



Commentaires du CPQ dans le cadre des consultations sur le projet de loi n° 106 : *Loi concernant la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*

**Maintenir le cap sur la prospérité,
du cadre politique jusqu'au cadre législatif**

- Août 2016 -

Table des matières

Introduction - Le projet de loi n° 106 est important, car il structure la gestion d'un enjeu hautement stratégique Page 4

Première partie - Aux grands défis, la meilleure des gouvernances..... Page 6

- A) Transition énergétique Québec : confirmer la mission économique du MERN
- B) Organisation globale du dispositif : une distinction à faire dans l'application de la loi entre les organismes publics et les distributeurs d'énergie
- C) Élaboration et validation du Plan directeur quinquennal
- D) Planification sur cinq ans des engagements des distributeurs
- E) Financement de TÉQ par le Fonds vert
- F) L'interfinancement dans les tarifs d'Hydro-Québec

Deuxième partie - Une culture réglementaire alliée à une culture de l'investissement.....Page 12

- A) Des règles adaptées
- B) Les normes comme instrument d'innovation
- C) Le Fonds vert et le Fonds de transition énergétique pour bâtir les fondations d'un développement économique durable

Troisième partie - *Loi sur les hydrocarbures* : le succès économique doit participer à l'acceptabilité sociale..... Page 16

- A) *Loi sur les hydrocarbures* : un encadrement attendu, mais complexe
 - a. L'importance d'objectifs bien définis
 - b. La complexité réglementaire et administrative est source d'imprévisibilité
 - c. Un impératif : éliminer la rétroactivité réglementaire
 - d. Certains délais exigés ne sont pas conformes à la maturité actuelle de l'industrie
 - e. Les licences sont des actifs de droits réels immobiliers
 - f. Beaucoup d'incertitude subsiste sur la compétitivité du régime
 - g. Le trop d'une pleine responsabilité
- B) L'acceptabilité sociale est un compromis

Conclusion - Environnement et compétitivité..... Page 26

Annexe – Liste des recommandations du CPQ sur le projet de loi n° 106..... Page 27

Le CPQ a pour mission de s'assurer que les entreprises disposent au Québec des meilleures conditions possibles – notamment en matière de capital humain – afin de prospérer de façon durable dans un contexte de concurrence mondiale. 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.

Introduction

Le projet de loi n° 106 est important, car il structure la gestion d'un enjeu hautement stratégique

Le Conseil du patronat du Québec (CPQ) tient à souligner qu'il apprécie l'effort du gouvernement et de son ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles pour doter le Québec d'une loi visant une politique et des orientations que l'association appuie de manière générale, mais avec des mesures et des mécanismes pour lesquels il est proposé dans ce mémoire certaines améliorations, afin d'assurer plus de succès dans l'atteinte des résultats économiques.

L'énergie est une ressource indispensable et la rigueur avec laquelle sont gérées sa production et sa consommation influe directement sur la prospérité d'une économie.

La consommation d'énergie mondiale continuera d'augmenter dans l'avenir. Selon l'Agence internationale d'énergie (AIE) : elle pourrait passer de 549 milliards de MBtu (*British Thermal Unit*) en 2012 à 629 milliards de MBtu en 2020 et 815 milliards de MBtu en 2040, soit une hausse de 48% en moins de trois décennies. De plus, les énergies fossiles pourraient toujours satisfaire plus des trois quarts de la demande mondiale en 2040¹.

C'est dans le contexte d'une demande énergétique en croissance que la décarbonisation de l'économie bénéficie aujourd'hui d'une mobilisation internationale et dans laquelle le Québec s'inscrit d'ailleurs avec beaucoup de leadership. Le CPQ soutient le gouvernement pour relever cet important défi, mais il souhaite néanmoins introduire son propos avec deux aspects souvent mal compris, jugés contraires au respect de l'environnement, mais, en fait, fondamentaux à l'atteinte des objectifs de développement durable :

- Premièrement, l'efficacité ne peut pas surplomber la question de la sécurité énergétique qui s'avère être une priorité dans toutes les sociétés. Par sécurité énergétique, il ne faut pas entendre la simple nécessité d'augmenter le volume de production. Il s'agit globalement de faire de l'abondance et de la diversité des ressources énergétiques du Québec un avantage qui doit l'aider à se prémunir contre les pressions dues aux soubresauts internationaux et leurs risques sur la stabilité et la productivité de notre économie. Il s'agit d'une sécurité très précieuse.
- Deuxièmement, le développement durable doit être considéré dans une vision résolument globale. Cela implique, par exemple, de reconnaître que la production d'hydrocarbures au Québec, voire au Canada, n'est pas un projet moins responsable sur les plans environnemental et social que celui d'importer cette même ressource. Si la qualité de l'encadrement législatif et les technologies vertes doivent être à la hauteur des nécessités de l'acceptabilité sociale, il est absolument dommageable de priver le Québec des atouts sur lesquels pourrait reposer son économie.

¹ <http://www.connaissancedesenergies.org/vers-une-hausse-majeure-de-la-consommation-mondiale-denergie-160519>

Le projet de loi n° 106 : *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives* cherche, avec la création de Transition énergétique Québec (TÉQ) et l'édiction de la *Loi sur les hydrocarbures*, à répondre à la hauteur stratégique des enjeux énergétiques tout en répondant au besoin de réduire collectivement les émissions de gaz à effet de serre (GES). Cette conciliation requiert un encadrement législatif et réglementaire qui oriente non seulement les objectifs environnementaux, mais également un encadrement économique qui conditionnera l'élan avec lequel l'ensemble des consommateurs inclineront leur demande vers les énergies renouvelables et les technologies vertes. C'est donc le design global du dispositif législatif et économique qui peut propulser la transition énergétique. Les commentaires et les recommandations formulés dans ce mémoire resteront ainsi attachés à la demande traditionnelle du CPQ selon laquelle il faut respecter avec conviction et pragmatisme l'équilibre entre les trois dimensions constitutives du développement durable, à savoir le respect de l'environnement, le progrès social et l'exigence économique.

Il ressort très clairement de la Politique énergétique 2030, la volonté gouvernementale d'activer ces trois dimensions. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le CPQ y a réagi de manière favorable au moment de son lancement. Cependant, le CPQ croit que le projet de loi n° 106 est davantage tourné vers le contrôle réglementaire et l'organisation administrative que vers l'appui à l'investissement et à l'innovation, les deux moteurs principaux sur lesquels il faut compter pour soutenir la montée progressive de l'économie verte. Si l'innovation et l'investissement sont parmi les orientations de la Politique énergétique 2030 du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN), le CPQ craint que le projet de loi n° 106 ne laisse pas assez d'espace à leur essor.

Avec, d'un côté, la transversalité et la complexité de la problématique environnementale et de l'autre, les atouts extraordinaires du Québec sur le plan des ressources énergétiques, le CPQ considère que le projet de loi n° 106 est une très belle occasion d'affirmer la mission économique du MERN. Toutefois, le leadership du Québec doit pouvoir s'exprimer dans les succès économiques d'un véritable développement durable plutôt qu'en misant sur la complexité des obligations réglementaires. Le CPQ croit qu'il est toujours possible d'en appeler à la simplicité sans rien sacrifier à la rigueur.

Toutes les sources d'énergie proviennent de la nature. Le développement durable ne peut trouver de sens que dans l'idée de concilier la préservation et l'utilisation des ressources naturelles. Cela implique d'instituer un leadership politique qui renforcera : 1) une adhésion généralisée aux objectifs de la politique énergétique avec une gouvernance et un dispositif cohérents et propices à des décisions objectives et constructives (première partie) ; 2) un agencement optimal entre le cadre réglementaire et les incitatifs à l'investissement (deuxième partie) ; 3) une acceptabilité sociale plus sympathique aux progrès technologiques qu'au risque zéro (troisième partie).

Première partie

Aux grands défis, la meilleure des gouvernances

A) Transition énergétique Québec : confirmer la mission économique du MERN

Le projet de loi n° 106 est d'une importance toute particulière dans la politique globale du gouvernement. Elle institue un nouvel organisme, Transition énergétique Québec (TÉQ), dont la mission se situe au cœur de la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030. Cette politique, essentiellement concentrée sur la diminution de la consommation de pétrole, propose une cible non seulement ambitieuse (-40 % du volume de pétrole consommé d'ici 2030), mais s'inscrit également dans un contexte de prix du pétrole relativement bas et dont la remontée au cours des dix prochaines années devrait, selon la plupart des prévisions, rester beaucoup trop progressive pour favoriser un arbitrage automatique en faveur du développement des énergies renouvelables.

Dans ce contexte, **TÉQ, dans l'exercice de sa mission, devra affirmer tout le leadership économique nécessaire à la mise en place de mesures extraordinaires.** S'il est hors de question de déclarer forfait à la décarbonisation de l'économie, il va néanmoins être nécessaire de calibrer la gouvernance de cet immense chantier sur toutes les possibilités d'une économie prospère, résiliente, qui investit et qui s'appuie sur un système d'innovation puissant. Le dynamisme de l'économie est le seul socle pragmatique à sa transformation vers une plus grande efficacité énergétique et la substitution des énergies les plus polluantes.

Le lien entre la qualité de la gouvernance et l'atteinte des objectifs de la politique énergétique est direct. Il n'est pas trop de le rappeler sur l'enjeu de la transition énergétique, car il ne s'agit pas seulement d'organiser et d'influencer les efforts respectifs des acteurs économiques dans le cadre de leurs activités, mais bel et bien d'orchestrer la mutation globale d'une économie vers un développement durable :

- a) Il n'y a pas de secteur plus incarné au fonctionnement de l'économie et à l'organisation de notre société que le secteur de l'énergie. La transition énergétique n'est valable que dans la mise en œuvre d'une vision globale et d'une gouvernance effectivement forte et intégrée.
- b) La dynamique des marchés de l'énergie est mondiale, pas seulement dans la confrontation de l'offre et de la demande, mais également sur le plan des technologies. Leur régulation exige une vision en hauteur.
- c) Notre sensibilité partagée pour la protection de l'environnement doit être greffée à une culture proprement économique, car il n'est pas possible de penser le développement durable sans penser les investissements nécessaires à la transformation de l'économie.
- d) L'enjeu de la transition énergétique ne sera pas échu en 2030. Il est permanent et il ne pourra être endossé que si sa gestion s'inscrit dans l'enjeu tout aussi permanent de la prospérité.

Ainsi, et au-delà des différents éléments du dispositif proposé dans le projet de loi, le CPQ suggère au gouvernement de s'appliquer à une définition précise des rôles et des

responsabilités de chacune des parties prenantes dans ce que chacune d'elles peut faire de mieux. Du point de vue de l'État, puisque c'est aussi sa première responsabilité, il s'agit de protéger l'environnement tout en assurant le développement économique. Le CPQ recommande d'inscrire cet aspect dans la mission de TÉQ.

RECOMMANDATION 1

Préciser, dans l'article 4 du projet de loi n° 106, la mission de TÉQ de la façon suivante :

« 4. Transition énergétique Québec a pour mission de soutenir, de stimuler et de promouvoir la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques et d'en assurer une gouvernance intégrée dans **la perspective d'un développement économique durable**. Elle coordonne la mise en œuvre de l'ensemble des programmes et des mesures nécessaires à l'atteinte des cibles en matière énergétique déterminées par le gouvernement et en assure le suivi. Dans le cadre de sa mission, elle élabore le plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques. »

B) Organisation globale du dispositif : une distinction à faire dans l'application de la loi entre les organismes publics et les distributeurs d'énergie

La gouvernance consiste, globalement, en l'organisation des responsabilités, des rôles et des processus qui mèneront à des décisions et des actions harmonieuses par l'ensemble des parties prenantes. Tout en félicitant l'orientation du projet de loi n° 106 pour une gouvernance intégrée de la politique gouvernementale, le CPQ reconnaît à sa lecture des possibilités d'améliorer certains dispositifs en faveur de leur efficacité.

La cohérence et la coordination interministérielle sont une demande traditionnelle du CPQ. La prise en main des multiples enjeux de notre société devant les nouvelles réalités de l'économie mondiale va avec la nécessité de les aborder avec pragmatisme et un haut niveau de transversalité. Il s'agit précisément de la raison pour laquelle la gouvernance intégrée dont est responsable TÉQ doit également se traduire par la simplification et l'efficacité des processus.

Ainsi, le CPQ avait recommandé explicitement la création d'un organisme coordonnateur, et il applaudit aujourd'hui à la proposition globale d'instituer Transition énergétique Québec.

Cependant, si le projet de loi n° 106 précise les relations entre les différentes entités, il laisse entrevoir une certaine complexité qui ne rassure pas le CPQ quant à la consolidation des processus.

Le CPQ n'est pas convaincu que la formule proposée permettra une simplification des processus à l'intérieur même de l'appareil gouvernemental ainsi que dans les relations avec les distributeurs d'énergie.

De plus, le projet de loi semble soumettre aux distributeurs d'énergie le même rapport à TÉQ que celui qui est prévu pour les ministères et les autres organismes publics. Cela est problématique considérant que le mode opérationnel des distributeurs est relié aux contraintes d'un marché, alors que celui des ministères est essentiellement soumis aux influences de l'administration publique.

Tout en appréciant plusieurs bénéfices au rôle central de TÉQ dans la gestion gouvernementale de la transition énergétique, le CPQ s'interroge sur la valeur ajoutée apportée par TÉQ au chapitre de l'efficacité énergétique, comparativement à l'Agence de l'efficacité énergétique abolie en 2011, sauf le fait d'un renforcement apparent des obligations pour les distributeurs d'énergie.

Enfin, le CPQ craint que la complexité à laquelle est soumise la validation des plans directeurs quinquennaux de TÉQ soit forcément associée à certaines rigidités réglementaires qui compromettent la dynamique d'investissement indispensable à l'atteinte des objectifs.

Le CPQ considère que le projet de loi 106 devrait spécifier davantage la composition du conseil d'administration de TÉQ, dont le rôle sera évidemment important dans les orientations stratégiques de l'organisme. À cet égard, les membres du conseil d'administration doivent être en mesure de bien comprendre et d'apprécier les rôles de chaque forme d'énergie, les réalités de leur approvisionnement et de leur distribution, dans un cadre de développement économique.

Dans l'ensemble, le CPQ croit en l'avancée que constitue la création de TÉQ, mais il souhaiterait qu'à une gouvernance intégrée soient apportées les garanties d'une gouvernance efficace.

RECOMMANDATION 2

S'assurer que les membres du conseil d'administration de TÉQ soient en mesure de bien comprendre et d'apprécier les rôles de chaque forme d'énergie, les réalités de leur approvisionnement et de leur distribution, dans un cadre de développement économique.

C) Élaboration et validation du Plan directeur quinquennal

Malgré le caractère transversal et multifacettes des projets énergétiques, le CPQ croit qu'il y a moyen de limiter les étapes nécessaires à la validation du Plan directeur de TÉQ. Les cibles sont clairement établies dans la Politique énergétique du Québec et l'essentiel de l'enjeu réside dans l'adéquation du Plan directeur aux réalités terrain de la transition énergétique. Selon le CPQ, le véritable enjeu se trouve dans la qualité des projets de transition énergétique et dont l'approbation devrait davantage être soumise à l'expertise des intervenants qu'à la sophistication des processus administratifs.

Selon le projet de loi n° 106, cette validation passera, une fois la proposition initiale de TÉQ, par l'avis de la Table des parties prenantes, qui recourra à la consultation des distributeurs et, éventuellement, à des évaluateurs et des experts externes. Ensuite, et après l'approbation du MERN, la Régie de l'énergie formulera son approbation, appuyée du rapport de la Table des parties prenantes, et à partir de laquelle seront finalement fixées les quotes-parts des distributeurs. Par ailleurs, TÉQ, le MERN, le Gouvernement, la Table des parties prenantes ou, encore, la Régie de l'énergie peuvent demander en tout temps l'ajout de cibles additionnelles qui impliqueront alors une ouverture du Plan directeur et une nouvelle boucle de validation entre toutes les entités concernées. De plus, il est prévu qu'en l'absence de consensus au sein de la Table des parties prenantes, la Régie de l'énergie

organisera des audiences publiques qui permettront, si c'est ce qu'il faut comprendre, de fixer l'objet des dissensions avant d'ajuster le Plan directeur.

L'article 3 du chapitre 2 prévoit une modification à la mission de la Régie de l'énergie, à laquelle le CPQ s'oppose. En associant la mission de la Régie de l'énergie à la Politique énergétique du gouvernement, le projet de loi n° 106 empiète sur l'indépendance politique de l'organisme, ce qui apparaît problématique, considérant l'importance d'une régulation neutre et stable d'un secteur aussi névralgique que celui de l'énergie.

Si l'ensemble du processus paraît relativement ordonné, le CPQ croit que la validation du Plan directeur et le pragmatisme de son contenu peuvent être mieux assurés.

RECOMMANDATION 3

Prévoir que la composition de la Table des parties prenantes soit équilibrée de manière à livrer l'indispensable connaissance et de refléter la représentativité des acteurs économiques clés du système que sont les producteurs, les distributeurs, les détaillants et les utilisateurs, notamment les grands consommateurs d'énergie. L'ensemble de ces acteurs sont essentiels pour mesurer le potentiel d'efficacité énergétique propre à leurs opérations et dont la contribution est centrale en matière de transition énergétique. Cette Table aura un rôle consultatif et permettra une collaboration directe et propice au pragmatisme du Plan directeur.

RECOMMANDATION 4

Ne pas modifier la mission de la Régie de l'énergie et assurer son indépendance politique en limitant sa contribution au Plan directeur de TÉQ aux responsabilités qui lui incombent, c'est-à-dire de s'assurer que le Plan directeur de TÉQ ne pénalise pas la bonne régulation économique du secteur, soit conciliable avec l'intérêt public, et assure un traitement équitable entre les consommateurs et les distributeurs.

RECOMMANDATION 5

Limitier l'ajout de cibles additionnelles au seul moment de la révision des plans quinquennaux afin d'assurer la stabilité nécessaire à la bonne conduite du plan et à son harmonisation avec les stratégies des autres parties prenantes. La stabilité des règles est fondamentale à la qualité de la mise en œuvre des programmes et à l'engagement proactif des parties prenantes. Le CPQ privilégie de recourir, en premier lieu, aux décisions de la Régie de l'énergie relatives aux activités proposées chaque année par les distributeurs dans le cadre de leurs demandes tarifaires respectives et de confirmer une vision à long terme en amont de la préparation du Plan directeur.

D) Planification sur cinq ans des engagements des distributeurs

En ce qui concerne la planification sur cinq ans que doivent transmettre les distributeurs, comme le prévoit l'article 11, une certaine ambiguïté subsiste sur la latitude qui leur sera accordée pour définir leurs programmes :

- 1) Selon le projet de loi, la planification des distributeurs permettra à TÉQ d'élaborer le plan directeur, mais les consultations ultérieures de la Table des parties prenantes,

prévues à l'article 45, laissent supposer que la planification déposée par les distributeurs sera sujette à des ajustements selon les objectifs définis dans le plan directeur du TÉQ.

- 2) Les distributeurs, selon l'article 11, doivent proposer une planification « afin de permettre l'atteinte des cibles », ce qu'il faut comprendre être celles du gouvernement. Considérant les ambitions de la politique énergétique, il convient de préciser l'étendue de la participation des distributeurs. Ces derniers ne peuvent concevoir leurs programmes qu'à l'échelle de leur activité.
- 3) L'article 15 prévoit que TÉQ, dans la situation où le distributeur serait dans l'incapacité de mettre en œuvre un programme, le prendra en charge, aux frais du distributeur. Selon le CPQ, il s'agit du genre de situation qu'il faut impérativement éviter ; il propose dès lors de retirer cette disposition du projet de loi. En effet, comment un programme adapté aux opérations du distributeur peut-il être appliqué convenablement par TÉQ ? Comment s'assurer par ailleurs que cette prise en charge, dont la facture sera transmise au distributeur, ne sera pas faite à un coût supérieur ? Les distributeurs ont besoin d'une pleine autonomie pour assurer le succès de leurs programmes.

Ainsi, que ce soit tant dans l'élaboration du Plan directeur que dans les contraintes de résultats imposés aux distributeurs, le CPQ craint qu'une approche trop contraignante induise l'engagement des distributeurs vers une prudence qui pourrait s'avérer contre-productive.

RECOMMANDATION 6

Clarifier les attentes à l'égard des distributeurs au regard des cibles et privilégier une approche incitative, autonome et flexible dans la définition de leur contribution. De manière générale, les programmes doivent être de la responsabilité des distributeurs qui sont mis en place de manière à répondre adéquatement à la demande et au meilleur coût possible.

E) Financement de TÉQ par le Fonds vert

Sous l'égide du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), le Fonds vert est essentiellement dédié à la réduction des émissions des GES, à la consommation d'hydrocarbures et à l'efficacité énergétique.

Alors que sa gouvernance fait actuellement l'objet de modifications dans le projet de loi n° 102 : *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, l'article 48 du projet de loi n° 106 prévoit l'entente nécessaire entre le MDDELCC et le MERN afin que ce dernier applique une partie ou la totalité de ce fonds au financement de TÉQ.

L'article 203 du projet de loi n° 102 prévoit des responsabilités au nouveau Conseil de gestion du Fonds vert qui nous apparaissent communes, possiblement redondantes, avec certaines responsabilités prévues dans le projet de loi n° 106 pour Transition énergétique Québec et la Table des parties prenantes. Alors que 70 % du Fonds vert sont réservés aux

changements climatiques et que les efforts doivent provenir principalement d'une utilisation réduite des hydrocarbures dans le secteur des transports, le CPQ craint que le Fonds vert devienne un fonds « à deux têtes » qui pénalisera la pleine efficacité de sa gestion.

La mission de TÉQ consiste à assurer une gestion intégrée de toutes les initiatives ministérielles ainsi que celle des distributeurs en matière de transition énergétique, et le CPQ s'interroge donc sur les implications, pour la bonne gouvernance du Fonds vert, d'une responsabilité partagée entre deux ministères.

Cette pleine efficacité n'est pas optionnelle :

- 1) Le Fonds vert accumulera trois milliards de dollars en 2020, une somme importante, mais dont il convient d'optimiser l'utilisation compte tenu des objectifs ambitieux de la Politique énergétique et de la rigueur requise dans le contexte actuel des finances publiques.
- 2) Cette somme est l'apport des consommateurs et des entreprises pour financer le Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques. Il convient de maintenir leur confiance en l'action gouvernementale.
- 3) Enfin, le Fonds vert figure parmi les leviers financiers les plus importants pour permettre au gouvernement de faire de l'enjeu environnemental une véritable opportunité de prospérité.

Ainsi, le CPQ souhaite insister sur la vocation économique du Fonds vert, sur l'importance d'organiser un mode opérationnel qui lui assurera le statut d'un fonds d'investissement stratégique et de s'assurer ainsi que le potentiel qu'il représente en matière d'investissement soit maximisé. Le commentaire s'applique également à la gestion du Fonds de transition énergétique, institué avec le projet de loi n° 106, et dont le financement proviendra essentiellement des dispositions prévues dans la *Loi sur les hydrocarbures*.

Pour cela, la qualité de la gouvernance est essentielle. Si elle passe par la clarté des objectifs et des responsabilités, cette qualité dépend surtout de l'expertise d'une équipe de champions, capable de faire atterrir les investissements publics stratégiques sur le terrain. Il s'agit de stimuler les investissements privés en passant par des projets économiques porteurs. Le CPQ recommande ainsi de clarifier la gouvernance du Fonds vert, au-delà de ce qui est prévu dans le projet de loi n° 102, en précisant les interactions de sa gestion entre le MDDELCC et le MERN.

RECOMMANDATION 7

Dans la perspective d'une gouvernance adéquate du Fonds vert : 1) clarifier la proportion du Fonds vert allouée à Transition énergétique Québec ; 2) clarifier les responsabilités de gestion partagées du MERN et du MDDELCC ; 3) soumettre à une consultation les priorités et les objectifs stratégiques sur lesquels devront porter les projets d'investissements du Fonds vert.

F) L'interfinancement dans les tarifs d'Hydro-Québec

Si la question n'est pas abordée dans le projet de loi 106, le CPQ considère que l'interfinancement dans les tarifs d'Hydro-Québec, au bénéfice des consommateurs

particuliers, est central lorsqu'il s'agit d'efficacité et de transition énergétique. Bien que renouvelable, la consommation d'électricité provenant du parc de centrales d'HQ, dont la production est propre et renouvelable à 99%, n'est pas dispensée de participer aux objectifs en matière d'efficacité énergétique. Le CPQ rappelle que le signal de prix reste l'instrument le plus efficace pour encourager les économies d'énergie.

Deuxième partie

Une culture réglementaire alliée à une culture de l'investissement

Si l'encadrement législatif et réglementaire de la transition énergétique est une nécessité, l'intervention de l'État, par TÉQ ou par l'ensemble des législations qui s'y rapportent, doit permettre un rapport entre le contrôle législatif et les incitatifs à l'investissement dont l'équilibre est propice à la transformation de l'économie vers un usage plus propre et plus efficace des énergies.

Le CPQ, à l'instar d'autres associations patronales, participe, depuis maintenant plusieurs années à une table de discussion avec le gouvernement autour de laquelle il a été établi clairement qu'une réglementation gouvernementale compliquée et déconnectée des considérations économiques et financières ne mène pas aux résultats escomptés. Au chapitre environnemental tout particulièrement, une approche positive beaucoup plus orientée sur les incitatifs que sur le contrôle apparaît plus constructive.

En effet, si la transition énergétique est bel et bien conçue comme une transformation de notre économie, alors la réglementation stricte peut éventuellement forcer à court terme l'investissement, mais elle peut aussi le démotiver à moyen long terme si elle ne s'ajuste pas aux réalités économiques, un scénario que le gouvernement doit impérativement éviter. Ainsi, après l'énoncé de quelques recommandations sur l'assujettissement réglementaire des distributeurs d'énergie à la *Loi sur Transition énergétique Québec*, le CPQ discutera des grands principes que le gouvernement devrait considérer dans la stimulation de l'innovation et de l'investissement.

A) Des règles adaptées

Comme nous l'avons évoqué précédemment, si la *Loi sur Transition énergétique Québec* a été libellée dans l'objectif d'intégrer et d'harmoniser l'action du gouvernement, les effets de cette organisation ne sont pas les mêmes entre les ministères et les organismes, d'une part, et les distributeurs d'énergie, d'autre part.

Leur participation respective à l'atteinte des objectifs ne peut pas être endossée de la même manière, celle des distributeurs d'énergie devant être conciliable avec une réalité de marché

particulièrement sophistiquée. En effet, celle-ci repose notamment sur certains éléments incontournables : les pressions de la demande, la concurrence dans l'offre provenant des distributeurs, la rentabilité nécessaire au financement et à l'évolution technologique touchant tant la production, le transport, la distribution que l'utilisation. Ainsi, le design législatif et réglementaire doit prendre en compte et inscrire dans le texte de loi cette différence fondamentale. Il est également nécessaire de prendre en compte les efforts effectués par chacun des distributeurs, notamment à l'égard de leur performance dans la livraison des programmes et dans l'atteinte de leurs cibles dans le passé.

Selon le CPQ, il s'agit d'encourager une conformité dont les coûts seront largement dépassés par les avantages, ce qui, sur l'enjeu particulier de la transition énergétique, ne doit pas être vu comme un « bonus », mais comme une dynamique requise à l'enclenchement d'un véritable développement économique durable.

En ce qui concerne les obligations des distributeurs d'énergie à l'endroit de TÉQ, le CPQ recommande de :

RECOMMANDATION 8

Permettre aux distributeurs toute l'autonomie nécessaire à la définition et à la gestion de leurs programmes en matière de transition énergétique afin de limiter les rigidités mal adaptées à leurs activités. Conserver le rapport actuel de la Régie de l'énergie avec les distributeurs quant à la validation des programmes et la définition actuelle de la quote-part.

RECOMMANDATION 9

Vérifier l'impact du fardeau réglementaire sur les distributeurs de carburant. Leur assujettissement à la Loi sur la transition énergétique devrait rester en ligne avec ce qui est déjà prévu dans leur contribution au Fonds vert et dans la définition de leur quote-part à la Régie de l'énergie.

RECOMMANDATION 10

Fixer la demande de TÉQ d'un état de situation, comme le prévoit l'article 16, à une date prévisible. Le CPQ suggère de le jumeler au rapport annuel que les distributeurs déposent à la Régie de l'énergie, afin de limiter le fardeau administratif et de permettre une observation planifiée des résultats.

B) Les normes comme instrument d'innovation

Parmi les mandats de TÉQ, il est prévu que l'organisme pourra mener des programmes de certification, en conformité avec les normes définies par le gouvernement. Par ailleurs, l'article 18 du projet de loi n° 106 modifie la *Loi sur les produits pétroliers* en élargissant la possibilité du gouvernement de déterminer « les normes et les spécifications relatives à tout produit pétrolier », en remplacement des possibilités de simplement déterminer les « normes de qualité ». Enfin, l'article 50 du chapitre 1 modifie l'intitulé de la « Loi sur l'efficacité et l'innovation énergétiques » par la « Loi sur les normes d'efficacité énergétique et d'efficacité d'énergie de certains appareils fonctionnant à l'électricité ou aux hydrocarbures ». La modification de ces intitulés vient rappeler l'existence de dispositifs définissant des normes favorables à la diffusion des technologies. Ces intitulés semblent

également signaler la volonté du MERN d'appuyer son rôle dans le développement des normes favorables à la transition énergétique.

En ce qui concerne les normes spécifiques à la composition des biocarburants, le CPQ est favorable à l'idée de leur augmentation, à condition que l'analyse environnementale avantages-coûts soit favorable, ce qui requière, pour l'instant, certaines confirmations technologiques. Il ne s'agit que d'une seule mesure parmi les moyens qui permettront de réduire les gaz à effet de serre liés au secteur du transport routier, mais le CPQ rappelle que 43 % des émissions de GES viennent de ce secteur qui occupe, par ailleurs, une part de 80 % des produits pétroliers consommés au Québec. C'est un aspect important, considérant le peu de leviers dont disposent les distributeurs de carburants face aux consommateurs.

Deuxièmement, les grandes innovations qui permettront de grandes avancées sont possibles, mais elles restent éventuelles. Dans ce contexte, il faudra aussi, et peut-être surtout, compter sur l'innovation « incrémentale », c'est-à-dire celle qui émerge avec les améliorations à la marge des technologies existantes. Des mécanismes judicieux de certification et de normalisation peuvent permettre de cumuler des avancées remarquables sur le plan des technologies et des bonnes pratiques. Ces mécanismes peuvent présenter également l'avantage d'encourager l'écosystème de l'innovation verte.

Cela est néanmoins conditionnel à une gestion administrative des certifications et des normes qui soit : 1) conforme aux besoins des consommateurs ; 2) conforme aux évaluations des distributeurs concernés notamment au niveau de la faisabilité technique et économique ; 3) accompagnée d'un exercice d'information et de promotion sur les normes existantes. À cet égard, le gouvernement doit porter un regard précis sur les normes privilégiées à l'échelle internationale, afin de veiller à la compétitivité commerciale du Québec.

De plus, il faut se rappeler que l'adhésion à des normes, de façon générale, doit rester volontaire et que certaines normes, si elles devaient être obligatoires, doivent être différenciées dans leur élaboration et dans leur contenu pour tenir compte des préoccupations légitimes d'organisations et d'entreprises qui préféreraient ne pas y adhérer.

RECOMMANDATION 11

Promouvoir, valoriser et faciliter le recours à des normes technologiques dans la perspective appuyée d'augmenter les initiatives d'innovation, en se rappelant toutefois que ces normes sont basées sur l'aspect volontaire de leur adhésion. Toute réglementation à cet effet devrait prendre en compte l'adaptation nécessaire entre des éléments volontaires et des éléments obligatoires.

C) Le Fonds vert et le Fonds de transition énergétique pour bâtir les fondations d'un développement économique durable

Les revenus du Fonds vert proviennent particulièrement des contributions des entreprises québécoises, grandes émettrices de GES, et qui sont entrées dans le jeu du système de plafonnement et d'échange des droits de gaz à effet de serre (SPEDE) pour inscrire dans leurs modèles d'affaires et leur plan d'investissement de nouveaux objectifs

environnementaux. Les efforts réalisés jusqu'ici sont importants. Le Fonds vert est aussi alimenté par la contribution de la taxe sur les carburants, permettant ainsi la participation des utilisateurs de véhicules, et par la contribution plus récente des distributeurs d'hydrocarbures.

Le Fonds de transition énergétique, quant à lui, sera alimenté essentiellement par les redevances et les droits annuels prévus dans la *Loi sur les hydrocarbures*.

Pour la crédibilité et l'efficacité de l'action de l'État, il est essentiel que l'utilisation de ces Fonds mène à des projets structurants. Cela est requis pour augmenter les chances d'atteinte des objectifs, et également pour assurer l'adhésion des contribuables, sociétés ou particuliers, à la poursuite des efforts collectifs. Il faut que le niveau des résultats suive le niveau des efforts.

L'écologie est au cœur du nouveau paradigme économique. Les entreprises ont besoin d'un environnement d'affaires et d'infrastructures qui leur permet de croître et de prospérer dans cette nouvelle réalité. Pour mener cette transformation globale, l'État doit insister, selon le CPQ et en tout premier lieu, sur les investissements en infrastructures et en l'innovation durable qui, jusqu'ici dans le cadre élargi de la politique environnementale, n'ont pas fait l'objet d'un plan intégré, en soulignant le fait que le Fonds vert et le Fonds de transition énergétique ne devraient en aucun cas servir aux dépenses régulières de programmes de l'État.

De manière générale, le CPQ recommande au MERN d'utiliser le Fonds vert et le Fonds de transition énergétique pour le financement des grands projets aux effets directs sur le développement du Québec, en visant les objectifs spécifiques du Québec en matière de transition énergétique. Le CPQ privilégie aussi les mesures qui encouragent directement les choix de consommation des particuliers puisque ce sont ceux-ci qui formulent la demande à laquelle doivent répondre les fournisseurs.

Enfin, le CPQ est d'avis que le gouvernement devrait se concentrer sur le développement d'un portefeuille technologique transversal, dont les applications peuvent concerner un maximum de secteurs.

Le CPQ recommande également au gouvernement de réserver les investissements plus risqués à un financement en capital de risque :

- Le gouvernement n'est pas habilité à évaluer et à gérer de tels risques et doit laisser aux investisseurs privés l'arbitrage entre les gagnants et les perdants.
- Le gouvernement ne doit pas éparpiller les fonds dans de trop petits projets. À cet égard, le CPQ considère que le capital de risque doit être valorisé et pleinement intégré aux dispositifs stratégiques à la disposition du gouvernement. Il faut encourager la qualité et la viabilité des projets, un point sur le CPQ souhaite insister. Pour ce faire, le gouvernement doit encourager le développement de fonds privés de taille conséquente. C'est en effet avec l'application des meilleures pratiques du secteur privé que l'on assurera le succès de ces entreprises technologiques.

RECOMMANDATION 12

Privilégier l'utilisation du Fonds vert et du Fonds de transition énergétique à de grands projets structurants. Le CPQ souhaite souligner aussi la possibilité de recourir à des projets de PPP bien montés pour le déploiement des projets environnementaux.

RECOMMANDATION 13

Privilégier les programmes d'efficacité et de transition énergétiques incitant positivement les comportements des consommateurs particuliers (ex. : subventions à l'achat d'équipement). Ces effets peuvent être considérés également comme permanents : en général, un particulier qui adhère et concrétise un choix environnemental le conserve et le renouvelle.

RECOMMANDATION 14

Pour le développement du portefeuille de technologies environnementales : 1) encourager les innovations vertes issues des champs technologiques transversaux tels que l'application environnementale des nanotechnologies, la biotechnologie, le génie électrique, la pétrochimie ou la chimie verte, etc. ; 2) recenser les projets en cours de recherche publique afin d'en vérifier les possibilités de commercialisation, de coordonner le transfert des résultats de la R-D vers le secteur privé et d'en maximiser ainsi la rentabilité ; 3) en phase post R-D, assurer les dispositifs de propriété intellectuelle afin de créer des entreprises de taille mondiale et globale en technologies propres ; 4) prioriser les projets de R-D prévus dans le mandat de TÉQ à l'aide d'une consultation du secteur privé spécialisé en investissements technologiques.

RECOMMANDATION 15

S'assurer que parmi les programmes ou les avantages fiscaux proposés en matière de transition énergétique figure un incitatif permettant aux entreprises de prendre en compte les émissions de GES dans le transport des marchandises de leurs intrants et de leurs extrants, afin d'encourager les efforts de réduction de ces GES.

Troisième partie

Loi sur les hydrocarbures : le succès économique doit participer à l'acceptabilité sociale

A) *Loi sur les hydrocarbures : un encadrement attendu, mais complexe*

Dans la perspective souhaitée d'une décarbonisation aussi rapide que possible de l'économie, l'idée que le Québec puise de son sol et exploite les hydrocarbures a soulevé de longs débats qui ont mis en exergue tous les défis de l'acceptabilité sociale. Il y a un réel danger pour la prospérité du Québec de concevoir le développement durable dans

l'impatience d'un idéal immédiat, et ce, malgré l'urgence de la question écologique. En effet :

- 1) Refuser la production d'hydrocarbures au Québec ne décarbonisera pas son économie.
- 2) Le CPQ croit que l'industrie des hydrocarbures doit être autour de la table du développement durable. Cette industrie est invitée également à investir pour améliorer ses processus et miser sur le développement des meilleures pratiques qui, par ailleurs, peuvent inspirer des innovations d'ici à la substitution complète de ce type d'énergie. Cela est d'autant plus nécessaire que cette énergie bénéficie de l'attractivité d'un prix relativement bas.
- 3) Les coussins stratégiques d'une production pétrolière et gazière pour la sécurité des approvisionnements sont doublés de l'avantage d'une redevance bienvenue pour le financement de la transition énergétique.

Ainsi, après une longue incertitude sur la volonté politique et collective de permettre l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures, la *Loi sur les hydrocarbures* permettra de doter le Québec d'un encadrement conforme à ses ambitions environnementales. Le CPQ est donc tout à fait favorable à l'édiction de cette loi et félicite le gouvernement du Québec et le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles de prendre le taureau par les cornes et de traiter cet enjeu avec leadership.

Cependant, tout en appréciant les intentions de la *Loi sur les hydrocarbures*, le CPQ reconnaît à sa lecture des contraintes réglementaires importantes, laissant planer une certaine imprévisibilité législative, néfaste non seulement au développement de l'industrie et à son financement par les investisseurs, mais aussi à l'acceptabilité sociale.

a. L'importance d'objectifs bien définis

La *Loi sur les hydrocarbures* a pour mission, selon l'article 1, de régir le développement et la mise en valeur des hydrocarbures, en respectant les principes de développement durable et « en conformité avec les cibles de réduction des émissions de GES ».

Sur cet aspect, le CPQ souhaite simplement rappeler que, de manière tout à fait évidente, la production d'hydrocarbures ne peut pas participer, en soi, à « la réduction des émissions de GES », sauf avec l'introduction de nouvelles technologies et de nouveaux procédés. Il en est de même pour la grande majorité des projets industriels, de toute nature. Il s'agit surtout de compter sur la production d'hydrocarbures pour le financement de la transition énergétique. Le CPQ suggère de considérer cette nuance dans le texte de loi.

RECOMMANDATION 16

Modifier l'article 1 de la *Loi sur les hydrocarbures* de la façon suivante :

« 1. La présente loi a pour objet de régir le développement et la mise en valeur des hydrocarbures tout en assurant la sécurité des personnes et des biens, la protection de

l'environnement et la récupération optimale de la ressource, et ce, en conformité avec la mission de Transition énergétique Québec. »

b. La complexité réglementaire et administrative est source d'imprévisibilité

Les articles 8, 36, 38, 40, 41, 42, 45, 49, 70, 75, 82, 84 à 106, 109, 111, 113, 114, 117, 235 et 245, notamment, révèlent la multiplicité des demandes d'autorisation à adresser au MERN, avec des préalables à la Régie de l'énergie et au MDDELCC dans la délivrance de licences d'exploration, de production, de stockage, de raccordement ou, encore, de fermeture de puits. Rappelons également que, pour bien évaluer le poids de la réglementation, il faut également inclure toutes les autres autorisations auxquelles les acteurs en matière d'exploration minière doivent obtenir pour opérer, telles que celles des domaines agricole, aquatique ou encore aux chapitres municipal et de l'aménagement du territoire.

Malgré le fait que le projet de loi n° 102 promet une simplification du régime d'autorisation environnementale, le CPQ souhaite que le gouvernement étudie les possibilités de limiter le fardeau administratif relié à la demande de licences. Au regard des expériences passées et à la lecture de la *Loi sur les hydrocarbures*, le CPQ craint que la forme que prendront les processus d'autorisation réduise considérablement la rentabilité des projets, augmente considérablement l'incertitude et les délais, le tout encourageant l'abandon des projets ou la perte de retombées économiques.

RECOMMANDATION 17

Évaluer les moyens de limiter le fardeau administratif associé aux multiples demandes d'autorisation, notamment au regard de l'étude en cours du projet de loi n° 102. Le CPQ demande également de bien distinguer et communiquer les responsabilités du MERN, du MDDELCC, de la Régie de l'énergie et du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dans les processus d'autorisation.

La récurrence nécessaire des demandes de licence, de l'étape de l'exploration jusqu'à celle de la distribution, augmente nécessairement l'incertitude du point de vue des investisseurs. Comment engager des dépenses dans l'exploration d'hydrocarbures si les autorisations relatives à la production ou au stockage doivent passer par un nouveau processus, laissant incertaine la poursuite des activités ? Cette inquiétude est d'autant plus légitime que le projet de loi n° 102 envisage, d'un côté, une simplification administrative du régime d'autorisation, et, de l'autre, laisse entrevoir un contrôle environnemental qui semble glisser dans l'intransigeance pour une industrie extrêmement jeune et dont la compétitivité risque d'être noyée avant même de pouvoir envisager une quelconque rentabilité.

Ainsi, à l'incertitude du projet de loi n° 102, s'ajoute celle de la *Loi sur les hydrocarbures*.

Cette dernière est parsemée de mentions selon lesquelles le gouvernement déterminera par règlement certaines dispositions et conditions définissant l'application de la Loi. Le CPQ a dénombré près de 69 de ces mentions au fil du texte de loi.

Le tout laisse beaucoup d'incertitude sur l'impact de la Loi sur les entreprises assujetties, et aussi sur la capacité du Québec à gagner véritablement la confiance d'une industrie en émergence et de la communauté des investisseurs.

Le besoin d'un cadre réglementaire le plus clair possible est d'autant plus requis dans le contexte d'une industrie particulièrement ciblée par les règles environnementales.

D'ailleurs, l'article 145 prévoit que l'inspecteur des travaux peut exiger la suspension de toute activité pour des motifs jugés « raisonnables ». L'inspecteur décidera également de la reprise des activités lorsqu'il estimera que la situation sera corrigée.

Pour le CPQ, le texte de loi laisse entrevoir une décision au potentiel beaucoup trop arbitraire. Malgré la confiance qu'il faut accorder aux intentions d'une juste décision des agents gouvernementaux, le CPQ s'inquiète de cette disposition.

RECOMMANDATION 18

Considérant que les autorisations sont très longues à obtenir, le CPQ suggère que la suspension des activités à la suite d'une inspection des chantiers de travaux fasse également l'objet d'un processus établi et prévisible. Par ailleurs, il faudrait établir un cadre d'intervention clair et sans ambiguïté sur le travail des inspecteurs, cadre qui doit également faire l'objet de transparence pour les acteurs impliqués.

c. Un impératif : éliminer la rétroactivité réglementaire

L'article 252 prévoit, parmi les dispositions transitoires, que les licences déjà délivrées seront soumises à la nouvelle *Loi sur les hydrocarbures*.

De façon générale, le CPQ s'oppose aux mesures de rétroactivité législative. Les investissements engagés par les titulaires actuels de licences ont été calibrés en fonction des conditions et de la législation en vigueur, et le changement des règles intervenant dans le cours d'un cycle d'investissements réduit considérablement la confiance des investisseurs sur la qualité de l'encadrement réglementaire. C'est un aspect particulièrement contraignant dans le contexte des risques propres à l'exploration minière. Le MERN devrait lever toutes les confusions de règles rétroactives. L'évolution des conditions législatives ne doit pas participer à l'imprévisibilité de la Loi. Dans un tel contexte, le gouvernement devrait adopter des mesures transitoires beaucoup plus souples que celles proposées dans le projet de loi.

RECOMMANDATION 19

Proposer des mesures transitoires aux licences déjà délivrées à partir de leur [date de renouvellement + cinq ans] et proposer des mesures incitatives à leur convergence législative.

d. Certains délais exigés ne sont pas conformes à la maturité actuelle de l'industrie

Le CPQ s'inquiète de certaines dispositions relatives à l'obligation de respecter certains délais de travaux, délais pouvant être jugés courts, dans le contexte où l'exploration d'hydrocarbures est une activité, par nature, hautement incertaine et risquée (contexte économique, contexte géologique). De plus, le Québec ne bénéficie pas encore des certitudes et de l'expérience d'une industrie mature.

Ainsi, les articles 28 à 31 calibrent, pour les détenteurs d'une licence d'exploration, les travaux minimums annuels à réaliser dans des délais prescrits, le non-respect de ces délais menant à des pénalités d'un « montant double au minimum qui aurait dû être réalisé ».

RECOMMANDATION 20

Justifier la hauteur des pénalités reliées au non-respect des délais de travaux et les assouplir en fonction des explications apportées par le titulaire et les conditions du marché (recommandation similaire pour l'article 76).

De plus, l'article 36 précise qu'une découverte exploitable d'hydrocarbures doit être suivie dans les quatre ans d'un plan de production d'hydrocarbures qui sera évaluée par la Régie de l'énergie. De la même manière, l'article 88 propose la fermeture définitive d'un puits lorsque sa fermeture temporaire excède quatre ans.

Ces délais ne sont pas conformes aux réalités ni de l'exploitation ni de la production d'hydrocarbures. Tout en comprenant la nécessité d'une activité engagée à la recherche d'une maximisation des retombées économiques, comme le requiert l'article 53, les aléas typiques à l'exploitation des ressources naturelles ainsi que les incertitudes liées aux conditions d'un marché pouvant s'avérer volatil font de ces conditions des facteurs pénalisant les plans d'investissements.

Par ailleurs, les articles 30 et 31 prévoient la possibilité d'appliquer les montants de travaux excédentaires au minimum prescrit sur d'autres licences d'exploration. L'article 31 réduit le périmètre dans lequel s'applique cette disposition à 10 kilomètres (comparativement à 40 kilomètres selon l'article 180 de la *Loi sur les mines*).

La limitation de ce périmètre réduit la flexibilité des entreprises nécessaire à l'utilisation optimale de leurs capitaux, flexibilité d'autant plus utile dans le cas d'une industrie à un stade encore préliminaire de développement.

RECOMMANDATION 21

Augmenter les délais reliés à l'exploitation de découvertes d'hydrocarbures à au moins dix ans et ajuster de manière générale à la hausse les délais prescrits pour l'exécution de différents travaux.

Les articles 3 et 123 précisent que les travaux doivent être réalisés selon les « meilleures pratiques reconnues », tandis que l'article 123 exige la « récupération optimale de la ressource ».

Tout en souscrivant pleinement au principe, le CPQ s'interroge sur l'application de ces dispositions. Les entreprises concernées devront développer leurs pratiques selon l'encadrement de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et les règlements qui s'y rapportent. Il importe de distinguer dans l'application de la Loi le processus selon lequel les technologies évoluent en partie dans les centres de recherche et en partie sur le terrain de leur application.

Recommandation 22

Considérant les débats suscités au cours des dernières années sur les projets d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures, préciser la détermination des « meilleures pratiques reconnues » et des conditions de la « récupération optimale de la ressource ».

e. Les licences sont des actifs de droits réels immobiliers

L'article 9 de la *Loi sur les hydrocarbures* prévoit qu'une licence ou l'autorisation d'exploiter de la saumure n'est cessible que dans le cas et aux conditions que le gouvernement détermine par règlement.

Alors que l'article 13 précise également que les licences constituent des droits réels immobiliers, que l'article 14 stipule que les licences d'exploration sont attribuées par adjudication, le CPQ considère que l'article 9 et le règlement prévu doivent établir clairement la possibilité pour les entreprises de céder leurs licences dans un contexte de marché. En effet, la détention d'une licence correspond à la détention d'un actif dans lequel les entreprises ont investi. Le gouvernement doit clarifier rapidement les implications de l'article 9 car, du point de vue d'une entreprise privée, les conditions de sortie sont déterminantes dans leurs décisions d'investir.

RECOMMANDATION 23

Abroger l'article 9 de la Loi sur les hydrocarbures. Le gouvernement ne doit interférer d'aucune manière dans la cession des licences. Les titulaires de licences doivent pouvoir les céder selon les lois du marché.

Le CPQ s'interroge sur les implications de l'article 20, qui interdit l'octroi de toute licence si une révocation passée a été décidée.

RECOMMANDATION 24

Catégoriser, si cela est justifié, les raisons de la révocation de licence et assouplir les dispositions réglementaires de l'article 20.

f. Beaucoup d'incertitude subsiste sur la compétitivité du régime

Les redevances exigibles avec les licences de production, prévues à l'article 59, feront l'objet d'un règlement. Ces redevances seront versées en vertu de l'article 233 au Fonds de transition énergétique. De plus, les articles 60 et 63, en particulier, prévoient le versement de droits annuels pour les titulaires de licences de production et de stockage.

Dans l'attente des règlements qui définiront précisément les paramètres des redevances et des droits annuels, le CPQ invite le gouvernement à s'interroger sur la compétitivité globale du régime. Dans le contexte d'investissements, par nature risqués, il importe que l'ensemble des contributions financières des entreprises, auxquelles il faut éventuellement ajouter celles reliées au SPEDE, n'atteignent pas des niveaux qui effacent toutes les perspectives de rentabilité, surtout au stade d'une industrie naissante.

RECOMMANDATION 25

Que le gouvernement se rapporte à une étude indépendante sur les modèles actifs dans d'autres juridictions qui permettra un portrait clair de : 1) l'arbitrage entre le niveau des droits annuels et celui des redevances ; 2) les perspectives économiques des hydrocarbures d'ici 2030 ; 3) le coût du fardeau réglementaire et administratif. Le tout permettra au MERN d'établir un régime plus favorable au développement de l'industrie. À ce titre, il est important de préciser que ce ne serait pas un objectif gouvernemental souhaitable d'avoir la réglementation la plus exigeante au Québec, mais davantage d'avoir la meilleure réglementation au sens de son efficacité et de son applicabilité.

g. Le trop d'une pleine responsabilité

Les articles 119, 121 et 122 statuent sur la pleine responsabilité du titulaire.

La Loi prévoit notamment une pleine responsabilité « sans égard à la faute de quiconque », y compris dans le « cas de force majeure ».

La Loi prévoit, notamment à l'article 95, des garanties relativement strictes et probablement favorables à l'acceptabilité sociale, mais dont le niveau peut être déterminant dans la poursuite du projet. Le projet de règlement modifiant le *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains* (Gazette officielle du 13 juillet 2016) définit certains paramètres de ces garanties (passant d'un maximum de 150 000 dollars à un montant de 10 % des coûts) et des assurances nécessaires à l'approbation d'une demande de licence (passant de 1 à 22 millions de dollars).

Sans pouvoir en mesurer l'impact, le CPQ s'interroge sur la justesse d'un niveau aussi élevé de responsabilité et craint que les garanties financières et les assurances demandées soient beaucoup plus élevées que nécessaire.

RECOMMANDATION 26

Évaluer la justesse du niveau élevé des garanties et des assurances nécessaires dans la perspective d'un calibrage plus équilibré, tant en faveur de la protection de l'environnement que du développement de la filière des hydrocarbures.

Les articles 22, 70, 114 prévoient des conditions additionnelles à l'autorisation des licences pour « éviter des conflits avec d'autres utilisations du territoire ». Le CPQ souhaite simplement mentionner qu'il faut néanmoins éviter toute imprévisibilité réglementaire.

De plus, l'article 25 oblige les titulaires d'une licence d'exploration de constituer un comité de suivi pour favoriser l'implication de la communauté locale sur l'ensemble du projet d'exploration. L'article suggère également qu'un comité de citoyens doit être constitué pour chacune des licences d'exploration détenues, ce qui risque d'être lourd à administrer pour les sociétés pétrolières et gazières. Considérant la nature des travaux d'exploration (analyse scientifique), le CPQ croit que l'implication des citoyens pourrait être inefficace, et privilégie davantage leur consultation lors d'activités de forage (travail de terrain), beaucoup plus propice à des discussions favorables à la prise en compte des problématiques locales.

RECOMMANDATION 27

En vue d'une consultation plus efficace des citoyens : 1) réserver les comités de citoyens pour les activités de forage ; 2) regrouper les comités de citoyens à l'échelle des Municipalités régionales de comté (MRC).

Globalement, que ce soit de la complexité et la multiplicité des demandes d'autorisation, des obligations relatives à la pleine responsabilité des titulaires ou, encore, de l'incertitude sous-jacente à l'ajout de conditions additionnelles, le CPQ a le sentiment que la rigidité relative qui ressort de la *Loi sur les hydrocarbures*, ainsi que du projet de règlement modifiant le *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs*, privilégie une acceptabilité sociale beaucoup plus favorable au risque zéro qu'à la prospérité du Québec. Le risque zéro, rappelons-le, n'existe pas.

B) L'acceptabilité sociale est un compromis

Le développement économique et la protection de l'environnement sont des projets collectifs. Les lois et les règlements doivent les reconnaître comme tels afin de :

- Instaurer un état d'esprit autour du développement durable qui soit porteur pour l'avenir du Québec.
- Assurer l'avancement des projets de manière harmonieuse, constructive, et en limitant les coûts des processus réglementaires et des conflits sociaux.

C'est la raison pour laquelle, le CPQ fait de l'arrimage des intérêts respectifs une partie intégrante de sa mission. C'est aussi la raison pour laquelle le CPQ a organisé, en octobre 2015, un colloque sur le chantier de l'acceptabilité sociale. Ce colloque avait marqué des avancements et une compréhension commune avec les intervenants de tous milieux. Le CPQ souhaiterait voir ces avancements affirmés dans le projet de loi n° 106.

En effet, que ce soit pour la transition énergétique du Québec ou pour le développement des hydrocarbures, la qualité des textes de loi est particulièrement importante pour que l'acceptabilité sociale soit plus proche des enjeux de la prospérité économique. Il s'agit de limiter la longueur des conflits. Cela doit être inscrit au sein même de l'encadrement législatif afin de multiplier les expériences de succès économiques et plus généralement de succès de développement durable.

Il s'agit également de sortir de la dynamique actuelle de tension et de ne plus voir de refus arbitraires de projets, faute d'acceptabilité sociale, alors que ces projets ont été dûment autorisés au préalable, en respect des lois et des règlements. Que le projet puisse être jugé bon ou mauvais, le CPQ rappelle que subordonner le réglementaire au discrétionnaire est inacceptable dans une société démocratique.

Dans cette perspective, le CPQ souhaite rappeler certains principes essentiels :

- **Les processus doivent être prévisibles, simples et efficaces.** Ils doivent tenir compte des inconvénients liés à l'alourdissement des procédures réglementaires et à l'ajout de formalités administratives. La clarté des règlements facilite directement l'acceptabilité sociale. Cela implique également la mise en place de processus cohérents et harmonisés avec l'ensemble des ministères et organismes impliqués dans des processus de consultation et de délivrance d'autorisations. Il faut éviter aussi les procédures trop longues. Les nombreuses étapes d'autorisation entre les différents ministères posent un défi à l'harmonisation et au *momentum* des processus.
- **Le gouvernement, en tant que facilitateur du dialogue, doit être neutre et assurer un traitement équitable des parties,** tout en préservant sa mission de développement économique. Il est important de dresser un portrait clair du soutien ou de l'opposition avant même l'octroi des autorisations gouvernementales. Le MERN pourra déterminer ainsi les conditions de l'acceptabilité sociale et la recherche d'un compromis, et limiter les conflits en cours de projet.
- **Il faut résister à la tentation d'assujettir les processus à la recherche d'une adhésion unanime** ou pire, les soumettre à un plébiscite. S'il n'y a pas de définition consensuelle de l'acceptabilité sociale, il faut conjuguer cette dernière avec l'idée de conditions minimales et avec l'idée qu'un projet est perfectible. Le CPQ craint que cet aspect ne soit pas reconnu dans la *Loi sur les hydrocarbures*.
- **Il faut intégrer la question de l'acceptabilité sociale dès les premières phases des projets** et offrir un accompagnement constant et transparent des parties prenantes à chacune des étapes. Cela permettra de réduire l'incertitude cumulée et les difficultés de dénouer les conflits.

Ces principes étaient d'ailleurs conformes aux principales avenues proposées dans le livre vert déposé par le MERN sur l'acceptabilité sociale.

Le livre vert cherchait en particulier à :

- **Mieux connaître les rôles et les responsabilités du MERN** en matière de planification et de gestion du territoire, de même qu'en matière d'acceptabilité sociale, afin de permettre le développement de conditions visant l'harmonisation des utilisations du territoire, la réduction des externalités négatives et l'assurance d'une

valorisation responsable des ressources. Il s'agit naturellement d'un aspect fondamental des dossiers de l'énergie et de l'intégrité des projets de développement.

- **Mettre en place des mécanismes de planification et de conciliation des usages plus transparents et participatifs** et des processus prévisibles d'information et de consultation. Sur cet aspect, le CPQ reconnaît l'avancée de la *Loi sur Transition énergétique Québec*.
- **Partager des bénéfices des projets de développement énergétique et minier en créant un bureau d'analyse économique** afin de renforcer la capacité du MERN à mesurer les retombées et les répercussions des projets en assurant la prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale. Le CPQ souhaiterait que le projet de loi n° 106 renforce cet aspect. Les analyses avantages-coûts doivent être de haut niveau et systématiques.

Globalement, le CPQ reconnaît dans la *Loi sur les hydrocarbures* la recherche d'une meilleure transparence favorable à l'acceptabilité sociale, mais il craint que la hauteur des obligations réglementaires rejoigne la recherche du risque zéro. Par ailleurs, la première lecture du CPQ du projet de loi n° 102 le laisse présager une tendance similaire à un recours multiplié aux consultations, la création d'un registre des autorisations faisant craindre pour la confidentialité des entreprises, et un pouvoir d'ordonnance intégrant énormément d'imprévisibilité dans le régime d'autorisations et dans la conformité des projets de développement auquel sera soumise, bien sûr, l'exploitation des hydrocarbures.

De manière plus générale, le CPQ craint que le manque de soutien aux projets économiques reliés aux ressources naturelles reste récurrent. C'est un véritable problème pour une économie dont le développement compte toujours sur l'exploitation de ses richesses naturelles. Le CPQ rappelle que l'acceptabilité sociale est la recherche d'un compromis et non pas celui du risque zéro.

RECOMMANDATION 28

Le CPQ recommande d'apporter au projet de loi n° 106 tous les dispositifs nécessaires à un meilleur équilibre entre les trois dimensions du développement durable, à savoir le respect de l'environnement, le progrès social et l'exigence économique, en faisant la pédagogie selon laquelle la transition énergétique du Québec passe par sa prospérité. À cet égard, les recommandations énoncées dans ce mémoire peuvent y contribuer grandement.

Conclusion

Environnement et compétitivité

Dans l'ensemble, le CPQ considère que les propositions du projet de loi n° 106 constituent une véritable avancée pour l'avenir économique du Québec et l'atteinte des cibles en matière de transition énergétique. Cependant, les aspects sur lesquels s'est concentré ce mémoire doivent être considérés, selon le CPQ, dans la version finale du projet de loi n° 106. Certaines dispositions peuvent entraver la transition énergétique.

Pour la *Loi sur Transition énergétique Québec*, le CPQ insiste sur l'autonomie des distributeurs dans leurs programmes d'efficacité d'énergétique : ces projets sont aussi cruciaux pour l'atteinte des objectifs environnementaux que pour l'optimisation de leurs opérations et la gestion des pressions de l'augmentation tendancielle de la demande. Il serait hautement pénalisant d'introduire dans l'optimisation de leur processus des contraintes déconnectées des réalités complexes de leur marché respectif.

Pour la *Loi sur les hydrocarbures*, le CPQ souhaite que la protection de l'environnement soit enfin vécue au Québec comme une occasion positive de placer son économie dans la révolution verte. La *Loi sur les hydrocarbures*, par principe, doit faire partie de l'encadrement environnemental de l'État. Certaines dispositions de cette loi méritent d'être clarifiées et simplifiées, de pair avec les intentions exprimées dans le livre vert du MERN sur l'acceptabilité sociale, autant que du projet de loi n° 102 : *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*.

Annexe

Liste des recommandations du CPQ sur le projet de loi n° 106

PLAN DIRECTEUR DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE QUÉBEC

RECOMMANDATION 1

Préciser, dans l'article 4 du projet de loi n° 106, la mission de TÉQ de la façon suivante :

« 4. Transition énergétique Québec a pour mission de soutenir, de stimuler et de promouvoir la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques et d'en assurer une gouvernance intégrée dans **la perspective d'un développement économique durable**. Elle coordonne la mise en œuvre de l'ensemble des programmes et des mesures nécessaires à l'atteinte des cibles en matière énergétique déterminées par le gouvernement et en assure le suivi. Dans le cadre de sa mission, elle élabore le plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques. »

RECOMMANDATION 2

S'assurer que les membres du conseil d'administration de TÉQ soient en mesure de bien comprendre et d'apprécier les rôles de chaque forme d'énergie, les réalités de leur approvisionnement et de leur distribution, dans un cadre de développement économique.

RECOMMANDATION 3

Prévoir que la composition de la Table des parties prenantes soit équilibrée de manière à livrer l'indispensable connaissance et de refléter la représentativité des acteurs économiques clés du système que sont les producteurs, les distributeurs, les détaillants et les utilisateurs, notamment les grands consommateurs d'énergie. L'ensemble de ces acteurs sont essentiels pour mesurer le potentiel d'efficacité énergétique propre à leurs opérations et dont la contribution est centrale en matière de transition énergétique. Cette Table aura un rôle consultatif et permettra une collaboration directe et propice au pragmatisme du Plan directeur.

RECOMMANDATION 4

Ne pas modifier la mission de la Régie de l'énergie et assurer son indépendance politique en limitant sa contribution au Plan directeur de TÉQ aux responsabilités qui lui incombent, c'est-à-dire de s'assurer que le Plan directeur de TÉQ ne pénalise pas la bonne régulation économique du secteur, soit conciliable avec l'intérêt public, et assure un traitement équitable entre les consommateurs et les distributeurs.

RECOMMANDATION 5

Limiter l'ajout de cibles additionnelles au seul moment de la révision des plans quinquennaux afin d'assurer la stabilité nécessaire à la bonne conduite du plan et à son harmonisation avec les stratégies des autres parties prenantes. La stabilité des règles est fondamentale à la qualité de la mise en œuvre des programmes et à l'engagement proactif des parties prenantes. Le CPQ privilégie de recourir, en premier lieu, aux décisions de la Régie de l'énergie relatives aux activités proposées chaque année par les distributeurs dans le cadre de leurs demandes tarifaires respectives et de confirmer une vision à long terme en amont de la préparation du Plan directeur.

RECOMMANDATION 6

Clarifier les attentes à l'égard des distributeurs au regard des cibles et privilégier une approche incitative, autonome et flexible dans la définition de leur contribution. De manière générale, les programmes doivent être de la responsabilité des distributeurs qui sont mis en place de manière à répondre adéquatement à la demande et au meilleur coût possible.

GOUVERNANCE DU FONDS VERT

RECOMMANDATION 7

Dans la perspective d'une gouvernance adéquate du Fonds vert : 1) clarifier la proportion du Fonds vert allouée à Transition énergétique Québec ; 2) clarifier les responsabilités de gestion partagées du MERN et du MDDELCC ; 3) soumettre à une consultation les priorités et les objectifs stratégiques sur lesquels devront porter les projets d'investissements du Fonds vert.

FARDEAU RÉGLEMENTAIRE DES DISTRIBUTEURS D'ÉNERGIE

RECOMMANDATION 8

Permettre aux distributeurs toute l'autonomie nécessaire à la définition et à la gestion de leurs programmes en matière de transition énergétique afin de limiter les rigidités mal adaptées à leurs activités. Conserver le rapport actuel de la Régie de l'énergie avec les distributeurs quant à la validation des programmes et la définition actuelle de la quote-part.

RECOMMANDATION 9

Vérifier l'impact du fardeau réglementaire sur les distributeurs de carburant. Leur assujettissement à la Loi sur la transition énergétique devrait rester en ligne avec ce qui est déjà prévu dans leur contribution au Fonds vert et dans la définition de leur quote-part à la Régie de l'énergie.

RECOMMANDATION 10

Fixer la demande de TÉQ d'un état de situation, comme le prévoit l'article 16, à une date prévisible. Le CPQ suggère de le jumeler au rapport annuel que les distributeurs déposent à la Régie de l'énergie, afin de limiter le fardeau administratif et de permettre une observation planifiée des résultats.

RECOMMANDATION 11

Promouvoir, valoriser et faciliter le recours à des normes technologiques dans la perspective appuyée d'augmenter les initiatives d'innovation, en se rappelant toutefois que ces normes sont basées sur l'aspect volontaire de leur adhésion. Toute réglementation à cet effet devrait prendre en compte l'adaptation nécessaire entre des éléments volontaires et des éléments obligatoires.

INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES EN TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

RECOMMANDATION 12

Privilégier l'utilisation du Fonds vert et du Fonds de transition énergétique à de grands projets structurants. Le CPQ souhaite souligner aussi la possibilité de recourir à des projets de PPP bien montés pour le déploiement des projets environnementaux.

RECOMMANDATION 13

Privilégier les programmes d'efficacité et de transition énergétiques incitant positivement les comportements des consommateurs particuliers (ex. : subventions à l'achat d'équipement). Ces effets peuvent être considérés également comme permanents : en général, un particulier qui adhère et concrétise un choix environnemental le conserve et le renouvelle.

RECOMMANDATION 14

Pour le développement du portefeuille de technologies environnementales : 1) encourager les innovations vertes issues des champs technologiques transversaux tels que l'application en environnementale des nanotechnologies, la biotechnologie, le génie électrique, la pétrochimie ou la chimie verte, etc. ; 2) recenser les projets en cours de recherche publique afin d'en vérifier les possibilités de commercialisation, de coordonner le transfert des résultats de la R-D vers le secteur privé et d'en maximiser ainsi la rentabilité ; 3) en phase post R-D, assurer les dispositifs de propriété intellectuelle afin de créer des entreprises de taille mondiale et globale en technologies propres ; 4) prioriser les projets de R-D prévus dans le mandat de TÉQ à l'aide d'une consultation du secteur privé spécialisé en investissements technologiques.

RECOMMANDATION 15

S'assurer que parmi les programmes ou les avantages fiscaux proposés en matière de transition énergétique figure un incitatif permettant aux entreprises de prendre en compte les émissions de GES dans le transport des marchandises de leurs intrants et de leurs extrants, afin d'encourager les efforts de réduction de ces GES.

LOI SUR LES HYDROCARBURES

RECOMMANDATION 16

Modifier l'article 1 de la *Loi sur les hydrocarbures* de la façon suivante :

« 1. La présente loi a pour objet de régir le développement et la mise en valeur des hydrocarbures tout en assurant la sécurité des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la récupération optimale de la ressource, et ce, en conformité avec la mission de Transition énergétique Québec. »

RECOMMANDATION 17

Évaluer les moyens de limiter le fardeau administratif associé aux multiples demandes d'autorisation, notamment au regard de l'étude en cours du projet de loi n° 102. Le CPQ demande également de bien distinguer et communiquer les responsabilités du MERN, du MDDELCC, de la Régie de l'énergie et du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dans les processus d'autorisation.

RECOMMANDATION 18

Considérant que les autorisations sont très longues à obtenir, le CPQ suggère que la suspension des activités à la suite d'une inspection des chantiers de travaux fasse également l'objet d'un processus établi et prévisible. Par ailleurs, il faudrait établir un cadre d'intervention clair et sans ambiguïté sur le travail des inspecteurs, cadre qui doit également faire l'objet de transparence pour les acteurs impliqués.

RECOMMANDATION 19

Proposer des mesures transitoires aux licences déjà délivrées à partir de leur [date de renouvellement + cinq ans] et proposer des mesures incitatives à leur convergence législative.

RECOMMANDATION 20

Justifier la hauteur des pénalités liées au non-respect des délais de travaux et les assouplir en fonction des explications apportées par le titulaire et les conditions du marché (recommandation similaire pour l'article 76).

RECOMMANDATION 21

Augmenter les délais liés à l'exploitation de découvertes d'hydrocarbures à au moins dix ans et ajuster de manière générale à la hausse les délais prescrits pour l'exécution de différents travaux.

RECOMMANDATION 22

Considérant les débats suscités au cours des dernières années sur les projets d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures, préciser la détermination des « meilleures pratiques reconnues » et des conditions de la « récupération optimale de la ressource ».

RECOMMANDATION 23

Abroger l'article 9 de la Loi sur les hydrocarbures. Le gouvernement ne doit interférer d'aucune manière dans la cession des licences. Les titulaires de licences doivent pouvoir les céder selon les lois du marché.

RECOMMANDATION 24

Catégoriser, si cela est justifié, les raisons de la révocation de licence et assouplir les dispositions réglementaires de l'article 20.

RECOMMANDATION 25

Que le gouvernement se rapporte à une étude indépendante sur les modèles actifs dans d'autres juridictions qui permettra un portrait clair de : 1) l'arbitrage entre le niveau des droits annuels et celui des redevances ; 2) les perspectives économiques des hydrocarbures d'ici 2030 ; 3) le coût du fardeau réglementaire et administratif. Le tout permettra au MERN d'établir un régime plus favorable au développement de l'industrie. À ce titre, il est important de préciser que ce ne serait pas un objectif gouvernemental souhaitable d'avoir la réglementation la plus exigeante au Québec, mais davantage d'avoir la meilleure réglementation au sens de son efficacité et de son applicabilité.

RECOMMANDATION 26

Évaluer la justesse du niveau élevé des garanties et des assurances nécessaires dans la perspective d'un calibrage plus équilibré, tant en faveur de la protection de l'environnement que du développement de la filière des hydrocarbures.

RECOMMANDATION 27

En vue d'une consultation plus efficace des citoyens : 1) réserver les comités de citoyens pour les activités de forage ; 2) regrouper les comités de citoyens à l'échelle des Municipalités régionales de comté (MRC).

RECOMMANDATION 28

Le CPQ recommande d'apporter au projet de loi n° 106 tous les dispositifs nécessaires à un meilleur équilibre entre les trois dimensions du développement durable, à savoir le respect de l'environnement, le progrès social et l'exigence économique, en faisant la pédagogie selon laquelle la transition énergétique du Québec passe par sa prospérité. À cet égard, les recommandations énoncées dans ce mémoire peuvent y contribuer grandement.



WWW.CPQ.QC.CA

Conseil du patronat du Québec
1010, rue Sherbrooke Ouest, bureau 510
Montréal (Québec) H3A 2R7

Téléphone : 514 288-5161
ou 1 877 288-5161
Télécopieur : 514 288-5165

www.cpq.qc.ca



Commentaires du CPQ dans le cadre des consultations sur le projet de Loi 106, Loi concernant la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives.

*Maintenir le cap sur la prospérité,
du cadre politique jusqu'au cadre législatif*

Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles

Yves-Thomas Dorval, président-directeur général, Conseil du patronat du Québec
16 août 2016

Plaidoyer pour un (véritable) développement durable

- **Message 1 - La transition énergétique est (d'abord) un chantier économique (aux ambitions environnementales).**
- **Message 2 - Pour être constructive, la gouvernance doit être simple et claire.**
- **Message 3 - La transition énergétique ne se suffira pas de l'encadrement de l'état ; elle doit être appuyée des instruments économiques.**
- **Message 4 - L'encadrement législatif des hydrocarbures est très contraignant. Laisse-t-il suffisamment de ressort à leur développement ?**
- **Message 5 – Le progrès social et l'acceptabilité sociale ne sont pas de la même dimension.**

Plaidoyer pour un (véritable) développement durable

La position du CPQ sur le projet de loi 106 est centrée sur l'importance, une nouvelle fois répétée, d'un encadrement législatif qui s'appuie sur la véritable définition du développement durable.

Le projet de loi 106

- institutionnalise la transition énergétique
- institue la Loi sur les hydrocarbures

Pour le succès de la Politique énergétique du Québec, il est important que le projet de loi 106 corrige, au sein même du texte de loi, le biais d'un développement durable dont l'application des principes néglige le « véhicule économique ».

Cette position est tout d'abord établie dans l'introduction : **« C'est le design global du dispositif législatif et économique qui propulsera la transition énergétique ».**

Cette position est également évoquée en conclusion : 1) le rôle particulier des distributeurs d'énergie (assujettis à la Loi sur TEQ, mais aussi aux lois du marché) ; 2) la nécessité d'inclure les hydrocarbures avec une approche beaucoup plus positive sur l'évolution de l'économie vers un développement durable.

Ce « plaidoyer » pour une application véritable des principes du développement économique durable teint les recommandations du CPQ au fil du mémoire : **il s'agit d'« équilibrer » certaines dispositions du projet de loi 106, en desserrant certaines rigidités législatives et administratives au bénéfice des principes économiques, avec notamment l'investissement et la création de richesse comme « premiers véhicules » de la protection environnementale.**

Note sur le contexte social : nous perdons beaucoup de temps à entretenir une définition du développement durable trop portée sur le risque zéro. Cela asphyxie l'économie, y compris l'investissement vert.

Message 1

La transition énergétique est (d'abord) un chantier économique (aux ambitions environnementales).

Les points traités dans le **mémoire**

- L'importance de la **sécurité énergétique**
- L'adoption d'une **vision résolument globale du développement durable**
- Un **design global du dispositif législatif et économique**
- Le dynamisme de l'économie est le seul **socle pragmatique à sa transformation** vers une plus grande efficacité énergétique et la substitution des énergies les plus polluantes.
- Affirmation de la **mission économique du MERN**
- Il ne s'agit pas seulement d'organiser les efforts des acteurs concernés, mais **d'orchestrer la mutation globale d'une économie vers un développement durable.**
- Rappel d'un contexte de **prix du pétrole** relativement bas
- **La Transition énergétique est un véritable chantier économique. Ce chantier ne peut être porté que dans une économie qui prospère ou qui est inscrite dans un objectif de prospérité.**

L'importance de l'économie, comme véhicule de développement durable, est exprimée dans « tous les sens ».

L' « économique » : trop peu marqué dans le projet de loi 106 :

- l'innovation et l'investissement sont évoqués, mais leur importance apparaît au second rang du texte de loi.
- Les contraintes réglementaires (entreprises de l'énergie) qui confrontent les règles de marché.

Revendications environnementales : toujours orientées vers le risque zéro.

L'importance de la **sécurité énergétique**

L'efficacité ne peut pas surplomber la question de la sécurité énergétique qui s'avère être une priorité dans toutes les sociétés. Par sécurité énergétique, il ne faut pas entendre la simple nécessité d'augmenter le volume de production. Il s'agit globalement de faire de l'abondance et de la diversité des ressources énergétiques du Québec un avantage qui doit l'aider à se prémunir des pressions dues aux soubresauts internationaux et de leurs risques sur la stabilité et la productivité de notre économie. Il s'agit d'une sécurité très précieuse.

Le développement des hydrocarbures vient aussi répondre à cette question.

Le gouvernement doit informer les Québécois sur cet enjeu.

- On ne pas traiter la transition énergétique, et attendre pour traiter celui de la sécurité énergétique.
- La question de la sécurité énergétique n'est pas explicite dans la Politique énergétique.
- Elle se gère à long terme. 2030, c'est demain.

L'adoption d'une **vision résolument globale** du **développement durable**

Le développement durable doit être appréhendé dans une vision résolument globale. Cela implique, par exemple, de reconnaître que la production d'hydrocarbures au Québec n'est pas un projet moins responsable sur les plans environnemental et social que celui d'importer cette même ressource de l'étranger. Si la qualité de l'encadrement législatif et les technologies vertes doivent être à la hauteur des nécessités de l'acceptabilité sociale, il est absolument dommageable de priver le Québec des atouts sur lesquels repose son économie.

Un **design global** du dispositif législatif et économique

Un encadrement législatif et réglementaire qui oriente les objectifs environnementaux, mais également un encadrement économique qui conditionnera l'élan avec lequel l'ensemble des consommateurs inclineront leur demande vers les énergies renouvelables et les technologies vertes.

Le dynamisme de l'économie est le seul **socle pragmatique à sa transformation** vers une plus grande efficacité énergétique et la substitution des énergies les plus polluantes.

Affirmation de la mission économique du MERN

Avec, d'un côté, la transversalité et la complexité de la problématique environnementale et, de l'autre, les atouts extraordinaires du Québec sur le plan des ressources énergétiques, le CPQ considère que le projet de loi 106 est une très belle occasion d'affirmer la mission économique du MERN.

Il ne s'agit pas seulement d'organiser les efforts des acteurs concernés, mais **d'orchestrer la mutation globale d'une économie vers un développement durable.**

- *Il n'y a pas de secteur plus incarné au fonctionnement de l'économie et à l'organisation de notre société que le secteur de l'énergie. **La transition énergétique n'est valable que dans la mise en œuvre d'une vision globale et d'une gouvernance effectivement forte et intégrée.***
- *La dynamique des marchés de l'énergie est mondiale, pas seulement dans la confrontation de l'offre et de la demande, mais également au niveau des technologies. **Leur régulation exige une vision en hauteur.***
- *Notre sensibilité partagée pour la protection de l'environnement doit être greffée à une culture proprement économique, **car il n'est pas possible de penser l'écologie sans penser les investissements nécessaires à la transformation de l'économie.***
- *L'enjeu de la transition énergétique ne sera pas échu en 2030. **L'enjeu est permanent et il ne pourra être endossé que si sa gestion s'inscrit dans l'enjeu tout aussi permanent de la prospérité.***

La transition énergétique n'est possible que si on en recherche le succès économique.

- **Un secteur incarné - Besoin d'une gouvernance forte et intégrée**
- **Régulation en hauteur d'un marché mondial** (svp, ne pas confronter le marché n'importe comment).
- **Investir, le seul moyen de transformer l'économie**
- **La permanence de l'enjeu a besoin de prospérité**

= le MERN doit faire de la transition énergétique un succès économique

Rappel d'un contexte de **prix du pétrole** relativement bas

Prix du pétrole :

- un facteur de marché qui présente un réel impact sur le processus de décarbonisation de l'économie, un aspect à ne pas négliger dans l'approche gouvernementale.
- sa remontée au cours des dix prochaines années devrait, selon la plupart des prévisions, rester beaucoup trop progressive pour favoriser un arbitrage automatique en faveur du développement des énergies renouvelables.

Les hydrocarbures doivent être autour de la table de la transition énergétique.

La réduction du volume de consommation de 40 % du pétrole n'est possible que par d'importantes innovations et d'importants investissements.

Message 1 - La transition énergétique est (d'abord) un chantier économique (aux ambitions environnementales).

La Transition énergétique est un véritable chantier économique. Ce chantier ne peut être porté que dans une économie qui prospère ou qui est inscrite dans un objectif de prospérité.

Le CPQ souhaite voir cet aspect inscrit dans la mission de TEQ

Note : dans la mission de la Régie de l'énergie est indiqué « dans la perspective d'un développement durable ».

RECOMMANDATION 1

Préciser dans l'article 4 du projet de loi 106 la mission de TÉQ de la façon suivante : « 4. Transition énergétique Québec a pour mission de soutenir, de stimuler et de promouvoir la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques et d'en assurer une gouvernance intégrée dans **la perspective d'un développement économique durable**. Elle coordonne la mise en œuvre de l'ensemble des programmes et des mesures nécessaires à l'atteinte des cibles en matière énergétique déterminées par le gouvernement et en assure le suivi. Dans le cadre de sa mission, elle élabore le plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques ».

Message 2

Pour être constructive, la gouvernance doit être simple et claire.

Les points traités dans le **mémoire**

- Un **principe** « mathématique »
- Quelle valeur ajoutée par rapport à l'agence de l'efficacité énergétique ? La coordination des ministères des ministères est une excellente chose, mais moins d'autonomie pour les distributeurs est néfaste.
- **Distributeurs** : ils ne peuvent pas être assujettis de la même manière qu'un organisme public ou un ministère
- La définition du **plan directeur de TÉQ** : une complexité évidente
- **Cibles additionnelles** : une complexité de plus
- **Conseil d'administration et Table des parties prenantes** : connaissance et expertise sur la complexité respective des marchés de l'énergie
- **Planification sur 5 ans** (plan des distributeurs)
- Mission de la **Régie de l'énergie** : protéger son indépendance politique
- **Gouvernance du fonds vert** : un fonds à deux têtes ?

En rappelant simplement la définition de la gouvernance, le CPQ appuie le lien direct entre la qualité du dispositif et l'atteinte des objectifs de la politique énergétique.
Globalement le CPQ soutient la création de TÉQ, mais reconnaît des enjeux à son efficacité.

Un **principe** « mathématique »

Transversalité de l'enjeu (complexité)

+ Pragmatisme (marché mondial et stratégique)

=

Gestion de l'enjeu basée sur l'expertise (autant que sur l'administration)

+ besoin de simplicité

Or,

- le recours à l'expertise est éventuel dans le projet de loi (les distributeurs sont consultés par la Table, les experts sont consultés « au besoin » + incertitude sur la définition des projets d'investissements des Fonds) ;
- la simplicité est également à vérifier (modèle de TEQ relativement complexe).

- *Pour le CPQ, le véritable enjeu se trouve dans la qualité des projets de transition énergétique et dont l'approbation devrait davantage être soumise à l'expertise des intervenants qu'à la sophistication des processus administratifs.*
- *Si le projet de loi 106 précise les relations entre les différentes entités, il laisse entrevoir une certaine complexité qui ne rassure pas le CPQ quant à la consolidation des processus.*
- *La cohérence et la coordination interministérielle sont une demande traditionnelle du CPQ. La prise en main des multiples enjeux de notre société va, face aux nouvelles réalités de l'économie mondiale, avec la nécessité de les aborder avec pragmatisme et un haut niveau de transversalité. Il s'agit précisément de la raison pour laquelle la gouvernance intégrée dont est responsable TÉQ doit également se traduire par la simplification et l'efficacité des processus.*

Distributeurs : ils ne peuvent pas être assujettis de la même manière qu'un organisme public ou un ministère

- *Le projet de loi semble soumettre aux distributeurs d'énergie le même rapport à TÉQ que celui qui est prévu pour les ministères et les autres organismes publics. Cela est problématique considérant que le mode opérationnel des distributeurs est relié aux contraintes d'un marché, alors que celui des ministères est essentiellement soumis aux influences de l'administration publique.*
- *Leur participation respective à l'atteinte des objectifs ne peut être endossée de la même manière, celle des distributeurs d'énergie devant être conciliable avec une réalité de marché particulièrement sophistiquée. Ainsi le design législatif et réglementaire doit prendre en compte et inscrire dans le texte de loi cette différence fondamentale.*

L'article 10 du projet de loi 106 spécifie que les prévisions budgétaires des distributeurs pour la réalisation de leurs programmes doivent respecter l'article 48 de la Loi sur l'administration financière.

RECOMMANDATION 8

Permettre aux distributeurs toute l'autonomie nécessaire à la définition et à la gestion de leurs programmes en matière de transition énergétique afin de limiter les rigidités mal adaptées à leurs activités. Conserver le rapport actuel de la Régie de l'énergie avec les distributeurs quant à la validation des programmes et la définition actuelle de la quote-part.

RECOMMANDATION 9

Vérifier l'impact du fardeau réglementaire sur les distributeurs de carburant. Leur assujettissement à la Loi sur la transition énergétique devrait rester en ligne avec ce qui est déjà prévu dans leur contribution au Fonds vert et dans la définition de leur quote-part à la Régie de l'énergie.

RECOMMANDATION 10

Fixer la demande de TÉQ d'un état de situation, comme le prévoit l'article 16, à une date prévisible. Le CPQ suggère de le jumeler au rapport annuel que les distributeurs déposent à la Régie de l'énergie, afin de limiter le fardeau administratif et de permettre une observation planifiée des résultats.

La définition du **plan directeur de TÉQ** : une complexité évidente / **Cibles additionnelles** : une complexité de plus

- *Le CPQ craint que la complexité à laquelle est soumise la validation des plans directeurs quinquennaux de TÉQ soit forcément associée à certaines rigidités réglementaires qui compromettent la dynamique d'investissement indispensable à l'atteinte des objectifs.*
- *Selon le projet de loi 106, cette validation passera, une fois la proposition initiale de TÉQ, par l'avis de la Table des parties prenantes, qui recourra à la consultation des distributeurs et, éventuellement, à des évaluateurs et des experts externes. Ensuite, et après l'approbation du MERN, la Régie de l'énergie formulera son approbation, appuyée du Rapport de la Table des parties prenantes, et à partir de laquelle seront finalement fixées les quotes-parts des distributeurs. Par ailleurs, TÉQ, le MERN, le Gouvernement, la Table des parties prenantes ou encore la Régie de l'énergie peuvent en tout temps demander l'ajout de cibles additionnelles qui impliqueront alors une ouverture du Plan directeur et une nouvelle boucle de validation entre toutes les entités concernées. De plus, il est prévu qu'en l'absence de consensus au sein de la Table des parties prenantes, la Régie de l'énergie organisera des audiences publiques qui permettront, si c'est ce qu'il faut comprendre, de fixer l'objet des dissensions avant d'ajuster le Plan directeur.*

La possibilité d'introduire de nouvelles cibles additionnelles par le MERN, le gouvernement, la Régie, TÉQ ou la Table des parties prenantes : crée de l'imprévisibilité à laquelle le CPQ s'oppose.

RECOMMANDATION 5

Limitier l'ajout de cibles additionnelles au seul moment de la révision des plans quinquennaux afin d'assurer la stabilité nécessaire à la bonne conduite du plan et à son harmonisation avec les stratégies des autres parties prenantes. La stabilité des règles est fondamentale à la qualité de la mise en œuvre des programmes et à l'engagement proactif des parties prenantes. Le CPQ privilégie de recourir, en premier lieu, aux décisions de la Régie de l'énergie relatives aux activités proposées chaque année par les distributeurs dans le cadre de leurs demandes tarifaires respectives et de confirmer une vision à long terme en amont de la préparation du Plan directeur.

Conseil d'administration et Table des parties prenantes : connaissance et expertise sur la complexité respective des marchés de l'énergie

RECOMMANDATION 2

S'assurer que les membres du conseil d'administration de TÉQ soient en mesure de bien comprendre et d'apprécier les rôles de chaque forme d'énergie, les réalités de leur approvisionnement et de leur distribution, dans un cadre de développement économique.

RECOMMANDATION 3

Prévoir que la composition de la Table des parties prenantes soit équilibrée de manière à livrer l'indispensable connaissance et de refléter la représentativité des acteurs économiques clés du système que sont les producteurs, les distributeurs, les détaillants et les utilisateurs, notamment les grands consommateurs d'énergie. L'ensemble de ces acteurs sont essentiels pour mesurer le potentiel d'efficacité énergétique propre à leurs opérations et dont la contribution est centrale en matière de transition énergétique. Cette Table aura un rôle consultatif et permettra une collaboration directe et propice au pragmatisme du Plan directeur.

Planification sur 5 ans (plan des distributeurs)

- *Article 11 : les distributeurs doivent présenter à TÉQ leur planification sur 5 ans. Cela permettra à TÉQ d'élaborer le plan directeur « afin de permettre l'atteinte des cibles », ce qu'il faut comprendre être celles du gouvernement. L'étendue de la participation des distributeurs ne peut être envisagée qu'à l'échelle de leur activité ;*
- *Les consultations ultérieures de la Table des parties prenantes, prévues à l'article 45, laissent supposer que la planification déposée par les distributeurs sera sujette à des ajustements selon les objectifs définis dans le plan directeur du TÉQ ;*
- *L'article 15 prévoit que TÉQ, dans la situation où le distributeur serait dans l'incapacité de mettre en œuvre un programme, le prendra en charge, aux frais du distributeur. Selon le CPQ, une situation qu'il faut impérativement éviter.*

Il y a une ambiguïté sur la latitude avec laquelle les distributeurs vont pouvoir gérer leurs programmes.

RECOMMANDATION 6

Clarifier les attentes à l'égard des distributeurs au regard des cibles et privilégier une approche incitative, autonome et flexible dans la définition de leur contribution. De manière générale, les programmes doivent être de la responsabilité des distributeurs qui sont mis en place de manière à répondre adéquatement à la demande et au meilleur coût possible.

Mission de la **Régie de l'énergie** : protéger son indépendance politique

L'article 3 du chapitre 2 prévoit une modification à la mission de la Régie de l'énergie et à laquelle le CPQ s'oppose. En associant la mission de la Régie de l'énergie à la Politique énergétique du gouvernement, le projet de loi 106 empiète sur l'indépendance politique de l'organisme, ce qui apparaît problématique considérant l'importance d'une régulation neutre et stable d'un secteur aussi névralgique que celui de l'énergie.

La Régie de l'énergie a été créée justement pour le besoin d'indépendance politique... pour protéger les consommateurs des risques inhérents aux monopoles (distributeurs d'énergie + États)

RECOMMANDATION 4

Ne pas modifier la mission de la Régie de l'énergie et assurer son indépendance politique en limitant sa contribution au Plan directeur de TÉQ aux responsabilités qui lui incombent, c'est-à-dire de s'assurer que le Plan directeur de TÉQ ne pénalise pas la bonne régulation économique du secteur, soit conciliable avec l'intérêt public, et assure un traitement équitable entre les consommateurs et les distributeurs.

Gouvernance du fonds vert : un fonds à deux têtes ?

L'article 203 du projet de loi 102 prévoit des responsabilités au nouveau du Conseil de gestion du Fonds vert qui nous apparaissent communes, possiblement redondantes, avec certaines responsabilités prévues dans le projet de loi 106 pour Transition énergétique Québec et la Table des parties prenantes.

RECOMMANDATION 7

Dans la perspective d'une gouvernance adéquate du Fonds vert : 1) clarifier la proportion du Fonds vert allouée à Transition énergétique Québec ; 2) clarifier les responsabilités de gestion partagées du MERN et du MDDELCC ; 3) soumettre à une consultation les priorités et les objectifs stratégiques sur lesquels devront porter les projets d'investissements du Fonds vert.

Message 3

La transition énergétique ne se suffira pas de l'encadrement de l'État ; elle doit être appuyée des instruments économiques.

Les points traités dans le **mémoire**

- **Signal de prix** (Interfinancement)
- **Investissement** : le besoin d'un rapport entre le contrôle législatif et les incitatifs à l'investissement dont l'équilibre est propice à la transformation de l'économie vers un usage plus propre et plus efficace des énergies.
- **Innovation** (Normes et système d'innovation)
- **Infrastructures du développement durable** : **Fonds vert** et **Fonds de la transition énergétique**

Il faut insister sur le rôle de l'investissement dans la transition énergétique, tant du point de vue des technologies vertes que des infrastructures publiques. Le projet de loi 106 reflète peu les ambitions de la Politique énergétique à cet égard (mention dans la mission seulement de TÉQ + subventions via IQ)

Par exemple : on n'aurait pu espérer que le projet de loi 106 institue cette notion de « champions de l'investissement » au niveau de la Table des parties prenantes.

Message 3 - la transition énergétique ne se suffira pas de l'encadrement de l'État ; elle doit être appuyée des instruments économiques.

Signal de prix (Interfinancement)

- La question n'est pas abordée dans le projet de loi 106,
- Le CPQ souhaite simplement rappeler le principe du signal de prix pour encourager les économies d'énergie.

Message 3 - la transition énergétique ne se suffira pas de l'encadrement de l'État ; elle doit être appuyée des instruments économiques.

Investissement : le besoin d'un rapport entre le contrôle législatif et les incitatifs à l'investissement dont l'équilibre est propice à la transformation de l'économie vers un usage plus propre et plus efficace des énergies / **Innovation** (Normes et système d'innovation)

Si la transition énergétique est bel et bien conçue comme une transformation de notre économie, alors la réglementation stricte peut éventuellement forcer à court terme l'investissement, mais elle peut aussi le démotiver à moyen long terme si elle ne s'ajuste pas aux réalités économiques, un scénario que le gouvernement doit impérativement éviter.

On n'a qu'une idée très vague de la vision que sera celle de TÉQ en termes d'investissement et d'innovation.

Innovation (Normes et système d'innovation)

La notion d'innovation est mentionnée dans la mission de TÉQ, mais peu abordée en tant que telle. On s'inquiète d'un arrimage qui reste à définir, **car le CPQ considère le maillon de l'innovation essentiel** (a-t-on vérifié le dynamisme du système d'innovation québécois ?).

IQ va verser des subventions : on n'aime pas l'éparpillement.

Rôle affirmé du MERN dans la définition des normes. Le CPQ rappelle simplement que les normes doivent être plus proches d'une dynamique d'investissement que de contraintes réglementaires sur les pratiques et les technologies. Quel rapport à prévoir avec la mission du MDDELCC à cet égard ?

RECOMMANDATION 11

Promouvoir, valoriser et faciliter le recours à des normes technologiques dans la perspective appuyée d'augmenter les initiatives d'innovation, en se rappelant toutefois que ces normes sont basées sur l'aspect volontaire de leur adhésion. Toute réglementation à cet effet devrait prendre en compte l'adaptation nécessaire entre des éléments volontaires et des éléments obligatoires.

Infrastructures du développement durable :

Fonds vert et Fonds de la transition énergétique

- Les investissements de l'État doivent présenter un effet direct sur le développement durable
- Le CPQ privilégie les grands projets structurants ; les actions directes sur le comportement des consommateurs ; les technologies transversales.
- Le CPQ recommande également au gouvernement de réserver les investissements plus risqués à un financement en capital de risque.

LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE est un immense chantier. Privilégions pour l'instant les investissements structurants, aux effets « certains ».

RECOMMANDATION 12

Privilégier l'utilisation du Fonds vert et du Fonds de transition énergétique à de grands projets structurants. Le CPQ souhaite souligner aussi la possibilité de recourir à des projets de PPP bien montés pour le déploiement des projets environnementaux.

RECOMMANDATION 13

Privilégier les programmes d'efficacité et de transition énergétiques incitant positivement les comportements des consommateurs particuliers (ex. : subventions à l'achat d'équipement). Ces effets peuvent être considérés également comme permanents : en général, un particulier qui adhère et concrétise un choix environnemental le conserve et le renouvelle.

RECOMMANDATION 14

Pour le développement du portefeuille de technologies environnementales : 1) encourager les innovations vertes issues des champs technologiques transversaux tels que l'application environnementale des nanotechnologies, la biotechnologie, le génie électrique, la pétrochimie ou la chimie verte, etc. ; 2) recenser les projets en cours de recherche publique afin d'en vérifier les possibilités de commercialisation, de coordonner le transfert des résultats de la R-D vers le secteur privé et d'en maximiser ainsi la rentabilité ; 3) en phase post R-D, assurer les dispositifs de propriété intellectuelle afin de créer des entreprises de taille mondiale et globale en technologies propres ; 4) prioriser les projets de R-D prévus dans le mandat de TÉQ à l'aide d'une consultation du secteur privé spécialisé en investissements technologiques.

RECOMMANDATION 15

S'assurer que parmi les programmes ou les avantages fiscaux proposés en matière de transition énergétique figure un incitatif permettant aux entreprises de prendre en compte les émissions de GES dans le transport des marchandises de leurs intrants et de leurs extrants, afin d'encourager les efforts de réduction de ces GES.

Message 4

L'encadrement législatif des hydrocarbures est très contraignant. Laisse-t-il suffisamment de ressort à leur développement ?

Les points traités dans le **mémoire**

- Le Québec n'a pas un **point de croissance** à perdre.
- **L'importance d'objectifs bien définis**
- **Imprévisibilité réglementaire** : la loi sur les hydrocarbures crée de l'incertitude à chaque étape
- **Imprévisibilité réglementaire** : l'impossible rétroaction de la Loi
- **Imprévisibilité réglementaire** : « meilleures pratiques reconnues » + « récupération optimale des ressources »
- **Délais et marché**
- **Réduction du périmètre pour les montants excédentaires** : réduction de la flexibilité des entreprises dans l'usage optimal de leurs capitaux.
- **Licence** : des **actifs de droits immobiliers réels**
- **Compétitivité du régime**
- **Responsabilités élevées** (garanties et assurances)

Dans la partie 3 du mémoire, on montre comment une forte réglementation confronte certains aspects du marché, confrontation d'autant plus risquée qu'il s'agit d'une industrie en émergence.

Le CPQ craint un développement limité du secteur. Dans le cas d'une industrie en émergence, peut-être que cela empêchera le développement de l'industrie tout court.

Le Québec n'a pas un point de croissance à perdre.

L'importance d'objectifs bien définis

- *Refuser la production d'hydrocarbure au Québec ne décarbonisera pas son économie.*
- *Le CPQ croit que l'industrie des hydrocarbures doit être autour de la table du développement durable. Cette industrie est également invitée à investir pour améliorer ses processus et miser sur le développement des meilleures pratiques qui peuvent, par ailleurs, inspirer de nouvelles innovations d'ici à la substitution complète de ce type d'énergie. Cela est d'autant plus nécessaire que cette énergie bénéficie de l'attractivité d'un prix relativement bas.*
- *Les coussins stratégiques d'une production pétrolière pour la sécurité des approvisionnements sont doublés de l'avantage d'une redevance bienvenue pour le financement de la transition énergétique.*

De manière tout à fait évidente, les hydrocarbures ne participeront pas « aux objectifs de réduction de GES » (précision dans l'art. 1)

Cependant, les hydrocarbures doivent être à la table de la transition énergétique

Le Québec a l'opportunité de faire la preuve d'un encadrement exemplaire. Mais il faut en faire un succès économique.

RECOMMANDATION 16

Modifier l'article 1 de la Loi sur les hydrocarbures de la façon suivante :

« 1. La présente loi a pour objet de régir le développement et la mise en valeur des hydrocarbures tout en assurant la sécurité des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la récupération optimale de la ressource, et ce, en conformité avec la mission de Transition énergétique Québec. »

Imprévisibilité réglementaire : la loi sur les hydrocarbures crée de l'incertitude à chaque étape

Les articles 8, 36, 38, 40, 41, 42, 45, 49, 70, 75, 82, 84 à 106, 109, 111, 113, 114, 117, 235 et 245, notamment, révèlent la multiplicité des demandes d'autorisation à demander au MERN, avec des préalables à la Régie de l'énergie et au MDDELCC dans la délivrance de licence d'exploration, de production, de stockage, de raccordement ou encore de fermeture de puits.

La récurrence nécessaire des demandes de licence de l'étape de l'exploration jusqu'à celle de la distribution augmente nécessairement l'incertitude.

Cette inquiétude est d'autant plus légitime que le projet de loi 102 envisage, d'un côté, une simplification administrative du régime d'autorisation, mais, de l'autre, laisse entrevoir un contrôle environnemental qui semble glisser dans l'intransigeance pour une industrie extrêmement jeune et dont la compétitivité risque d'être noyée avant même de pouvoir envisager une quelconque rentabilité.

La loi sur les hydrocarbures : parsemée de mentions selon lesquelles le gouvernement déterminera par règlement certaines dispositions et conditions définissant l'application de la Loi.
Au fil du texte de la Loi sur les hydrocarbures : 69 mentions au fil du texte de loi.

Le besoin d'un cadre réglementaire le plus clair possible est d'autant plus requis dans le contexte d'une industrie particulièrement ciblée par les règles environnementales.

Le CPQ craint que la forme que prendront les processus d'autorisation réduise considérablement la rentabilité des projets, augmente considérablement l'incertitude et les délais, le tout encourageant l'abandon des projets et/ou la perte de retombées économiques.

RECOMMANDATION 17

Évaluer les moyens de limiter le fardeau administratif associé aux multiples demandes d'autorisation, notamment au regard de l'étude en cours du projet de loi no 102. Le CPQ demande également de bien distinguer et communiquer les responsabilités du MERN, du MDDELCC, de la Régie de l'énergie et du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dans les processus d'autorisation.

Imprévisibilité réglementaire : l'impossible rétroactivité de la Loi

L'article 252 prévoit, parmi les dispositions transitoires, que les licences déjà délivrées sont soumises à la nouvelle Loi sur les hydrocarbures. Le CPQ s'oppose à cette rétroactivité.

Les investissements engagés par les titulaires actuels de licences ont été calibrés en fonction des conditions et de la législation en vigueur et le changement des règles intervenant dans le cours d'un cycle d'investissements réduit considérablement la confiance des investisseurs sur la qualité de l'encadrement réglementaire.

C'est un aspect particulièrement contraignant dans le contexte des risques propres à l'exploration minière.

Le MERN devrait lever toutes les confusions de règles rétroactives.

L'évolution des conditions législatives ne doit pas participer à l'imprévisibilité de la Loi.

Le gouvernement devrait se limiter à informer le public des motivations de mesures transitoires beaucoup plus souples et incitatives.

Un « développement durable » qui crée des ruptures imprévisibles dans les conditions d'investissements est à éviter.

RECOMMANDATION 19

Proposer des mesures transitoires aux licences déjà délivrées à partir de leur [date de renouvellement + cinq ans] et proposer des mesures incitatives à leur convergence législative.

Imprévisibilité réglementaire : « meilleures pratiques reconnues » + « récupération optimale des ressources »

Les articles 3 et 109 précisent que les travaux doivent réaliser selon les « meilleures pratiques reconnues », tandis que l'article 123 exige la « récupération optimale des ressources ».

Recommandation 22

Considérant les débats suscités au cours des dernières années sur les projets d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures, préciser la détermination des « meilleures pratiques reconnues » et des conditions de la « récupération optimale de la ressource ».

Délais et marché

Articles 28 à 31 : les détenteurs d'une licence d'exploration doivent réaliser des travaux minimums annuels à réaliser dans des délais prescrits, le non-respect de ce délai menant à des pénalités d'un « montant double au minimum qui aurait dû être réalisé ».

Article 36 : une découverte exploitable d'hydrocarbures doit être suivie dans les 4 ans d'un plan de production d'hydrocarbure qui sera évaluée par la Régie de l'énergie.

Article 88 : la fermeture définitive d'un puits lorsque sa fermeture temporaire excède 4 ans.

Ces délais ne sont pas conformes aux réalités ni de l'exploitation ni de la production d'hydrocarbures.

Certains délais de travaux sont courts, dans le contexte où l'exploration d'hydrocarbures est une activité, par nature, hautement incertaine et risquée (contexte économique, contexte géologique). De plus, le Québec ne bénéficie pas encore des certitudes et de l'expérience d'une industrie mature.

RECOMMANDATION 20

Justifier la hauteur des pénalités liées au non-respect des délais de travaux et les assouplir en fonction des explications apportées par le titulaire et les conditions de marché (recommandation similaire pour l'article 76).

RECOMMANDATION 21

Augmenter les délais liés à l'exploitation de découvertes d'hydrocarbures à au moins 10 ans et ajuster de manière générale à la hausse les délais prescrits pour l'exécution de différents travaux.

Réduction du périmètre pour les montants excédentaires : réduction de la flexibilité des entreprises dans l'usage optimal de leurs capitaux.

- Articles 30 et 31 : possibilité d'appliquer les montants de travaux excédentaires au minimum prescrit sur d'autres licences d'exploration.
- L'article 31 réduit le périmètre dans lequel s'applique cette disposition à 10 kilomètres (comparativement à 40 kilomètres selon l'article 180 de la Loi sur les mines).

**Recommandation non formulée
dans le mémoire, mais mention
importante.**

Licence : des actifs de droits immobiliers réels

L'article 9 de la Loi sur les hydrocarbures prévoit qu'une licence ou l'autorisation d'exploiter de la saumure n'est cessible que dans le cas et aux conditions que le gouvernement détermine par règlement.

La détention de licence correspond à la détention d'un actif dans lesquels les entreprises ont investi. Le gouvernement doit clarifier rapidement les implications de l'article 9, car, du point de vue d'une entreprise privée, les conditions de sortie sont déterminantes dans leurs décisions d'investir.

RECOMMANDATION 23

Abroger l'article 9 de la Loi sur les hydrocarbures. Le gouvernement ne doit interférer d'aucune manière dans la cession des licences. Les titulaires de licences doivent pouvoir les céder selon les lois du marché.

Compétitivité du régime

On ne peut pas vouloir encadre le développement d'une industrie sans s'assurer de sa rentabilité.

Les redevances exigibles avec les licences de production, prévues à l'article 59, feront l'objet d'un règlement. Ces redevances seront versées en vertu de l'article 233 au Fonds de transition énergétique. De plus, les articles 60 et 63, en particulier, prévoient le versement de droits annuels pour les titulaires de licences de production et de stockage.

RECOMMANDATION 25

Que le gouvernement se rapporte à une étude indépendante sur les modèles actifs dans d'autres juridictions qui permettra un portrait clair de : 1) l'arbitrage entre le niveau des droits annuels et celui des redevances ; 2) les perspectives économiques des hydrocarbures d'ici 2030 ; 3) le coût du fardeau réglementaire et administratif. Le tout permettra au MERN d'établir un régime plus favorable au développement de l'industrie. À ce titre, il est important de préciser que ce ne serait pas un objectif gouvernemental souhaitable d'avoir la réglementation la plus exigeante au Québec, mais davantage d'avoir la meilleure réglementation au sens de son efficacité et de son applicabilité.

Responsabilités élevées (garantie et assurance)

Les articles 119, 121 et 122 statuent sur la pleine responsabilité du titulaire

La loi prévoit notamment une pleine responsabilité « sans égard à la faute de quiconque » y compris dans le « cas de force majeure ».

La Loi prévoit, notamment à l'article 95, des garanties relativement strictes et probablement favorables à l'acceptabilité sociale, mais dont le niveau peut être déterminant dans la poursuite du projet.

Le Projet de règlement modifiant le Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains (Gazette officielle du 13 juillet 2016) définit certains paramètres de ces garanties (passant d'un maximum de 150 000 dollars à un montant de 10 % des coûts) et des assurances nécessaires à l'approbation d'une demande de licence (passant de 1 à 22 millions de dollars).

Sans pouvoir en mesurer l'impact, le CPQ s'interroge sur la justesse d'un niveau aussi élevé de responsabilité et craint que les garanties financières et les assurances demandées soient beaucoup plus élevées que nécessaire.

RECOMMANDATION 26

Évaluer la justesse de niveaux de garantie et d'assurance élevés dans la perspective d'un calibrage plus équilibré, tant en faveur de la protection de l'environnement que du développement de la filière des hydrocarbures.

Message 5

Le progrès social et l'acceptabilité sociale ne sont pas de la même dimension.

Le **succès économique** doit participer à l'acceptabilité sociale

Les articles 22, 70, 114 prévoient des conditions additionnelles à l'autorisation des licences pour « éviter des conflits ». Remarque : attention à la prévisibilité du cadre législatif.

L'article 25 suggère qu'un comité de citoyen doit être constitué pour chacune des licences d'exploration détenues, ce qui risque d'être lourd à gérer pour les sociétés pétrolières et gazières.

RECOMMANDATION 27

En vue d'une consultation plus efficace des citoyens : 1) réserver les comités de citoyens pour les activités de forage ; 2) regrouper les comités de citoyens à l'échelle des Municipalités régionales de comté (MRC)

RECOMMANDATION 28

Le CPQ recommande d'apporter au projet de loi 106 tous les dispositifs nécessaires à un meilleur équilibre entre les trois dimensions du développement durable, à savoir le respect de l'environnement, le progrès social et l'exigence économique, en faisant la pédagogie selon laquelle la transition énergétique du Québec passe par sa prospérité. À cet égard, les recommandations énoncées dans ce mémoire peuvent grandement y participer.

L'acceptabilité sociale est un compromis

Le CPQ reconnaît dans la Loi sur les hydrocarbures la recherche d'une meilleure transparence favorable à l'acceptabilité sociale, mais craint que la hauteur des obligations réglementaires rejoigne la recherche du risque zéro (=pas de compromis).

Principes essentiels :

- *Les processus doivent être prévisibles, simples et efficaces.*
- *Le gouvernement, en tant que facilitateur du dialogue, doit être neutre et assurer un traitement équitable des parties*
- *Il faut résister à la tentation d'assujettir les processus à la recherche d'une adhésion unanime*
- *Il faut intégrer la question de l'acceptabilité sociale dès les premières phases des projets*



cpq.qc.ca