

DOCUMENT D'INFORMATION

TITRE : Décret concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard de la mise en œuvre d'une solution favorisant la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le chauffage des bâtiments par l'intermédiaire de la conversion à la biénergie électricité – gaz naturel

1- Contexte

Le 16 novembre 2020, le gouvernement du Québec a lancé le Plan pour une économie verte 2030 (PEV) et son Plan de mise en œuvre 2021-2026 (PMO 2021-2026). Le PEV et le PMO 2021-2026 contribueront à l'atteinte de la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) du Québec, soit une réduction de 37,5 % d'ici 2030, par rapport au niveau de 1990.

Pour atteindre cette cible, des efforts d'atténuation toucheront tous les secteurs, dont les transports, l'industrie et les bâtiments.

Pour le secteur des bâtiments, quatre avenues sont privilégiées, à savoir la décarbonisation du chauffage des bâtiments, des efforts accrus en efficacité énergétique et une meilleure gestion de la pointe de consommation électrique, des matériaux à plus faible empreinte carbone et l'exemplarité de l'État. L'impact de ces mesures sur la réduction des émissions de GES en 2030 est estimé à 1,7 million de tonnes équivalent de CO₂ (MtCO₂), ou 13 % de l'ensemble des réductions prévues.

Plusieurs chantiers sont prévus pour favoriser la décarbonisation du chauffage des bâtiments. Pour ce faire, il est envisagé de :

- utiliser de façon accrue le gaz naturel renouvelable et les autres énergies renouvelables;
- éliminer le mazout au profit de l'électricité;
- recourir de façon optimale à l'électricité et au gaz naturel (biénergie).

Par la mise en œuvre de ces chantiers, le gouvernement vise une réduction de 50 % des émissions de GES dans le chauffage des bâtiments à l'horizon 2030. Il est estimé que l'approche biénergie permettra des réductions de 0,5 million de tonnes équivalent CO₂.

De façon chiffrée, le portrait global se dessine comme suit. La cible dans le secteur des bâtiments est une réduction globale de 50 % par rapport à 1990 dont les émissions sont de 11,2 MtCO₂, donc une réduction attendue de 5,6 MtCO₂. Pour atteindre cette cible, le scénario suivant est pris en considération :

- réductions antérieures entre 1990 et 2017 (-3,1 MtCO₂);
- croissance économique entre 2017 et 2020 (+0,7 MtCO₂);

- efforts en efficacité énergétique (-0,9 MtCO₂);
- efforts en gaz naturel renouvelable (GNR) au Québec (-0,7 MtCO₂);
- conversion vers l'électricité des produits pétroliers (-1,5 MtCO₂);
- efforts complémentaires Hydro-Québec (HQ) et Énergir (-0,5 MtCO₂).

C'est une réduction globale de 6,1 MtCO₂ ou 54 % qui est attendue. La solution biénergie représente 8 % des efforts totaux.

Afin d'atteindre l'objectif visant la complémentarité des distributeurs d'énergie, le gouvernement a demandé à HQ et à Énergir de proposer conjointement les meilleurs moyens de réduire la part du carbone dans la chauffe des bâtiments, et ce, au meilleur coût pour les clients comme pour l'ensemble de la collectivité.

C'est dans ce contexte qu'HQ et Énergir ont développé, en partenariat, une solution visant à favoriser la biénergie électricité – gaz naturel auprès d'une partie des clients utilisant actuellement le gaz naturel pour la chauffe de l'air de leurs bâtiments ou qui l'envisagent dans les nouveaux bâtiments.

Cette solution, qui prend la forme d'une entente signée entre les deux sociétés, prévoit un partage des coûts entre les deux distributeurs d'énergie. Cette nouvelle approche, qui a des implications au niveau tarifaire, doit faire l'objet d'un examen par la Régie.

Selon le paragraphe 1^o du premier alinéa de l'article 31 de la Loi sur la Régie de l'énergie (RLRQ, chapitre R-6.01) (LRE), la Régie a compétence exclusive pour fixer les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est distribuée par le distributeur d'électricité ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné.

De plus, selon l'article 5 de la LRE, la Régie, dans l'exercice de ses fonctions, favorise notamment la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement, dont fait partie le PEV.

Selon le paragraphe 10^o du premier alinéa de l'article 49 de la LRE, lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport ou de livraison de gaz naturel, la Régie doit, notamment, tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret.

Selon le premier alinéa de l'article 52.1 de la LRE, dans tout tarif que la Régie fixe ou modifie, applicable par le distributeur d'électricité à un consommateur ou une catégorie de consommateurs, la Régie tient compte notamment des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement en vertu du paragraphe 10^o du premier alinéa de l'article 49 de la LRE, en y apportant les adaptations nécessaires.

Également, selon la LRE, aux premier et second paragraphes du premier alinéa de l'article 49, lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif, la Régie tient notamment compte des programmes commerciaux pour établir la base de tarification d'un distributeur de gaz naturel et elle détermine les montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires

pour assumer le coût de la prestation de service d'un tel distributeur, dont les dépenses afférentes aux programmes commerciaux.

Pour le distributeur d'électricité, la Régie tient compte des programmes commerciaux pour établir les revenus requis (article 52.3) qui sont eux-mêmes nécessaires pour la fixation ou la modification des tarifs de distribution d'électricité, selon l'article 52.1.

Enfin, selon le paragraphe 3^o de l'article 32 de la LRE, la Régie peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée, énoncer des principes généraux pour la détermination et l'application des tarifs qu'elle fixe.

2- Raison d'être de l'intervention

Tel qu'annoncé dans le PEV, le gouvernement a pour objectif de réduire de 50 % les émissions de GES issues du chauffage des bâtiments à l'horizon 2030, par rapport au niveau de 1990. Plus spécifiquement, le gouvernement a pour objectif d'électrifier une part croissante du chauffage actuellement assuré par le mazout et le gaz naturel.

Toutefois, l'électrification à 100 % du chauffage ne constituerait pas une utilisation optimale de l'électricité pour le Québec. En effet, une telle approche occasionnerait un important enjeu de pointe, à certaines heures de l'hiver, quand la consommation électrique atteint un niveau maximal.

La pointe électrique représente les courtes périodes dans une année où la demande atteint son niveau le plus élevé. HQ doit s'assurer que ses actifs de production, de transport et de distribution sont suffisants pour répondre à cette demande de pointe, même si un tel niveau de demande est ponctuel.

Lorsque la demande de pointe électrique augmente, HQ doit investir dans des infrastructures supplémentaires, ou encore s'approvisionner en énergie, localement ou dans les marchés à proximité, même si les actifs existants sont suffisants pour couvrir les besoins pour le reste de l'année. En outre, il existe un risque que l'approvisionnement d'électricité pour satisfaire les nouveaux besoins de pointe puisse provenir de sources non renouvelables.

Il convient donc de choisir des mesures qui permettent de réduire la demande électrique en période de pointe, ou qui encouragent l'utilisation d'électricité en dehors des heures où la demande atteint le plus haut niveau. Ceci vise à repousser ou à éviter de nouveaux investissements sur les réseaux de transport et de distribution d'électricité, ou encore des approvisionnements supplémentaires.

À cet égard, le PMO 2021-2026 prévoit un ensemble d'initiatives visant à rendre les bâtiments plus sobres en carbone et plus efficaces énergétiquement. Entre autres, des efforts majeurs sont prévus à l'égard des émissions provenant de la chauffe des bâtiments, dont le soutien à la conversion à l'électricité et à la biénergie.

Plus spécifiquement, le PMO 2021-2026 prévoit que le gouvernement demande à HQ et à Énergir de proposer conjointement les meilleurs moyens de réduire la part du carbone dans la chauffe des bâtiments, et ce, au meilleur coût pour les clients comme pour l'ensemble de la collectivité. Parmi les actions souhaitées, par le gouvernement, se trouve la conversion partielle de la chauffe principale des bâtiments résidentiels, commerciaux et institutionnels, du gaz naturel vers la biénergie (électricité et gaz naturel).

En ce qui concerne plus particulièrement le secteur institutionnel, soulignons que le gouvernement s'est fixé un objectif de réduction des émissions de GES du parc immobilier institutionnel de 60 % par rapport à 1990. Plusieurs solutions concrètes permettront d'atteindre cette cible, par exemple : l'efficacité énergétique, l'élimination du mazout et l'obligation d'énergie renouvelable, mais également la biénergie.

La biénergie comporte plusieurs avantages pour le volet institutionnel :

- Solution permettant de générer des économies sur plusieurs plans pour les petits et les moyens bâtiments institutionnels (jusqu'à 500 000 m³, soit plus de 95 % des bâtiments institutionnels actuellement au gaz naturel);
- Réduction des émissions de GES en convertissant la charge de chauffage principal du gaz naturel à l'électricité et en utilisant du GNR pour la portion de gaz naturel utilisée à la pointe;
- Maintien d'une facture énergétique totale compétitive;
- Réduction de la consommation énergétique en optant pour des solutions efficaces;
- Approche compétitive d'un point de vue sociétal et qui permet d'assurer la résilience du bâtiment.

C'est dans ce contexte qu'HQ et Énergir ont développé, en partenariat, une solution visant à favoriser la biénergie électricité - gaz naturel auprès d'une partie des clients d'Énergir utilisant actuellement le gaz naturel pour la chauffe de l'air de leurs bâtiments ainsi que dans les nouveaux bâtiments.

La biénergie permet l'utilisation de l'électricité pour le chauffage des bâtiments la majorité du temps et le passage vers l'utilisation du gaz naturel en période de pointe énergétique, pour éviter de surcharger la demande en puissance électrique lors de celle-ci. Ainsi, un client biénergie consomme de l'électricité pour le chauffage de l'espace hors pointe, mais du gaz naturel pour le chauffage de l'espace en pointe, soit quelques centaines d'heures par année lorsque la température est plus froide qu'un certain seuil (par exemple : - 12 °C). La solution englobe également l'utilisation de l'électricité pour le chauffage de l'eau sanitaire des clients visés par la solution.

La solution proposée consistera, pour chacun des distributeurs, en la combinaison des éléments suivants : l'établissement d'un montant payé ou reçu par les distributeurs à titre de contribution pour la réduction des émissions de GES, un ajustement tarifaire, si requis, ainsi que des aides financières au soutien de la conversion des clients.

Pour Énergir, la prise en compte de la solution dans l'établissement du coût de service et des tarifs se fera lors de sa demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des Conditions de service et Tarif d'Énergir, s.e.c., qui se tient annuellement.

Dans le cas d'Hydro-Québec Distribution (HQD), la prise en compte de la solution devra attendre la remise à niveau des tarifs, prévue à l'article 48.2 de la LRE, qui sera effectuée en 2025.

Afin d'assurer le succès de la proposition qui s'appuie sur l'adhésion volontaire des clients d'Énergir, des aides financières leur seront offertes afin de compenser le surcoût des nouveaux équipements requis par la biénergie, ceux-ci pouvant varier de façon significative selon les équipements en place. Ces aides financières visent à inciter l'adoption de la solution biénergie, avec une courte période de retour sur l'investissement pour le client.

Par ailleurs, le gouvernement a prévu de soutenir financièrement un programme de conversion qui viendra s'ajouter aux programmes de soutien déjà offerts par HQ et Énergir. Un budget de 125 M\$ est prévu à cette fin dans le PMO 2021-2026. Il est à noter que ces sommes devront cependant être bonifiées, d'ici la période 2026-2030, afin de s'assurer de l'atteinte de la cible de réduction de GES en 2030. Il est estimé qu'à l'horizon 2030, la solution pourrait permettre de réduire les émissions de GES jusqu'à 540 000 tonnes annuellement.

À terme, la solution proposée est avantageuse pour le client résidentiel qui verrait une économie annuelle sur sa facture annuelle de chauffage et d'eau chaude.

L'économie face à la situation actuelle et l'alternative tout électrique, jumelée à l'enveloppe gouvernementale de 125 M\$ pour compenser une partie du surcoût des équipements et des programmes des distributeurs (notamment en efficacité énergétique) devraient permettre la pénétration de la solution biénergie.

Toutefois, dans une configuration biénergie efficace, pour avoir une période de retour sur l'investissement (PRI) sous les 5 ans pour le client, la somme des aides financières devrait couvrir environ 80 % des surcoûts des équipements et de l'installation.

Rappelons que les PRI estimées actuellement varient entre 11 et 23 ans, selon les secteurs considérés. Ainsi, les 125 M\$ prévus permettront de couvrir partiellement les coûts de conversion pour les cinq premières années, mais cette enveloppe budgétaire devra être revue à la hausse afin de permettre la pleine pénétration de la biénergie d'ici 2030.

De manière générale, la solution prévoit le meilleur impact économique. Le coût pour les deux distributeurs et leur clientèle est évalué à 2,6 G\$ pour le scénario tout à l'électricité, alors qu'il est estimé à seulement 1,1 G\$ pour le scénario de la biénergie, sur la période 2022-2030.

Notons qu'en plus de permettre l'électrification au meilleur coût, l'approche biénergie s'inscrit en complémentarité des efforts lancés pour le verdissement du gaz naturel de façon plus générale au Québec. Enfin, la complémentarité avec l'électricité améliorera la balance commerciale du Québec, le gaz naturel étant actuellement entièrement importé.

3- Objectifs poursuivis

Le présent projet de décret a pour objectif d'appuyer les deux distributeurs d'énergie, HQD et Énergir, dans leur dépôt d'une demande en vue de faire reconnaître les principes généraux sous-jacents à l'approche commune biénergie, et impliquant un partage entre les distributeurs des coûts liés à la conversion à la biénergie électricité – gaz naturel d'une partie des clients d'Énergir utilisant actuellement le gaz naturel pour la chauffe de l'air de leurs bâtiments.

Rappelons que selon le paragraphe 3^o de l'article 32 de la LRE, la Régie peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée, énoncer des principes généraux pour la détermination et l'application des tarifs qu'elle fixe.

Il convient de préciser que ce décret s'inscrit uniquement dans le cadre de l'approbation de la solution développée conjointement par les deux distributeurs. Si le principe est accepté par la Régie et que le partage des coûts devient un élément applicable dans la fixation des tarifs, les deux distributeurs pourront alors respectivement procéder à sa mise en œuvre. Les demandes pour la fixation ou la modification de tarifs viendront dans une étape subséquente. En fait, HQD détient déjà une offre tarifaire biénergie pour sa clientèle résidentielle. Dans une seconde phase, si les principes sous-jacents à l'approche commune biénergie sont reconnus par la Régie, HQD et Énergir souhaitent élargir leur offre biénergie auprès des secteurs commercial et institutionnel.

Le décret permet également au gouvernement d'indiquer à la Régie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales concernant l'apport de la biénergie en regard de l'atteinte des cibles du PEV, notamment celles visant le chauffage des bâtiments et la mise en œuvre d'une solution au moindre coût pour la société nécessitant la collaboration des deux distributeurs.

À cet égard, soulignons que le recours à la biénergie pour l'électrification du chauffage au gaz naturel dans le secteur du bâtiment évitera un impact de l'ordre de 2 000 MW de puissance additionnelle sur la pointe en 2030.

4- Solution proposée

Compte tenu de la cible des émissions de GES évitées prévue au PEV et des conversions du gaz naturel à l'électricité pour le chauffage des espaces requis pour participer à l'atteinte de cette cible, HQD et Énergir proposent de mettre en place une solution incluant une contribution pour la réduction des émissions de GES entre les distributeurs.

Cette contribution consiste en un montant à être versé annuellement, par HQD à Énergir, afin d'équilibrer les impacts, pour chacun des distributeurs, de la conversion à la biénergie électricité – gaz naturel d'une partie des clients d'Énergir utilisant actuellement le gaz naturel pour la chauffe de l'air de leurs bâtiments. L'avantage, pour l'un et l'autre, de la solution biénergie par rapport à l'alternative d'un scénario tout électrique permet par ailleurs de démontrer le bien-fondé de cette approche.

Cette contribution fera en sorte que, selon les estimations actuelles, l'impact tarifaire de la solution proposée n'excède pas 1,5 %, d'ici 2030, pour les clients de chacun des distributeurs, alors qu'il aurait été, en l'absence de celui-ci, de l'ordre de 5 % pour les clients d'Énergir et de 1 % pour les clients d'HQD. Un scénario tout électrique se traduirait quant à lui en un impact de 6 % pour les clients d'Énergir et de 3 % pour les clients d'HQD.

La contribution sera ajustée de façon à la faire varier en fonction des quantités de gaz naturel (m³) qui auront été remplacées par de l'électricité, aux fins du chauffage des espaces et de l'eau, et ce pendant une période de quinze ans.

Cette proposition permet d'en arriver à une solution énergétique à laquelle adhèrent les deux distributeurs. La mise en œuvre d'une solution tablant sur la complémentarité des réseaux et l'optimisation des infrastructures énergétiques existantes, plutôt que sur une alternative plus coûteuse de scénario tout à l'électricité, est ainsi rendue possible. Cette solution collaborative présente l'avantage de réduire les coûts globaux de décarbonisation du chauffage des bâtiments tout en participant à l'atteinte, dans les délais, des objectifs du PEV en cette matière.

5- Autres options

Afin d'atteindre la cible de décarbonisation pour le chauffage des bâtiments, le scénario alternatif de chauffage utilisant seulement l'électricité comme source d'énergie a été étudié. Toutefois, celui-ci s'avère économiquement beaucoup moins opportun. En fait, le coût pour les deux distributeurs et leur clientèle sur la période 2022-2030 est évalué à 2,6 G\$ pour le scénario tout à l'électricité, alors qu'il est estimé à 1,1 G\$ pour le scénario de la biénergie.

En outre, la solution biénergie permettrait de minimiser les impacts tarifaires pour les clientèles des deux distributeurs (moins de 1,5 % chacun en 2030 au lieu de 3 % pour HQ et 6 % pour Énergir par rapport au scénario tout électrique).

Afin d'appuyer l'option biénergie, d'autres mesures gouvernementales font actuellement l'objet d'analyses. Ainsi, des mesures en efficacité énergétique visant à éliminer le mazout au profit de l'électricité ou l'utilisation accrue du gaz naturel renouvelable et des autres énergies renouvelables sont envisagées.

Enfin, les surcoûts pour les clients liés à la conversion des équipements au gaz naturel vers des équipements biénergie seront financés en partie par des programmes gouvernementaux (en élaboration pour présentation au Conseil du trésor) et des programmes des distributeurs. Soulignons que la conversion ou le remplacement des équipements est prévu en fin de vie utile de ces derniers.

6- Évaluation intégrée des incidences

Une décision favorable n'aura pas d'incidence directe, car elle ne fera qu'appuyer HQD et Énergir dans leur dépôt d'une demande, à la Régie, en vue de faire reconnaître les principes généraux sous-jacents à l'approche commune biénergie visant un partage entre les distributeurs des coûts liés à la solution visant la conversion à la biénergie électricité - gaz naturel d'une partie des clients actuels d'Énergir. La décision d'accepter la proposition des distributeurs relève de la compétence exclusive de la Régie.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Aucune consultation n'a été menée par le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles sur la proposition actuelle.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La prise du décret de préoccupations économiques, sociales et environnementales sera suivie du dépôt des demandes d'HQD et Énergir à la Régie. Ceci sera suivi du processus habituel d'analyse menée par la Régie et de sa décision dans les mois suivant le dépôt des demandes.

Plus spécifiquement, les différentes étapes menant à la mise en place de la solution sont :

- l'approbation de l'entente de contribution pour la réduction des émissions de GES par HQ et Énergir (début juin);
- le dépôt du décret de préoccupations au Conseil des ministres et son adoption (début été 2021);
- le dépôt de la preuve à la Régie de l'énergie pour l'approche globale et résidentielle (fin de l'été 2021);
- le dépôt de la preuve à la Régie de l'énergie pour les secteurs commercial et institutionnel (janvier 2022);
- la décision de la Régie de l'énergie pour le volet résidentiel (début 2022);
- le lancement de l'offre sur le marché résidentiel (printemps 2022);
- la décision de la Régie de l'énergie pour les volets commercial et institutionnel (été 2022);
- le lancement de l'offre sur les marchés commercial et institutionnel (début 2023).

Dans l'éventualité où un nouveau tarif d'électricité serait demandé pour le secteur commercial et institutionnel, soulignons qu'un décret de préoccupations devrait être adopté préalablement par le gouvernement tel que prévu à l'article 48,4 de la Loi sur la Régie de l'énergie.

De plus, un nouveau programme devra être créé ou des modifications aux programmes existants au Sous-ministériat à la Transition énergétique devront être apportées en lien avec l'enveloppe prévue au PMO 2021-2026 de 125 M\$ réservée pour financer des actions en ce sens.

9- Implications financières

La solution proposée n'a aucun impact financier sur le cadre budgétaire du gouvernement du Québec. Toutefois, soulignons qu'elle pourrait avoir un impact sur les bénéfices d'HQ ainsi qu'une diminution du dividende versé au Fonds consolidé par la société d'État.

Par ailleurs, rappelons qu'afin de favoriser l'adoption de la biénergie, le gouvernement a prévu de soutenir financièrement un programme de conversion qui viendra s'ajouter aux programmes de soutien déjà offerts par HQ et Énergir. Un budget de 125 M\$ est prévu à cette fin dans le PMO 2021-2026.