

Mémoire du Conseil du patronat du Québec

Consultation sur le projet de loi no 69 Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives

Septembre 2024



PROSPÉRER ENSEMBLE

cpq.qc.ca

Table des matières

Préambule	3
Introduction	3
Mission et responsabilités de la ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie	4
Le plan de gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRÉ)	5
La tarification et la compétitivité des tarifs industriels	7
L'interfinancement	9
La tarification dynamique	11
Les nouveaux rôles dévolus à la Régie de l'Énergie	11
Les nouveaux approvisionnements énergétiques	12
La production privée	13
Les petites centrales hydroélectriques	14
Autres éléments	14
Les modifications applicables au gaz naturel et à l'hydrogène	14
Mécanisme de réglementation incitative	15
Conclusion	15

Préambule

Le Conseil du patronat du Québec (CPQ), organisation créée en 1969, est une confédération de près de 100 associations sectorielles et de plusieurs membres corporatifs qui représente les intérêts de plus de 70 000 employeurs, de toutes tailles et de toutes les régions du Québec, issus des secteurs privé et parapublic.

Point de convergence de la solidarité patronale, il constitue, par son leadership, une référence incontournable dans ses domaines d'intervention et exerce, de manière constructive, une influence considérable visant une société plus prospère au sein de laquelle l'entrepreneuriat, la productivité, la création de richesse et le développement durable sont les conditions nécessaires à l'accroissement du niveau de vie de l'ensemble de la population.

Les employeurs du Québec peuvent compter sur la participation active du CPQ partout où s'élaborent les politiques susceptibles de les affecter, tant au palier municipal, provincial que fédéral. Le CPQ intervient également sur de nombreuses tribunes pour faire entendre la voix des employeurs du Québec et faire reconnaître leur contribution à l'amélioration du niveau et de la qualité de vie des citoyens.

Dans ce contexte, le CPQ est heureux de présenter ses commentaires dans le cadre de cette importante consultation sur le PL69, Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives.

Introduction

Le contexte énergétique au Québec s'est considérablement transformé au cours des dernières années. Pas plus tard qu'en 2019, Hydro-Québec disposait d'importants surplus pour plusieurs années. Aujourd'hui, le bilan énergétique du dernier plan d'approvisionnement montre que de nouveaux approvisionnements en énergie seront requis dès 2027, et que des besoins en puissance devront être comblés à compter de l'hiver 2027-2028.

De toute évidence, les nouveaux besoins en énergie à plus faible empreinte carbone et propre seront considérables. Pour le CPQ, afin de répondre à la demande et limiter son impact sur les prix, il est impératif de s'engager dans une approche proactive et de desserrer les contraintes à la croissance de l'offre. Parallèlement, il faut mettre en place un cadre propice à une consommation plus sobre et plus efficace de l'énergie. La réponse devra également contribuer à bâtir une économie plus innovante, plus compétitive et toujours plus résiliente, le tout dans le respect et au bénéfice des personnes et des communautés de toutes les régions du Québec.

Le CPQ considère que le PL69 amène plusieurs éléments positifs dans le sens de ce qui précède et une vision de long terme du secteur énergétique pour répondre aux impératifs de la décarbonation de l'économie et de la transition énergétique. Il répond à plusieurs demandes formulées par le CPQ et par d'autres parties prenantes. Le PL69 comporte également par ailleurs des dispositions qui préoccupent grandement le milieu des affaires et risquent d'affecter la compétitivité des entreprises.

Mission et responsabilités de la ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie

Le PL69 modifie la Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation (maintenant la Loi sur le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie) pour ajouter que la ministre « a aussi pour mission, en matière d'énergie, d'assurer une gestion responsable et intégrée des ressources énergétiques dans une perspective de transition énergétique et de développement économique. » (art.3)

Le PL69 prévoit que la ministre sera responsable de *soutenir, de stimuler et de promouvoir la production d'énergie ainsi que le développement de nouvelles filières énergétiques* (art.4). Les responsabilités de la ministre font également une référence explicite à la résilience des infrastructures énergétiques et à la sécurité énergétique. Il s'agit d'éléments fondamentaux avec lesquels le CPQ est en accord et qu'il avait d'ailleurs abordés dans son mémoire de 2023.

Pour le CPQ, le lien entre énergie et développement économique est évident et essentiel. La transition énergétique est aussi un vecteur de développement économique et de prospérité. Plusieurs juridictions dans le monde articulent leurs politiques autour de la nouvelle économie de l'énergie.

Dans le contexte d'importantes pressions sur les approvisionnements énergétiques, la prospérité du Québec et l'atteinte des objectifs de la transition exigent de développer des capacités et de diversifier l'offre d'énergies durables. Par ailleurs, il faut également mettre en place un cadre propice à une consommation plus sobre et plus efficace de l'énergie. Pour le CPQ, en plus des responsabilités proposées dans le projet de loi, qui sont certes importantes, le PL69 devrait traduire de façon explicite l'importance de la sobriété et l'efficacité énergétiques dans la mission et les responsabilités de la ministre.

De plus, les responsabilités de la ministre ne doivent pas inclure seulement les nouvelles filières énergétiques, mais également intégrer des éléments comme le stockage d'énergie, la gestion de la demande, la production décentralisée, les centrales virtuelles. Il s'agit d'éléments qui permettent de s'attaquer à des enjeux de puissance, et favoriser le développement de réseaux électriques intelligents pouvant équilibrer un apport supplémentaire d'énergie renouvelable. Ceux-ci peuvent aussi réduire les besoins d'investissement en actifs de production ou de transport d'Hydro-Québec.

Recommandation 1 : que les notions d'efficacité et de sobriété énergétiques soient introduites dans la mission de la ministre, définie à l'article 2 de la Loi sur le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie;

Que l'article 14.1 soit modifié afin d'intégrer d'autres éléments comme le stockage et les modes de gestion de la demande.

Le plan de gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRÉ)

Le PL69 prévoit que la ministre établit un plan de gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRÉ) qui aura un horizon de 25 ans et qui sera mis à jour tous les six ans. Le PGIRÉ *vise à favoriser le développement énergétique du Québec dans une perspective de transition énergétique... le plan peut porter sur toutes les sources d'énergie consommées au Québec et il contient notamment un état de la situation et des besoins énergétiques au Québec. Il établit des orientations à respecter et des objectifs et cibles à atteindre en matière d'énergie et d'efficacité énergétique. La ministre consulte également la population aux fins de l'élaboration du plan.*

Le CPQ accueille très favorablement la volonté d'établir un tel plan. Il s'agit sûrement d'un élément essentiel pour une transition énergétique réussie. Le CPQ apprécie aussi la mise à jour périodique du plan. Ces dispositions permettent une vision à long terme avec des jalons à plus court terme pour une meilleure prévisibilité et une réponse mieux adaptée pour assurer l'équilibre de l'offre et la demande d'énergie.

Le CPQ soumet quelques commentaires pour que l'établissement du PGIRÉ réponde mieux aux objectifs :

- La sobriété énergétique devrait faire partie du PGIRÉ aux côtés de l'efficacité énergétique. Cette sobriété permet notamment d'avoir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande énergétiques. Elle permet aussi de répondre aux enjeux de puissance et de réduire les investissements requis pour répondre aux besoins. Nous devons remettre en question notre façon de consommer l'énergie, autant pour les particuliers que pour les entreprises. Il faut accompagner ces clientèles pour les amener à prendre les bonnes décisions énergétiques notamment en termes de sobriété et d'efficacité énergétiques avec des programmes et mesures efficaces répondant à leurs réalités.
- Étant donné l'importance de l'enjeu environnemental, l'ampleur et la diversité des besoins énergétiques, ainsi que les coûts des nouveaux approvisionnements en fonction des filières retenues, toutes les options possibles et les différentes formes d'énergie durables et propres doivent être évaluées à leur juste valeur, selon leurs forces et leurs faiblesses respectives. Cette analyse comparative doit se faire dans une perspective de long terme et de cycle de vie des solutions.
- Même si le PL ne l'exclut pas à priori, le plan ne doit pas se limiter aux *sources d'énergie consommées au Québec*. D'autres sources d'énergie peuvent avoir leur pertinence. Les filières énergétiques sont appelées à évoluer en fonction, notamment, des développements technologiques et de leur viabilité économique. L'énergie nucléaire par exemple compte des adeptes dans plusieurs provinces et pays comme source stable et propre et plusieurs projets sont en cours; le PGIRÉ devrait par ailleurs faire une place explicite aux bioénergies permettant de tenir compte de leur potentiel pour éviter un accroissement de la pression sur les ressources d'Hydro-Québec et pour optimiser l'utilisation des ressources. Il en est de même en ce qui concerne la circularité de l'économie.

- Le PGIRÉ devrait faire état des attentes du gouvernement sur le rôle du secteur privé pour répondre aux besoins d'approvisionnement énergétique du Québec; favoriser davantage l'autoproduction et mettre à contribution l'ensemble des ressources disponibles.
- Il devrait tenir compte des enjeux et technologies, comme le stockage d'énergie, la gestion de la demande et la production décentralisée. Ceux-ci peuvent se substituer à des actifs de production ou de transport d'Hydro-Québec et peuvent être déployés en complément de ceux-ci afin d'amoindrir le coût de la transition énergétique.
- Le PL69 devrait préciser davantage le mécanisme ou le processus de consultation que le ministre entend mettre en place pour l'élaboration du PGIRÉ (de même que lors de sa révision et d'éventuelles modifications) en s'assurant notamment que la consultation implique toutes les parties prenantes et qu'elle soit conduite de façon rigoureuse et neutre.
- Le PL69 prévoit que le plan est établi *en conformité avec les orientations gouvernementales en matière de développement économique, les principes et les objectifs énoncés dans la politique-cadre sur les changements climatiques* (soit le PEV). Par souci de cohérence de l'action gouvernementale, il faudrait aussi s'assurer que le PGIRÉ soit en phase avec d'autres politiques et stratégies telles les orientations gouvernementales en aménagement du territoire, la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030, la Feuille de route gouvernementale en économie circulaire 2024-2028 et les cibles de la Politique de mobilité durable 2030. Il devrait aussi tenir compte de la dimension régionale quant à l'utilisation et la mise en valeur des ressources énergétiques comme la mise en valeur de la biomasse forestière et le développement des bioénergies.
- Considérant que le contexte énergétique évolue rapidement tant au chapitre des besoins que des innovations technologiques, et pour mieux assurer l'atteinte des cibles, une mise à jour plus courte que les 6 ans prévus devrait être considérée, sans que les processus soient trop lourds. Le CPQ propose que le plan comporte une évaluation de l'état d'avancement aux 3 ans avec des indicateurs et un tableau de bord qui soit public.

Recommandations 2 : Que les articles 14.2 et 14.3 du PL69 soient modifiés pour :

- Introduire au PGIRÉ la notion de sobriété énergétique et de circularité;
- S'assurer de faire appel à toutes les sources d'énergie durables et pas seulement celles actuellement consommées au Québec, de même que des éléments et technologies de gestion de la demande de stockage et de production décentralisée;
- Que le Plan puisse faire état de la complémentarité possible du rôle que peut jouer le secteur privé et permette la prévisibilité nécessaire aux entreprises privées du secteur de l'énergie et de la construction pour répondre aux attentes du gouvernement et à la demande;
- Que la loi précise davantage les mécanismes de consultation que la ministre entend mettre en place;
- Que le Plan soit élaboré en conformité avec des orientations gouvernementales complémentaires telles l'OGAT, la Feuille de route sur l'économie circulaire, la PMD etc.;
- Que le Plan fasse l'objet d'un état d'avancement aux trois ans et soit doté d'un tableau de bord et d'indicateurs de performance.

La tarification et la compétitivité des tarifs industriels

Le PL69 prévoit le processus et les modalités suivant lesquels la Régie de l'énergie (la Régie) fixe des tarifs et des conditions de service. Le CPQ salue le fait que les tarifs soient de nouveau fixés par la Régie basés sur le coût de service (toutefois avec des exceptions sur lesquelles nous reviendrons plus loin). Le processus serait ainsi dépolitisé et plus prévisible. C'est une demande qui avait déjà été faite par le CPQ et d'autres acteurs économiques. Le CPQ apprécie aussi la révision tarifaire aux trois ans et la possibilité pour la Régie de répartir une hausse tarifaire d'une ou de plusieurs des années tarifaires, ce qui permet, notamment de minimiser des chocs tarifaires tout en allégeant les processus par rapport à une révision annuelle. Le CPQ apprécie aussi la possibilité de modifier les tarifs entre deux causes tarifaires.

Le CPQ s'inquiète toutefois du fait que plusieurs dispositions du PL69 conduiront à des hausses importantes de tarifs pour les entreprises, petites et grandes, et que les tarifs peuvent ultimement ne pas refléter le coût de service.

Tout d'abord, le CPQ note l'abrogation de l'article 52.1 de la LRÉ qui vient retirer la non-indexation du tarif L. Dorénavant, l'indexation du coût alloué au tarif L se traduira par un coût supplémentaire et un risque pour les consommateurs industriels qui affecteront leur compétitivité.

D'autres dispositions du PL69 auront une incidence sur les tarifs de la clientèle d'affaires et soulèvent des questionnements. Par exemple le fait que, lorsqu'elle fixe un tarif de transport ou de distribution d'électricité ou un tarif de distribution de gaz naturel, la Régie *peut tenir compte de tout autre élément qu'elle estime approprié notamment pour favoriser la réalisation de la transition énergétique* nous éloigne du coût de service et risque de faire assumer aux entreprises des coûts supplémentaires dont la nature demeure inconnue. Si ces dispositions sont maintenues, il serait notamment important de prévoir des balises pour éviter d'introduire toute sorte de considérations dans les revenus requis n'ayant pas de lien avec les coûts de service.

De même, le fait que plusieurs projets d'Hydro-Québec pourront se faire sans appels d'offre et sans autorisation de la Régie augmente le risque que les coûts soient plus élevés et entraînent une augmentation des tarifs. Nous y reviendrons plus loin.

La disponibilité de l'énergie à faible empreinte carbone et à un coût abordable joue un rôle essentiel dans le développement régional et industriel du Québec. L'avantage hydroélectrique doit rester un instrument d'attractivité et de positionnement stratégique pour le Québec. Les industries les plus énergivores sont des industries piliers dans plusieurs régions québécoises, elles sont aussi des industries exportatrices de façon nette et sont au cœur d'écosystèmes dynamiques d'entreprises de toutes tailles.

C'est pourquoi le CPQ croit que le gouvernement doit veiller à maintenir des tarifs concurrentiels d'électricité pour les grandes entreprises. L'accès à une énergie à faible coût pour l'industrie n'est pas incompatible avec la mise en place de mesures d'efficacité énergétique et la recherche d'une plus grande productivité énergétique. D'ailleurs, le secteur industriel a fait preuve d'innovation et

fait des gains majeurs en efficacité énergétique, malgré la relative faiblesse des tarifs au Québec.¹ Il faut ainsi réussir à maintenir une marge compétitive tout en faisant évoluer l'industrie vers davantage de création de valeur/productivité lorsque ce n'est pas déjà le cas. Pour l'instant, beaucoup d'entreprises québécoises ont pu assurer leur croissance grâce aux conditions actuelles d'accès à l'électricité à des tarifs compétitifs, conditions propices aussi à favoriser l'investissement.

En matière de compétitivité des tarifs des clientèles d'affaires, le CPQ juge utile de faire les observations suivantes:

- Tout d'abord, les entreprises, par le biais de l'interfinancement, paient plus que le coût de service inversement à la clientèle domestique;
- Contrairement à des idées reçues, le Québec a connu une progression importante de l'indice de prix de vente de l'énergie électrique, notamment relativement aux autres provinces au cours des dernières années. Par exemple, entre 2021 et 2023, cet indice a connu une augmentation de près de 10% (passant de 101,3 à 111,2) alors que la hausse a été en moyenne de 5,2% dans les autres provinces²;
- Il est également important de réaliser des comparaisons adéquates en s'assurant que les éléments comparés sont bien similaires. Par exemple, Hydro-Québec prend dans sa comparaison les grandes villes nord-américaines mais les entreprises québécoises ne sont pas nécessairement en concurrence avec ces villes et notre tissu industriel n'est pas le même. Plusieurs états offrent déjà des tarifs compétitifs pour attirer les investissements et des rabais tarifaires qui ne se reflètent pas nécessairement dans ces tarifs;
- L'*Inflation Reduction Act* (IRA) américain fera baisser de façon considérable le prix de marché de l'électricité aux États-Unis; par exemple, le groupe *Resources for the Future* établit qu'une baisse entre 5,2 % et 6,7 % des prix est à prévoir au cours de la prochaine décennie³. De plus, l'IRA affectera la capacité concurrentielle de l'électricité produite au Québec en regard des coûts d'exploitation décroissants qui surviendraient dans le marché des énergies éolienne et solaire aux États-Unis.
- Pour la grande industrie, l'énergie, même à un tarif réduit, représente souvent une part importante des dépenses d'exploitation qu'elle a intérêt à utiliser de façon optimale afin d'en minimiser les coûts.

Rappelons finalement que l'environnement d'affaires au Québec sur le plan de la réglementation et de la fiscalité totale est moins compétitif, (par exemple que le fardeau fiscal des entreprises au Québec est parmi les plus élevés en Amérique du Nord et comparativement aux pays de l'OCDE). Le poids combiné des impôts sur les bénéfices des sociétés, des impôts sur les salaires et des taxes sur le capital des sociétés au Québec (6,5 %) se retrouve au 5^{ème} rang sur trente-deux

¹ Le secteur des affaires a fait des gains réels cumulatifs 2020, 2021, 2022 d'efficacité énergétique de 1049 GWh. Dans le secteur résidentiel, ces gains étaient de 947 GWh. À cela s'ajoutent des gains de 487GWh dans le secteur des affaires en 2023 et de 174GWh dans le résidentiel https://www.regie-energie.qc.ca/fr/participants/dossiers/R-9001-2023/doc/R-9001-2023-B-0009-RapAnnuel-PiecesRev-2024_05_22.pdf

² Données extraites de Statistiques Canada (Indice des prix de vente de l'énergie électrique (IPVEE)) pour des clients de plus de 5000kW dans les villes canadiennes (excluant l'Alberta). <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/cv.action?pid=1810020401> ' L'indice des prix de vente de l'énergie électrique est une série mensuelle qui permet de mesurer les variations de prix de l'électricité vendue par les distributeurs aux utilisateurs commerciaux et industriels. La période de temps pour laquelle la valeur de 100 est attribuée à l'IPVEE est en ce moment l'année 2014.

³ Cité dans le rapport de l'Institut du Québec pour l'Alliance Switch, <https://institutduquebec.ca/wp-content/uploads/2023/03/20230309-SWTICH-IDQ-Impacts-pour-economie-verte.pdf>

lorsqu'on l'insère parmi les économies avancées de l'OCDE, et nettement au-dessus de la moyenne de ces économies (4,5 %)⁴.

L'interfinancement

En 2022, les clients commerciaux au tarif M d'Hydro-Québec payaient 133 % des coûts qu'Hydro-Québec leur attribuait, alors que les clients résidentiels (au tarif D) ont payé moins que 86 % des coûts du service qu'ils ont reçu d'Hydro-Québec⁵. Si la tendance était à la réduction de l'interfinancement jusqu'en 2020, en 2021 et 2022, cet interfinancement a crû. Plus concrètement, en 2022, au lieu d'un coût moyen de 8,48 ¢/kWh, les consommateurs résidentiels devraient payer 9,91 ¢/kWh (soit 17 % de plus) pour véritablement couvrir le coût de leur consommation.

Le Québec se distingue au chapitre de l'interfinancement des autres provinces. En effet, un avis de la Régie⁶ a noté que « dans plusieurs juridictions, on observe un certain niveau d'interfinancement entre les tarifs applicables à différentes catégories de consommateurs. Toutefois, parmi les juridictions canadiennes étudiées, la Régie constate, d'une part, que l'interfinancement n'est pas toujours en faveur des tarifs résidentiels et, d'autre part, que l'écart entre les catégories de consommateurs n'est pas aussi élevé qu'il l'est au Québec ».

Bien que cette notion d'interfinancement ait pu être souhaitable à l'époque de son instauration (le pacte social conclu lors de la création d'Hydro-Québec dans les années soixante), elle pénalise aujourd'hui un grand nombre d'entreprises notamment des PME⁷, mais surtout elle n'incite pas à l'efficacité énergétique résidentielle et représente un obstacle à une meilleure utilisation de notre énergie.

Pour le CPQ, les nouvelles réalités économiques, sociales et environnementales incitent fortement à réexaminer l'interfinancement et à baser le tarif D sur les coûts effectifs de fourniture et de service.

La part consommée par le secteur résidentiel dans les ventes d'électricité au Québec s'élève à 38%. Les grands clients industriels comptent pour 31% et le secteur Commercial, institutionnel et petits industriels pour 27%. De plus, les clients résidentiels ont les plus grands besoins en puissance, plus de 16 000 MW pour le chauffage (espaces et eau) et plus de 10 000 MW pour les autres usages (usages partagés avec le secteur commercial), contre un total entre 8 000 et 9 000 MW pour le secteur industriel.⁸

⁴ Source : https://cffp.recherche.usherbrooke.ca/wp-content/uploads/2024/01/bilan_de_la_fiscalite_edition_2024_final.pdf À noter que les cotisations sociales payées par les employeurs ne sont pas incluses ici. Au Québec, les impôts sur les salaires sont composés des cotisations au Fonds des services de santé, la principale composante, mais aussi des cotisations au Fonds de développement et reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre et des contributions temporaires relatives à la taxe des institutions financières. Or, les cotisations sociales sont plus élevées au Québec, en raison du RQAP et du taux de cotisation au RRQ qui est également plus élevé que le taux de cotisation au RPC.

⁵ Voir par exemple https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2024/03/EEQ2024_WEB.pdf. Pour les clients au tarif M, le coût moyen sans interfinancement passerait de 8,50 ¢/kWh à 6,39. Pour les clients industriels (tarif L), le coût devrait passer de 5,05 ¢/kWh à 4,79. Aussi, il est à noter que contrairement aux tarifs M et L, le tarif D des clients résidentiels ne comporte pas de composante de puissance

⁶ Régie de l'énergie (2017) Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel Perspectives 2030 <https://www.regie-energie.qc.ca/storage/app/media/participants-travaux-reglementaires/avis-de-la-regie/A-2017-01.pdf>

⁷ Qu'on retrouve parmi les clients commerciaux, industriels et institutionnels (tarifs G et M pour une majorité de PME).

⁸ https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2024/08/Memoire_PL69_HEC.pdf

Le CPQ regrette que le gouvernement n'ait pas saisi l'occasion de la révision de la gouvernance de l'énergie apportée par ce projet de loi, d'aborder la question de l'interfinancement. Un bon signal de prix reflétant la vérité des coûts est de nature à valoriser l'énergie et à favoriser une consommation sobre et responsable, ainsi qu'une plus grande efficacité de l'ensemble du système énergétique, qui sont incontournables pour réussir la transition énergétique et limiter les besoins d'investissements pour de nouvelles infrastructures énergétiques. Les stratégies à adopter devront amener des changements de comportement durables de la part des consommateurs d'énergie. Il faut rappeler par ailleurs que le principal besoin de puissance au Québec réside dans le chauffage, notamment dans le secteur résidentiel, et que parmi les provinces canadiennes, le Québec est celle où le prix moyen de l'électricité destinée à la consommation résidentielle est le plus bas⁹.

Il faudrait, de façon graduelle et planifiée, mettre fin à l'interfinancement tout en évitant un choc tarifaire. Il faudrait aussi tenir compte des répercussions sur les populations les plus vulnérables et prévoir des mesures d'atténuation importantes. En ce sens, le fonds d'aide à la clientèle domestique envisagé dans le PL69 devrait être ciblé sur ces clientèles à faible revenu, plutôt que sur toute la clientèle domestique. Le *programme d'aide financière visant à limiter l'impact de la hausse des tarifs de distribution d'électricité d'Hydro-Québec pour la clientèle domestique* envoie, de l'avis du CPQ, un mauvais message. Il est important de sensibiliser les clients domestiques qui surconsomment de l'électricité de l'importance de leur contribution à l'effort collectif de décarbonation de l'économie québécoise¹⁰. Le Fonds proposé risque par ailleurs de peser sur les finances du gouvernement du Québec et les efforts de réduction de la dette alors que plusieurs défis dont le défi démographique vont peser lourd sur les finances publiques.

Un tel changement dans la tarification résidentielle devrait s'accompagner d'une vaste campagne de communication auprès du grand public, afin d'informer et de sensibiliser les citoyens sur la réalité de leur consommation d'électricité et les possibilités qui sont à leur portée pour faire des gains majeurs en matière de sobriété et d'efficacité énergétiques. Il s'agira également de démontrer que la hausse des tarifs ne s'accompagne pas nécessairement d'une hausse de la facture.

De plus, il est possible et souhaitable de renforcer la capacité des citoyens de générer de l'électricité (avec le mesurage net et peut-être une aide fiscale).

Recommandations 3 : Assurer le maintien de la compétitivité des tarifs industriels tout en faisant évoluer l'industrie vers davantage de création de valeur et de productivité énergétique lorsque ce n'est pas déjà le cas.

Fixer les tarifs sur la base des coûts de service.

Éliminer de façon graduelle et planifiée l'interfinancement et cibler le fonds d'aide à la clientèle domestique au soutien pour les populations les plus vulnérables.

⁹ Source : <https://www.hydroquebec.com/data/documents-donnees/pdf/comparaison-prix-electricite.pdf>, prix avant taxe pour une consommation de 1000 kWh par mois, en \$ CA, tarifs en vigueur le 1er avril 2023

¹⁰ Ex. <https://www.hydroquebec.com/affaires/espace-clients/tarifs/option-gestion-demande-puissance.html>

La tarification dynamique

Le CPQ voit d'un bon œil le fait que le PL69 prévoit l'ajout de tarifs modulables dans la grille de tarification du distributeur d'électricité à compter de 2026 soit une tarification dynamique.

Le chauffage pose un problème majeur de congestion des réseaux et de reprise en charge après les pannes. Une tarification dynamique intégrée au secteur résidentiel contribuerait à inciter la population à une consommation en temps opportun, évitant notamment la pointe. La combinaison avec des technologies et des programmes bonifiés tenant compte du coût évité futur d'Hydro-Québec pourrait permettre d'atteindre cet objectif et de faciliter son acceptation auprès des clients concernés. La contribution de ces derniers à l'effort collectif de décarbonation de l'économie québécoise pourrait être valorisée. Encore là, l'exercice ne devrait pas s'accompagner nécessairement d'une hausse de la facture, au contraire.

Les nouveaux rôles dévolus à la Régie de l'Énergie

Le mandat de la Régie sera modifié afin, notamment, d'y inclure la notion de « transition énergétique » (art.13). *Dans l'exercice de ses fonctions et pouvoirs, la Régie doit favoriser la satisfaction des besoins énergétiques, une transition énergétique ordonnée et au moindre coût, l'innovation ainsi que la maximisation des bénéfices économiques, sociaux et environnementaux de l'énergie pour les Québécois dans le respect des orientations et en vue de l'atteinte des objectifs et cibles établis par le plan de gestion intégrée des ressources énergétiques visé à l'article 14.2 de la Loi sur le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (chapitre M-14.1) et dans le respect des autres politiques énergétiques du gouvernement ».* Cette inclusion amène plus de cohérence dans le secteur énergétique en lien avec la transition énergétique.

L'obligation pour Hydro-Québec de soumettre un Plan de développement du réseau de transport d'électricité couvrant une période de 15 ans dans les six mois de la décision de la Régie approuvant les plans d'approvisionnement est un autre aspect nouveau bienvenu. Cela donnera notamment plus de prévisibilité et plus de transparence sur l'état du réseau et les investissements requis.

Comme nous l'avons noté plus haut, étant donné l'importance de l'enjeu environnemental, l'ampleur et la diversité des besoins énergétiques, toutes les options possibles et les différentes formes d'énergie à plus faible empreinte carbone et propres doivent être évaluées à leur juste valeur, selon leurs forces et leurs faiblesses respectives. Cette analyse comparative doit se faire dans une perspective de long terme et de cycle de vie des solutions. Or, à l'heure actuelle, il n'existe pas, dans la réglementation québécoise existante sur l'énergie, de mécanismes permettant de comparer les filières énergétiques en vue de déterminer laquelle ou lesquelles sont les plus performantes pour répondre aux besoins à court, à moyen et à long termes. Les appels d'offre lancés par le gouvernement pour de nouveaux approvisionnements de sources renouvelables se font sans évaluation préalable du potentiel de fourniture d'énergie des filières et sans évaluation des services complémentaires de réseau (capacité, régulation, réserve) que pourraient fournir des producteurs ou consommateurs d'électricité. En outre, les impacts

économiques, environnementaux et sociaux des différentes options ne sont pas évalués. L'analyse comparative des différentes filières énergétiques pour répondre aux besoins de nouveaux approvisionnements pourrait être confiée à l'examen de la Régie.

Le CPQ salue par ailleurs les nouveaux objectifs de gestion pour assurer la célérité et l'efficacité du processus décisionnel de la Régie, en indiquant notamment des objectifs quant aux délais pour le traitement des demandes dont elle est saisie et le délibéré. Le CPQ avait souligné que de nombreux intervenants considèrent que le processus réglementaire de la Régie de l'énergie est lourd et coûteux. À titre d'exemple, il s'écoule près de deux ans (101 semaines) entre la première étape du processus, la préparation du projet de règlement et l'approbation des documents officiels, et l'étape 12, l'approbation des contrats par la Régie de l'énergie¹¹. Il est sans doute possible de raccourcir ce délai.

Les nouveaux approvisionnements énergétiques

Le projet de loi retire l'obligation pour Hydro-Québec de procéder par appel d'offres à l'égard des contrats d'approvisionnement en électricité d'Hydro-Québec et prévoit que ces contrats peuvent être conclus avec l'autorisation de la Régie, tout en établissant les cas où une telle autorisation n'est pas requise. Cela devrait réduire les délais de réalisation des projets du côté d'Hydro-Québec. Toutefois ce retrait des appels d'offre de l'examen de la Régie soulève des préoccupations pour les membres du CPQ.

Si le développement de nouveaux approvisionnements énergétiques doit s'accélérer au cours des prochaines années pour répondre à la demande croissante en énergies renouvelables comme le note le gouvernement¹² et comme le souhaite le CPQ, le souci de compétitivité, d'équité, de transparence et d'efficacité devrait toujours primer.

Alors que la Régie est munie de plus de pouvoirs, les cas d'exception à son autorisation semblent nombreux (art. 45 modifiant l'art. 74.1) :

Cette autorisation (de la Régie) n'est toutefois pas requise :

- 1. lorsque le distributeur d'électricité procède à l'adjudication d'un contrat d'approvisionnement en électricité de source renouvelable dans le cadre d'un appel d'offres public permettant d'assurer le traitement équitable et impartial des fournisseurs d'électricité qui y participent;*
- 2. en situation d'urgence ou bien pour un contrat d'approvisionnement d'une durée d'au plus trois mois;*
- 3. lorsque le gouvernement autorise le contrat d'approvisionnement en électricité aux conditions qu'il détermine. (On peut penser, par exemple, aux projets éoliens).*

Ces exceptions soulèvent des préoccupations pour le milieu des affaires et ramènent le risque de politisation des décisions et d'un manque de concurrence. S'il est vrai qu'il faudrait trouver un

¹¹ Fiche ÉTAPES ET ÉCHÉANCIERS – PROCESSUS D'APPEL D'OFFRES

¹² <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/projet-de-loi-no-69-pour-moderniser-les-lois-entourant-l-energie-previsibilite-et-transparence-pour-acceler-une-transition-energetique-responsable-836541746.html>

moyen d'alléger les processus, il faudrait assurer la transparence et la surveillance nécessaires. À défaut, des problèmes d'acceptabilité sociale pourraient voir le jour. De plus, comme nous l'avons souligné plus haut, le fait que plusieurs projets d'Hydro-Québec pourront se faire sans appels d'offre et sans autorisation de la Régie augmente le risque que les coûts soient plus élevés et entraînent une augmentation des tarifs.

Recommandation 4 : Assurer une transparence et une surveillance adéquates dans les octrois de contrats d'approvisionnement afin que les projets et les coûts soient compétitifs.

La production privée

Le PL69 prévoit laisser une plus grande place au secteur privé dans la production et la distribution d'énergie en étendant les pouvoirs en matière de vente privée d'énergie à tous les types d'énergie renouvelable et non seulement à l'électricité produite à partir de biomasse forestière, sous réserve d'une autorisation du gouvernement. La vente et la distribution d'électricité ne seraient autorisées qu'à un seul consommateur et dont l'emplacement est adjacent au site de production¹³.

Le CPQ apprécie cette ouverture mais estime toutefois qu'il est possible d'aller plus loin. Par exemple, il faut ouvrir la porte à la vente d'électricité par des producteurs privés à des clients qui ne sont pas nécessairement sur un terrain adjacent. La vente privée ne devrait pas se limiter à un seul consommateur afin de permettre de desservir des entreprises proches l'une de l'autre ou bien un parc industriel. De telles modifications au projet de loi permettraient de se donner plus de leviers pour augmenter nos capacités grâce à la contribution de la production privée.

Le tout pourrait se faire de manière encadrée en ayant toujours à l'esprit l'intérêt public dans une perspective de vision à moyen et à long termes. On peut noter aussi que le rapprochement de la production et de la consommation peut permettre d'éviter la pression sur les lignes de transport et le besoin pour de nouvelles lignes. Ces dispositions pourraient permettre d'accroître la régionalisation de la distribution d'électricité¹⁴ et de mieux répondre aux besoins des villes et villages en région. Il faut noter aussi que l'obligation que le site soit adjacent peut entraîner une localisation sous-optimale de la production énergétique.

Il faut par ailleurs formaliser le mesurage net, le rendre plus attrayant et augmenter sa contribution dans les approvisionnements énergétiques, et également encourager la production d'énergie renouvelable institutionnelle, en particulier l'énergie solaire.

Finalement, le PL69 supprime de la *Loi sur la Régie de l'Énergie* et des autres lois toutes les mentions relatives aux réseaux privés d'électricité. Comme il ne prévoit pas de régime

¹³ La règle actuelle permet la vente d'énergie provenant de la biomasse autorisant la vente d'énergie à des clients immédiatement adjacents. Le PL69, dans sa forme actuelle, ne fournit pas de définitions claires pour plusieurs éléments de cette exception, tels que l'étendue de ce qui est considéré comme une « électricité de source renouvelable » ou un « emplacement adjacent ».

¹⁴ <https://www.fasken.com/fr/knowledge/2024/06/comment-le-nouveau-projet-de-loi-vous-affecter>

transitoire explicite, une incertitude demeure quant aux droits des réseaux privés existants, et à l'intention du législateur d'inclure ces réseaux dans l'une des exceptions concernant l'autoproduction ou la distribution à un consommateur unique situé sur un emplacement adjacent¹⁵. Il serait important que le législateur clarifie son intention.

Recommandations 5 :

- Permettre la vente d'électricité par des producteurs privés à des clients qui ne sont pas nécessairement sur un terrain adjacent;
- Ne pas limiter la vente privée à un seul consommateur;
- Inclure dans la Loi une définition du mesurage net visant à refléter la plus-value de cette technologie dans le mix énergétique du Québec.

Les petites centrales hydroélectriques

Le PL69 prévoit également une hausse du seuil de puissance en deçà duquel le gouvernement peut louer la force hydraulique du domaine de l'État en passant de 50 MW à 100 MW, ouvrant la voie à de plus gros projets de centrales hydroélectriques privées. Le CPQ salue ce changement qui donne plus de flexibilité aux producteurs privés et municipaux et représente une solution complémentaire pour répondre à la demande. Ces équipements de production génèrent, de plus, des retombées pour les communautés dans les régions du Québec.

Autres éléments

Les modifications applicables au gaz naturel et à l'hydrogène

Le PL69 donne une plus grande flexibilité dans le développement du gaz de source renouvelable ce qui devra accroître les approvisionnements en énergies renouvelables. On peut mentionner notamment la possibilité pour le distributeur gazier d'intégrer de nouveaux actifs dans la base de tarification. Le nouvel encadrement permettra aussi la prise en compte, (permise par l'article 36), des crédits d'émission dans les revenus requis pour assurer la prestation de service.

Les mécanismes de fixation des tarifs et des conditions de service pour les distributeurs de gaz naturel du projet de loi sont bien reçus par le CPQ puisqu'ils allègent le processus tarifaire pour les distributeurs de gaz.

¹⁵ Voir par exemple <https://www.mccarthy.ca/fr/references/blogues/canadian-energy-perspectives/quebec-modernise-son-cadre-reglementaire-sur-lelectricite>

Mécanisme de réglementation incitative

De nombreuses recherches existent sur les mécanismes de réglementation incitative. De tels mécanismes peuvent avantager les consommateurs et le service public par des gains d'efficacité¹⁶.

En 2019, le mécanisme de réglementation incitative (MRI) prévu à la Loi sur la Régie de l'énergie a été abrogé par la *Loi visant à simplifier le processus de fixation des tarifs de distribution d'électricité* sanctionnée en 2019.

Accompagné d'un mécanisme de traitement des écarts de rendement, le MRI encourageait Hydro-Québec à améliorer la performance de sa prestation de service pouvant entraîner par le fait même une réduction des coûts. L'excédent du rendement attendu était, le cas échéant, partagé entre Hydro-Québec et ses clients.

Le CPQ croit que ces mécanismes, compte-tenu de leur impact sur le contrôle des coûts, devraient être rétablis.

Recommandation 6 : Réintroduire un mécanisme de réglementation incitative et un mécanisme de traitement des écarts de rendement pour maximiser les gains d'efficacité et encourager une réduction des coûts.

Conclusion

Le PL69 amène des changements majeurs dans le secteur énergétique. Plusieurs éléments positifs sont salués par le CPQ et amènent une vision de long terme du secteur énergétique pour répondre aux impératifs de la décarbonation de l'économie et de la transition énergétique. Il répond à plusieurs demandes formulées par le CPQ et par d'autres parties prenantes.

Mentionnons l'établissement d'un PGIRÉ sur 25 ans avec une révision périodique aux 6 ans, des tarifs fixés par la Régie et révisés aux 3 ans, la tarification dynamique, l'obligation pour Hydro-Québec de soumettre un Plan de développement du réseau de transport qui sera approuvé par la Régie, une plus grande ouverture à la production privée. Le PL69 comporte également des dispositions qui préoccupent grandement le milieu des affaires et risquent d'affecter la compétitivité des entreprises. Plusieurs dispositions du PL69 conduiront à des hausses importantes de tarifs pour les entreprises, petites et grandes, et les tarifs peuvent ultimement ne pas refléter le coût de service. Or, la disponibilité de l'énergie à faible empreinte carbone et à un coût abordable joue un rôle essentiel dans le développement régional et industriel du Québec. L'avantage hydroélectrique doit rester un instrument d'attractivité et de positionnement stratégique pour le Québec. Le PL69 ne s'attaque pas à l'interfinancement et n'envoie pas le bon signal de prix.

¹⁶ Voir par exemple <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/la-regie-de-lenergie-rend-sa-decision-relative-a-la-demande-de-modifier-les-tarifs-deelectricite-dhydro-quebec-en-appliquant-une-hausse-tarifaire-de-09-pour-lensemble-des-clients-et-de-03-pour-les-grands-clients-industriels-au-tarif-l-a-compter-du-1er-avril-2019>

1010, rue Sherbrooke Ouest, bureau 510
Montréal (Québec) H3A 2R7
Téléphone : 514-288-5161
Sans frais au Québec : 1-877-288-5161

Courriel : info@cpq.qc.ca

cpq.qc.ca



PROSPÉRER ENSEMBLE

cpq.qc.ca