

**Réforme du cadre de planification énergétique à long terme :
Consultation du Registre environnemental de l'Ontario
(du 27 janvier 2021 au 27 avril 2021)**

« Ce que nous avons appris »

INTRODUCTION

Le ministère de l'Énergie (ÉNERGIE) examine le cadre de planification énergétique à long terme de l'Ontario afin de s'assurer que la prise de décisions sur les questions d'énergie s'harmonise avec nos principes fondamentaux en matière de prise de décision : l'efficacité, la transparence, la prévisibilité, la responsabilisation et protection des intérêts des contribuables.

Dans le cadre de ce processus, ÉNERGIE a invité les personnes, les organismes et les partenaires autochtones à faire part de leurs idées et de leurs points de vue sur la meilleure façon d'atteindre ces objectifs.

Ce rapport donne un aperçu du processus jusqu'à présent et des commentaires reçus. ÉNERGIE aimerait remercier tous ceux qui ont participé au processus de consultation pour leur temps, leurs efforts et leurs précieux commentaires et conseils.

STRUCTURE DE PLANIFICATION EXISTANTE

Le cadre actuel de planification énergétique à long terme de l'Ontario est établi en application de la *Loi de 1998 sur l'électricité*. Il comprend des exigences selon lesquelles le ministère doit publier un Plan énergétique à long terme (PELT) provincial conformément aux objectifs précisés et établir des rôles procéduraux pour le gouvernement, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) et la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO). La loi accorde également à ÉNERGIE le pouvoir d'émettre des directives de mise en œuvre du PELT à l'intention de la SIERE et de la CEO afin de mettre en œuvre les éléments du PELT. Seul le plus récent PELT, publié en 2017, a été publié conformément à ce cadre législatif et énonçait ces directives.

Aux termes de la loi, le PELT peut comprendre des buts et des objectifs concernant ce qui suit :

1. la rentabilité de l'approvisionnement en énergie, de la capacité de production d'énergie, du transport et de la distribution;
2. la fiabilité de l'approvisionnement en énergie et de la capacité de production d'énergie et la fiabilité du transport et de la distribution, y compris la résistance aux effets du changement climatique;
3. la hiérarchisation des mesures concernant la conservation d'énergie ou la gestion de la demande d'énergie;
4. l'utilisation de sources d'énergie propres et de technologies émergentes et innovatrices;

5. les émissions atmosphériques provenant du secteur de l'énergie, prenant en compte des projections élaborées avec l'aide de la SIERE concernant les émissions de gaz à effet de serre;
6. la consultation des peuples autochtones et leur participation au secteur de l'énergie, et l'engagement des personnes, des groupes et des collectivités intéressés dans ce secteur;
7. toute question connexe qui, de l'avis du ministre, doit être traitée.

Dans le cadre du processus actuel de planification, le ministre demande un rapport technique de la SIERE. Le ministre peut également demander des rapports supplémentaires. Dans l'élaboration de la PELT, le gouvernement tient compte des rapports techniques et de tout autre rapport, ainsi que des commentaires des consommateurs, des distributeurs, des producteurs, des transporteurs, des groupes autochtones ou d'autres personnes ou groupes.

Après avoir publié le PELT, le ministre peut émettre des directives de mise en œuvre à l'intention de la SIERE et de la CEO. Les organismes doivent soumettre leurs plans de mise en œuvre à l'approbation du ministre dans les délais prévus par les directives. Une fois les plans de mise en œuvre approuvés par le ministre, la SIERE et la CEO vont de l'avant avec leurs initiatives telles qu'elles sont décrites dans les plans de mise en œuvre.

APERÇU DU PROCESSUS DE CONSULTATION

Le 27 janvier 2021, l'ÉNERGIE a publié les principaux objectifs de l'examen de la planification sur le Registre environnemental de l'Ontario et a invité les personnes, les organismes et les partenaires autochtones à partager leurs idées et leurs points de vue avec le ministère sur la meilleure façon d'atteindre ces objectifs.

L'affichage était actif pendant 90 jours et a reçu 78 commentaires. Parmi ces commentaires (consulter la liste dans l'annexe A), 27 provenaient des sociétés d'énergie autres que celles liées aux services publics, 3 des services publics, 10 d'organismes non gouvernementaux (ONG), 12 de l'industrie ou d'organismes sectoriels, 10 de municipalités, 13 de particuliers, 1 du milieu universitaire et 2 de partenaires autochtones.

L'Ontario Energy Association (OEA) et Ontario 360 à l'Université de Toronto ont organisé des tables rondes très instructives qui ont facilité la discussion collective sur les leçons apprises et les conseils prospectifs.

Une série de questions a été incluse dans l’affichage au Registre environnemental de l’Ontario pour aider à orienter les commentaires (consulter l’annexe B). La plupart des commentaires ont répondu directement à ces questions en fournissant des renseignements et des conseils sur la façon dont ÉNERGIE peut harmoniser son processus de prise de décision en fonction des cinq principes fondamentaux énoncés dans l’affichage (c.-à-d. efficacité, transparence, prévisibilité, responsabilisation et protection des intérêts des contribuables). De nombreux commentaires ont également offert des conseils qui vont au-delà des questions énoncées.

De façon générale, les intervenants ont exprimé leur soutien à la mise en œuvre de réformes du processus de planification énergétique à long terme de l’Ontario, conformément aux principes énoncés. Les principaux thèmes abordés dans les commentaires sont décrits plus en détail ci-dessous. Les thèmes comprennent notamment :

- La nécessité d’une orientation de la politique gouvernementale claire et de haut niveau;
- L’importance d’une planification intégrée et coordonnée dans tous les secteurs de l’énergie;
- Une attention particulière à la planification indépendante dirigée par les organismes;
- L’importance de la surveillance indépendante de la planification, en mettant l’accent sur le rôle de la CEO en tant qu’organisme de réglementation indépendant;
- La nécessité d’améliorer la participation des intervenants et du public.

Il convient de noter qu’une grande partie des commentaires reçus porte sur la teneur d’un plan énergétique plutôt que sur le processus de planification. ÉNERGIE recueille tous les commentaires relatifs aux objectifs de planification de l’Ontario; ces commentaires ont été transmis aux unités concernées dans l’ensemble du ministère pour examen.

RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX THÈMES PARMIS LES COMMENTAIRES

1. Rôle du gouvernement de l'Ontario : Orientation de la politique claire

« La définition des politiques relève du gouvernement. »

Tous les commentaires ont un point en commun : le rôle du gouvernement dans la prise de décisions et la planification énergétique est de fournir une vision politique de haut niveau pour le secteur. Le gouvernement devrait amorcer le processus de planification en établissant des objectifs politiques clairs pour le secteur. De même, l'orientation de la politique du gouvernement devrait consister en des objectifs de haut niveau axés sur les résultats, en fournissant aux planificateurs techniques (c'est-à-dire la SIERE) un mandat clair tout en leur permettant de bénéficier d'une souplesse dans la mise en œuvre des priorités politiques du gouvernement.

Certains commentaires ont fourni des suggestions supplémentaires sur la façon dont le gouvernement devrait aborder l'élaboration de politiques, affirmant que le gouvernement devrait établir ses priorités en matière de politiques en consultation avec les intervenants. De plus, une fois sa vision politique mise au point, le gouvernement devrait la communiquer clairement et expliquer à la fois l'orientation de la politique et les mesures qui seront évaluées. Plusieurs commentaires ont fait valoir que le gouvernement contribuerait à une plus grande transparence et à une plus grande prévisibilité s'il officialisait l'orientation de la politique et en définissait les critères d'évaluation.

De nombreux commentaires ont établi les points essentiels suivants du gouvernement dans le cadre de l'élaboration de l'orientation de la politique :

- Abordabilité et rapport coût-efficacité;
- Participation des peuples autochtones et des collectivités;
- Objectifs environnementaux et climatiques.

Un certain nombre de commentaires ont exprimé le désir de voir le gouvernement réduire son utilisation des directives ministérielles. Les commentaires préconisant une plus grande prévisibilité de la planification ont recommandé que l'orientation de la politique du gouvernement soit « raisonnablement durable », évitant le risque d'investissement perçu associé aux orientations à court terme ou aux modifications de politique fréquentes.

2. Une « démarche intégrée »

« Toute stratégie réussie nécessite un plan énergétique intégré complet qui n'est pas étroitement axé sur l'électricité. »

La majorité des commentaires portait sur le thème de la « planification intégrée » qui, dans l'ensemble, signifie d'examiner toutes les formes d'énergie de manière intégrée ou globale, en particulier entre les réseaux de gaz et d'électricité. Cette étape est celle qui a été le plus souvent présentée comme une étape essentielle pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES. Faire preuve de plus de transparence et trouver les solutions les moins coûteuses pour la prestation de services énergétiques sont des éléments qui ont également été notés comme un avantage de la planification intégrée. Au sein de ce thème, divers commentaires ont relevé ce qui suit :

- Absence d'un organisme tiers indépendant ayant le mandat de réaliser cette intégration. Les commentaires ont fourni une gamme de suggestions pour combler ce manque, notamment :
 - Faciliter la collaboration intersectorielle (p. ex., en mettant au point un groupe de travail qui orienterait la planification intégrée).
 - Mettre sur pied un nouvel organisme global.
 - Élargir le mandat de planification de la SIERE pour prendre en compte l'intégration du système.
 - Donner à la CEO un rôle plus important dans le processus de planification, car c'est un organisme de régulation indépendant qui doit être agnostique par rapport aux technologies et au type de carburant. Le gaz naturel et l'électricité sont actuellement pris en compte et réglementés séparément. Le mandat de la CEO devra changer pour soutenir la planification énergétique intégrée.
- L'importance de la coordination dans le cadre des initiatives de planification provinciales, y compris la planification de l'aménagement du territoire (c.-à-d. Place à la croissance), la planification du transport et la planification relative au changement climatique.
- Plusieurs commentaires ont abordé l'importance des critères essentiels comme la qualité et la transparence des données au soutien de la planification intégrée. Voici quelques suggestions précises qui reflètent ce message : La nécessité de disposer de données de haute qualité provenant de tout le cycle de vie de la production d'énergie afin de mieux comprendre et expliquer les profils des coûts totaux et des émissions de GES.
- Envisager d'entreprendre des analyses indépendantes de solutions de rechange.

3. Planification dirigée par les organismes experts

« La SIERE est l'organisme de réglementation principal le plus apte à diriger la planification à long terme et disposant de la capacité technique pour le faire. »

La plupart des commentaires ont largement soutenu le rôle continu de la SIERE en tant qu'« experte en planification », dont de nombreux commentaires demandant à la SIERE d'assumer un rôle accru dans la planification à long terme : recevoir des conseils de haut niveau du gouvernement, puis élaborer et mettre en œuvre des options pour l'ensemble de la planification. Les commentaires faisaient mention de l'expertise technique de la SIERE et du travail essentiel qu'elle réalise déjà en matière de prévisions et de planification du transport. La SIERE serait donc bien adaptée à la planification à long terme des systèmes, y compris l'acquisition des ressources. Les commentaires ont également indiqué un possible rôle limité pour la SIERE en matière d'élaboration de politiques elle-même, en offrant des conseils techniques au gouvernement, au besoin. Comme l'a fait remarquer un commentaire : « La SIERE est une experte technique, pas une experte en matière de politiques et elle est mieux placée pour informer et mettre en œuvre une orientation politique ».

Dans l'ensemble, les commentaires étaient complémentaires aux voies de planification existantes de la SIERE, y compris l'APO (Annual Planning Outlook), le Annual Acquisition Report (AAR) (rapport annuel d'acquisition) et les plans de ressources régionales intégrés, avec plusieurs commentaires suggérant que la SIERE pourrait améliorer ou fusionner ces processus afin de constituer une base efficace pour la planification intégrée.

Plusieurs commentaires ont suggéré que l'efficacité de la planification à long terme pourrait être améliorée par la clarification ou l'élargissement du rôle et du mandat de la SIERE. Plusieurs commentaires ont exprimé le désir de voir le mandat de la SIERE élargi pour inclure des objectifs environnementaux et économiques dans ses processus de planification. Tout en demandant un mandat élargi pour la SIERE en matière de planification, les commentaires ont maintenu que la SIERE devrait se concentrer sur le rapport coût-efficacité et la fiabilité des options proposées afin de poursuivre ses efforts pour protéger les intérêts des contribuables.

Bien que les commentaires aient souligné l'importance de la capacité de la SIERE d'agir à titre d'expert technique indépendant, les appels à l'indépendance ont été contrebalancés par les appels à une surveillance efficace des processus de prise de décision et de mise en œuvre de la SIERE.

En outre, il a été recommandé dans certains commentaires de mettre davantage l'accent sur la planification décentralisée, c'est-à-dire que le cadre de planification de l'Ontario repose davantage sur les plans du système de distribution, les plans régionaux

et les plans énergétiques communautaires pour encadrer et orienter les décisions. De même, certains commentaires ont suggéré que les sociétés de distribution locale soient en mesure de participer à des activités de planification qui vont au-delà de leurs responsabilités traditionnelles en matière de distribution d'électricité (p. ex., planification et approvisionnement de la production, infrastructure habilitante pour les ressources énergétiques décentralisées). Voici quelques exemples précis :

- Attribuer de nouvelles ressources énergétiques distribuées nettes aux sociétés de distribution locale sur une base régionale;
- Faire participer les services publics à l'approvisionnement en ressources énergétiques décentralisées et à l'infrastructure habilitante.

4. Surveillance indépendante

« ... des mécanismes de surveillance devraient être mis en place pour surveiller l'élaboration de l'orientation et la mise en œuvre de la politique. »

Un nombre important de commentaires ont abordé le thème de la « surveillance indépendante », qui comprend des modifications visant à améliorer la transparence et la responsabilisation des processus de planification et des décisions en matière de planification. Le manque perçu de surveillance indépendante des dépenses et des investissements importants effectués à la suite des évaluations de la planification a été décrit par de nombreux commentaires comme une préoccupation importante.

Les options partagées avec ÉNERGIE pour améliorer la surveillance peuvent comprendre :

- Former un groupe d'experts ou un groupe de travail pour revoir le ou les plans;
- Améliorer ou élargir les fonctions de surveillance et le mandat de la CEO, en particulier des activités qui se traduisent par des coûts recouverts auprès des contribuables.

La majorité des commentaires ayant traité de la supervision et des approbations ont estimé que la CEO était mieux placée pour prendre ce rôle en charge.

La portée de la surveillance et de l'examen a été abordée dans de nombreux commentaires. Certains commentaires faisaient part de préoccupation par rapport au fait qu'une portée trop large créerait un blocage du processus de planification et retarderait la mise en œuvre. Les exemples partagés pour assurer un examen rapide comprennent la limitation de la portée de l'examen pour les hypothèses en matière de coûts qui sont intégrées à la planification ou à l'élaboration d'un test ou d'un ensemble de critères de raisonabilité plutôt que l'exactitude des hypothèses de planification.

Tout en reconnaissant que l'élargissement de l'examen de la CEO au-delà des coûts comporte des défis inhérents, d'autres commentaires ont suggéré que les plans devraient également être évalués par rapport à l'objectif énoncé par le gouvernement dans des domaines tels que la protection des consommateurs et les objectifs relatifs au climat et à la durabilité. De nombreux commentaires ont indiqué une inquiétude particulière par rapport à l'absence d'indicateurs de durabilité ou d'objectifs d'émissions de gaz à effet de serre dans le mandat de la CEO. Dans tous les cas, la majorité estimait que la portée de l'examen devrait être clairement définie pour la CEO par l'intermédiaire de la politique gouvernementale.

Le calendrier de la surveillance et de l'examen a également été abordé. Les options comprenaient l'approbation législative ou réglementaire du plan lui-même ou l'application d'une surveillance des mécanismes ou des décisions en matière d'approvisionnement ayant des répercussions sur les coûts, plutôt que sur les plans eux-mêmes, puisque les plans sont assujettis à une évolution constante et sont plus difficiles à évaluer en fonction de critères précis. Une autre option consiste à effectuer un examen réglementaire des plans qui ne mettent l'accent que sur la cohérence avec l'orientation de la politique et la raisonnable des hypothèses de planification, et une audition complète (examen judiciaire) des décisions d'approvisionnement.

Les commentaires ont également indiqué que la transparence globale du processus de planification serait facilitée par une surveillance accrue de la SIERE dans le cadre du processus de planification à long terme, par exemple en demandant à la CEO ou à un autre organisme indépendant d'examiner les activités de planification de la SIERE. De plus, bien que plusieurs commentaires aient commenté l'amélioration des processus de ses intervenants, ils ont également exprimé le désir d'une plus grande transparence de la part de la SIERE en ce qui concerne la prise de décision (notamment en ce qui concerne l'approvisionnement).

5. Participation accrue des intervenants et du public

« Des occasions d'engagement des intervenants accrues et mieux intégrées tout au long du processus de planification seraient également utiles pour améliorer la transparence et l'efficacité. »

La plupart des commentaires ont souligné l'importance d'un engagement complet et considérable avec les intervenants, les collectivités et les partenaires autochtones dans tout cadre potentiel de planification à long terme. Parmi ces commentaires, un certain nombre de considérations ont été soulevées afin de contribuer à une participation plus efficace, ce qui comprend notamment les éléments suivants :

- **Échéancier** : La participation et les commentaires ont été intégrés efficacement à la planification par la participation dès le début du processus de planification.
- **Accessibilité** : Les obstacles à la participation à la consultation doivent être éliminés ou limités.
- **Transparence** : Le gouvernement et les organismes doivent être prêts à expliquer comment les commentaires formulés dans le cadre du processus de consultation ont été pris en compte dans la prise de décision.
- **Décentralisation** : Dépendance accrue aux plans des systèmes de distribution, aux plans régionaux et aux plans énergétiques communautaires pour encadrer et orienter les décisions de planification.

Les commentaires ont abordé les possibilités pour le gouvernement, la SIERE et la CEO d'améliorer les processus de consultation, en soulignant l'importance d'une consultation précoce et fréquente pour informer à la fois l'élaboration, la planification et la mise en œuvre des politiques. Plusieurs commentaires préconisent un rôle plus important de la direction municipale dans la planification à long terme. Les commentaires préconisent également une plus grande transparence sur la façon dont les idées et les commentaires fournis dans le cadre de la consultation auprès du gouvernement ou des organismes ont influencé les considérations et la prise de décisions.

Plusieurs commentaires ont souligné l'importance de s'engager auprès des peuples autochtones en tant qu'associés commandités dans la planification à long terme. Plus précisément, des commentaires ont demandé à ce que du financement soit consacré à la participation des Autochtones à toutes les étapes de la planification énergétique. Ils ont également réclamé un engagement proactif accru auprès des partenaires autochtones, particulièrement lorsque les questions relatives à la planification peuvent avoir une incidence sur les droits issus de traités ou d'autres droits des collectivités. Un autre commentaire a recommandé l'apprentissage des pratiques exemplaires en matière de projets énergétiques terminés ayant nécessité une participation importante des Autochtones.

CONCLUSION ET PROCHAINES ÉTAPES :

ÉNERGIE est reconnaissante des commentaires et des conseils approfondis et bien réfléchis fournis par les résidents, les organismes et les partenaires autochtones de l'Ontario dans le cadre de cette consultation. Ces commentaires, combinés à la recherche interne, permettront de mettre au point d'autres considérations pour le cadre de planification à long terme de l'Ontario.

Un examen des options pour un cadre de planification à long terme restructuré et une réflexion sur les commentaires éclairés reçus dans le cadre de ce processus exigeront la prise en compte de la complexité du système énergétique, des tendances émergentes et de la technologie du secteur ainsi que des engagements environnementaux. Le gouvernement a la tâche difficile d'équilibrer les objectifs concurrents et de continuer à assurer un approvisionnement d'énergie fiable et abordable au profit des résidents et des entreprises de l'Ontario.

ÉNERGIE adopte une approche pondérée dans la réforme du cadre de planification énergétique à long terme de l'Ontario. Comme première étape, le gouvernement a révoqué le Règlement de l'Ontario 355/17, qui exigeait que le gouvernement publie un Plan énergétique à long terme (PELT) tous les trois ans. Pendant que l'examen est en cours, le ministère, la SIERE et la CEO conservent les autorités actuelles de planification et de décisions énergétiques. La SIERE poursuit ses activités de planification continues, y compris la publication régulière de prévisions, la consultation et l'élaboration de plans régionaux avec les intervenants.

ÉNERGIE annoncera les prochaines étapes et les occasions supplémentaires à saisir à mesure qu'elles seront disponibles.

Annexe A : Liste des organismes participants

InnPower	Région de York
Sustainable Buildings Canada	Ville de Toronto
Roseburg Forest Products	CanREA
Southwest Oxford	Environmental Defense
Atmospheric Energy Systems	Manufacturiers et Exportateurs du
Fédération de l'agriculture de l'Ontario (FAO)	Canada
Durham	TransAlta
Efficacité énergétique Canada	Bruce Power
Peak Power	Enbridge
Coopérative d'énergie renouvelable d'Ottawa	Ville de Brampton
AMO	The Pollution Probe Foundation
Ville de Pickering	Ontario Nonprofit Housing Association
SNC-Lavalin	Personnes (10)
Faculté des changements environnementaux et urbains de l'Université York (Mark Winfield)	Essex Power
QUEST	Society of United Professionals
Energy Storage Canada	BWXT
Personnes (6)	Alectra
CHEC	Groupe d'experts en environnement et développement durable (nucléaire)
Ontario Mining Association	Comité de surveillance du marché
Council for Clean and Reliable Energy	Gwayakocchigewin Limited Partnership
AMPCO	Ontario Rivers Alliance
TRBOT	The Atmospheric Fund
OPG	Ontario Nuclear Advantage
APPrO	Enwave
OWA	Ontario Energy Association
Association canadienne des constructeurs de véhicules	Toronto Hydro
Métis Nation of Ontario	Ontario Greenhouse Vegetable Growers
OSPE	Ville d'Ottawa
Power Workers' Union (PWU)	Capital Power
TC Énergie	Clean Air Council et Clean Air
Association canadienne du droit de l'environnement et LIEN	Partnership
EDA	Région de Peel
Hydro One	Association nucléaire canadienne
	Association des consommateurs industriels de gaz
	Comté de Prince Edward
	BOMA
	Personnes x 13

Annexe B : Questions d'orientation incluses dans l'affichage au Registre environnemental de l'Ontario

La liste de questions suivante est non exhaustive et a été affichée dans le Registre environnemental de l'Ontario pour aider à orienter les commentaires :

- Comment pouvons-nous promouvoir la transparence, la responsabilisation et l'efficacité de la planification énergétique et de la prise de décisions dans un nouveau cadre de planification?
- Quels buts et objectifs généraux doivent être reconnus dans un cadre de planification renouvelé?
- Quels rôles respectifs le gouvernement, la SIERE et la CEO devraient-ils jouer dans la prise de décisions sur les questions d'énergie et la planification à long terme?
- Quels types de décisions devraient être prises par les planificateurs techniques de la SIERE et de la CEO à titre d'organismes de réglementation?
- Quels types de décisions devraient faire l'objet d'une orientation ou d'une approbation par le gouvernement?
- Y a-t-il des lacunes dans les mandats et les objectifs de la SIERE et de la CEO qui limitent leur capacité à mener efficacement la planification à long terme?
- Est-ce que certains processus ou certaines décisions de planification de la SIERE, de la CEO ou du gouvernement devraient faire l'objet d'un examen approfondi, par exemple au moyen de la surveillance ou de l'examen des lois par un comité d'experts?
- À quelle fréquence et sous quelle forme le gouvernement devrait-il fournir des directives et une orientation en matière de politique afin de faciliter une planification énergétique à long terme efficace?
- Comment pouvons-nous assurer une participation efficace et significative des groupes autochtones à la prise de décisions liées au secteur de l'énergie?