

Cette note met l'accent sur la création de Transition énergétique Québec (TEQ), l'un des volets positifs que comportait le projet de loi 106 concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique du gouvernement. Cette agence est en même temps au cœur du scénario de transition énergétique que nous avons récemment présenté dans un rapport de l'IREC. Nous présentons ici sa vision, sa mission et son financement.

SOMMAIRE

Introduction, p.1

1. Une vision, une mission, p.1

2. Les actions prioritaires à mettre en place, p.3

3. Financement: une agence autonome avec des ressources appropriées, p.4

Conclusion, p.5

Transition énergétique : besoin d'une agence autonome

Gilles L. Bourque*
Noël Fagoaga*

Introduction

Cette note d'intervention vise à relever, en adoptant un point de vue critique, l'un des volets positifs que comportait le projet de loi 106 concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives. Comme on le sait, ce projet a été imposé sous bâillon par le gouvernement alors que, assez unanimement, l'opposition et les groupes intéressés de la société civile demandaient qu'il soit scindé en deux afin d'adopter rapidement la partie de mise en œuvre de la politique de transition, laissant le travail parlementaire se poursuivre autour du projet de loi sur les hydrocarbures, plus controversé. Dans ce bras de fer autour des enjeux de politique énergétique, c'est le volet des énergies fossiles qui a pris toute la place du débat public, laissant dans l'ombre la stratégie gouvernementale de transition. Dans cette note nous mettrons donc l'accent sur la création de Transition énergétique Québec (TEQ), l'aspect le plus positif du projet de loi 106, qui est en même temps au cœur du scénario de transition énergétique que nous avons récemment présenté dans un rapport de l'IREC* .

1 Une vision, une mission

Comme l'ont signalé à plusieurs occasions les acteurs de la société civile, il fallait regretter amèrement qu'en 2010, pour des raisons de contrôle budgétaire, le gouvernement Charest ait aboli l'Agence de l'efficacité énergétique (AEÉ). Ce faisant, le gouvernement libéral effaçait d'un trait de plume l'indépendance et l'autorité acquise par cette institution face aux distributeurs et aux autres organismes gouvernementaux, en transférant ses responsabilités au Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétiques (BEIE), au sein du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN), sans surveillance et suivi d'aucun mécanisme public. Le plan et les rapports du BEIE ne faisaient que quelques pages au sein du rapport de gestion du ministère, aucun détail n'était fourni quant aux objectifs et aux résultats, aucun plan d'ensemble proposé. Mais finalement, face aux nombreuses critiques concernant les subventions accordées par le Fonds Vert à des projets plus que discutables, le gouvernement vient de créer une nouvelle institution

*Chercheurs à l'IREC

*Voir *Transition du secteur énergétique: amorcer une rupture* [en ligne] [[http://www.irec.net/upload/File/rapport_irec_janvier2017_vf\(1\).pdf](http://www.irec.net/upload/File/rapport_irec_janvier2017_vf(1).pdf)].

qui jouera ce rôle. Le projet de loi no 106 créant Transition énergétique Québec¹ (TEQ) ayant été déposé pendant que nous étions à l'œuvre sur notre recherche pour une transition énergétique, nous avons reformulé la proposition d'agence sur laquelle nous travaillions afin de tenir compte des divers éléments de ce projet de loi.

À l'opposé de la démarche désordonnée, sans vision et malheureusement trop opaque du BEIE, notre proposition d'agence doit apparaître comme un projet ambitieux et visionnaire, qui permettrait de renforcer la cohérence, la transparence, l'imputabilité et la reddition de compte de l'action gouvernementale dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. Une telle institution est d'autant plus nécessaire aujourd'hui, alors que le gouvernement fédéral a clairement indiqué qu'il allait enfin agir avec plus d'ardeur dans ce domaine, en y ajoutant des budgets conséquents. Étant donné le leadership réel de l'Ontario dans le domaine de l'efficacité et de l'innovation énergétiques, tout indique que Québec va se faire damer le pion par Toronto s'il gare les orientations retenues.

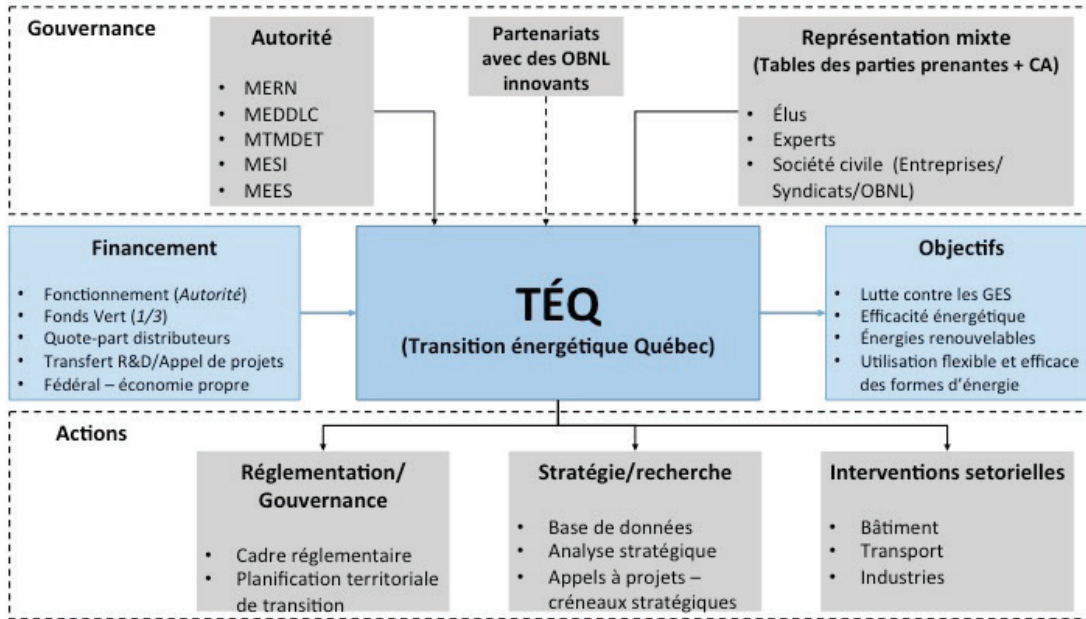
Cette agence (voir le schéma de notre proposition plus loin) aurait une mission d'information, d'éducation, de recherche, de soutien et de coordination de la transition énergétique, dans les domaines de sa juridiction. Contrairement au projet d'institution du ministre Arcand, nous proposons que la nouvelle agence soit sous l'autorité conjointe des ministères de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN), du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MEDDLCC), des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET), de l'Économie, de la Science et de l'Innovation (MESI) et de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES).

Nous suggérons que cette agence ait un pouvoir large de consultation auprès de la population et des grands organismes intermédiaires de la société québécoise avec l'objectif de formuler une vision de transition énergétique de long terme. Cette vision et les plans quinquennaux de transition dont elle aurait la responsabilité seraient par la suite présentés aux députés de l'Assemblée nationale pour être entérinés. Afin de renforcer la transparence, l'imputabilité et la reddition de compte sur l'utilisation des fonds en efficacité énergétique, la gouvernance de TEQ devrait être associée aux grands partenaires de la société civile qui sont parties prenantes des enjeux de la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables, qui lui donneraient des objectifs précis ainsi qu'une évaluation régulière de ses impacts. Le projet de loi 106 propose un conseil d'administration de 9 à 15 personnes nommées par le ministre (à l'exception du président et du président-directeur général) et une table des parties prenantes (maximum 15 personnes) nommée par le conseil d'administration. Mais dans les deux cas, le projet de loi impose de choisir des experts dans les domaines de la transition, de l'innovation et de l'efficacité énergétiques. Si la pertinence de la présence d'experts ne fait aucun doute, nous pensons qu'il faudrait aussi faire appel à des représentants d'organismes intermédiaires (patronat, syndicats, entreprises d'économie sociale et groupes environnementaux) qui ont leur mot à dire à propos d'un enjeu sociétal aussi important que la transition énergétique. En particulier à la Table des parties prenantes, mais également sur le conseil d'administration.

Afin d'alléger sa structure et de bonifier ses actions, il faudrait que TEQ ait comme objectif de travailler en partenariat avec les organisations qui mènent déjà des initiatives innovantes dans ses domaines d'intervention, et même d'encourager le développement de nouvelles initiatives en leur déléguant des missions d'intérêt public spécifiques. On peut par exemple penser à l'action de l'Association québécoise de maîtrise de l'énergie (AQME) auprès des municipalités, à l'initiative de l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) auprès des automobilistes (le programme « Faites de l'air », malheureusement éliminé en 2013) ou encore aux initiatives de la Coop Carbone dans les filières des carburants alternatifs. Le projet de loi reconnaît que TEQ peut octroyer, par appel de propositions, un contrat pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme. Cependant, pour éviter que ces pratiques dérivent vers une privatisation et une marchandisation du bien commun, il faudrait que les partenaires visés soient limités aux seules organisations collectives (publiques ou sans but lucratif).

¹ Dans le projet de loi, TEQ est sous la tutelle du Ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles. Sa mission est décrite ainsi (article 4 du projet de loi) : de soutenir, de stimuler et de promouvoir la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques et d'en assurer une gouvernance intégrée. Elle coordonne la mise en œuvre de l'ensemble des programmes et des mesures nécessaires à l'atteinte des cibles en matière énergétique déterminées par le gouvernement et en assure le suivi. Ces domaines de juridiction (article 5) couvrent un large périmètre d'action.

Structure de notre proposition de Transition énergétique Québec (TEQ)



2

Les actions prioritaires à mettre en place

Outre sa fonction de gestion des programmes actuels, incluant ceux qui relèvent des distributeurs d'énergie et du BEIE, cette agence pourrait servir d'organisme consultatif indépendant sur l'environnement, l'énergie et le développement durable (en étant réseautée avec les centres de recherche publics, universitaires et sans but lucratif), mener des études (dont des études prospectives), évaluer les actions publiques, proposer des projets de réglementation et, en concertation avec les Conseils régionaux de l'environnement (CRE), faire la promotion de plans territoriaux de transition². À terme (à l'horizon 2030), nous pensons que toutes les MRC devraient obligatoirement se donner de tels plans territoriaux en matière d'efficacité énergétique et de transition vers une économie sobre en carbone, et les CRE (en collaboration avec TEQ) pourraient hériter du mandat de les aider à formuler et réaliser ces plans et à mesurer leur évolution.

Nous proposons par ailleurs que TEQ ait également la responsabilité de proposer au gouvernement des réglementations dans ses domaines de compétence et d'identifier les créneaux stratégiques qui feraient l'objet d'une attention particulière pour mener à la transition énergétique de l'économie québécoise. Pour ce faire, l'agence devrait donc avoir les moyens pour mener des analyses des stratégies du potentiel et des priorités québécoises, ainsi que les capacités et les expertises pour formuler des projets concrets et lancer des appels de projets pour les mener à terme³.

Outre l'incapacité du BEIE à remplir la mission d'améliorer l'efficacité énergétique de l'économie québécoise, l'autre limite importante du modèle québécois d'efficacité énergétique identifiée par la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec (CEEQ) était son périmètre d'intervention. En se limitant à des programmes visant principalement l'intérieur des bâtiments et certains usages industriels, le Québec aurait négligé de viser la performance énergétique globale des bâtiments ou celle du secteur des transports, deux domaines responsables à eux seuls de 50 % de la dépense énergétique québécoise.

Pour cette raison, notre scénario de transition du secteur énergétique concentre l'action du TEQ autour de trois principaux secteurs d'activité, sans pour autant négliger l'action sur l'ensemble des activités économiques. Dans le rapport sur

2 Nous nous inspirons ici du travail des Agences locales de l'énergie et du climat (ALEC), en France, qui jouent un rôle clé auprès des communautés de plus de 20 000 habitants pour la mise en œuvre de leur Plan climat-air-énergie territorial (PCAET), obligatoire selon la loi de transition énergétique d'août 2015. L'État français finance ces actions territoriales par le biais de l'ADEME, à hauteur de 76 M€ par an.
 3 Sur ce point, voir dans la section sur le financement la mesure budgétaire que nous proposons. Le rapport de l'IREC illustre cette mesure par un exemple concret dans le domaine des carburants alternatifs (biométhane et hydrogène).

la transition énergétique qui a été dévoilé en janvier, nous proposons que TEQ amorce un changement d'échelle de l'action en maîtrise énergétique dans les secteurs du bâtiment, du transport et de l'industrie.

3

Financement: une agence autonome avec des ressources appropriées

Comme toujours, le financement est le nerf de la guerre. Pour TEQ, nous proposons que son budget de fonctionnement provienne des crédits gouvernementaux alors que le financement de ses divers programmes dériverait de trois sources principales : d'une part, l'agence hériterait d'un tiers des revenus du Fonds Vert; d'autre part, elle recevrait les quotes-parts des distributeurs d'énergie pour soutenir l'efficacité énergétique; enfin, c'est elle qui aurait la responsabilité de la gestion de la part québécoise provenant du gouvernement fédéral des investissements dans l'économie propre. Voyons chacune de ces sources plus en détail.

Plus haut nous avons proposé que TEQ soit sous la tutelle conjointe du MERN, du MEDDLCC, du MTMDDET, du MEQ et du MÉSI. Nous suggérons donc que son budget de fonctionnement soit comblé par une quote-part (en crédits et en personnel) de chacun de ces ministères en fonction de la part des expertises couvertes par TEQ⁴. Par ailleurs, dans notre rapport sur le financement de la transition dans les transports, nous avons proposé d'utiliser la règle des trois tiers pour redistribuer les revenus du SPEDE (Fonds vert) : un tiers pour financer les investissements dans les équipements du transport en commun, un tiers pour financer l'exploitation des sociétés de transport en commun et le dernier tiers pour financer les technologies vertes⁵. Notre proposition d'un tiers du Fonds vert pour TEQ va donc en ce sens. Nos estimations des revenus du SPEDE sur la période 2016-2030 prévoient que cette proposition rapporterait, en moyenne annuelle, un revenu d'un peu plus de 400 millions \$⁶. En ce qui concerne les quotes-parts des distributeurs d'énergie pour soutenir l'efficacité énergétique, elles s'élevaient à un peu plus d'une centaine de millions \$. Un effort devrait être fait pour les augmenter dans la foulée de la mise en œuvre de la réglementation sur le suivi et la cotation énergétique des bâtiments que nous avons proposée précédemment.

La contribution du gouvernement fédéral représente un nouvel apport important pour le financement de l'efficacité énergétique au Québec. Le budget Morneau propose plusieurs nouvelles mesures, dont plus de 1 milliard \$ sur quatre ans afin d'appuyer les technologies propres, notamment dans les secteurs de la foresterie, des pêches, de l'exploitation minière, de l'énergie et de l'agriculture. Il consacre en outre 2 milliards \$ sur deux ans pour soutenir des mesures provinciales et territoriales visant à réduire de façon concrète les émissions de GES. TEQ devrait être le bénéficiaire de ces nouveaux fonds, que nous estimons à 250 millions \$ par année. Une telle contribution minimale du gouvernement fédéral constituerait en quelque sorte une contrepartie aux généreuses subventions qu'il accorde au développement des sables bitumineux, subventions qui contreviennent aux résolutions des organisations internationales de coopération économique et aux engagements du nouveau premier ministre⁷. À elle seule, cette compensation fédérale (à hauteur de la part québécoise des subventions fédérales pour le développement des énergies fossiles, soit par exemple 20% du milliard \$ accordé en 2010) s'élèverait à 200 millions \$ par année.

Enfin, pour répondre à des critiques récentes adressées par l'OCDE⁸, nous proposons de diminuer de 5 points de pourcentage (un point par année pendant cinq ans) les barèmes des crédits d'impôt à la R&D et d'allouer ces

⁴ En 2010-2011, le budget de fonctionnement (y compris les rémunérations) de l'AEE s'élevait à une vingtaine de millions \$, pour une centaine d'employés. Avec un mandat plus large, TEQ devrait pouvoir s'attendre à un budget d'au moins 30 millions \$ en 2016.

⁵ Notre proposition va dans le même sens que celle du Conseil patronal de l'environnement du Québec qui exige qu'on réserve à l'industrie un tiers des revenus du Fonds Vert (voir <http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/466645/l-industrie-veut-qu-on-lui-reserve-un-tiers-du-fonds-vert>).

⁶ En tenant compte d'une pleine intégration de la nouvelle politique du gouvernement Trudeau en matière de taxation carbone.

⁷ Selon Oil Change International, la valeur totale de ces allègements fiscaux au Canada est de 928 millions \$ par année, pour le fédéral seulement. Ainsi, chaque Canadien verse 26 \$ par année à l'exploration dans le secteur de l'énergie, soit un peu plus de 200 millions \$ pour les Québécois. Voir <http://affaires.lapresse.ca/economie/energie-et-ressources/201411/11/01-4817956-les-subventions-a-l'exploration-des-hydrocarbures-seraient-inutiles.php>. Lors de la COP 21 à Paris, le Canada s'est engagé au sein d'une coalition élargie à aller de l'avant avec un retrait progressif des subventions. Mais lors de la rencontre trilatérale du Canada, des États-Unis et du Mexique en juin dernier, les trois chefs d'État se sont entendus pour repousser la fin des subventions aux combustibles fossiles à 2025.

⁸ Dans son rapport Objectif croissance, l'OCDE se dit préoccupé par la faible productivité de l'économie canadienne et suggère d'améliorer ses programmes de crédits d'impôt à la R&D, trop généreux à l'égard de l'ensemble des entreprises, en orientant une partie plus importante de l'aide vers des projets précis sélectionnés dans le cadre de concours.

sommes à TEQ pour financer son programme d'appel de projets sur des enjeux stratégiques, en faveur d'innovations de rupture. Nous estimons que ce transfert de budgets permettrait d'allouer, au terme de cinq ans, un montant annuel de 58 millions \$ dans des projets de démonstration ou de commercialisation de technologies de rupture dans le domaine de l'énergie par le biais d'appels de projets. Au total, donc, les revenus globaux de TEQ s'élèveraient, en moyenne, à 878 millions \$, comme le montre le tableau suivant.

TABLEAU 1

Hypothèses de financement de l'AMEER

	en M\$ (moyenne annuelle)
Fonctionnement	30
Fonds Vert (1)	400
Quote-part (1)	140
R&D - Appel de projets	58
Fédéral - économie propre (2)	250
Total	878

(1) Moyenne annuelle pour la période 2016-2030

(2) En fonction de la politique climatique du gouvernement fédéral

Une autre source de financement pourrait être envisagée par le gouvernement du Québec. Dans la mesure où les fermetures d'entreprises à fortes émissions carbone sur le sol québécois auraient tendance à entraîner une consommation plus élevée de produits importés à fort contenu de carbone, compensant ainsi globalement la baisse des émissions québécoises, le gouvernement devrait agir de deux manières. D'abord, le Québec devrait s'inspirer du Royaume-Uni, qui accompagne son inventaire des émissions produites sur le territoire d'un inventaire sous l'angle de la consommation, qui tient compte des émissions produites à l'étranger des biens consommés au R-U. TEQ pourrait être chargé de ce mandat.

Par ailleurs, au-delà de l'inventaire des émissions, nous pensons que le Québec devrait s'inspirer des mesures du nouveau plan d'action contre les changements climatiques de l'Ontario⁹. Dans ce plan, le gouvernement ontarien suggère, pour maintenir la compétitivité des entreprises, d'adopter des outils tels que la compensation des prix du carbone aux frontières, qui permettraient d'uniformiser les règles du jeu pour les biens qui entrent en Ontario en provenance d'autres territoires de compétence qui n'ont pas instauré de prix sur le carbone. Ce faisant, les deux provinces pourraient demander au gouvernement fédéral d'agir en ce sens aux frontières canadiennes. En agissant ainsi, le Canada placerait les producteurs et les importateurs canadiens sur le même pied d'égalité quant aux normes d'émission. La mise en place de tels mécanismes permettrait d'éviter les « fuites de carbone » et la désindustrialisation de l'économie canadienne. Pour le Québec, les revenus de cette taxe devraient être versés intégralement à TEQ.

Conclusion

Le succès de la transition énergétique repose en grande partie sur la création d'une nouvelle agence pour la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables. Outre l'exigence d'y accorder un budget suffisant pour mener à terme son action en faveur de l'efficacité énergétique, elle suppose également une autonomie véritable et une gouvernance solide qui lui permettrait d'être associée aux partenaires de la société civile qui sont parties prenantes des enjeux de la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables (patronat, syndicats, groupes environnementaux, grappe des technologies propres). Le rapport de la CEEQ faisait clairement ressortir la nécessité « d'une structure de gouvernance forte et transversale, dirigée par un organe unique et proche du pouvoir, en mesure d'influencer le gouvernement, le secteur privé et la société civile ». C'est dans la même optique que nous avons envisagé nos propositions.

NOTE D'INTERVENTION DE L'IRÉC

La Note d'intervention de l'IRÉC vise à contribuer au débat public et à jeter un éclairage original sur les questions d'actualité. Elle s'appuie sur les recherches scientifiques menées par les équipes de chercheurs et chercheuses de l'IRÉC.

Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC)
1030, rue Beaubien Est, bureau 103
Montréal H2S 1T4

514 380-8916/Télécopieur : 514 380-8918
secretariat@irec.net/ www.irec.net

 IRÉContemporaine

 @IREC_recherche

⁹ Voir Plan d'action quinquennal de l'Ontario contre le changement climatique, 2016-2020, page 55, [en ligne], [\[https://www.ontario.ca/fr/page/plan-daction-contre-changement-climatique\]](https://www.ontario.ca/fr/page/plan-daction-contre-changement-climatique).