

***Projet de loi assurant la
gouvernance responsable des ressources
énergétiques et modifiant diverses dispositions
législatives (« PL 69 ») –
Mémoire présenté dans le cadre
des consultations particulières***



17 septembre 2024



À PROPOS DE SWITCH

SWITCH, l'Alliance pour une économie verte est régie par un conseil d'administration composé de sept représentants provenant de différents secteurs de l'économie et de la société civile du Québec. Fondée en 2013, l'Alliance mobilise ses membres afin d'accélérer la transition vers une économie plus verte et plus sobre en carbone. Nous travaillons, tous ensemble, à identifier des pistes concertées de solutions pragmatiques et réalistes pour une transition plus juste, plus innovante et plus porteuse pour notre économie. Nous souhaitons un développement des politiques et des interventions de l'État plus cohérent et la convergence des initiatives provenant des secteurs public, privé, associatif, coopératif et mutuel et de la société civile en faveur d'une économie verte. Le contenu du présent mémoire contient les recommandations de la majorité des membres de SWITCH qui sont :



Association de l'aluminium du Canada
Jean Simard, président et chef de la direction



Conseil du patronat du Québec
Arnaud Champalbert, vice-président – Affaires publiques et gouvernementales



Ecotech Québec
Isabelle Dubé-Côté, présidente et cheffe de la direction



Énergir
Philippe Lanthier, directeur – Développement durable, changements climatiques et politiques publiques



Mouvement Desjardins
Gildas Poissonnier, chef du développement durable



Regroupement national
des conseils régionaux
de l'environnement

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec
Martin Vaillancourt, directeur général



Coop Carbone
Jean Nolet, directeur général

Personne-ressource : Richard Fahey, AppEco & Direction générale SWITCH



TABLE DES MATIÈRES

À PROPOS DE SWITCH	2
TABLE DES MATIÈRES	3
PRÉAMBULE	4
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION	6
ANALYSE & RECOMMANDATIONS	6
<i>Systématisation de la prise de décision fondée sur le développement durable</i>	6
<i>Carboneutralité et processus de consultations et d'évaluation environnementale</i>	7
<i>Optimisation des ressources et complémentarité</i>	8
<i>Correction du signal de prix</i>	9
<i>Soutien aux personnes à faibles revenus</i>	10
<i>Sensibilisation à la consommation responsable</i>	11
<i>Périodicité, échéanciers des causes tarifaires et des plans d'approvisionnement</i>	11
<i>Des biocarburants</i>	12
<i>Un nouvel encadrement pour le gaz de source renouvelable</i>	12
<i>Innovations technologiques</i>	13
<i>Gouvernance et encadrement de la Régie de l'énergie</i>	14
CONCLUSION	16



PRÉAMBULE

SWITCH, l'Alliance pour une économie verte (ci-après « SWITCH »), remercie de l'opportunité qui lui est offerte de pouvoir contribuer aux consultations particulières menées dans le cadre du projet de loi 69 – *Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives* (ci-après « PL 69 »). Depuis plus de 10 ans déjà, les membres de SWITCH contribuent à façonner la transition verte en cours au Québec; le premier mémoire de SWITCH publié en septembre 2013 s'intitulait *L'Économie que nous voulons : les choix énergétiques, clés du virage vers une économie verte*¹. En juillet 2023, l'organisation avait soumis ses pistes de réflexion dans le cadre des consultations sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec. C'est sur la base de ce positionnement et compte tenu des dispositions présentées au projet de loi 69 que nous entendons contribuer aux travaux d'analyse des parlementaires du nouvel encadrement proposé.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Animée par la volonté d'accélérer la transition vers une économie plus verte et plus sobre en carbone, la majorité de membres de SWITCH recommande de bonifier le projet de loi 69 ainsi :

1. SWITCH estime que la ministre devrait déposer, avant l'adoption du projet de loi, une analyse d'impact réglementaire complète, dans le respect du décret gouvernemental no 1558-2021 sur l'allègement réglementaire;
2. SWITCH suggère que le gouvernement demande que la Régie se dote d'un outil standard et systématique qui englobe les préoccupations économiques, sociales et environnementales, à l'instar de la Grille Éco+, pour quantifier, comparer et suivre les impacts des projets énergétiques proposés;
3. Pour les membres de SWITCH, la bonne hiérarchisation voudrait que les orientations énergétiques du PGIRE contribuent à l'atteinte des objectifs de réduction de 37,5 % des GES à l'horizon 2030 et à la carboneutralité en 2050. C'est pourquoi SWITCH considère important qu'il y ait une clarification des rôles entre le MEIE et le MELCCFP dans l'établissement des cibles de réduction des GES et le PGIRE;
4. SWITCH juge que la modification introduite à l'article 45 (modifiant l'article 74.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*), qui soustrait les appels d'offres d'Hydro-Québec de la supervision de la Régie, crée un risque important pour la clientèle;
5. SWITCH propose un nouveau libellé de l'article 52.1 (4) de la *Loi sur la Régie de l'énergie* :
La Régie doit tendre à minimiser l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs tout en portant une attention particulière au traitement réservé aux personnes à faibles revenus.
6. SWITCH appuie l'introduction de l'article 27, qui modifie l'article 48.2 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, et qui impose aux distributeurs une obligation de présenter dans le cadre de leur cause tarifaire une analyse d'impact des modifications tarifaires proposées sur les personnes à faibles revenus;

¹ Disponible [ici](#).

7. SWITCH propose un amendement au texte de l'article 75 :
- Le gouvernement doit, sur la recommandation de la ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie et du ministre des Finances, établir un 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, dans un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi;
8. SWITCH salue l'introduction de la tarification dynamique pour promouvoir des comportements de consommation plus responsables, dans un objectif d'optimisation de l'usage des ressources énergétiques et de soutien à la transition verte;
9. SWITCH soutient que les causes tarifaires du distributeur électrique se déroulent aux 3 ans avec la première envisagée pour 2025. Pour les distributeurs gaziers, SWITCH croit qu'il y a lieu de se questionner si un intervalle différent devrait être considéré après la première cause en 2026;
10. SWITCH appuie l'article 4 qui établit une exigence pour les distributeurs d'électricité (LR 72) et de gaz naturel (LR 72.1) de soumettre leurs plans d'approvisionnements sur une période de 15 et 10 ans, respectivement; toutefois SWITCH suggère que ces plans devraient contenir une analyse d'impact sur la contribution aux objectifs gouvernementaux de décarbonation;
11. Au chapitre des biocarburants, SWITCH souhaite que le gouvernement s'inspire des expériences étrangères afin de favoriser les projets de production par cogénération ayant comme source la biomasse résiduelle de même que la biométhanisation;
12. SWITCH appuie globalement le nouvel encadrement proposé pour le gaz de source renouvelable; toutefois, elle considère qu'un traitement et qu'une information uniformisés sur les contrats d'approvisionnements devraient apparaître aux plans homonymes des distributeurs en vertu des articles 72 et 72.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*;
13. SWITCH estime qu'il serait important de préciser à l'article 33 que la contribution du gouvernement du Canada pour le déploiement de l'électricité propre, dont bénéficiera Hydro-Québec, soit déduite des coûts d'approvisionnement à venir;
14. Au chapitre de la production privée, SWITCH croit que des aménagements supplémentaires auraient pu être considérés comme ceux permettant l'optimisation des infrastructures de transport d'électricité par des contrats de transport de type « wheeling » offrant l'acheminement d'énergie d'un producteur à un client sur la base d'une neutralité tarifaire du transporteur par rapport à l'acheminement d'électricité au distributeur exclusif ou dominant;
15. SWITCH pense que le distributeur électrique devrait faire une plus grande place dans ses programmes et structure tarifaire à l'autoproduction des clients résidentiels et la possibilité pour ceux-ci de réinjecter sur le réseau des électrons en surplus générés notamment par des panneaux solaires ou autres technologies innovantes;
16. Compte tenu des responsabilités de la Régie, de la prise en compte des considérations économiques, sociales et environnementales, étant donné qu'elle devra contribuer à la mise en œuvre du PGIRE dans ses décisions, SWITCH considère que le gouvernement devrait obtenir de la Régie un avis sur la faisabilité et les défis d'implantation du plan;
17. SWITCH estime essentiel que la Régie de l'énergie impose un mécanisme incitatif lors de la fixation des tarifs des différents distributeurs au profit des consommateurs;
18. SWITCH souhaite porter à l'attention des parlementaires l'article 81, qui modifie l'article 3 de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* qui élimine la contribution minimale de 650 M\$ audit Fonds. Avec les investissements colossaux anticipés, il importe d'éviter l'abandon de toute considération pour les générations futures.



INTRODUCTION

Le projet de loi 69 vient modifier de façon fondamentale l'encadrement et la régulation de l'énergie au Québec. Il introduit le premier plan de gestion intégrée des ressources énergétiques, un sujet de discussion dans les officines gouvernementales depuis 30 ans. Il assujettit la politique-cadre sur les changements climatiques à cette planification. Les responsabilités et le mode de fonctionnement de la Régie de l'énergie sont remaniés de façon importante. Les obligations des distributeurs d'énergie sont aussi modifiées significativement tant au niveau des approvisionnements, notamment pour le gaz de source renouvelable et de l'électricité, que de la complémentarité souhaitée par la ministre. Celui-ci, et le gouvernement en général, se dote de pouvoirs d'intervention importants afin de guider l'action de la Régie, des distributeurs et des intervenants. Le projet de loi enchâsse les préoccupations économiques, environnementales et sociales et porte une attention particulière au potentiel choc tarifaire pour les personnes à faibles revenus. Force est de constater qu'on ne peut parler de réforme à la marge, mais plutôt d'une refonte majeure qui mérite que l'on s'y attarde.

Il est dommage que l'analyse d'impact réglementaire (AIR), devant accompagner notamment tout projet de loi en vertu de la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente, adoptée par décret (décret 1558-2021), ne couvre qu'une partie des dispositions du projet de loi, soit les dispositions modificatrices de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et celles de la *Loi sur le régime des eaux*². De surcroît, elle n'analyse que les dispositions affectant les activités du secteur gazier et le secteur des hydrocarbures. Toutes les dispositions modificatrices de la *Loi sur Hydro-Québec*, et elles sont nombreuses et significatives, sont complètement éludées. **SWITCH estime que la ministre devrait déposer, avant l'adoption du projet de loi, une analyse d'impact réglementaire complète, dans le respect du décret 1558-2021.**

ANALYSE & RECOMMANDATIONS

SWITCH appuie l'intention du gouvernement clairement exprimée de maintenir le parti pris pour les énergies renouvelables, de favoriser une complémentarité des sources énergétiques pour atteindre les objectifs de décarbonation. Elle propose d'analyser les dispositions du projet de loi à la lumière des recommandations effectuées il y a un an dans le cadre des consultations.

Systematisation de la prise de décision fondée sur le développement durable

SWITCH avait recommandé au gouvernement du Québec, tout comme à la Régie de l'énergie, d'adopter une grille d'analyse fondée sur le développement durable, telle la Grille Éco+, afin de guider l'administration publique dans ses décisions quant à l'autorisation des projets, des demandes ou lors de l'octroi de soutien aux entreprises qui proposent des projets énergétiques dans le respect des objectifs de développement durable soit économiques, environnementaux et sociaux.

En vertu de l'article 109.1, le gouvernement peut indiquer à la Régie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales dont elle doit tenir compte dans toute décision qu'elle rend en vertu de la loi. Il pourrait donc **demandeur que la Régie se dote d'un outil standard et systématique qui englobe les préoccupations économiques, sociales et environnementales, à l'instar de la Grille Éco+, pour quantifier, comparer et suivre les impacts des projets**

² MEIE (2024), Analyse d'impact réglementaire - projet de loi 69 – Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives, Avril 2024, 51 p., consultée [ici](#).



énergétiques proposés. Que ce soit par le truchement de l'article 47 pour le distributeur gazier ou encore par l'article 111 pour Hydro-Québec, les rapports de fin d'exercice pourraient inclure le bilan des préoccupations économiques, environnementales et sociales qui contribuent à l'atteinte des objectifs de développement durable du Québec.

Carboneutralité et processus de consultations et d'évaluation environnementale

SWITCH recommandait en juillet 2023 de considérer toutes les solutions accessibles qui permettent de réduire notre bilan carbone pour tendre vers la carboneutralité en 2050.

Selon le plus récent inventaire de 2021³, nos émissions de GES ont diminué de 5,6 % par rapport à 2019 et elles s'établissent à 8,9 % en deçà du niveau de référence de 1990. Ainsi, même si la population était confinée, si l'économie roulait au ralenti, il demeure que nous étions au mieux au quart de notre objectif de réduction de 37,5 % des GES à cinq ans de l'échéance de 2030.

L'article 4 du PL 69 prévoit que la ministre doive mettre en place un plan de gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRE) aux 6 ans. L'article prévoit aussi que la ministre consulte la population dans l'élaboration du plan. Des précisions seraient nécessaires sur le genre de consultations envisagées afin d'assurer la crédibilité de l'exercice et la solidité du plan qui guidera nos choix énergétiques à moyen et long terme. D'ailleurs, SWITCH recommandait en 2023 que le développement énergétique se fasse en concertation avec les milieux, via l'appui des MRC, et que tout nouveau projet de production et de transport d'énergie fasse l'objet de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement ainsi que du processus de consultation du BAPE, conformément au RÉEIE.

Il ne faudrait pas que l'élaboration de ce plan nous distraie de l'importance de maintenir l'urgence de réduire les gaz à effet de serre si nous souhaitons atteindre les objectifs fixés par la politique-cadre sur les changements climatiques. Des mesures concrètes doivent être implantées par les opérateurs énergétiques, les consommateurs petits et gros et le gouvernement ont aussi un rôle à jouer pour favoriser la plus grande adoption des technologies de transition verte.

SWITCH souhaite être rassurée que le PGIRE doit respecter les objectifs de la politique-cadre et non l'opposé comme stipulé à l'article 4 modifiant l'article 14.4 de la *Loi du MEIE* où il est prévu que la mise en œuvre de la politique-cadre doit tenir compte du PGIRE. **Pour les membres de SWITCH, la bonne hiérarchisation voudrait que les orientations énergétiques du PGIRE contribuent à l'atteinte des objectifs de réduction de 37,5 % des GES à l'horizon 2030 et à la carboneutralité en 2050. C'est pourquoi SWITCH considère important qu'il y ait une clarification des rôles entre le MEIE et le MELCCFP dans l'établissement des cibles de réduction des GES et le PGIRE.**

De plus, comme l'Alliance le recommandait lors des consultations, le gouvernement devrait être tenu de divulguer l'analyse de la contribution du projet au développement économique, social et environnemental, y compris aux cibles de réduction des GES du Québec, lors de l'émission d'un certificat d'autorisation. Dans cette optique, SWITCH voit d'un bon œil les articles 47 et 48 obligeant les distributeurs électriques comme gaziers de faire état de leurs retombées économiques, sociales et environnementales.

SWITCH souscrit entièrement aux principes voulant que le PGIRE doive non seulement viser la carboneutralité, mais aussi l'optimisation énergétique selon les ressources disponibles et éviter la

³ Rapport sur l'atteinte de la cible de réduction des GES au Québec, consulté [ici](#)



surconsommation. Il importe que les plans d’approvisionnement électrique et gazier (article 43 modifiant les articles 72, 72.1 et 74.1 de la *Loi sur la Régie de l’énergie*) même que les appels d’offres respectent le PGIRE et prennent en considération les programmes et mesures de gestion de la demande et l’efficacité énergétique.

Optimisation des ressources et complémentarité

Lors des consultations en 2023, SWITCH avait recommandé que, dans le cadre d’une planification intégrée des ressources énergétiques, les opportunités de réduire la demande doivent être analysées au regard de la valeur des investissements en nouvelle capacité, afin de déterminer la façon la plus économique de répondre aux besoins. SWITCH préconisait l’application systématique d’un critère rationnel sur le plan économique : à coût égal ou moindre, on choisit l’économie d’énergie.

Quelques semaines après les consultations, Hydro-Québec publiait le *Plan d’action 2035 – Vers un Québec décarboné et prospère*⁴ visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, de répondre à la croissance prévue de la demande d’électricité et d’offrir à la clientèle un service fiable, simple et abordable. Ce plan d’action ambitieux envisage des investissements de l’ordre de 45 milliards de dollars, une augmentation de la production d’énergie verte, une consommation énergétique plus efficace, et ce, en concertation avec les milieux. Sur papier cette approche est louable, mais malheureusement depuis cette annonce, les ressources sont concentrées sur la production de nouvelle énergie plutôt que la conservation ou l’optimisation de celle déjà produite. **SWITCH juge que la modification introduite à l’article 45 (modifiant l’article 74.1 de la *Loi sur la Régie de l’énergie*), qui soustrait les appels d’offres d’Hydro-Québec de la supervision de la Régie, crée un risque important pour la clientèle;** permettre une telle liberté à une entreprise monopolistique mérite le questionnement parlementaire d’autant que les nouveaux volumes évoqués précédemment pourraient soulever des questions d’acceptabilité sociale et avoir des conséquences financières sur les consommateurs.

D’ailleurs, l’article 14.2 de la *Loi sur le MEIE* prévoit la prise en compte de l’efficacité énergétique dans le PGIRE, mais sans aucune cible. SWITCH préconise, sans surprise, l’application systématique du critère: à coût égal ou moindre, on choisit l’économie d’énergie à la production de nouvelle d’énergie. Malheureusement, il faut reconnaître que cette question est particulièrement complexe, voire tabou, au niveau de l’électricité où le signal de prix n’incite pas à la bonne utilisation de l’énergie au niveau résidentiel, que ce soit à cause de l’interfinancement ou encore du bloc patrimonial.

La complémentarité des réseaux énergétiques est un aspect crucial de la transition verte. Avec l’article 4 (modifiant l’article 14.1 para 3 de la *Loi sur le MEIE*), la ministre se voit donner la responsabilité d’assurer *le maintien des approvisionnements en énergie et la sécurité énergétique du Québec, notamment en favorisant la complémentarité et l’équilibre entre les sources d’énergie disponibles*. Fort de l’entente de complémentarité conclue en 2021⁵ entre les principaux distributeurs d’énergie, la complémentarité est instaurée dans une optique d’approvisionnement optimal et de transition énergétique vers la carboneutralité, ce que SWITCH soutient. Cette responsabilité devra, entre autres, se traduire par l’instauration de mesures spécifiques dans le cadre du plan sexennal de gestion intégrée des ressources institué. Bien que le contenu du PGIRE ne soit pas encore précisé, SWITCH suggère qu’il inclue des dispositifs formels et contraignants

⁴ Hydro-Québec (2023), *Vers un Québec décarboné et prospère – Plan d’action 2023-2035*, consulté [ici](#).

⁵ Voir le communiqué conjoint, consulté [ici](#)



pour faciliter la collaboration entre les distributeurs, en vue d'encourager la complémentarité de leurs réseaux.

Fait à noter, le stockage du gaz naturel sera dorénavant soumis à l'encadrement de la Régie de l'énergie (article 22) dans l'optique de la continuité des approvisionnements énergétiques durant cette transition.

Correction du signal de prix

C'est là une recommandation essentielle mise de l'avant par SWITCH dans le cadre des consultations de 2023. Il fallait que les modifications à la *Loi sur la Régie de l'énergie* imposent une correction de cette distorsion du signal de prix et prévoient un calendrier de transition graduelle sur plusieurs années.

Il est établi que la structure tarifaire d'Hydro-Québec comporte, depuis près de 50 ans, une distorsion de taille, plus précisément, un interfinancement favorisant le secteur résidentiel, qui paie beaucoup moins cher, et ce, au détriment des autres secteurs. Dans sa plus récente demande tarifaire (R-4270-2024), toujours pendante devant la Régie de l'énergie, la hausse tarifaire accentue l'interfinancement existant. En supposant que la demande actuelle soit entérinée par la Régie de l'énergie, les niveaux d'interfinancement au 1^{er} avril 2025 seraient de :

Catégories de consommateurs	Indice d'interfinancement
Domestiques	81,7
Généraux	130,0
Tarif G	129,2
Tarif M	138,2
Tarif LG	105,4
Grands industriels	114,3

Source : Hydro-Québec (2024)

Ainsi, il ressort clairement que les tarifs du secteur résidentiel sont en deçà du coût de service de près de 20 %, comparativement à des surcontributions variant entre 5 % et 38 % dans les autres catégories d'utilisateurs. Les besoins énergétiques et les nouveaux approvisionnements des prochaines années risquent d'exacerber davantage cette situation d'iniquité si le gouvernement faisait porter un fardeau disproportionné aux clients commerciaux, institutionnels et industriels.

Une correction de cette situation par les prix (hausse pour le résidentiel, baisse pour les autres catégories) permettrait à terme de rééquilibrer les revenus en fonction des coûts générés. Toutefois, cela ne changerait que peu de choses pour Hydro-Québec ou son actionnaire, dans la mesure où le même montant total de revenus serait dégagé globalement, compte tenu l'encadrement légal et réglementaire actuel. Un tel ajustement aurait le mérite de corriger les incitations économiques de chacune des catégories d'usager, les incitant alors à employer la ressource de manière plus judicieuse. Ainsi, le secteur résidentiel ne gaspillerait pas autant d'énergie alors que les autres secteurs cesseraient de supporter une surcharge injustifiée de leur facture et pourraient ainsi dédier ces sommes d'argent à l'investissement dans des technologies propres visant la conversion de procédés industriels plus verts et l'essor économique et régional. Un changement de comportement est attendu chez toutes les catégories de consommateurs dans l'atteinte de la carboneutralité.

SWITCH souhaite clarifier la correction souhaitée de l'interfinancement. Dans un premier temps, SWITCH espère que la modification introduite à l'article 30, modifiant l'article 52.1 de la *Loi sur la*



Régie de l'énergie, ne se veut pas un blindage supplémentaire pour évacuer toute possibilité de corriger la distorsion tarifaire évoquée précédemment. Pour plus de clarté, **SWITCH propose un nouveau libellé de l'article 52.1 (4) de la Loi sur la Régie de l'énergie** :

La Régie doit tendre à minimiser l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs tout en portant une attention particulière au traitement réservé aux personnes à faibles revenus.

De plus, afin d'assurer la cohérence nécessaire avec le pouvoir de directive du gouvernement sur les principes de développement durable (incluant l'efficacité énergétique) introduit à l'article 67, SWITCH considère qu'une consommation énergétique responsable doit offrir à terme (par ex. sur 15 ans) un signal de prix véritable. De surcroît, l'Alliance espère que la modification de l'allocation du bloc patrimonial introduite à l'article 111 (LHQ 22.0.0.1-3) pourrait permettre d'atténuer graduellement l'interfinancement et ne devrait en aucun cas constituer une façon détournée de faire porter un fardeau supplémentaire sur les PME et les grandes entreprises. Enfin, le pouvoir de directive de la ministre prévu à l'article 149 constitue un autre véhicule permettant un ajustement tarifaire qualifié de durable.

La compétitivité des tarifs énergétiques est essentielle au dynamisme de l'économie québécoise. Le choix de l'hydroélectricité et des énergies renouvelables depuis 50 ans positionne le Québec avantageusement au chapitre de la décarbonation, mais notre avantage au chapitre des énergies propres pourrait être d'autant plus grand si le signal de prix entraînait une consommation responsable des consommateurs petits et grands et dégageait des volumes permettant à nos entreprises actuelles et futures de tirer leur épingle du jeu dans un marché hautement concurrentiel.

Il demeure que ce problème structurel dans la base de tarification du distributeur électrique ne saurait être corrigé du jour au lendemain sans provoquer un choc tarifaire pour les consommateurs. C'est pourquoi **SWITCH propose une mention particulière au libellé de l'article 52.1 (4) précité et appuie l'introduction de l'article 27, qui modifie l'article 48.2 de la Loi sur la Régie de l'énergie, et qui impose aux distributeurs une obligation de présenter dans le cadre de leur cause tarifaire une analyse d'impact des modifications tarifaires proposées sur les personnes à faibles revenus.**

Soutien aux personnes à faibles revenus

Dans son mémoire de consultations en 2023, SWITCH recommandait que le gouvernement adopte certaines mesures de soutien pour les ménages à faibles revenus affectés par cette transition, notamment par le biais du crédit d'impôt pour solidarité.

Reconnaissant le risque de choc tarifaire, si la correction du signal de prix est effectuée de manière trop abrupte, l'Alliance félicite l'introduction de dispositifs transitionnels dans le projet de loi. L'article 27 (modifiant l'article 48.2 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*), obligeant les distributeurs d'électricité et de gaz naturel à soumettre à la Régie une analyse d'impact tarifaire sur les personnes à faibles revenus, systématise la mise en exergue des conséquences économiques de la transition tarifaire sur les ménages les plus vulnérables.

L'Alliance encourage également le gouvernement à renforcer les mesures d'accompagnement, telles que les programmes de sensibilisation et d'information sur la gestion énergétique, pour aider les ménages à faibles revenus – et les ménages en général – à optimiser leur consommation et à réduire leurs factures. Il est essentiel que ces initiatives soient largement accessibles pour garantir que toutes les personnes concernées puissent en bénéficier.



L'analyse d'impact tarifaire pourra notamment servir de recommandation en vertu de l'article 75.1 du projet de loi, qui octroie au gouvernement l'autorité d'établir un programme d'aide financière pour les ménages qui seront fortement affectés. En fournissant des données détaillées sur les effets attendus des modifications tarifaires sur les personnes à faibles revenus, l'analyse d'impact pourra informer la gestion du programme pour garantir un soutien financier approprié, ciblé et efficace.

Cela dit, SWITCH estime que l'institution du programme d'aide financière devrait être obligatoire et précéder la première cause tarifaire d'Hydro-Québec sous l'égide des présentes, **et propose donc un amendement du texte de l'article 75:**

Le gouvernement doit, sur la recommandation de la ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie et du ministre des Finances, établir un 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, dans un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Sensibilisation à la consommation responsable

En juillet 2023, SWITCH recommandait l'intégration de la tarification dynamique au secteur résidentiel dans les meilleurs délais, car elle contribuera à éduquer la population sur les conséquences de la consommation en temps opportun.

Depuis 2019, Hydro-Québec propose des modalités de tarification dynamique auxquelles les usagers ont le choix de souscrire. Ce système ajuste les tarifs en fonction des horaires ou des périodes de forte consommation, offrant aux usagers la possibilité de choisir des tarifs plus avantageux en dehors des périodes de pointe, ou de recevoir des crédits de consommation, pour réduire la congestion. Il n'en demeure que la nature optionnelle de ce système, couplée à l'interfinancement, n'incite pas les particuliers à mieux consommer l'énergie.

L'article 130 du projet de loi stipule qu'à compter du 1^{er} avril 2026, la Régie fixera des tarifs ou des conditions de service pour la distribution d'électricité aux foyers pendant les périodes de forte demande et qui varieront selon la quantité d'énergie utilisée. Reconnaisant qu'elle constitue une avancée significative, **SWITCH salue cette décision pour promouvoir des comportements de consommation plus responsables, dans un objectif d'optimisation de l'usage des ressources énergétiques et de soutien à la transition verte.**

Périodicité, échéanciers des causes tarifaires et des plans d'approvisionnement

Dans son mémoire en juillet 2023, SWITCH recommandait, compte tenu de la complexité accrue des audiences (externalités économiques, environnementales et sociales), que les causes tarifaires des distributeurs, mais aussi de transporteurs d'énergie, interviennent aux trois ans. De même, elle proposait que les plans d'approvisionnements soient présentés sur un horizon plus long (ex. 10 ans), mais à une fréquence moindre (ex. 5 ans), incluant une trajectoire de décarbonation détaillant la façon dont les cibles gouvernementales seront atteintes.

L'Alliance se réjouit de constater que son intervention a porté fruit. L'article 27 prévoit que les causes tarifaires du distributeur électrique se dérouleront aux 3 ans avec la première envisagée pour 2025. Les causes tarifaires des distributeurs gaziers demeurent toutefois annuelles – il y a lieu de se questionner si un intervalle différent devrait être considéré après la première cause en 2026.



À juste titre, l'article 4 établit une exigence pour les distributeurs d'électricité (LR 72) et de gaz naturel (LR 72.1) de soumettre leurs plans d'approvisionnements sur une période de 15 et 10 ans, respectivement. Ces plans devront être élaborés dans le respect du PGIRE, et donc par extension, des cibles gouvernementales pour la carboneutralité du Québec (article 4, LR 14.2 et 14.3). Cela dit, certaines zones grises demeurent en ce qui a trait à la fréquence de soumission et à certaines composantes des plans que nous considérons comme importantes telle l'évaluation d'impact. Ainsi à l'instar des articles 47 et 48 qui prévoient une analyse d'impact ESE par les distributeurs en fin d'exercice, il pourrait être envisageable **d'imposer une analyse d'impact sur la contribution aux objectifs gouvernementaux dans le cadre du dépôt des plans d'approvisionnement.** Cela répondrait, *mutatis mutandis*, à notre suggestion antérieure de décréter, à l'instar de la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif (décret 1166-2017), que tout projet, projet de loi, projet de règlement, projet d'orientation, politique ou plan d'action ayant un impact sur les changements climatiques devraient être accompagnés d'une analyse déterminant sa contribution aux cibles de réduction de GES du gouvernement du Québec.

SWITCH salue également l'introduction d'un plan de développement du réseau de transport d'électricité pour les transporteurs sur un horizon de 15 ans (article 58), qui tient compte du plan d'approvisionnement du distributeur électrique et du PGIRE. Cette imbrication entre les livrables est un aspect important de la planification intégrée que SWITCH souhaite souligner, car elle contribuera à optimiser la cohérence et l'efficacité du système énergétique dans le respect des objectifs de transition verte. Il faut toutefois se questionner sur l'indépendance du transporteur dans sa gestion tarifaire, au sein de l'entreprise intégrée que constitue aujourd'hui Hydro-Québec.

Des biocarburants

Lors des consultations, SWITCH recommandait en 2023 d'élargir les incitatifs fiscaux pour la production de biocarburants au Québec afin d'inclure tous les biocarburants destinés à remplacer ou déplacer un carburant fossile, incluant les carburants d'aviation et maritimes, pour la chauffe ainsi que pour l'alimentation des réseaux autonomes. Malheureusement, force est de constater qu'il n'existe pas de référence directe aux bioénergies dans le PL 69, ni à l'approvisionnement par celles-ci. Il est possible et souhaitable que le potentiel latent des bioénergies fasse l'objet de discussion dans le cadre du PGIRE, car elles constituent des vecteurs de réduction des émissions en GES. **SWITCH souhaite que le gouvernement s'inspire des expériences étrangères afin de favoriser les projets de production par cogénération ayant comme source la biomasse résiduelle de même que la biométhanisation.** L'ouverture de tous les distributeurs est essentielle en vue de l'optimisation de ce potentiel énergétique.

D'ailleurs, dans son mémoire lors des consultations de 2023, SWITCH avait choisi de faire de l'utilisation des biocarburants par le gouvernement un aspect d'exemplarité pour qu'elles soient une source de chauffe naturelle des bâtiments et d'alimentation des équipements de transport terrestre, maritime et aérien plus difficilement électrifiables.

Un nouvel encadrement pour le gaz de source renouvelable

En juillet 2023, SWITCH recommandait d'alléger le cadre réglementaire en matière d'approvisionnement en gaz de source renouvelable (GSR) et accroître les approvisionnements en énergies renouvelables afin de contribuer significativement aux objectifs de la politique énergétique et à l'atteinte de la cible de carboneutralité à l'horizon 2050. **Elle appuie globalement le nouvel encadrement proposé pour le gaz de source renouvelable.**



Le projet de loi propose un encadrement facilitant pour l'approvisionnement de GSR dans le futur. Certaines améliorations méritent d'être soulignées. Dans un premier temps, la cause tarifaire annuelle est allégée par l'établissement d'un revenu requis et d'une formule d'ajustement pour les années subséquentes comme le prévoit l'article 27, modifiant l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*. De même, l'allègement au niveau de la juste valeur marchande des actifs d'injection prévu à l'article 29 devrait être facilitant pour optimiser les actifs gaziers existants et augmenter la proportion de GSR dans le mix énergétique. De plus, l'article 36, modifiant l'article 52.5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, permet au distributeur gazier de demander des tarifs différenciés pour certaines catégories de clients de GSR afin de faciliter le déplacement d'énergies fossiles pour des clients dont les pressions concurrentielles ou internationales sont fortes. 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.

L'allègement de la cause tarifaire devrait entraîner des économies nettes récurrentes de près de 1,02 M\$ par année pour les distributeurs gaziers⁶. Au chapitre de l'obligation de servir des distributeurs et des extensions de réseau, SWITCH note certaines incongruités entre le traitement des distributeurs électriques et gaziers. Dans un premier temps, l'article 48 prévoit que le gouvernement, et non plus la Régie, peut exempter un distributeur électrique de l'obligation de service. Or, en ce qui concerne les distributeurs gaziers, les articles 52 et 54 maintiennent le rôle de la Régie au chapitre de l'obligation de fournir du gaz naturel ou du gaz de source renouvelable. De même, l'article 22, modifiant l'article 32 (4) de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, prévoit que celle-ci peut déterminer les caractéristiques générales des contrats d'approvisionnement en GSR conclus par les distributeurs gaziers alors que l'article 45, modifiant l'article 74.2 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, confère au gouvernement de déterminer ces conditions générales pour le distributeur électrique. **SWITCH considère qu'un traitement et qu'une information uniformisés sur les contrats d'approvisionnements devraient apparaître aux plans homonymes des distributeurs prévus en vertu des articles 72 et 72.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.**

Finalement, l'ajout de l'article 0.1 au Règlement concernant le gaz de source renouvelable (titre modifié) ouvre une porte pour la considération à d'autres biocarburants comme l'hydrogène, les biogaz, etc., et est salué par SWITCH.

Innovations technologiques

Depuis sa création, SWITCH a un parti pris pour les innovations technologiques et c'est pourquoi l'Alliance recommandait en juillet 2023 que la politique énergétique stimule, en complémentarité de la SQR12, l'ensemble de la chaîne d'innovation consacrée à la décarbonation. Le soutien gouvernemental devrait encourager l'adoption technologique chez les grands industriels émetteurs et mobiliser les investisseurs privés spécialisés en technologies propres afin de diversifier les sources de financement, notamment par l'entremise de fonds spécialisés dédiés. De même, l'Alliance invitait les gouvernements du Québec et du Canada, à l'instar de leurs partenaires économiques majeurs, de se donner les moyens d'intervenir financièrement ou par l'entremise de mesures fiscales incitatives afin de favoriser la décarbonation de toutes les communautés du Québec et leur intégration aux grands réseaux de distribution, lorsque possible, supplantant ainsi aux déficits de rentabilité de projets d'énergie durable.

Le gouvernement du Québec a fréquemment contribué aux extensions de réseaux gaziers et le fera indirectement pour les actifs associés au GSR par le truchement des modifications précitées. Du

⁶ Op.cit. note 2, p. 7.



côté électrique, **il serait important de préciser à l'article 33 que la contribution du gouvernement du Canada pour le déploiement de l'électricité propre, dont bénéficiera Hydro-Québec, soit déduite des coûts d'approvisionnement à venir.** Au chapitre de l'efficacité énergétique, le gisement potentiel d'énergie demeure sous-utilisé alors que les technologies existent, mais que le contexte tarifaire rend le retour sur investissement difficile. Clairement, le gouvernement a le choix de corriger le signal de prix et de faire une allocation durable du coût de service ou encore de contribuer financièrement à des programmes de soutien à l'efficacité énergétique pour appuyer la décarbonation.

Le gouvernement innove aussi au chapitre de la production privée. La possibilité d'autoproduction introduite à l'article 38 et de service à un consommateur situé sur un site adjacent est certes bienvenue et saluée par SWITCH. Cette ouverture pourrait permettre aux municipalités, aux communautés autochtones, de même qu'à des producteurs d'alimenter des réseaux distants, voire autonomes, avec de l'énergie renouvelable comme permis avec le rehaussement des participations aux projets de production prévu à l'article 76. Il y a lieu de se questionner sur la justification de l'abandon des redevances annuelles pour ces producteurs prévu aux articles 85 et 86. Bien que le gouvernement se réserve un pouvoir réglementaire, à l'article 83 modifiant la *Loi sur le régime des eaux*, de déterminer les loyers et autres frais exigibles pour la location de la force hydraulique du domaine public, il y a lieu de questionner la prévisibilité des redevances ainsi fixées tant pour les entreprises que pour le Fonds des générations. Clairement, si le gouvernement adoptait un règlement modifiant les loyers et autres frais antérieurs, les impacts pourraient se calculer en millions tant pour la centaine d'entreprises assujetties⁷ que pour le Fonds des générations qui bénéficie à l'ensemble des Québécois.e.s.

Mais le gouvernement a-t-il étiré l'opportunité au maximum ? **L'Alliance croit que des aménagements supplémentaires auraient pu être considérés. En effet, d'autres juridictions permettent l'optimisation des infrastructures de transport d'électricité par des contrats de transport de type « wheeling » offrant l'acheminement d'énergie d'un producteur à un client sur la base d'une neutralité tarifaire du transporteur par rapport à l'acheminement d'électricité au distributeur exclusif ou dominant.** Les parlementaires devraient considérer cette possibilité dans le cadre de l'analyse du PL 69. De même, **le distributeur électrique devrait faire une plus grande place dans ses programmes et structure tarifaire à l'autoproduction des clients résidentiels et la possibilité pour ceux-ci de réinjecter sur le réseau des électrons en surplus générés notamment par des panneaux solaires ou autres technologies innovantes.**

Gouvernance et encadrement de la Régie de l'énergie

Dans le cadre des consultations en 2023, SWITCH recommandait que la *Loi sur la Régie de l'énergie* précise davantage la manière dont ce tribunal administratif contribuera, dans le cadre de ses audiences et de ses décisions, à la prise en compte des objectifs de développement durable en lien avec la Politique énergétique, la Stratégie de développement durable et le Plan pour une économie verte. En vertu de l'article 109.1, le gouvernement peut indiquer à la Régie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales dont elle doit tenir compte dans toute décision qu'elle rend.

Toutefois, les membres de SWITCH estiment que la Régie doit avoir la capacité fonctionnelle d'assumer cette responsabilité et le personnel pour analyser la pertinence des propositions soumises par les opérateurs énergétiques comme les intervenants dans le cadre des audiences.

⁷ Op.cit. note 2, p. 32.

Ainsi, l'article 14 stipule qu'il peut y avoir « au plus 12 régisseurs »; est-ce suffisant compte tenu des responsabilités? Comment et dans quelles circonstances les audiences seront régies, selon l'article 17, par « un ou trois régisseurs » ? De même, l'article 16, modifiant l'article 14.5°, prévoit que le nouveau président de la Régie devra voir à l'évaluation des connaissances et habilités des régisseurs et de promouvoir le perfectionnement; un exercice essentiel pour assurer la crédibilité de la régulation économique de l'énergie au Québec et d'assurer la protection des consommateurs en contrepoids aux distributeurs d'énergie.

Compte tenu des responsabilités de la Régie, de la prise en compte des considérations économiques, sociales et environnementales, étant donné qu'elle devra contribuer à la mise en œuvre du PGIRE dans ses décisions, SWITCH considère que le gouvernement devrait obtenir de la Régie un avis sur la faisabilité et les défis d'implantation du plan. Cet avis serait soumis à titre professionnel et ne nécessiterait pas nécessairement d'audiences publiques préalables.

Cette régulation doit aussi inciter l'ensemble des distributeurs à rechercher l'efficience dans leurs opérations. **SWITCH estime essentiel que la Régie de l'énergie impose un mécanisme incitatif lors de la fixation des tarifs des différents distributeurs au profit des consommateurs.** Sans mécanisme du genre, il n'y aurait aucune incidence pour un distributeur de s'approvisionner à des coûts qui sont disproportionnés par rapport à d'autres juridictions. Avec le plan agressif de développement d'Hydro-Québec, il importe que des contrepoids existent afin d'éviter que les Québécois.e.s s'appauvrissent collectivement par des dépenses non optimales et incontrôlées.

Finalement, **SWITCH souhaite porter à l'attention des parlementaires l'article 81, qui modifie l'article 3 de la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations qui élimine la contribution minimale de 650 M\$ audit Fonds.** La mise en place de ce Fonds a permis depuis près de 20 ans d'assainir les finances publiques et d'améliorer l'équité intergénérationnelle. **Avec les investissements colossaux anticipés, il importe d'éviter l'abandon de toute considération pour les générations futures.** Certes le positionnement dans la transition verte est important, avantageux, mais ne devrait pas se faire au détriment de notre cote de crédit.



CONCLUSION

Depuis plus de 10 ans déjà, les membres de SWITCH contribuent à façonner la transition verte en cours au Québec. Ces organisations développent des consensus fonctionnels et des pistes de solutions pragmatiques et réalistes pour une transition plus juste, plus innovante et plus porteuse pour notre économie.

Le contexte est loin d'être optimal. Selon le plus récent inventaire, nos émissions de GES ont diminué de 5,6 % par rapport à 2019 et elles s'établissent à 8,9 % en deçà du niveau de référence de 1990. Ainsi, nous étions au mieux au quart de notre objectif de réduction de 37,5 % des GES à l'horizon 2030. Il y a lieu d'accélérer le pas et à cet égard le projet de loi offre certaines avancées, notamment au niveau du PGIRE, de l'importance de l'efficacité énergétique et de l'introduction du gaz de source renouvelable. Toutefois, le projet laisse en plan toute la question du bon signal de prix, de l'interfinancement qui contribueraient à une consommation plus responsable. C'est pourquoi SWITCH a mis de l'avant 18 recommandations afin de contribuer au travail des parlementaires en vue de l'amélioration du projet de loi.

Le choix de l'hydroélectricité et des énergies renouvelables depuis 50 ans positionne le Québec avantageusement au chapitre de la décarbonation, mais notre avantage au chapitre des énergies propres pourrait être d'autant plus grand si le signal de prix entraînait une consommation responsable des consommateurs petits et grands et dégageait des volumes permettant à nos entreprises actuelles et futures de tirer leur épingle du jeu dans un marché hautement concurrentiel. C'est la première fois en 25 ans que le gouvernement fait preuve d'autant de courage dans la refonte du secteur névralgique qu'est l'énergie; nous invitons tous les partis à profiter de l'occasion pour résolument adopter une approche de développement durable. Les Québécois.e.s s'attendent à rien de moins de leurs élu.e.s.

