs en raison d'un biais envers les programmes volontaires privilégiant la subvention comme outil d'intervention ou de soutien. La majorité des participants étaient donc d'avis qu'améliorer le cadre réglementaire nécessiterait une volonté politique pour établir une plus grande **indépendance du processus** de mise à jour du cadre règlementaire, ainsi que minimiser la possibilité de conflits d'intérêts entre les institutions réglementaires et les intérêts politique et privés (*lobbying*).

Les tables ont identifié également le **manque de transparence du processus réglementaire** et notamment l'accès aux données comme un enjeu, tant dans le contexte de la réglementation des marchés de l'énergie que de la performance des mesures réglementaires. Ces insuffisances ont des impacts sur l'atteinte d'objectifs de transformation des marchés et de promotion de l'innovation en ce qui a trait à la consommation énergétique des équipements, bâtiments et véhicules. Les données sont importantes pour effectuer des analyses de marchés, réaliser des recherches menant à des innovations et améliorer la prise de décisions sur les priorités en matière de réglementation.

La lenteur et la complexité du processus réglementaire, de même que le **manque d'objectif** et de **prévisibilité**, sont aussi des enjeux communs aux deux volets. Le manque de communication et l'absence d'une planification prévisible à long terme, qui assure l'évolution du cadre réglementaire dans une perspective de transition énergétique, nuiraient à l'acceptabilité lors de l'adoption de nouvelles règles par les acteurs économiques affectés. Un cadre plus prévisible pour réviser et resserrer les règlements et normes, tant pour les marchés de l'énergie que les appareils, les bâtiments et les véhicules, encourageraient plus d'investissements en innovation et en création de nouveaux marchés, puisque ces exigences établiraient un signal dans les marchés, ce qui susciterait une demande croissante pour des produits efficaces, des sources d'énergies propres ou des services innovants en gestion de l'énergie. Elle donnerait également le temps aux marchés et acteurs de planifier une stratégie d'affaires pour s'y ajuster.

Volet 1

Des enjeux prioritaires pour le volet 1 de la réglementation ont été identifiés par les tables 1 et 2. Celles-ci concernaient principalement la Régie de l'énergie et le rôle du gouvernement en tant que législateur.

Pour la Régie, la **difficulté de prendre en compte les impacts environnementaux et sociaux dans son processus décisionnel** a été identifiée comme un frein à l'innovation des marchés et à l'atteinte des cibles de transition énergétique et de décarbonation au Québec. Plusieurs facteurs expliqueraient cet enjeu, dont l'inadéquation entre son mandat, qui n'a pas évolué depuis plus de 20 ans et l'évolution des marchés dans le contexte de la transition énergétique. Autre facteur qui contribuerait à cette difficulté est la lecture trop rigide des articles de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (LRE) qui est davantage axée sur la recherche d'efficacité économique (plus bas prix) au détriment des objectifs environnementaux et sociaux. Il a été souligné que l'article 5 de la Loi permet à la Régie de prendre en compte ces objectifs¹⁶, mais que son interprétation était laissée à la discrétion des régisseurs. La rigidité de la Régie se manifeste aussi dans ses pratiques procédurales face à l'innovation dans les marchés, dont les changements de modèles d'affaires et l'émergence de la distribution décentralisée. Finalement, la perception d'un manque d'indépendance entre la Régie, le gouvernement et Hydro-Québec a été relevée comme une source d'insatisfaction. Malgré les processus de consultation, celle-ci se réduirait désormais à une formalité, avec les processus des causes tarifaires devenus un levier pour cumuler des gains politiques plutôt que rendre plus efficient les marchés et stimuler l'innovation.

¹⁶ LRÉ Art. 5 : « Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif. », <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/R-6.01>

En ce qui concerne le rôle du gouvernement, des enjeux de cohérence générale et de transparence dans les marchés ont été soulevés, surtout pour Hydro-Québec, dont il est l'unique actionnaire. Ces défis se traduisent concrètement dans la difficulté d'articuler les différentes politiques (dans le domaine énergétique et en particulier celui de la transition énergétique), mais aussi plus simplement dans l'accès aux données énergétiques. Une vision et une planification intégrées des ressources énergétiques semblent faire défaut au Québec, pour guider efficacement les acteurs, incluant la Régie, vers des objectifs. Certains participants ont noté que la réglementation actuelle se situe davantage à un niveau de « microgestion » des différentes filières, alors qu'elle devrait plutôt s'arrimer avec l'atteinte d'objectifs environnementaux et socioéconomiques.

Volet 2

Dans le cadre du deuxième volet, les deux tables ont soulevé comme enjeux **l'absence de processus d'évaluation de la performance et d'actualisation, sur une fréquence prévisible, des mesures réglementaires**. L'approche réglementaire actuelle des équipements, appareils, bâtiments et véhicules serait davantage axée sur les moyens que les objectifs¹⁷ (ex., consommation énergétique par mètre carré de surface de plancher, dans les bâtiments, ou quantité d'émissions de GES par 100 km parcouru pour les véhicules)¹⁸. De façon générale, une approche réglementaire basée sur des objectifs, établis en fonction des enjeux énergétiques prioritaires du Québec, laisserait aux acteurs visés le choix des moyens à prendre pour les atteindre. Le manque d'expertise et de ressources spécialisées est problématique, notamment au sein des organismes responsables de faire l'évaluation des réformes réglementaires nécessaires pour mieux aligner les exigences et les normes avec les objectifs de transition énergétique et de décarbonation. Finalement, certains jugeaient que les politiques gouvernementales d'approvisionnement responsable, incluant celles s'appliquant aux municipalités n'étaient pas assez exigeantes et utilisées comme leviers pour accélérer les transformations. Dans cette perspective, il faudrait « réglementer » les engagements de l'État en matière d'exemplarité.

IDENTIFICATION DES PRINCIPAUX ENJEUX LIÉS À LA RÉGLEMENTATION DE L'ÉNERGIE AU QUÉBEC :

- 1. Manque d'indépendance du processus de mise 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, de même que l'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.

Spécifique au volet 1, la **difficulté de la Régie à prendre en compte les impacts environnementaux et sociaux dans son processus décisionnel** a été identifiée comme un frein à l'innovation des marchés et à l'atteinte des cibles de transition énergétique et de décarbonation au Québec. Dans le cadre du volet 2, **l'absence de processus d'évaluation de la performance et d'actualisation, sur une fréquence prévisible, des mesures réglementaires** a été nommée comme un enjeu prioritaire à considérer.

¹⁷ Voir MEI, 2001. *La réglementation par objectifs*, propositions du Groupe de travail Justice – Secrétariat à l'allègement réglementaire, Conseil exécutif, gouvernement du Québec, www.economie.gouv.qc.ca/bibliotheques/rapports/allègement-reglementaire/la-reglementation-par-objectifs/

¹⁸ Note des auteurs : la nouvelle réglementation sur l'efficacité énergétique de 2020 du Québec, visant notamment les bâtiments commerciaux et institutionnels, intègre l'approche par objectifs en ciblant la réduction de la consommation d'énergie et en offrant différentes voies pour s'y conformer.

Réformes à envisager et opportunités à saisir

Au regard des enjeux prioritaires identifiés dans la section ci-dessus, les participants ont été invités à proposer des réformes pour améliorer la réglementation qui encadre le secteur de l'énergie, ainsi que les leviers qui permettraient d'accélérer la mise en œuvre de ces réformes. De façon générale, il y avait des divergences dans les réformes proposées entre les deux volets. Contrairement au volet 1, où le défi de la réglementation est de s'adapter à l'évolution des marchés de l'énergie dans une perspective d'efficacité économique, dans le cas du volet 2, il a été noté que le marché n'évolue pas toujours aussi rapidement que la réglementation, notamment dans les transports (ex., Loi VZE).

Volet 1

Dans le cadre des discussions sur la réforme de la réglementation des marchés de l'énergie, deux éléments ressortaient, soit l'importance 1) **d'intégrer explicitement les notions de transition énergétique dans la réglementation des marchés** afin de permettre plus d'innovations et (2) **d'axer la réglementation des marchés sur la performance mesurée par l'atteinte des objectifs de transition** plutôt que sur les moyens d'y arriver ou par la microgestion. Pour le premier point, il était suggéré d'ajouter à la LRÉ des articles plus explicites que l'article 5 qui mandate les Régisseurs à prendre en compte dans leur décision l'innovation visant les technologies et les marchés dans le contexte de la transition. À titre d'exemple, certains ont suggéré d'arrimer cette réforme avec celles en cours en Ontario et aux États-Unis (ex., *OEB Innovation Sandbox*¹⁹; *FERC Order no. 2222*²⁰). Sur le deuxième point, des participants soulignaient qu'une approche réglementaire basée la performance et des cibles évolutives accorderait plus de flexibilité et prévisibilité aux acteurs assujettis pour déterminer les meilleurs moyens permettant d'atteindre ces objectifs, dont ceux de carboneutralité en 2050. Pour y parvenir, il était suggéré que le gouvernement prévoit dans la LRÉ des périodes de révision automatiques de la réglementation (ex., tous les 5 ans) afin d'assurer sa pertinence selon l'évolution des marchés visés et sa compatibilité à long terme avec ces objectifs.

Les tables portant sur le volet 2 ont également reconnu la nécessité de **rendre les processus de participation plus inclusifs, indépendants et transparents**. Comme levier possible, il a été suggéré d'abolir le projet de loi 34²¹, qui retire à la Régie le pouvoir d'examiner les causes tarifaires du distributeur d'électricité, car cette Loi favoriserait une réglementation à la pièce plutôt qu'une planification intégrée des ressources.

Finalement, certains participants étaient d'avis qu'atteindre les objectifs de transition énergétique exigerait de **restructurer le marché de distribution de l'électricité** afin de le rendre plus proche du véritable rôle d'un service public en situation de monopole, plus ouvert à la concurrence et qui favorise les investissements en innovation des marchés. À titre d'exemples, il a été suggéré différentes mesures :

- Permettre l'autoproduction industrielle et la revente par la mise en place d'un marché en gros transparent, structuré et géré par un acteur indépendant (comparables aux IESO [*Independent Electricity System Operator*] nord-américains);
- Régionaliser Hydro-Québec Distribution pour tenir compte des particularités territoriales des MRC;

¹⁹ Ontario Energy Board, 2021. *OEB Innovation Sandbox*, site internet www.oeb.ca/_html/sandbox/index.php (consulté le 1 juin 2021).

²⁰ FERC, 2020. FERC Order No. 2222: *Fact Sheet*, 17 septembre 2020, www.ferc.gov/media/ferc-order-no-2222-fact-sheet

²¹ Assemblée Nationale du Québec, 2019. *Projet de loi no 34 visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*, première sessions, 42^e législature, www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2019C27F.PDF

- Moderniser la Loi sur Hydro-Québec²² et les sections associées de la Loi sur la Régie de l'énergie le cas échéant²³ pour introduire plus de concurrence, d'efficacité et d'innovation dans les marchés, en mettant, par exemple, Hydro Québec Production en concurrence avec d'autres producteurs;
- Élargir les modalités de financement des municipalités : par exemple dans le cas des projets de géothermie, les municipalités ne peuvent bénéficier de redevances comme c'est le cas pour la filière éolienne.

Volet 2

L'éventail des réformes proposées pour répondre aux enjeux de la réglementation des équipements, appareils, bâtiments et véhicules était plus large qu'au volet 1 étant donné les particularités propres aux différents segments. Néanmoins, certains points communs ont pu être identifiés. Comme pour le volet 1, les participants étaient d'avis que la réglementation devait être revue de manière à **favoriser la performance énergétique et environnementale** des bâtiments, industries ou véhicules plutôt que prescrire les moyens pour y arriver. Quelques propositions ont été formulées, notamment réglementer la gestion de l'énergie dans les grands bâtiments et industries selon des normes équivalentes à ISO 50001 ou en s'appuyant sur des analyses de cycle de vie et instaurer un système de cotation ou d'étiquetage de la consommation énergétique des bâtiments (ex., New York et France) et des véhicules afin de stimuler un marché de l'efficacité énergétique.

Il y avait également entente sur le besoin de **concevoir un cadre réglementaire qui serait davantage harmonisé, simplifié, flexible et prévisible pour les marchés**, tout en reconnaissant que certains secteurs présentaient plus de défis que d'autres. Par exemple, la mise à jour du code du bâtiment serait plus à la portée du gouvernement, à court terme, que resserrer les exigences en efficacité énergétique des appareils et véhicules qui tendent à suivre celles imposées par le gouvernement canadien, voire américain. Pour concevoir un tel cadre, les intervenants étaient d'avis qu'il faudrait mettre en place une gouvernance intégrée de la transition énergétique. Certains intervenants soulignaient que la structure et la gouvernance du cadre réglementaire actuel est confuse et éclatée, car plusieurs ministères et organismes sont impliqués dans la transition énergétique. Il était donc proposé de **créer un organisme indépendant pour faire l'évaluation des besoins en matière de réglementation et adopter une feuille de route avec une vision à long terme des réformes à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la transition énergétique** (ex., organisme comme Transition énergétique Québec ou l'Agence de l'efficacité énergétique). L'élaboration de cette approche doit impliquer différentes parties prenantes afin d'identifier les mesures prioritaires et les plus porteuses à adopter.

Finalement, il a été souligné par des intervenants que les réformes doivent **donner de la flexibilité aux municipalités d'expérimenter les nouvelles modalités réglementaires** par des projets-pilotes afin d'établir des preuves de succès et de limiter les risques d'échecs. Dans cette perspective, il a été recommandé que le gouvernement mette sur pied un programme pour les municipalités afin d'identifier des solutions pour arrimer les approches réglementaires entre les deux paliers, concevoir des modèles réglementaires qu'elles pourront adopter et adapter à leurs particularités territoriales (comme le gouvernement fédéral avec le code du bâtiment) et les accompagner dans leur démarche de mise en œuvre et de suivi (ex., *BC Energy Step Code*²⁴).

RÉFORMES POUR MODERNISER LA RÉGLEMENTATION EN ÉNERGIE :

4. Intégrer explicitement les notions de transition énergétique dans la réglementation de l'énergie afin de permettre plus d'innovation;

²² Loi sur Hydro-Québec, <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/H-5>

²³ Loi sur la Régie de l'énergie, <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/R-6.01>

²⁴ *Energy Step Code*, 2021. <https://energystepcode.ca/>

- 5. Axer la réglementation sur la performance mesurée par l'atteinte des objectifs de la transition**, plutôt que seulement sur la recherche d'efficacité économique ou les moyens d'y arriver, afin de laisser de la flexibilité dans les approches;
- 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.

Réformes spécifiques au 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;

Réforme spécifique au 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 à 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

Différents obstacles à la modernisation de la réglementation de l'énergie au Québec ont été identifiés par les participants. Tant pour le volet 1 que le volet 2, **l'absence d'une claire volonté politique de briser le statu quo pour mener la modernisation de la réglementation** apparaît comme le plus important obstacle. Cet obstacle serait attribuable, en partie, à un manque de connaissances, autant chez les décideurs que chez le public, en matière de réglementation dans le domaine de l'énergie. Le gouvernement serait donc plus souvent en mode réactif que proactif en matière réglementaire. Renforcer l'indépendance du processus d'élaboration des normes, en incluant une approche de mise à jour fixe (4-5 ans), assurerait une continuité du travail au-delà des cycles électoraux, même si le processus législatif est inévitablement politique.

Viennent ensuite différents obstacles : **l'acceptabilité sociale** (notamment d'une augmentation des prix de l'énergie ou de nouvelles réglementations contraignantes), **l'absence d'espaces d'innovation** (pour expérimenter à petite échelle, comme le modèle ontarien *SandBox*), le **manque de concurrence dans les marchés** et **d'encadrement global des différents marchés (énergie, appareils, bâtiments, véhicules, etc.)**.

Volet 1

Spécifique au volet 1, on note comme obstacle **l'ingérence gouvernementale et les conflits d'intérêts** du fait que les tarifs d'électricité sont souvent utilisés comme levier politique pour des projets de développement économique en région par l'entremise de la société d'État Hydro Québec. L'obligation d'Hydro-Québec de verser des dividendes au gouvernement est contradictoire avec plusieurs objectifs de la transition énergétique, notamment celui d'accroître l'efficacité énergétique qui est souvent perçue comme une perte de revenus. Cette dépendance du gouvernement aux dividendes (environ 3 milliards \$ par année) est un frein au changement.

Selon certains intervenants, il y aurait au Québec un continuum monopolistique à travers la chaîne de valeur du marché de l'électricité qui n'est pas favorable à une optimisation du réseau. Il était donc recommandé que la modernisation de l'encadrement réglementaire se fasse sur l'ensemble de la filière de l'électricité (production, transport, distribution) afin de favoriser la performance globale du système. Il y a potentiellement des rendements

élevés à ce niveau. La persistance du statu quo est liée à des intérêts contradictoires entre la Régie (tarifs contrôlés) et le gouvernement (dividendes reçus).

Finalement, le **faible prix de l'énergie** qui ne reflète pas sa vraie valeur marchande et environnementale est un obstacle à l'innovation et à la transition énergétique dans les marchés de l'énergie. Une approche qui tient compte des externalités dans la tarification doit être considérée.

Volet 2

Plusieurs obstacles ont été mis de l'avant dans le cadre des discussions du volet 2 (voir tableau 3), mais de l'ensemble des propositions qui ont été formulées, une tendance semble se dégager parmi les experts. **Le manque d'informations sur la réglementation** constitue un point de réflexion important du fait qu'il représente un défi pour la compréhension des marchés et la prise de décision. Ils ont été d'avis que les cadres législatif et réglementaire actuels n'étaient pas adaptés au déploiement de la transition énergétique (ex., code du bâtiment, normes pour véhicules, politiques d'aménagement du territoire, Loi sur la Régie de l'énergie). Il était donc recommandé que le **gouvernement mène en priorité 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. À partir de cet état des lieux, le gouvernement pourrait définir des objectifs et indicateurs d'application simple et clairs pour améliorer le suivi de la performance des mesures réglementaires, existantes ou à adopter, et élaborer une feuille de route prévisible sur l'horizon 2030-2040 avec flexibilité pour redresser au besoin la stratégie (ex., tous les trois ans). Ce diagnostic d'intervention permettrait également d'identifier et prévoir les risques associés à ces réformes de manière à établir une feuille de route pour accompagner les acteurs plus vulnérables et moins équipés (en ressources humaines, budgétaires et en temps) à la transition dans les marchés.

TABLEAU 3. SOMMAIRE DES PRINCIPAUX OBSTACLES À LA MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION DES ÉQUIPEMENTS, APPAREILS, BÂTIMENTS ET VÉHICULES (VOLET 2) DANS LE CONTEXTE QUÉBÉCOIS, IDENTIFIÉS PAR LES TABLES 3 ET 4 DE L'ATELIER.

Obstacles	Solutions possibles
Politisation de la réglementation et approche en silos des ministères et organismes dans le domaine de la transition	<ul style="list-style-type: none"> Établir un organisme indépendant responsable de concevoir la mise en œuvre d'une planification intégrée de la transition énergétique, dont l'analyse de marchés pour évaluer les besoins prioritaires en réglementation et en assurer le suivi.
Vision simpliste de la décarbonation des transports centrée sur l'électrification des transports	<ul style="list-style-type: none"> Mettre en œuvre une planification territoriale intégrée et envisager une réforme dans les règlements municipaux et dans la fiscalité municipale pour limiter l'étalement urbain et favoriser d'autres sources de revenu que la taxe foncière. Réformer la réglementation de la publicité des véhicules et plus largement la publicité qui est directement liée au financement des médias et des sports populaires.
Recours disproportionné aux mesures incitatives par rapport aux mesures fiscales et réglementaires	<ul style="list-style-type: none"> Démontrer et communiquer les bénéfices économiques des mesures réglementaires. Programmer l'échéance des mesures incitatives.
Acceptabilité sociale liée aux changements	<ul style="list-style-type: none"> Développer des mécanismes pour compenser les parties prenantes les plus affectées par l'adoption d'une réglementation et les accompagner dans la transition. Consulter davantage le milieu dans une démarche plus transparente des modifications anticipées avant d'adopter de nouvelles mesures réglementaires, communiquer les retombées et faire valoir les alternatives. Prévoir de manière la plus exhaustive les écueils de mise en œuvre, notamment : identifier les groupes négativement impactés; identifier les options de remplacement; rendre accessible les options et les mesures d'atténuation pour ces groupes; publiciser davantage les périodes d'examen public et de divulgation d'informations relatives au processus de révisions réglementaires.

PISTES D' ACTIONS POUR SURMONTER LES OBSTACLES À LA MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION :

10. **Manque d'indépendance => Renforcer le processus d'élaboration du cadre réglementaire par une approche prévisible de mises à jour** (ex., tous les quatre ans), afin de surmonter l'inertie politique et assurer une continuité du travail au-delà des cycles électoraux;
11. **Non-prise en compte d'aspects non-économiques => Établir une approche règlementaire qui tient compte davantage des externalités dans la tarification** afin de contrebalancer les faibles prix de l'énergie qui freinent la transition;
12. **Manque d'acceptabilité sociale des réformes réglementaires => Mieux communiquer**, avec une information adaptée et en offrant un accompagnement pour les groupes 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 et l'implication des parties prenantes

Au chapitre de la concertation et de l'implication des parties prenantes dans le processus de modernisation du cadre réglementaire de l'énergie, plusieurs participants, tant pour le volet 1 que 2, ont évoqué que les processus devaient être plus inclusifs, transparents et structurés pour prendre en compte certains représentants non traditionnels (ex., fabricants, municipalités, citoyens). À ce propos, il a été suggéré d'élargir, par exemple, les processus existants 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. Il y avait également un certain accord sur la nécessité de tenir des consultations périodiques pour faire le point sur l'état des lieux et des 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. Un bilan des options de mécanismes de consultation est présenté dans le tableau 4.

Certains ont souligné le besoin de pousser la recherche pour faciliter la compréhension, le suivi et l'élaboration de pistes d'amélioration pour moderniser la réglementation de l'énergie à travers la construction d'un **réseau d'experts**. D'autres propositions recommandent que ce réseau soit élargi à des **experts étrangers** afin de bénéficier des meilleures pratiques internationales. Finalement, **l'implication citoyenne** a été évoquée comme un levier important pour moderniser le cadre réglementaire. Une plus grande intégration de ces acteurs faciliterait l'acceptabilité sociale d'un renouvellement du cadre réglementaire auprès de différents segments de population (à titre d'exemple, voir l'approche consultative des Assemblées citoyennes en France).

TABLEAU 4. SOMMAIRES DES PARTIES PRENANTES À IMPLIQUER DANS LA MODERNISATION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE ET DE L'ÉVENTAIL DES MÉCANISMES DE CONSULTATION POUR AMÉLIORER LA CONCERTATION

Intervenants et parties prenantes à impliquer dans la modernisation	Éventail des mécanismes de consultation pour améliorer la concertation
Volet 1	
<ul style="list-style-type: none"> • Fabricants (ex., panneaux, moteurs, batteries, véhicules) • Producteurs de source d'énergie conventionnelle et émergente • Consommateurs (petits, moyens et grands) • Municipalités et villes (urbaines et en région) • Experts (chercheurs, consultants, universitaires) • Utilisateurs directs et indirects (ex., résidus de biomasse, GNR) • Distributeurs • Juristes experts dans l'application de la Loi sur la Régie de l'énergie 	<ul style="list-style-type: none"> • États généraux avec les acteurs de l'énergie pour aboutir à des propositions de réformes • Faire plus de sondages sur les questions énergétiques • Établir une Commission de développement durable au sein de la Régie de l'énergie qui publierait un rapport annuel visant les questions de transition énergétique • Tables d'experts sectoriels (ex., GNR, hydrogène, efficacité énergétique) qui regrouperaient différentes parties prenantes des milieux universitaire, privé, gouvernemental et communautaire. • Consultations périodiques avec les acteurs et les parties prenantes pour faire le suivi et la reddition de comptes de la réglementation en vigueur pour l'ajuster au besoin • Plateforme de discussions ouvertes à la Régie dont la structure pourrait s'inspirer des comités consultatifs de la RBQ • Mettre en place des comités consultatifs Régie-MERN qui traiteraient de tous les enjeux énergétiques dans le contexte de la transition
Volet 2	
<ul style="list-style-type: none"> • Fabricants d'équipements utilisés dans les bâtiments, les transports et les industries • Transporteurs (transport lourd) • Municipalités, dont petites et moyennes • Architectes et ingénieurs • Acteurs de la société civile • Fonctionnaires travaillant sur la réglementation • Experts en réglementation d'autres juridictions pour bénéficier du savoir-faire de meilleures pratiques d'ailleurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter une approche consultative semblable au PECC et modérée par un organisme indépendant. • Forum de citoyens avec un accès à des données pertinentes sur l'énergie et les GES • Établir un Réseau d'information et de recherche sur la réglementation énergétique, regroupant des acteurs et les parties prenantes pour faire le suivi du contexte réglementaire • Prévoir dans la Loi un cycle obligatoire de révision et de consultation des parties prenantes dans les processus réglementaires • Projets-pilotes et les task-forces seraient plus efficaces que les consultations grand public • S'inspirer du processus qui a conduit à l'élaboration de la feuille de route Québec Zén • Tables rondes ou groupes de travail ciblés (sectoriels, enjeux spécifiques) dont les comptes-rendus des travaux sont anonymisés ou présentés sous forme de synthèses

PISTES PRIORITAIRES POUR AMÉLIORER LA CONCERTATION ENTRE LES ACTEURS EN RÉGLEMENTATION DE L'ÉNERGIE

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.

Autres enjeux et meilleures pratiques

Le dernier thème évoqué dans le cadre des tables rondes visait à recueillir des exemples de bonnes pratiques en réglementation de l'énergie, ou d'autres enjeux qui n'avaient pas encore été abordés. Cette question était optionnelle et certaines tables ont manqué de temps pour traiter la question en profondeur. Des pistes concrètes ont toutefois été identifiées pour améliorer les processus réglementaires à court terme et ce, sans devoir modifier la Loi sur la Régie de l'énergie. Les points saillants qui sont ressortis des discussions sont résumés ci-dessous.

Volet 1

- **Imposer des délais pour l'étude des dossiers réglementaires** : S'inspirer de la Régie de l'énergie du Canada qui prévoit des échéances fixes dans sa Loi entre le dépôt d'une demande et une décision finale, pour certains types de décision.
- **Mettre en place des groupes d'accueil des innovations** : L'Ontario Energy Board en Ontario a prévu un espace innovation qui permet de mettre en œuvre des projets-pilotes qui sont exemptés des exigences normalement applicables aux activités conventionnelles, tout en demeurant soumis à un certain nombre de critères. Ce mode de fonctionnement à l'avantage de sécuriser le régulateur et de permettre une prise de risque contrôlée. La Régie de l'énergie pourrait s'inspirer de l'Ontario Energy Board pour établir un processus rapide (Sand Box) d'accueil des innovations (technologies, marchés, tarifs) qui cadrent mal avec les contextes réglementaires en vigueur.
- **Établir un processus de reconsidération ultime de décisions sans devoir faire la preuve d'un vice de fond** : Permettre un débat contradictoire et un meilleur équilibre, notamment le principe du « check and balance » tel qu'il est appliqué aux États-Unis. Ce n'est pas le cas actuellement au Québec.
- **Demander au personnel technique de la Régie de présenter une preuve dans les dossiers pour améliorer la transparence** : S'inspirer de l'OEB en Ontario. Les avis des experts de cet organisme qui servent de preuve pour appuyer les décisions des régisseurs sont rendus publics. Cela permet d'assurer une imputabilité des régisseurs dans leurs décisions.
- **Établir un « baromètre énergie »** pour suivre les perceptions, opinions et préoccupations des citoyens, politiciens, fonctionnaires, acteurs, chercheurs, et intervenants concernés par la transition énergétique et son déploiement.

Volet 2

- **Revue automatique de la réglementation** : Établir une institution pour pérenniser la revue automatique de l'amélioration de la réglementation (ex., norme AHSRAE, cycle de 4 ans). Cette institution aurait le mandat de communiquer les modifications apportées aux parties prenantes.
- **Cohérence entre les paliers gouvernementaux** : Introduire dans la réglementation du Québec des renvois vers la réglementation fédérale lorsque c'est pertinent. Une telle pratique a l'avantage de simplifier la révision et de faciliter l'harmonisation des règlements. Elle permet également d'alléger le fardeau réglementaire des acteurs visés.

Prise en compte de plusieurs enjeux spécifiques au Québec lors de l'harmonisation réglementaire.
L'efficacité énergétique et la réduction des émissions de GES ne vont pas toujours de pair, notamment dans les bâtiments au Québec.

Conclusion

Le gouvernement québécois s'est doté de cibles ambitieuses pour améliorer la performance environnementale de son économie, dont celles de réduire de 37,5 % ses émissions des GES et de 40 % de sa consommation de produits pétroliers d'ici 2030. En parallèle, il veut faire du Québec la « batterie du nord-est de l'Amérique » en y exportant davantage d'électricité décarbonée sur les marchés voisins. Une transformation profonde et rapide des marchés pour accélérer l'innovation dans les produits, les pratiques et les modèles d'affaire sera nécessaire pour atteindre ces objectifs. Pour y parvenir, le gouvernement devra avoir recours à une approche complémentaire à celles dans le PEV, axée sur la synergie entre la réglementation, l'écofiscalité et le soutien financier.

La réglementation est toutefois un sujet complexe qui souvent vise directement les entreprises et n'intéresse que très peu les consommateurs. Comme l'écofiscalité, elle fait face à des enjeux d'acceptabilité sociale et politique. Les individus y voient parfois une atteinte à leur liberté et les entreprises, un obstacle à leur rentabilité et à leur compétitivité. Pour les décideurs, les processus d'adoption ou de mises à jour de la réglementation peuvent être complexes et de longue durée au-delà des cycles électoraux. Ces défis influencent la volonté politique à amorcer des réformes, de même que le rythme de déploiement de mesures plus contraignantes qui permettraient d'orienter les marchés vers les objectifs de la transition énergétique.

De ce point de vue, les réformes réglementaires représentent donc un défi majeur, parce que d'une part, les intérêts sont très concentrés parmi certains acteurs, d'autre part, il y a une tendance naturelle à l'inertie qui favorise le maintien du statu quo. Le contexte de la transition énergétique appelle cependant à réaliser des changements importants dans les systèmes énergétiques, autant dans les principes qui encadrent la distribution de l'énergie que dans ceux qui s'appliquent aux équipements, appareils, véhicules et bâtiments. Il devient fondamental de faire évoluer la réglementation, de même que les autres outils et moyens complémentaires, pour soutenir le mieux possible les efforts de cette transition énergétique.

Le présent rapport vise à alimenter la réflexion sur cette évolution réglementaire en résumant les points de vue et idées de différents acteurs du secteur de l'énergie, en apportant des éléments généraux sur le contexte réglementaire et en synthétisant les faits saillants des discussions qui ont eu lieu lors de l'atelier. La consultation et le dialogue permettront de construire des institutions et un cadre réglementaire plus adaptés à une économie verte et carboneutre. Il est urgent d'agir.

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, de même que rassembler des acteurs clés pouvant être mobilisés pour appuyer le gouvernement dans une démarche vers la mise en œuvre de telles actions. Le rapport pourrait donc servir de point de départ pour l'élaboration d'une feuille de route permettant de réformer le cadre réglementaire en vue de le faire converger avec les objectifs du PEV.

Annexe 1 | Liste des participants aux tables rondes

Par ordre alphabétique

Audette, Sylvain (*animateur, table 1*)

Professeur invité, Département de marketing
HEC Montréal

Barnabé, Simon

Professeur agrégé, Département de chimie, biochimie et physique
Cotitulaire de la Chaire de recherche sur la bioéconomie/
bioénergie régionale
Université du Québec à Trois-Rivières

Bergeron, Francis (*observateur*)

Conseiller - Direction d'audit
Bureau du Commissaire au développement durable
Vérificateur général du Québec

Bilodeau, Jérôme

Directeur par intérim, Division des bâtiments et de l'industrie
Office de l'efficacité énergétique
Ressources naturelles Canada

Bossé, Nicolas

Vice-président principal, Stratégie et Initiatives de croissance
Évolugen

Bouchet, Christophe

Consultant, Stratégies énergétiques

Bourke, Philippe

Président
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Breton, Rebecca (*observatrice*)

Analyste en modélisation, direction générale
des affaires stratégiques
MERN

Brisson, Nathalie

Coordonnatrice à la réglementation et architecte – experte
en réglementation du bâtiment et efficacité énergétique
Régie du bâtiment du Québec

Chabot-Pettigrew, Maude

Économiste, direction générale des opérations
et de l'innovation
MERN

Christie, Darren

Économiste en chef
Régie de l'énergie du Canada

Cissé, Ismaël

Économiste, Direction générale des affaires stratégiques
MERN

Cosgrove, Emmanuel

Directeur général
Écohabitation

Hébert, David

Conseiller en politiques de développement des bioénergies
MERN

Krolik, Christophe

Professeur de droit
Université Laval

Langevin, David

Économiste, Direction de la modélisation, de l'analyse
économique et des impacts climatiques
Ministère des Finances

Lessard, Nathalie

Architecte
Régie du bâtiment du Québec

Mangin, Patrice

Professeur, Département de management
Directeur de l'Institut d'innovations en écomatériaux,
écoproduits, écoénergies
Université du Québec à Trois-Rivières

Méthot, Suzann

Directrice
Alliance Switch

Moreau, Nicole

Analyste, Énergie
GRAME

Moreau, Vincent

Vice-président exécutif
ÉCOTHEC Québec

Patreau, Valérie

Conseillère d'arrondissement et Présidente de la
Commission sur l'eau, l'environnement, le développement
durable et les grands parcs
Ville de Montréal

Payeur, Mathieu

Directeur, Direction des stratégies énergétiques
MERN

Pépin-Ross, Alexandre

Chef de marché National – Solaire
WSP

Pineau, Pierre-Olivier (*animateur, table 2*)

Professeur titulaire, Chaire de gestion du secteur de l'énergie
HEC Montréal

Pouliot, Vincent

Chef de service, marché du carbone et efficacité énergétique
Énergir

Ribaux, Sidney

Directeur, Bureau de la transition écologique
Ville de Montréal

Dallaire, Caroline

Directrice, Réglementation et tarification
Énergir

De Tilly, Viviane

Analyste-économiste, politiques et réglementation en matière
d'énergie
Union des consommateurs

Doyon, Francisco

Conseiller – Développement GNV
Énergir

Doyon, Philippe

Économiste, Direction des grands projets et
de la réglementation
MERN

Dunsky, Philippe

Président
Dunsky Énergie

Dy, Norbert

Analyste – Énergies renouvelables
AQPER

Émond, François (*observateur*)

Régisseur
Régie de l'énergie du Québec

Finet, Jean-Pierre

Analyste en régulation économique de l'énergie
Regroupement des organismes environnementaux en énergie

Forget, Marc-André

Président-directeur général
Ossiaco

Gauthier, Geneviève

Directrice nationale
Éconoler

Geca, Delija

Conseillère, Stratégies tarifaires et coûts
Hydro-Québec TransÉnergie

Grenier, Julie (*observatrice*)

Conseillère - Direction d'audit
Bureau du Commissaire au développement durable
Vérificateur général du Québec

Hall, Valérie

Conseillère, Affaires publiques et gouvernementales – Canada
Énergie Valero

Roy, Pierre

Conseiller en politiques énergétiques
MERN

Harvey, Jacques

Président
J Harvey et Associés consultants

Séguin, Charles

Professeur, Département des sciences économiques
UQAM

St-Cyr, Étienne

Chef Expertise éNergétique
Hydro-Québec

Tabaichount, Billal

Coordonnateur
GRAME

Thibault, Louis-Philippe

Conseiller en efficacité énergétique, direction générale
des affaires stratégiques
MERN

Trahan, Jean-Benoit

Directeur général
Gazifère

Tremblay-Racicot, Fanny

Professeure adjointe, administration municipale et régionale
École nationale d'administration publique

Webster, Alain

Professeur titulaire, Département d'économique
Université de Sherbrooke

Viviani, Marco

Vice-président, Développement stratégique
Communauto

Voisin, Marion (*observatrice*)

Conseillère affaires stratégiques et mobilisation citoyenne
MERN

Whitmore, Johanne (*animatrice, tables 3 et 4*)

Chercheuse principale, Chaire de gestion du secteur
de l'énergie
HEC Montréal

Annexe 2 | Compilation des réponses détaillées des tables rondes

Dans le cadre de l'atelier interactif, sous forme de tables rondes, chaque table devait répondre à cinq questions prédéfinies par les organisateurs, dont la cinquième était optionnelle. Les tables 1 et 2 portaient sur le volet 1 de la réglementation, tandis que les tables 3 et 4 s'intéressaient au volet 2. La section suivante résume les réponses notées pour chacune des tables par les animateurs et preneurs de notes.

Identification des enjeux prioritaires

Question 1. *La majorité des répondants au sondage se disent « peu satisfaits » des lois, règlements, décrets ou institutions qui encadrent le secteur de l'énergie au Québec dans le contexte de la transition énergétique. Quelles sont les principales sources de cette insatisfaction ? Quels enjeux de la réglementation de l'énergie sont les plus importants à prendre en compte pour réussir la transition ?*

Volet 1

TABLE 1

Le mandat et la Loi sur la Régie de l'énergie ne reflètent pas l'évolution des marchés énergétiques dans le contexte de la transition énergétique.

- La dernière réforme majeure date de 1997 ce qui limite l'innovation dans les marchés de l'énergie.

L'absence de prise en compte des impacts environnementaux et sociaux dans les décisions de la Régie est un frein à l'innovation des marchés et à l'atteinte des cibles de GES du Québec.

- Besoin de concilier impacts économiques, environnementaux et sociaux dans la Loi et la prise de décision de la Régie.
- L'article 5 de la Loi est interprété généralement sous l'angle strictement économique. Or, des risques et des coûts seront inéluctablement associés à l'innovation technologique ou de marché dans le contexte de la transition énergétique.
- Absence de plan intégré de la ressource.

Lenteur des processus procéduraux et absence de prévisibilité dans la réglementation.

- Les délais pour intégrer les innovations dans les marchés de l'énergie à la réglementation sont trop longs et le gouvernement n'anticipe pas adéquatement les réformes nécessaires à mettre en œuvre pour accélérer la transition énergétique. Aversion au risque nuit à l'innovation.

Immobilisme et manque d'incitatif à l'innovation de la Régie de l'énergie en raison du manque d'ouverture et de connaissance des nouveautés dans les marchés.

Manque de transparence et de cohérence de la réglementation.

- L'état actuel implique un effort de différents acteurs pour interpréter le sens des règlements et lois (ex., GNR et débat entre la Régie, les distributeurs et les intervenants sur l'inclusion des GES dans l'évaluation du Plan directeur de TEQ).
- *Incohérence dans la mise en œuvre de la réglementation* : La production de l'électricité est semi-réglémentée avec la fixation des prix de l'électricité patrimoniale (HQP), d'une part, et les processus d'appels d'offre pour les distributeurs combiné à un monopole du transport (HQT), d'autre part.
- *Incohérence politique du gouvernement dans ses orientations en transition énergétique* (ex., positionnement ambigu sur le projet GNL Québec et l'exploitation des hydrocarbures).

Indépendance politique limitée de la Régie de l'énergie.

- Malgré le processus de consultation, celui-ci semble se réduire plus souvent à une simple formalité. Les processus de cause tarifaire et de réforme ont tendance à être biaisés par les intérêts privés (lobbying) et politiques.

TABLE 2

Manque de transparence dans les marchés énergétiques et d'accès aux données au Québec.

- Le Québec est l'un des marchés les plus fermés en Amérique du Nord. Il y a un manque d'information et de données pour la compréhension et la prise de décision dans le contexte de la transition énergétique. Paradoxe : on trouve plus d'information sur le marché québécois auprès des autres instances réglementaires dans les juridictions voisines du Québec qu'au Québec même.

Manque de prise en compte de la transition énergétique dans la Loi sur la Régie de l'énergie et manque de cohérence entre objectif de transition et réglementation.

- La réglementation actuelle est axée sur la recherche d'efficacité économique (plus bas prix) au détriment des enjeux sociaux et environnementaux. La loi permet de prendre en compte ces enjeux, mais leur considération et interprétation est laissée à la discrétion des Régisseurs.
- La réglementation actuelle se situe à un niveau de « microgestion » des approches concernant différentes filières, alors qu'elle devrait plutôt viser à s'arrimer avec l'atteinte d'objectif de transition énergétique et de décarbonation.
- Le gouvernement fixe des objectifs ambitieux, mais ne modernise pas son cadre réglementaire pour permettre d'atteindre ces objectifs

Manque de vision globale et de planification intégrée et dynamique.

- Le plan d'approvisionnement est séparé des besoins d'investissement des distributeurs. C'est un encadrement des dossiers à la pièce qui ne permet pas une flexibilité dans l'optimisation du réseau et notamment dans la gestion de la demande de puissance.
- Ce morcellement du processus réglementaire crée beaucoup d'inefficacité. Il y aurait en fait le besoin d'un plan intégré de ressources, mais le processus est morcelé au Québec entre différents distributeurs.
- Manque de vision intégrée : des objectifs globaux de la transition, des secteurs (production, transport, distribution), entre les secteurs (électricité – gaz naturel).

Inadéquation du cadre réglementaire actuel par rapport à l'innovation.

- La réglementation ne correspond pas aux changements de modèle d'affaires. Elle ne permet pas de prendre en compte adéquatement la distribution décentralisée de ressources.
- En étant focalisé sur l'efficacité économique (coûts le plus bas), elle ne laisse pas suffisamment de place à la R&D et donc à l'innovation.
- Le manque de concurrence, le marché fermé et le manque d'ouverture du marché québécois freine l'innovation. Le système « hybride » fait que le Québec n'a ni les avantages d'un marché public, ni ceux d'un marché privé.
- Signal prix trop faible pour permettre l'entrée compétitive d'énergie émergente et de meilleures pratiques en gestion de l'énergie. La tarification doit évoluer en cohérence avec les objectifs de la transition énergétique.
- Attention : L'impact des ajustements tarifaires (gestion de puissance) ont un effet à court terme, mais qui s'effrite à long terme, les choix d'équipements étant déjà faits. La tarification modulée ne pourra fonctionner que si on donne des alternatives aux usagers.

Conflits d'intérêts.

- La tarification est devenue un levier pour cumuler des gains politiques
- Pas assez d'indépendance entre le Gouvernement, la Régie de l'énergie et Hydro-Québec
- Processus de réforme de la réglementation est à risque de politisation

Volet 2

TABLE 3

Politisation des décisions dans le domaine de la réglementation de l'énergie

- Il y a un écart entre les intentions et les actions/résultats. Les acteurs s'entendent sur les actions mais il y a une récupération politique des intentions.
- On se trouve face à un paradoxe. On reproche à l'État une ingérence qui entraîne une politisation et dans le même temps, on lui reproche de ne pas assez intervenir. Le gouvernement a un rôle fondamental pour définir les orientations du marché pour internaliser les coûts environnementaux dans le contexte de la transition.
- Priorité accordée à la réalisation de promesses électorales plutôt que de réforme des systèmes, même si elles vont à l'encontre des objectifs de la transition.

Acceptabilité sociale et résistance culturelle au changement

- Dans le cas du transport
- Peu de mobilisation citoyenne

Déséquilibre dans l'approche réglementaire qui est axée sur les contraintes plutôt que sur les objectifs et la performance

- La réglementation est trop prescriptive et spécifique sur les moyens, plutôt que sur les objectifs et résultats (ex., consommation énergétique par m² de plancher; émissions par 100km de parcours).

Manque de compétences et compréhension au niveau des organismes réglementaires

- Ex., le manque d'expertise en transport au niveau de l'État;
- Manque d'expertise interne pour faire l'évaluation des réformes nécessaires pour aligner la réglementation avec les objectifs de transition et décarbonation, et mettre en œuvre l'innovation
- Littéracie énergétique faible chez les décideurs et les citoyens

Manque d'ambition au niveau de l'exemplarité de l'État

- Les politiques gouvernementales d'approvisionnement responsable ne pas assez exigeantes et utilisés comme leviers pour accélérer les transformations. Il n'y a pas assez d'obligations pour les municipalités.
- Inscrire dans la Loi les engagements de l'État en matière d'exemplarité.

Lent, lourdeur et complexité des processus législatifs

TABLE 4

Lent, lourdeur et complexité des processus législatifs

- Le Québec serait passé des premiers aux derniers - pour faire les mises à jour de la réglementation en efficacité énergétique

Manque d'objectif, de prévisibilité et de communication de la réglementation

- Il y a un manque de vision et d'une planification à long terme pour l'évolution de la réglementation ce qui entraîne un manque de prévisibilité dans l'adoption de la réglementation pour les acteurs économiques affectés
 - Un environnement réglementaire plus prévisible encouragerait la R&D et l'innovation car les exigences réglementaires créeraient une demande dans les marchés pour des produits ou nouvelles approches plus efficaces et vertes
- De façon générale, la communication sur les normes par le gouvernement est déficiente.
- Communication manquante sur les normes gouvernementales dans les marchés, ce qui ne permet pas aux acteurs de planifier une stratégie d'affaires pour s'adapter.
- Il y a un manque d'accompagnement du marché à travers la formation des professionnels ou l'information sur la prise en compte de la disponibilité des technologies.
- Besoin d'un règlement pour réviser et resserrer les normes à une fréquence régulière, ex., tous les 5 ans

Absence d'un processus d'évaluation de la réglementation et de cohérence dans l'approche

- Pas suffisamment de benchmarking (calibrage) ou de comparaison entre juridictions en matière de réglementation énergétique et de réduction des GES
- Lacunes dans les indicateurs de performance énergétique et environnementale.
- Pas de prise en compte de l'énergie et des GES liés aux matériaux pour les bâtiments, autrement dit « l'énergie intrinsèque ». L'enjeu est similaire pour les infrastructures routières et les transports.
- Besoin d'une approche qui tient compte de l'ACV des GES

Absence de volonté politique de réglementer et politisation des enjeux réglementaires

- Communication manquante sur les normes gouvernementales dans les marchés
- Inertie en raison du parti pris et biais politique vers l'utilisation de subvention et l'électrification
- Peu de ressources et de moyens sont accordés aux outils réglementaires. Il y a une préférence des décideurs pour les programmes volontaires.
- On note également une absence de signal sur la cotation énergétique, un outil visant les bâtiments existants.
- Influence du lobbying freine l'adoption et la mise à jour réglementaire

Manque de transparence au niveau gouvernemental pour l'accès aux données

- Données importantes pour effectuer des analyses de marchés, l'évaluation de la performance des mesures réglementaires sur le marché et le développement d'innovation.
- Besoin d'analyse de marchés pour améliorer la prise de décision des priorités en matière de réglementation

Faiblesse de la capacité à développer de nouveaux secteurs industriels.

- Le Québec est beaucoup plus une économie de ressources naturelles qu'une économie de transformation. Il y a un enjeu de capacités ou de savoir-faire **Réformes réglementaires à envisager**

• • •

Question 2. Prenant en compte les principaux enjeux dans la question 1, quelles réformes envisageriez-vous pour améliorer la réglementation qui encadre le secteur de l'énergie au Québec dans le contexte de la transition énergétique? Quels leviers/opportunités permettraient d'accélérer la mise en œuvre de ces réformes?

Volet 1

TABLE 1

Moderniser la réglementation et la Loi actuelles pour y inclure explicitement la transition énergétique et faire place à l'innovation.

- **Levier :** Ajouter à la LRÉ des articles qui mandate les Régisseurs à prendre en compte dans leur décision l'innovation technologique et des marchés dans le contexte de la transition. S'arrimer avec les réformes des cadres réglementaires en cours aux États-Unis (Ex., Sandbox; Order 2222) qui font de la place aux innovations technologiques en même temps que de l'espace dans le marché classique.

Favoriser l'indépendance des organismes réglementaires pour dépolitiser les débats en énergie et permettre un encadrement du secteur sur des bases plus objectives.

- **Levier :** abolir le projet de loi 34 qui retire à la régie le pouvoir d'examiner les causes tarifaires du distributeur d'électricité. Cette Loi favorise une réglementation à la pièce plutôt qu'une planification intégrée des ressources. Revoir la loi 44 et instaurer des mesures incitatives à long terme aux monopoles

Modifier l'approche réglementaire en fixant des cibles et des objectifs aux acteurs tout leur donnant la flexibilité de déterminer les meilleures méthodes pour atteindre ces objectifs.

- **Levier :** Favoriser une réglementation incitative basée sur la performance et des cibles évolutives. Cela aurait

l'avantage d'améliorer l'efficacité globale, notamment dans le secteur de l'électricité en augmentant le facteur d'utilisation du réseau, et d'offrir plus de prévisibilité et de flexibilité aux acteurs visés.

Élargir le champ d'application des politiques publiques qui ont des interactions avec le domaine de l'énergie pour favoriser une plus grande cohérence de la réglementation.

- **Levier** : Prévoir dans le régime forestier ou dans d'autres politiques les enjeux énergétiques et inclure les nouvelles formes d'énergie dans le périmètre réglementaire.
- Dans le contexte du développement des bioénergies, les résidus forestiers appartiennent aux gouvernements (terres publiques), mais ils ne sont pas traités dans le régime forestier.

Élargir et rendre plus inclusif et démocratique le processus de consultation du secteur de l'énergie.

- Ceci permettrait d'équilibrer l'influence des lobbyistes, et de faire valoir les perspectives et besoins des clients finaux, comme les fabricants manufacturiers (ex., moteurs).
- La causalité des coûts a été également abordée. Dans le cas du GNR, ce serait cette crainte qui a mené au choix de l'achat volontaire plutôt qu'à une répartition des coûts sur l'ensemble des usagers par l'intermédiaire du tarif du gaz.

TABLE 2

Réforme : Amender la réglementation afin qu'elle soit axée sur la performance vers l'atteinte d'objectifs de transition, d'optimisation et de décarbonation du système énergétique

- Définir la performance sur la base d'objectifs futurs qui tiennent compte d'autres valeurs que l'efficacité économique (ex., environnementale, sociale, géographique, temporelle)
- Mettre en place des incitatifs qui nous rapprocheraient le plus des marchés concurrentiels (par ex. prise en compte la valeur économique de la résilience du réseau dans les analyses coûts-bénéfices).
- Revoir la Loi sur HQ pour modifier les règles relatives au bloc patrimonial
- Le mode actuel de tarification du bloc patrimonial permet des profits plus élevés que le niveau optimal. Le prix du bloc (d'un niveau inférieur par ex. 15 kWh) devrait être chargé au niveau de la prise-client. Cela améliorerait la transparence et les incitatifs à la performance pour le producteur.
- Inclure des cibles contraignantes en efficacité énergétique (pour l'instant, les cibles sont très faibles, et il y a seulement des obligations pour des dépôts de plan par les distributeurs.
- Permettre plus choix pour les consommateurs (ne pas imposer des solutions)
- Développer des plateformes d'échanges hors-Régie pour résoudre les enjeux en dehors du cadre administratif de la Régie (et de sa lenteur/lourdeur)

Levier : insatisfaction avec la réglementation actuelle + latitude que la Régie de l'énergie possède déjà dans la prise en compte du développement durable

Réforme : Restructurer le marché de la distribution de l'électricité afin de le rendre plus compétitif et innovant

- Permettre l'autoproduction industrielle et la revente par la mise en place d'un marché en gros transparent, structuré et géré par un acteur indépendant (comparables aux IESO nord-américains). Cela favoriserait une vision intégrée.

- Régionaliser (décentraliser) HQD pour tenir compte des spécificités des régions et profiter des innovations. Ces divisions régionales pourraient devenir la propriété des MRC.
- Rouvrir la Loi sur HQ pour introduire plus de concurrence dans les marchés énergétiques. Si un projet est plus de 5 MW, la production serait vendue à HQ, mais si moins, alors pourrait être vendu à des indépendants. Plus de 50 MW, appartenir à HQ (impossible de faire ce que Alcan a fait par le passé). Mettrait en concurrence HQP avec d'autres acteurs et améliorerait l'efficacité.

Levier : Des réformes pourraient être motivées par la perspective de convaincre nos voisins de commercer davantage avec le Québec (ce qui est un objectif du gouvernement du QC et de HQ) + encourager l'innovation et l'investissement en énergie renouvelable

Réforme : Rendre automatique la révision des réglementations afin d'améliorer leur clarté, leur cohérence et leur prévisibilité

- Prévoir dans la Loi des périodes de révisions pour toute réglementation en vigueur
- S'assurer de la compatibilité à long terme (carbonneutralité en 2050) de l'évolution des marchés énergétiques actuels
- Préciser les intentions gouvernementales liées à une réglementation par un décret d'intention ou de « préoccupations ».
 - (Dans plusieurs cas, que ce soit l'article 5 de la Loi sur la Régie de l'énergie (prise en compte des objectifs des politiques énergétiques) ou le règlement sur le GNR, la formulation vague conduit à des interprétations qui entraînent des effets non désirés. Dans le cas du GNR, il y a un risque d'absence de livraison réelle.)

Levier : cohérence avec nos engagements, rentabilité (si on prend en compte les externalités)

Volet 2

TABLE 3

Réforme : Mettre en place une gouvernance intégrée de la transition énergétique

- La structure et la gouvernance est confuse et éclatée. Plusieurs MO sont impliqués dans la transition énergétique. Il serait pertinent de rassembler toutes les initiatives.
- Créer un organisme indépendant pour la mise en œuvre de la transition énergétique et pour améliorer les recommandations en matière de réglementation (Ex., organisme comme TEQ ou l'AEE)

Réforme : Moderniser les principales réglementations (code du bâtiment et exigences en efficacité énergétique des appareils et des véhicules)

- Dans le domaine de la réglementation des appareils, en raison de la position géographique du Québec, il serait indiqué de s'harmoniser avec les États-Unis.
- Leviers :
 - Acceptabilité sociale pour l'action contre les changements climatiques
 - Changement d'administration américaine, donc peut prévoir un resserrement des réglementations américaines en efficacité énergétique

Réforme : réaliser une transition de la consommation en augmentant la durée de vie des équipements

- Imposer la rénovation des bâtiments existants
- Diagnostic de la performance énergétique
- Limiter l'obsolescence programmée par la réglementation (voir proposition UdeS).

Réforme : Améliorer l'information du consommateur sur la performance énergétique des produits

- Rendre l'obligatoire l'étiquetage de la consommation de carburant pour les véhicules
- Encadrer la publicité sur les voitures énergivores, comme pour les cigarettes
 - Cela inclut l'information sur les caractéristiques des véhicules quant à l'utilisation de l'électricité. Il serait pertinent d'informer les consommateurs par exemple que la publicité des véhicules représente 10 % de leur prix.
- Divulgarion obligatoire de l'EE des bâtiment (ex., Ont).
- Cotation énergétique pour les bâtiments existants dans cette catégorie.
 - Certification et étiquetage obligatoire pour l'économie d'énergie des logements (ex., NY) pour établir un marché de l'efficacité énergétique
- Publier les bénéfices, gains et retombées de la réglementation

Réforme : Simplifier, moderniser et arrimer l'approche réglementaire selon les objectifs visés à l'horizon 2030

- La réglementation doit être orientée vers les résultats environnementaux globaux (Outcome-based regulation). Il faut donc la concevoir par rapport à des objectifs globaux plutôt que des aspects détaillés.
- L'idée de loi-cadre comme celle sur l'équilibre budgétaire a été émise. On revient ici avec l'idée de réglementation incitative. L'objectif est de rendre la réglementation plus flexible et plus claire.
- La réglementation est un incitatif structurel, mais complémentaire à d'autres mesures pour transformer les marchés (ex., mesures écofiscales et incitatives, formations de la main-d'œuvre, économie circulaire). Elle n'est pas une panacée.
- Assurer une flexibilité réglementaire pour permettre l'innovation et une adaptation progressive des marchés
- Faire le suivi du respect et de la conformité des règlements

Adopter une stratégie nationale et une réglementation sur l'aménagement du territoire pour cadrer le milieu bâti dans une perspective de mobilité durable

- Réaliser un balisage des réglementations et lois ayant un impact sur l'aménagement

TABLE 4

Réforme : Adopter une programmation pluriannuelle (feuille de route) avec une vision à long terme sur les objectifs de la réglementation et les étapes de sa réalisation

- L'approche doit être cohérente avec les objectifs de la transition s'appuyant sur l'identification de mesures prioritaires et les plus porteuses à adopter pour les atteindre
- L'élaboration de cette programmation doit impliquer différentes parties prenantes

- Ces changements doivent donner la flexibilité aux municipalités d'expérimenter certaines de ces nouvelles modalités comme des projets-pilotes permettant d'établir des preuves de succès et de limiter les risques d'échecs.

Réforme : Améliorer l'efficacité des marchés énergétiques (distribution et produits)

- Levier : Ouvrir les marchés énergétiques pour permettre la production décentralisée d'électricité (changer la réglementation pour limiter le monopole d'Hydro-Québec)
- Levier : Améliorer la disponibilité et l'accès en informations et en données sur les technologies et les marchés.
 - Ce levier a été identifié comme une obligation gouvernementale.

Réforme : Concevoir une réglementation harmonisée, flexible, efficace et prévisible

- Levier : Élaborer des « steps codes » qui annoncent une trajectoire de cibles progressives pour les prochaines années, plutôt que des cibles à une échéance fixe qui induisent des ruptures, pour permettre aux acteurs de s'adapter.
- Levier : Le gouvernement provincial pourrait établir un programme pour les municipalités afin d'identifier des solutions pour arrimer les approches réglementaires entre les deux paliers, concevoir des modèles réglementaires qu'elles pourront adopter et adapter à leur particularité territoriale (comme le fédéral avec le code du bâtiment) et les accompagner dans leur démarche de mise en œuvre et de suivi
- Levier : Élargir les modalités de financement des municipalités
 - Dans le contexte des projets de géothermie, les municipalités ne peuvent bénéficier de redevances comme c'est le cas pour la filière éolienne.

Réforme : Adopter une réglementation visant la performance énergétique des bâtiments et des industries

- Levier : réglementer la gestion de l'énergie dans les grands bâtiments et l'industrie (équivalence à la norme ISO 50001)
- Levier : Adopter des normes visant les équipements industriels alimentés par des carburants pétroliers (ex. mines, foresterie, construction)
- Instaurer un système de cotation de la consommation énergétique des bâtiments (ex., France, NY)

Réforme : Mettre en œuvre des politiques durables de transports et d'aménagement du territoire

- Levier : Utiliser des instruments économiques, tels que la fiscalité et l'écofiscalité pour la gestion de la demande en transports et pour limiter l'étalement urbain
 - L'utilisation de l'écofiscalité ainsi que l'imposition de redevances de développement au niveau municipal ont été proposés.
- Levier : Adopter des modifications législatives pour obliger tous les ministères et organismes et les entreprises à adopter des programmes de navettage pour leurs employés

Réforme : Renforcer la cohérence entre les cibles et les normes

- Levier : Utiliser de façon systématique les analyses de cycle de vie et améliorer la transparence [Mentionné en réponse à la question 1]
 - La prise en compte de l'énergie d'opération et de l'énergie intrinsèque dans les exigences a été citée.

Réforme : Développer de nouvelles compétences au sein des OBNL en matière de propositions de politiques publiques

- Levier : proposer des directives internes au gouvernement dans le domaine de la transition énergétique.
 - Ce processus de création de politiques publiques est plus courant aux États-Unis.

• • •

Obstacles à surmonter

Question 3. *Quels sont les principaux obstacles à une modernisation de la réglementation en énergie au Québec, qu'ils soient de nature politique, économique, sociale ou autre. Comment peut-on les surmonter ?*

Volet 1

TABLE 1

Ingérence gouvernementale et manque de volonté politique dans l'encadrement du secteur de l'énergie

- Cet obstacle est attribuable selon plusieurs personnes participantes à un manque de connaissances des décideurs qui sont rarement des experts dans le domaine énergétique. Besoin d'améliorer les connaissances des décideurs en matière d'enjeux énergétiques (ministres, députés).
- Les tarifs d'électricité ne devraient pas servir de levier politique pour des projets de développement économique via HQ. Faut ajouter un coût d'équilibrage.

Acceptabilité sociale pour différents enjeux énergétiques

- Améliorer les stratégies de communications des institutions crédibles

Manque de concurrence et responsabilité du risque de l'innovation

- Pour accélérer la transition énergétique, il faudra avoir plus de marge pour prendre des risques économiques d'innovation par l'entremise de projets pilotes
- Rémunérer le risque en fonction de son coût réel? Établir la valeur du risque, si plus élevé que le modèle classique
- Établir les rôles des services énergétiques publics (Fortement réglementés) vs privés (Moins réglementés) dans une transition progressive du secteur

Manque d'encadrement global du secteur énergétique

- L'encadrement devrait se faire sur l'ensemble de la filière de l'électricité et favoriser la performance du système.
- Il y aurait au Québec un continuum monopolistique à travers la chaîne de valeur qui n'est pas favorable à une optimisation du réseau.

- Il y a potentiellement des rendements élevés à ce niveau. Cet état de fait est lié à des intérêts contradictoires entre la Régie (tarifs contrôlés) et le gouvernement (dividendes reçus).
- Il y aurait d'autres vides ou lacunes réglementaires (ex. Hilo s'apparente à de l'approvisionnement, mais n'est pas encadré comme tel)

Perception de l'efficacité énergétique comme une perte de revenu par les distributeurs d'énergie

TABLE 2

Inertie et manque de volonté politique des décideurs

- Conflit d'intérêts au niveau gouvernemental
- L'obligation de verser des dividendes au gouvernement est contradictoire avec plusieurs autres objectifs. Plusieurs attentes s'expriment envers HQ, celles de société d'État, celles de distributeur et celles de société privée.
- Dépendance du gouvernement aux dividendes (environ 3G\$/année) est un frein au changement, tout comme la dimension politique des décisions énergétiques
- Acceptabilité sociale et manque de connaissance des enjeux énergétiques, autant chez les décideurs que dans le public
- Manque de vision et de cohérence du gouvernement pour diriger la transition
- Enjeux trop souvent ramenés au niveau individuel, alors qu'il y a des dimensions systémiques plus grande
- Au niveau industriel et des grands acteurs économiques il pourrait y avoir des solutions plus accessibles.

Absence d'un dispositif d'expérimentation réglementaire

- Permettre de l'« expérimentation réglementaire » (sur le modèle ontarien de la « sandbox ») où des expériences peuvent être testées à petites échelles
- Les directives de la Régie pour les programmes en efficacité des distributeurs doivent prendre en compte l'innovation

Faible prix de l'énergie qui ne reflète pas le vrai cout de l'énergie et ne favorise pas l'innovation

- Solution : prendre en compte les externalités dans la tarification

Volet 2

TABLE 3

Obstacle : Vision simpliste de la décarbonisation des transports

- L'électrification des transports est perçue comme la panacée. Il n'y a pas de perspective holistique ou de planification territoriale intégrée.
- Stratégies/solutions : envisager d'une réforme de la taxe foncières des municipalités qui entraîne l'étalement urbain

Obstacle : risques et défis liés aux nouvelles possibilités dans les marchés énergétiques

- Ces risques sont des obstacles au changement.
 - Contraintes de finances publiques en ce qui concerne la décarbonisation des transports (pertes de revenus de la taxe sur l'essence)
 - Le cas particulier de la production décentralisée et son corollaire pour une société d'État comme HQ devant l'enjeu de la « spirale de la mort » a été cité.
- Stratégies/solutions :
 - Établir une feuille de route pour accompagner la transition dans les marchés plus vulnérables à la réglementation
 - Prendre en compte les perdants dans les réformes à mettre en œuvre pour limiter l'opposition (« syndrome des gilets jaunes »)
 - Réformer la publicité des véhicules et plus largement la publicité qui est directement liée au financement des médias et des sports populaires (hockey)

Obstacle : Les silos dans le domaine de la transition énergétique

- Les MO travaillent en silos. Le plan directeur était un exercice pertinent à cet égard. C'était un « début de planification intégrée ».
- Stratégies/solutions : Établir un organisme indépendant responsable de mettre en œuvre une planification intégrée et d'en assurer le suivi

Obstacle : Manque de connaissance des enjeux énergétiques

- Stratégies/solutions : Éducation des personnes connexes sur les questions énergétiques.
 - Ex., les décideurs et les employés des organisations impliquées (distributeurs, ministères, entreprises, etc.) qui ne sont pas experts ou directement impliqués dans les dossiers de la réglementation énergétique.

Obstacle : Insuffisance de l'enseignement et de la recherche sur les aspects de la demande énergétique

- Les universités sont plutôt focalisées sur les aspects d'offre énergétique et de technologies.

TABLE 4

Manque de volonté politique et politisation de la réglementation de l'énergie

- En partie dû au manque de connaissances des questions énergétiques par les élus provinciaux et l'influence du lobbying. Gouvernement est surtout en mode réactif plutôt de proactif en matière réglementaire.
- Renforcer l'indépendance du processus d'élaboration des normes même si le processus législatif est inévitablement politique afin d'assurer une continuité du travail d'amélioration de la réglementation au-delà des cycles électoraux et des changements de gouvernement
- Développer une approche neutre et périodique (4-5 ans) de mise à jour de la réglementation
- Recréer une agence indépendante pour concerter la mise en œuvre de la transition énergétique et l'analyse de marchés pour évaluer les besoins prioritaires en réglementation pour accélérer l'atteinte d'objectifs

Déséquilibre au niveau des efforts entre les mesures incitatives (programmes volontaires, subventions) et la réglementation

- Les ressources consacrées aux mesures incitatives seraient disproportionnées par rapport à l'utilisation de mesures fiscales et réglementaires. Un nouvel équilibre devrait être trouvé selon plusieurs personnes participantes.
- Il y aurait une fixation sur le fardeau administratif de la réglementation plutôt que sur ses bénéfices qui le plus souvent ne sont pas suffisamment pris en compte et valorisés.
- Stratégies/solutions : Démontrer et communiquer les bénéfices économiques des mesures réglementaires.
- Proposition non consensuelle de solution : Programmer l'échéance des mesures incitatives

Acceptabilité sociale

- Développer des mécanismes pour compenser les parties prenantes les plus affectés par l'adoption d'une réglementation et les accompagner dans la transition
- Consulter avant d'adopter de nouvelles mesures réglementaires, communiquer les retombées et faire valoir les alternatives
- Prévoir les écueils de mise en œuvre, notamment :
 - Identifier les groupes négativement impactés
 - Identifier les options de remplacement
 - Rendre accessible les options et les mesures d'atténuation pour ces groupes

Rareté de l'information ou manque de données pour la compréhension des marchés

- Réaliser un état des lieux sur la réglementation pertinente à la transition et la décarbonation dans le contexte québécois afin de dresser un diagnostic d'intervention
 - Feuille de route prévisible sur l'horizon des 10-15 prochaines années avec flexibilité pour adapter la stratégie (ex., tous les 3-5 ans)
 - Définir des objectifs et indicateurs clairs pour améliorer le suivi de la performance des mesures adoptées

Divergence des objectifs entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral

- La différence de contexte énergétique du Québec par rapport à plusieurs provinces canadiennes (ex. énergie renouvelable dans les bâtiments) implique des priorités différentes dans la réglementation.

Identification des moyens pour améliorer la concertation des acteurs

• • •

Question 4. *Quelles parties prenantes devraient participer à l'élaboration des réformes identifiées à la question 2 et comment devrait-on procéder pour les impliquer ? Quels moyens de consultation ou de concertation envisageriez-vous ?*

Volet 1

TABLE 1

Intervenants clés dans les chaînes de valeur de l'énergie :

- Fabricants (panneaux, moteurs, batteries, véhicules)
- Producteurs de source d'énergie conventionnelle et émergente
- Consommateurs (petits, moyens et grands)
- Municipalités et villes (urbaines et en région)
- Experts : Chercheurs, consultants, universitaires
- Utilisateurs, directs, indirects (ex., GNR)

Solutions et mécanismes et autres recommandations :

- Plus de concertations entre les acteurs universitaires donneraient plus de poids à leurs recommandations
- Consultations périodiques avec les acteurs et les parties prenantes pour faire le suivi et la reddition de comptes de la réglementation en vigueur pour l'ajuster au besoin
- États généraux avec les acteurs de l'énergie pour aboutir à des propositions de réformes
- Faire plus de sondages sur les questions énergétiques
- Attirer l'attention sur les enjeux énergétiques dans le débat politique, les médias et lors des échéances électorales
- Démocratiser et rendre accessible le processus de la Régie qui semble plutôt fermé. Suggestion : mettre en place une commission de développement durable en son sein qui publierait un rapport annuel visant les questions de transition énergétique
- Passer par des réseaux d'experts sectoriels (ex., GNR, H2, EE) qui regrouperaient différentes parties prenantes des milieux universitaire, privé, gouvernemental et communautaire.

TABLE 2

Parties prenantes

- Plus d'experts comme ceux participant à l'atelier
- Distributeurs
- Intervenants auprès de la Régie
- Juristes experts dans l'application de la Loi sur la Régie de l'énergie : seront à même de soulever les problèmes.

Mécanismes de consultation possibles

- Une plateforme de discussion ouvertes et franches (sans réserve organisationnelle – il faut que tous aient le droit de parler) a été très fortement indiquée. Le format est à définir :
- S'inspirer des comités consultatifs de la RBQ dans le contexte de la réglementation des bâtiments
- Privilégier comme mécanisme un forum permanent pour les débats contradictoires. Le tribunal administratif devrait être utilisé en dernier recours.

- Mettre en place des comités consultatifs Régie-MERN qui traiteraient de tous les enjeux énergétiques
- Créer le poste de commissaire à la réglementation énergétique qui publierait un rapport annuel
- Besoin de travailler avec les juristes lors de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires pour s'assurer de leur clarté.
- Tables de concertation sur lesquelles la Régie siègerait comme partie prenante afin qu'elle puisse sortir de son cadre et participer à titre d'experte
- Créer un « Energy Tsar » comme à NY. L'exemple new-yorkais montre que l'approche top-down peut être nécessaire pour faire des changements majeurs. La consultation n'est pas une étape incontournable pour une modernisation de la réglementation.

Volet 2

TABLE 3

Parties prenantes

- Fabricants d'appareils
- Transporteurs (transport lourd)
- Citoyens : sont à impliquer davantage dans ce processus.
- Municipalités, dont petites et moyennes

Mécanismes de concertations

- Adopter une approche consultative semblable au PECC et modérée par un organisme indépendant.
- Assurer d'ajouter les citoyens au processus
- Besoin de données pour appuyer les discussions (ex., conférence de cadrage de TEQ)
- Forum de citoyens avec un accès à des données pertinentes sur l'énergie et les GES (ex., forum publicitaire en France)
- Mettre en place un réseau d'information et de recherche sur la réglementation énergétique, regroupant des acteurs et les parties prenantes pour faire le suivi du contexte réglementaire
- Prévoir dans la Loi un cycle obligatoire de révision et de consultation des parties prenantes dans les processus réglementaires

TABLE 4

Parties prenantes

- Architectes
- Ingénieurs
- Fabricants d'équipements utilisés dans les bâtiments, les transports et les industries
- Acteurs de la société civile
- Représentants de la fonction publique travaillant sur la réglementation
- Experts en réglementation d'autres juridictions pour bénéficier du savoir-faire de meilleures pratiques d'ailleurs

Mécanismes de concertations

- Formule du présent atelier à répliquer avec des représentants de la société civile
- Projets-pilotes et les task-forces seraient plus efficaces que les consultations grand public qui cherchent à bâtir l'adhésion de la population
- S'inspirer du processus qui a conduit à l'élaboration de la feuille de route *Québec Zén*
- Imposer dans la loi l'obligation de consulter.
- Tables-rondes ou groupes de travail ciblés (sectoriels, enjeux spécifiques) dont les comptes-rendus des travaux sont anonymisés ou présentés sous forme de synthèses

Autres enjeux ou meilleures pratiques



Question 5 (optionnelle). *Quels autres enjeux ou exemples de bonnes pratiques en réglementation de l'énergie devrait-on prendre en considération ?*

Volet 1

TABLE 1

Réformes proposées sur le délai des décisions réglementaires : S'inspirer de la Régie de l'énergie du Canada qui prévoit des échéances fixes dans sa Loi entre le dépôt d'une demande et une décision finale, pour certains types de décisions.

- **Accorder plus de place à l'innovation** : L'OEB en Ontario a prévu un espace innovation qui permet de mettre en œuvre des projets-pilotes qui sont exemptés des exigences mais restent soumis à un certain nombre de critères. Ce mode de fonctionnement à l'avance de sécuriser le régulateur et de permettre une prise de risque contrôlée. Une communication adéquate doit être faite à ce sujet.
 - S'inspirer de l'Ontario Energy Board pour établir un processus rapide (Sand Box) d'accueil des innovations (Techno, Marché, Tarifs) qui cadrent mal aux contextes réglementaires en vigueur.
- **Réformes proposées pour la procédure au niveau des organismes réglementaires** : Permettre un débat contradictoire et un meilleur équilibre, notamment le principe du « check and balance » tel qu'il est appliqué aux États-Unis. Ce n'est pas le cas actuellement au Québec
- **Améliorer la transparence du processus** : S'inspirer de l'OEB en Ontario. Les avis des experts de cet organisme qui servent de preuve pour appuyer les décisions des régisseurs sont rendus publics. Cela permet assure une imputabilité des régisseurs dans leurs décisions.
 - S'inspirer de pratiques courantes ailleurs (OEB) pour forcer le dépôt d'une preuve par le personnel technique de l'organisme de réglementation indépendante des régisseurs
 - S'inspirer de la FERC qui aurait en place un mécanisme de reconsidération de certaines décisions sans devoir obligatoirement trouver une faille majeure dans une décision dite irrévocable

- **Établir un « baromètre énergie »** pour suivre les perceptions et enjeux des citoyens, politiciens, fonctionnaires, acteurs, chercheurs, et intervenants concernés par la transition énergétique et son déploiement.

TABLE 2

Aucune réponse en raison de manque de temps.

Volet 2

TABLE 3

S'inspirer de l'approche de consultation citoyenne utilisée en France : Assemblées citoyennes

- Établir une institution pour pérenniser la revue automatique de l'amélioration de la réglementation (ex., norme AHSRAE cycle de 4 ans)
- Norme sur les véhicules lourds
- Introduire dans la réglementation du Québec des renvois vers la réglementation fédérale lorsque c'est pertinent : Déjà appliqués par certaines provinces dans le domaine des bâtiments et des appareils ainsi que par le Québec en partie dans le domaine de la réglementation des appareils.
- Une telle pratique a l'avantage de simplifier la révision et de faciliter l'harmonisation des règlements. Elle permet également d'alléger le fardeau réglementaire des acteurs visés.

TABLE 4

Prise en compte de plusieurs enjeux spécifiques au Québec lors de l'harmonisation réglementaire (ex. bâtiments) : L'efficacité énergétique et la réduction de GES ne vont pas toujours de pair, notamment dans les bâtiments résidentiels au Québec.