



fccq | Fédération des chambres
de commerce du Québec



CAPERN - 025M
C.P. – P.L. 106
Politique
énergétique 2030
VERSION RÉVISÉE

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 106, Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives

Position de la FCCQ

Présentée à la commission de l'agriculture,
des pêcheries, de l'énergie et
des ressources naturelles

17 août 2016

Table des matières

Préambule	4
1. Enjeux liés à la création de Transition énergétique Québec	7
2. Nouvelles responsabilités de la Régie de l'énergie	14
3. Nouvelle Loi sur les hydrocarbures	16
Conclusion	22

Abréviations

AEÉ	Agence de l'efficacité énergétique
BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
BEIE	Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétiques
FCCQ	Fédération des chambres de commerce du Québec
GES	Gaz à effet de serre
MDDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
MERN	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
TEQ	Transition énergétique Québec

Préambule

Fondée en 1909, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) est l'ardent défenseur des intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques, favorisant ainsi un environnement d'affaires innovant et concurrentiel. Plus important réseau de gens d'affaires et d'entreprises au Québec, grâce à son vaste réseau de près de 140 chambres de commerce et de 1 100 entreprises, la FCCQ représente plus de 60 000 entreprises et 150 000 gens d'affaires exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois.

La FCCQ s'emploie à promouvoir la liberté d'entreprendre qui s'inspire de l'initiative et de la créativité, afin de contribuer à la richesse collective du Québec, en coordonnant l'apport du travail de tous ses membres. La force de la FCCQ vient de l'engagement de ses membres, qui adhèrent sur une base purement volontaire et non obligatoire, ainsi que de la mobilisation des chambres de commerce en vue de défendre les intérêts du milieu des affaires. Elle fait appel à ses membres pour enrichir ses prises de position, qu'elle clame ensuite, en leur nom, auprès des décideurs économiques et politiques qui ont le pouvoir de mettre le Québec sur la voie de la réussite. L'inverse est aussi vrai, alors que les membres s'inspirent de la position de la FCCQ pour alimenter le débat au sein de leur région ou de leur secteur d'activité.

Le 7 avril 2016, le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, M. Pierre Arcand, dévoilait la politique énergétique 2030 du gouvernement du Québec. Deux mois plus tard, le projet de loi sur la mise en œuvre de la politique énergétique était présenté par le ministre et fait aujourd'hui l'objet de consultations particulières de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles.

Afin de contribuer au bon déroulement des travaux de la commission, la FCCQ présente son mémoire qui porte sur les éléments suivants :

- Les enjeux liés à la création de Transition énergétique Québec (ci-après TEQ);
- Les nouvelles responsabilités de la Régie de l'énergie (ci-après la Régie);
- La nouvelle Loi sur les hydrocarbures.

À propos des enjeux énergétiques, la FCCQ est intervenue dernièrement au cours des consultations menées sur la politique énergétique 2030 ainsi que dans le cadre des évaluations environnementales stratégiques sur les hydrocarbures et Anticosti. À toutes ces occasions, elle a rappelé les principes qui, selon elle, devraient guider la réflexion autour de la mise en œuvre de la politique énergétique soit l'imputabilité, le pragmatisme, le réalisme

ainsi que la cohérence. La FCCQ comprend les différents enjeux relatifs à la filière énergétique et particulièrement au niveau du développement économique qui lui est associé.

La FCCQ représente des entreprises de toute taille et qui sont actives dans toutes les filières énergétiques, que ce soit au niveau de la production, du transport ou de la distribution. La FCCQ fait la promotion d'un portefeuille énergétique pluriel. Les éléments défendus dans ce mémoire ont été décidés de façon consensuelle par une majorité des membres de la FCCQ. Mais comme ces derniers proviennent d'une multitude de secteurs, il faut souligner que certaines positions ne peuvent pas être entérinées par l'ensemble de ceux-ci.

D'un point de vue global, la FCCQ accueille favorablement le projet de loi de mise en œuvre de la politique énergétique 2030 déposé par le Ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles. Elle croit que ce dernier instituera un cadre compréhensible et transparent qui valorisera toutes les ressources énergétiques disponibles sur le territoire québécois.

La FCCQ est d'avis que la mise en œuvre de la politique énergétique doit se faire à l'intérieur d'un cadre réglementaire cohérent qui favorisera le développement économique responsable du potentiel énergétique du Québec et de ses régions.

La FCCQ souscrit au principe d'une structure de gouvernance intégrée de la transition énergétique tel que le projet de loi le propose à travers Transition Énergétique Québec. Mais pour en tirer le plein potentiel, cette dernière doit faire preuve d'efficacité, avoir l'obligation d'adopter les meilleures pratiques, être imputable et doit être soumise à un processus d'évaluation continue.

La FCCQ croit que dans un contexte de transition, le gouvernement doit appuyer les entreprises dans leur volonté d'améliorer leur efficacité énergétique.

Le projet de loi modifie la Loi sur la Régie de l'énergie. De l'avis de la FCCQ, ces modifications doivent se faire dans un esprit de cohésion avec les processus actuels de manière à ne pas les alourdir mais plutôt à les rendre efficaces en tenant compte de faits et données vérifiables.

Le projet de loi édicte enfin la Loi sur les hydrocarbures dont l'objectif est d'encadrer le développement et la mise en valeur des hydrocarbures sur le territoire québécois. La FCCQ se réjouit de voir se dessiner le premier cadre réglementaire qui permettra à cette filière de se développer.

La politique énergétique 2030 reconnaît que les revenus tirés de cette nouvelle filière pourraient avoir un impact positif sur les finances publiques. Deux évaluations environnementales stratégiques concluent que le Québec gagnerait à les exploiter. La

FCCQ croit que le gouvernement doit terminer l'exercice d'exploration et aller de l'avant avec l'exploitation de cette filière en adoptant les meilleures pratiques en cette matière.

1. Enjeux liés à la création de Transition énergétique Québec

La FCCQ souligne qu'elle souscrit pleinement au principe d'une structure de gouvernance intégrée de la transition énergétique. La FCCQ a néanmoins quelques commentaires à formuler sur la création de Transition énergétique Québec (ci-après TEQ), qui rappelle la création de la défunte Agence de l'efficacité énergétique (AEE) en 2006. Le but recherché à cette époque était de procurer un financement stable et récurrent à l'organisme ainsi qu'une souplesse au niveau de sa gestion en ne nécessitant pas les approbations d'une multitude de paliers hiérarchiques. Malheureusement, diverses circonstances ont mené à son abolition en tant qu'entité distincte et à sa réintégration au sein du Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles sous la forme d'un Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétiques (BEIE).

1.1 Stabilité et prévisibilité du financement de l'organisme et des programmes

L'un des facteurs importants du succès des programmes d'efficacité énergétique est la stabilité et la prévisibilité de leur financement. Selon la FCCQ, on doit s'assurer que des fonds soient disponibles tout au long de l'année financière afin d'éviter que des projets soient reportés parce que l'entièreté des fonds auraient, par exemple, été octroyés en début d'année. Il doit y avoir une gestion efficiente et prévisible des fonds. C'est malheureusement ce qui s'est passé avec divers volets ou programmes du BEIE au cours des dernières années. Les entreprises doivent pouvoir être en mesure de prévoir leurs investissements et leurs montages financiers selon des calendriers et des sommes prévisibles. L'incertitude est néfaste pour les entreprises et TEQ doit faire preuve de flexibilité dans la réallocation des sommes des programmes peu performants vers les programmes performants afin d'éviter de telles situations à l'avenir. Il nous apparaît contreproductif de priver le Québec d'économies d'énergie, qui auraient pu être réalisées avec plus de flexibilité.

Un autre facteur important est la souplesse du processus d'acceptation des projets. La FCCQ est d'avis que la création d'une entité autonome allègera le processus d'acceptation des projets qui sont actuellement soumis à un processus d'approbation lourd.

1.2 Imputabilité et reddition de compte

L'imputabilité de TEQ est au cœur des préoccupations de la FCCQ dans le cadre de cette nouvelle politique énergétique. Comme l'a souligné le commissaire au Développement durable, dans sa vérification du plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques :

« [...] le gouvernement du Québec doit aussi effectuer une analyse rigoureuse de la performance des différentes mesures énoncées dans le plan d'action. Il s'agit d'une exigence indispensable pour suivre les progrès réalisés, connaître l'importance relative

de chacune des mesures et choisir les plus appropriées pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans un secteur particulier. Dans un contexte de recherche de l'efficacité et de l'équilibre budgétaire, cette analyse est impérative; malheureusement, ma vérification m'a démontré qu'elle n'a pas été réalisée.¹ »

Il ne faudrait pas que cette situation se reproduise. La FCCQ recommande au gouvernement de mettre en place des moyens de vérification et de reddition de comptes efficaces (avec des indicateurs chiffrés) en fonction des choix qui seront faits dans le nouveau plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques, qui contiendra notamment un résumé de toutes les mesures et de tous les programmes mis en œuvre par TEQ, les ministères, les organismes et les distributeurs d'énergie afin d'atteindre les cibles énergétiques.

Les distributeurs d'énergie (Hydro-Québec Distribution, Gaz Métro et Gazifère), sont tenus de divulguer chaque année les prévisions et les résultats de leurs plans globaux en efficacité énergétique devant la Régie. Aux yeux de la FCCQ, il n'est pas normal qu'aucun bilan officiel récent du premier plan d'ensemble en efficacité énergétique et nouvelles technologies du gouvernement du Québec ne soit publié. Celui-ci date de 2008. Il y a lieu, selon la FCCQ, de clarifier à qui la reddition de compte devra être faite par les distributeurs pour éviter tout dédoublement avec la Régie de l'énergie.

Les initiatives des distributeurs d'énergie sont déjà évaluées et approuvées à chaque année par la Régie de l'énergie.

Parallèlement, il sera important d'avoir de la transparence de la part de TEQ afin que chaque dollar investi pour des mesures d'efficacité énergétique et de réduction de GES soit maximisé et ainsi permettre un maximum de projets.

1.3 Processus d'approbation du nouveau plan directeur

La FCCQ émet des réserves quant au processus d'approbation du nouveau plan directeur de TEQ. En effet, le processus semble d'une lourdeur peu commune comprenant une multitude d'intervenants et de paliers décisionnels, dont une table des parties prenantes. Selon la politique énergétique 2030, la table des parties prenantes permettra à TEQ « [...] de simplifier le processus d'approbation de son plan directeur à la Régie de l'énergie en sollicitant une participation active des parties prenantes aux activités de l'organisme en amont². ». La FCCQ ne partage pas cet avis.

¹ http://www.vgg.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2011-2012-CDD/fr_Rapport2011-2012-CDD.pdf, p. 18

² <http://politiqueenergetique.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/politique-energetique-2030.pdf>, p.28

Voici les étapes d'approbation recensées par la FCCQ pour le nouveau plan directeur à la lecture du projet de loi:

1. Le gouvernement établit les orientations et les objectifs généraux que doit poursuivre TEQ, de même que les cibles à atteindre.
2. Ces orientations et ces objectifs généraux sont déposés à l'Assemblée nationale dans les 15 jours de leur adoption ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.
3. Les distributeurs d'énergie, les ministères et organismes soumettent leurs programmes et mesures à TEQ, dans le délai fixé par TEQ.
4. TEQ élabore son plan directeur.
5. Dans le cadre de l'élaboration du plan directeur, TEQ consulte la Table des parties prenantes.
6. TEQ soumet son plan directeur à la Table des parties prenantes.
7. La Table des parties prenantes invite les distributeurs d'énergie à fournir des commentaires sur le plan directeur.
8. La Table des parties prenantes produit un rapport sur le plan directeur.
9. TEQ soumet le plan directeur et le rapport de la Table des parties prenantes au ministre.
10. Le ministre soumet le plan directeur au gouvernement.
11. Le gouvernement peut demander à TEQ, à tout moment, de modifier le plan directeur.
12. Si le plan directeur est conforme aux orientations, aux cibles et aux objectifs fixés par le gouvernement, TEQ le soumet à la Régie pour approbation.
13. La Régie peut convoquer une audience publique si le rapport de la table des parties prenantes est défavorable ou ne fait pas l'objet d'un consensus.
14. La Régie approuve, avec ou sans modification, le plan directeur et ses révisions.
15. La Régie donne un avis au gouvernement sur la capacité du plan directeur d'atteindre les cibles.
16. Si l'avis de la Régie est négatif, le gouvernement peut demander une révision du plan directeur à TEQ.
17. Le plan directeur entre en vigueur si l'avis de la Régie et du ministre est favorable.
18. Les distributeurs d'énergie doivent déposer à la Régie, pour approbation dans leurs demandes tarifaires, les montants qu'un distributeur d'énergie alloue à la réalisation des programmes et des mesures dont il est responsable en vertu du plan directeur. La Régie doit les approuver.

19. Les distributeurs d'énergie, les ministères et organismes doivent réaliser les programmes et les mesures dont ils sont responsables en vertu du plan directeur.
20. Les distributeurs d'énergie, les ministères et organismes doivent aviser TEQ sur les programmes et les mesures qu'ils ne peuvent réaliser.
21. TEQ met en œuvre, aux frais des distributeurs d'énergie, les programmes et les mesures qu'ils sont en défaut de réaliser (À noter que cette disposition devrait aussi s'appliquer aux ministères et organismes selon la FCCQ).

Imaginons un scénario où personne n'est satisfait du plan directeur. Le ministre pourrait demander à TEQ de le réécrire s'il était d'accord avec le rapport négatif de la Table des parties prenantes et donc les étapes 3 à 9 seraient recommencées. Par la suite, si le gouvernement était mécontent, les étapes 3 à 11 devraient être reproduites. Finalement, avec un avis défavorable de la Régie au gouvernement sur la capacité du plan directeur d'atteindre les cibles, les étapes 3 à 15 devraient être reprises.

Dans un pareil scénario, en plus des 20 étapes de base préalablement identifiées, le processus d'approbation pourrait comporter un total de 50 étapes. Entre la création de la défunte AEE et l'approbation de premier plan d'ensemble triennal, il s'est écoulé trois ans. On ne peut dès lors qu'imaginer les délais d'approbation du plan directeur de TEQ.

Pour simplifier le processus d'approbation du plan directeur, la FCCQ recommande au gouvernement que la Table des parties prenantes soit remplacée par un comité consultatif, comme l'actuel Comité-conseil sur les changements climatiques, lequel est chargé de conseiller le gouvernement sur les orientations et sur les actions les plus porteuses en matière de lutte contre les changements climatiques.

Ainsi, le ministre pourrait le consulter lors de l'étape 9, comme il pourrait aussi consulter les distributeurs d'énergie à cette même étape. De ce fait, les étapes 6, 7 et 8 seraient éliminées et donc un total potentiel de neuf étapes pourrait être envisagé dans un scénario où le plan directeur ne ferait pas consensus.

Le processus d'approbation proposé par le projet de loi 106 est actuellement beaucoup trop lourd et imprévisible et la FCCQ invite donc le gouvernement à le simplifier.

La FCCQ est aussi d'avis que les distributeurs d'énergie devraient d'abord faire approuver leurs programmes et mesures par la Régie et ensuite les transmettre à TEQ, afin que celle-ci puisse les intégrer à son plan directeur.

Ceci est nécessaire puisque ces programmes et mesures sont essentiels aux distributeurs pour répondre à la demande d'énergie, les distributeurs d'énergie doivent alors exercer le plein contrôle de la définition et de la livraison de ces initiatives.

La FCCQ s'interroge enfin sur la composition de la Table des parties prenantes. Selon le projet de loi, une personne employée par un distributeur d'énergie ne pourra pas être nommée à celle-ci ce qui est à notre avis une erreur.

Nous croyons que ce sont les entreprises qui possèdent l'expertise dans les domaines de la transition, de l'innovation et de l'efficacité énergétique.

La nouvelle politique énergétique 2030 souhaite faire du Québec un chef de file nord-américain dans les domaines de l'énergie renouvelable et de l'efficacité énergétique. Pour réaliser nos ambitions, il faut toutefois avoir les moyens de parvenir à nos fins. L'atteinte réaliste de ces cibles de transition énergétique ne pourra se faire que si le gouvernement travaille au développement d'un portefeuille énergétique pluriel au Québec ce qui implique de faire participer les entreprises à toutes les étapes du processus.

La transition énergétique ne saura se réaliser sans une vision cohérente de l'efficacité énergétique. En cette matière, on doit reconnaître que le bilan des entreprises s'améliore. Le gouvernement a la responsabilité de souligner ces efforts malheureusement dissimulés dans un bilan global.

Actuellement, nous ne sommes pas en mesure de connaître avec précision nos réalisations en matière de réduction de GES. Avec 93% des budgets dépensés, le Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques a atteint moins de 15% de sa cible. De plus, les programmes gouvernementaux en efficacité énergétique ont atteint moins de 11% des objectifs de la Stratégie énergétique 2006-2015, alors que des entreprises comme Gaz Métro et Hydro-Québec, qui appliquent les meilleures pratiques en cette matière, les ont atteints.

La transition vers une économie plus verte ne doit pas affecter la compétitivité de nos entreprises, ce qui aura des conséquences sur l'économie québécoise. Sur ce plan, le gouvernement a un rôle important à jouer. Il doit reconnaître la contribution actuelle des entreprises à l'effort de lutte aux changements climatiques et soutenir les entreprises dans leur participation à la transition énergétique.

Ce n'est que de cette façon qu'il sera possible au Québec de conjuguer ses ambitions environnementales tout en ne compromettant pas son développement économique.

À cet égard, nous invitons le gouvernement à revoir les dispositions qui empêchent actuellement une personne employée par un distributeur d'énergie d'être nommée au sein de la Table des parties prenantes.

1.4 Formes d'énergies prioritaires pour TEQ

Le document sur l'efficacité et l'innovation énergétiques émis par le gouvernement pour la consultation sur la politique énergétique³ précisait que seulement 10,5 % de la cible gouvernementale pour les produits pétroliers sera atteinte en 2015, alors que la cible pour le gaz naturel et l'électricité ont été atteintes. Selon la FCCQ, TEQ devrait prioritairement se concentrer sur les produits pétroliers, puisque les distributeurs d'énergie s'occupent déjà très bien d'atteindre leurs cibles et possèdent une relation de proximité avec leurs clients, qui permet ainsi d'optimiser les économies d'énergie.

À titre illustratif, Gaz Métro a contribué depuis 2001 à la réalisation de plus de 111 469 projets d'efficacité énergétique auprès de ses clients, pour des économies cumulatives représentant 420 millions de mètres cubes de gaz naturel. Les efforts de Gaz Métro ont porté fruit puisqu'ils ont permis d'atteindre et même dépasser la cible de la précédente politique énergétique 2006-2015, sans oublier les bénéfices nets pour les participants qui dépassent annuellement les 100 M\$. Ces gains en efficacité pour le gaz naturel se traduisent également en réductions de plus de 803 740 tonnes de GES.

Les économies d'énergie cumulées du Plan global en efficacité énergétique 2003-2015 d'Hydro-Québec⁴ s'établissaient à 8,8 TWh à la fin de l'année 2015, soit 10% au-delà de 8 TWh. Ces programmes se sont traduits par des investissements totalisant 1,7 milliard de dollars, dont environ 900M\$ accordés en aide financière aux clients.

N'oublions pas que la meilleure forme d'énergie est celle que l'on ne consomme pas. Dans les régions géographiques où le réseau de gaz naturel n'est pas présent, il y a des consommateurs de mazout qui ont des chaudières moins efficaces qui pourraient être remplacées pour économiser de l'énergie. Même si les distributeurs de produits pétroliers achètent des crédits d'émissions dans le cadre du système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions, aucun programme de remplacement de chaudières au mazout ou d'équipements au propane n'existe. C'est contraire au principe fondamental de l'utilisateur-payeur. Il y a donc lieu de faire un nouveau plan directeur qui répond entre autres à ce besoin.

³ <http://www.politiqueenergetique.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2015/01/PolitiqueEnergetique-BEIE.pdf>, p.28.

⁴ <http://www.hydroquebec.com/developpement-durable/energie-environnement/plan-global.html>

2. Nouvelles responsabilités de la Régie de l'énergie

La FCCQ aimerait commenter les nouvelles responsabilités qui sont confiées à la Régie de l'énergie dans le cadre de la mise en œuvre de la politique énergétique.

Le projet de loi 106 modifie l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* qui doit maintenant favoriser la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement. Il n'est pas précisé à quelle politique énergétique le gouvernement réfère ici, outre la politique énergétique 2030. Or, l'article 49 de la Loi sur la Régie de l'énergie prévoit déjà que lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasinage de gaz naturel, elle doit notamment tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret. Par le passé, le gouvernement a utilisé cette disposition à plusieurs reprises⁵ et la FCCQ ne comprend pas ce besoin d'ajouter une autre poignée qui pourrait donner l'apparence d'une perte d'indépendance pour la Régie, ce qui pourrait nuire à sa crédibilité.

La politique énergétique stipule également que la Régie pourra proposer et produire des avis sur les retombées économiques des filières énergétiques lorsque cela est jugé nécessaire dans l'évaluation de certaines demandes⁶. Si le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) doit déjà examiner cet aspect dans le cadre de projets soumis au processus d'audiences publiques, la FCCQ est d'avis qu'il ne possède ni les ressources nécessaires ni l'expertise pour mener à bien cette analyse comme nous en avons été témoins dans le dossier des gaz de schiste.⁷ La FCCQ se questionne donc sur cette possible duplication et l'allongement des calendriers de réalisation des projets.

Aussi, dans la mesure où la Régie et le BAPE en viendraient à des conclusions différentes, cela placerait le gouvernement dans une situation délicate. À ce propos, souvenons-nous de l'étude du BAPE⁸, qui avait erronément conclu que le gouvernement s'était privé de 5 G\$ en n'imposant pas les mêmes règles que l'Alberta pour l'octroi de permis d'exploration du gaz de schiste, en utilisant un prix à l'hectare élevé d'une province avec une filière mature (l'Alberta) dans une province avec un marché inexistant (le Québec). Il y a donc lieu de

⁵ http://www.regie-energie.qc.ca/regie/reglements_preoccupations.html

⁶ <http://politiqueenergetique.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/politique-energetique-2030.pdf>, p.30.

⁷ Dans ce dossier, le BAPE a bien couvert les aspects environnementaux et sociétaux mais il en est autrement pour les aspects économiques. Le BAPE a analysé et défini les orientations du volet environnemental dans les chapitres 7 à 9, 12 et 14 (74 pages ou 52,9% des parties 2 et 3 du rapport), l'aspect sociétal aux chapitres 10 et 13 (37 pages ou 26,4 % des parties 2 et 3 du rapport) et le volet économique aux chapitres 6 et 11 (29 pages ou 20,7% des parties 2 et 3 du rapport). On ne doit pas se surprendre du peu de poids accordé au volet économique puisque 3,8% des effectifs du BAPE sont associés à l'étude économique.

⁸ <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape273.pdf>, p.201

profiter du projet de loi pour s'assurer de la compétence de l'organisme qui doit avoir la responsabilité de quantifier cette composante essentielle de tout projet de développement.

La FCCQ milite depuis longtemps pour le renforcement de l'analyse économique des projets.

Dans le cadre du présent projet de loi, le gouvernement doit s'assurer que cela se fasse dans le cadre d'un processus clair et défini qui n'ajoutera pas de lourdeur administrative et des délais improbables.

La FCCQ enjoint le gouvernement à adopter rapidement les orientations énoncées dans le livre vert sur l'acceptabilité sociale et qui visaient notamment la mise en place d'un bureau indépendant d'analyse économique dans le cadre d'un processus d'évaluation et de consultation prévisibles des projets.

Le projet de loi prévoit également que le nombre de régisseurs doit passer de 7 à 12. On peut présumer que cela s'explique en raison du plan directeur, du nouveau rôle de la Régie en matière de médiation dans le processus de plaintes des consommateurs d'énergie et pour l'approbation des projets de production et de stockage d'hydrocarbures ainsi que de leur raccordement. À cet égard, la FCCQ s'inquiète du fait que peu de spécialistes œuvrent dans l'exploration et la production d'hydrocarbures (incluant le stockage) au Québec et que la Régie ne dispose d'aucun d'entre eux à l'heure actuelle. Par conséquent, approuver ou non des projets pour lesquels une expertise pointue est requise apparaît comme un enjeu important alors que l'industrie a déjà du mal à faire comprendre et accepter ses projets sans leur imposer de possibles difficultés additionnelles.

Finalement, concernant le nouveau processus de médiation dans le processus de plaintes des consommateurs d'énergie, il semble selon la FCCQ que la tenue obligatoire d'une rencontre préalable au processus de médiation engendrera un alourdissement du processus de plainte plutôt qu'un allègement visant à simplifier ou accélérer l'examen de la plainte.

3. Nouvelle Loi sur les hydrocarbures

Le projet de loi 106 contient les dispositions de la future *Loi sur les hydrocarbures*. La FCCQ salue cette nouvelle loi dont l'objectif est d'encadrer le développement et la mise en valeur des hydrocarbures sur le territoire québécois. À l'instar des autres ressources énergétiques disponibles ici, il était temps que le Québec se dote d'une loi moderne qui encadrera, on l'espère avec efficacité, les activités liées à l'exploration et l'éventuelle exploitation des ressources en hydrocarbures dont nous disposons.

En matière d'exploitation de nos hydrocarbures, le Québec est à l'heure des choix. La politique énergétique 2030 reconnaît que les revenus tirés de cette nouvelle filière pourraient avoir un impact positif sur les finances publiques. Deux évaluations environnementales stratégiques concluent que le Québec gagnerait à les exploiter.⁹

En période de transition énergétique, il faut faire preuve de réalisme. S'il est essentiel de faire des efforts pour réduire nos émissions de GES, il n'est pas réaliste de penser que nous pourrions changer nos modes de consommation du jour au lendemain. Il faut réfléchir à la place qu'occupent les hydrocarbures dans notre vie de tous les jours et conserver une approche pragmatique.

Plutôt que de voir des contradictions entre l'éventuelle exploitation du pétrole québécois et la volonté de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES), il faut examiner le portrait du Québec, qui consomme annuellement l'équivalent de 126 millions de barils de pétrole, dont l'approvisionnement provient à 100 % d'importations, et l'équivalent de 8,3 milliards de m³ de

⁹ « Une production d'hydrocarbures au Québec pourrait se substituer en partie aux importations. Dans une perspective où il est préférable de réduire les distances associées au transport des hydrocarbures, cette production permettrait que les ressources soient consommées sur les marchés locaux, seul l'excédent étant exporté, le cas échéant. » http://hydrocarbures.gouv.qc.ca/documents/filiere_hydrocarbures.pdf p. 105 et « Les connaissances obtenues à partir des données disponibles et des analogues ont permis d'évaluer, selon un scénario dit « optimisé », la rentabilité financière potentielle de l'exploitation des hydrocarbures sur l'île d'Anticosti. Ce scénario estime que 448 plateformes pourraient être aménagées sur une période de 50 ans, pour un total d'environ 4 155 puits. En période d'exploitation maximale, la production d'hydrocarbures serait composée à 77,5 % de gaz naturel et à 22,5 % de pétrole, soit 246 Gpi3 de gaz et 12,3 millions de barils de pétrole. L'exploitation des hydrocarbures sur l'île serait susceptible de satisfaire jusqu'à 113 % de la consommation annuelle actuelle du Québec en gaz naturel et jusqu'à 9 % de la consommation en pétrole. Elle pourrait représenter un apport annuel de plus de deux milliards de dollars au PIB québécois. 2 Moyenne d'environ 10 nouvelles plates-formes aménagées par année. Rapport final sur l'EES propre à l'île d'ANTICOSTI VI Considérant la durée de vie du projet qui pourrait s'étendre sur 75 ans, les activités sur l'île d'Anticosti pourraient créer et maintenir en moyenne entre 2 200 et 2 600 emplois directs et indirects par année, selon les infrastructures retenues pour le transport du gaz naturel (navire-usine ou gazoduc). La majorité de ces emplois relèverait des activités d'opération du projet. » <http://hydrocarbures.gouv.qc.ca/documents/EES-Anticosti.pdf>

gaz naturel.¹⁰ Année après année, ce sont entre 11 et 15 milliards de dollars que nous dépensons directement sur les marchés étrangers pour satisfaire nos besoins en pétrole. Il faut être très riche comme société pour effectuer cette dépense.

On comprend alors que les revenus tirés d'une filière locale pourraient améliorer notre balance commerciale et créer de l'activité économique au Québec.

Diverses études démontrent que le Québec dispose d'un potentiel de plusieurs milliards de barils de pétrole et un potentiel en gaz naturel fort intéressant. Il faut d'abord évaluer le potentiel de nos ressources en hydrocarbures avant de décider de l'usage que nous en ferons. La FCCQ croit donc primordial que le gouvernement reconnaisse formellement le rôle des hydrocarbures dans l'économie québécoise.

3.1 Commentaires généraux

Le premier commentaire général est que la *Loi sur les hydrocarbures* réfère beaucoup à de futurs règlements. L'incertitude est la pire chose pour un investisseur et l'absence de balises légales et réglementaires claires auront certainement un effet néfaste sur cette industrie, qui rencontre déjà sa part de difficultés. Cette dernière doit davantage savoir à quoi s'attendre. De plus, l'absence des dispositions réglementaires qui contiendront à toute fin pratique la « viande », rend difficile voire impossible l'évaluation de la pleine portée de la *Loi sur les hydrocarbures*. Le texte de loi, sans ses règlements, ne représente que les « os » et ne donne qu'un aperçu général du futur cadre légal de l'exploitation des hydrocarbures au Québec

Le second commentaire général concerne le stockage du gaz naturel. Contrairement à la production d'hydrocarbures, cette activité peut se dérouler sur de très longues périodes car de multiples opérations d'entrée-sortie de gaz naturel peuvent être réalisées à partir d'un gisement épuisé plutôt que seulement des sorties dans le cas de la production d'hydrocarbures non renouvelables. Il y aurait donc lieu de traiter distinctement le stockage de gaz naturel de la production d'hydrocarbures dans le projet de loi car il ne s'agit pas du même type d'activités. De plus, le prix du service de stockage est déterminé par la Régie alors que le prix des hydrocarbures est fixé par les marchés. Les rendements d'une activité de stockage sont donc limités par la réglementation et n'offrent pas de possibilité pour absorber des coûts additionnels qui ne sont pas actuellement prévus aux tarifs.

¹⁰ Pineau, P.-O., Whitmore, J. État de l'énergie au Québec 2016, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, p.6.

L'industrie des hydrocarbures au Québec peut au mieux être qualifiée d'embryonnaire. Il n'y a, pour ainsi dire, aucune production commerciale et un important travail d'exploration reste à faire sur notre territoire. Par conséquent, il faut prévoir une période de transition où le cadre légal et réglementaire sera suffisamment souple afin d'éviter d'étouffer cette industrie naissante. Le gouvernement doit s'assurer que les détenteurs de permis actuels, qui ont investis de bonne foi des sommes importantes ici au Québec, soient traités de façon juste lors de la transition vers le nouveau régime. Il faut notamment que la durée des nouvelles licences soient comparables à la durée totale des anciens permis (incluant toute période prévue de renouvellement) et que les exigences de maintien des nouvelles licences soient adaptées à la réalité québécoise.

À titre d'exemple, il n'est pas réaliste dans une industrie naissante qui peut aisément prendre des années à se développer (surtout en tenant compte des délais qu'occasionneront l'obtention des nombreuses autorisations requises), de ne pas permettre la fermeture temporaire d'un puits pour une période excédant quatre ans, surtout que la loi prévoit également un plan de fermeture définitive accompagné d'une garantie financière.

De plus, la loi devrait permettre, durant cette phase de transition vers une industrie plus mature, une plus grande souplesse sur l'allocation des excédents des sommes dépensées en travaux minimums sur l'ensemble des licences d'un détenteur plutôt que d'être limité à un rayon de 10 kilomètres. Une telle exigence peut être tout à fait appropriée pour une industrie plus mature mais est trop contraignante pour une industrie naissante comme celle du Québec.

Finalement, la loi devrait prévoir une période de transition raisonnable pour se conformer à de nouvelles exigences telles la formation de comités de suivi et la fourniture d'un plan de fermeture définitive de puits.

3.2 Modernisation du processus d'approbation des projets énergétiques

Dans la politique énergétique 2030 le gouvernement s'est engagé à réorganiser le processus d'évaluation des projets énergétiques pour le rendre plus efficace et assurer une plus grande cohérence entre les organismes¹¹. Dans son livre vert en matière d'acceptabilité sociale, le MERN évoque la mise en place d'un guichet unique permettant à toute partie prenante de s'informer et d'échanger sur les projets par l'entremise des directions régionales du MERN¹². Finalement, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) doit réviser le régime d'autorisation environnementale dans le cadre de la modernisation de la Loi sur la qualité de l'environnement¹³.

Toutes ces initiatives visent à simplifier les processus, à harmoniser et alléger la réglementation. Les entreprises doivent déjà entretenir un dialogue avec le BAPE, la Commission de protection du territoire agricole du Québec, le MERN et le MDDELCC et parfois la Régie de l'énergie¹⁴, des entités qui sont déjà appelées à se prononcer sur les enjeux environnementaux, sociaux et économiques d'un projet. Le ministre s'est engagé à instaurer un guichet unique afin justement de simplifier les processus. La FCCQ avait applaudi cette promesse, mais elle tarde à se concrétiser. En plus, le mandat de la Régie de l'énergie sera élargi, cette dernière ne connaissant pas encore les éléments dont elle devra tenir compte lorsqu'elle se prononcera sur un projet liés aux hydrocarbures, la loi ne le prévoyant pas. Le projet devra notamment démontrer qu'il correspond aux meilleures pratiques, ce qui soulève la question des critères d'évaluation et/ou du jugement de la personne qui évaluera le projet.

Selon la FCCQ, il est difficile d'imaginer que le gouvernement pourra établir une coordination étroite entre tous ces intervenants et garantir qu'il n'y aura pas de dédoublement juridictionnel, notamment entre la Régie et le BAPE si un projet subissait une modification substantielle. La FCCQ s'inquiète de l'allongement des délais qui nuisent au processus d'approbation efficace des projets.

¹¹ <http://politiqueenergetique.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/politique-energetique-2030.pdf>, p.31.

¹² <http://mem.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/LivreVert-1.pdf>, p.29.

¹³ <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/autorisations/modernisation/onepagerlqe.pdf>

¹⁴ À titre d'exemple, les tarifs et projets d'investissement de stockage (excédant 2,5 M\$ dans le cas d'Intragaz) doivent être approuvés par la Régie de l'énergie ainsi que les tarifs et conditions de raccordement de production éventuelle de gaz naturel au réseau de distribution.

3.3 Divulgence publique de données et production de rapports

Aux yeux de la FCCQ, un élément paraît problématique quant à la divulgation publique de données commerciales sensibles. Les entreprises investissent des sommes importantes pour acquérir de l'information sur les terrains sur lesquels ils ont obtenu des droits. Ces informations ont donc une valeur économique importante pour une entreprise dont les coûts n'ont été supportés que par elle et non par ses concurrents. Selon la FCCQ, il n'est pas souhaitable que ces informations soient rendues disponibles au grand public dans les cinq ans de l'exécution des travaux comme le prévoit le projet de loi, d'autant plus que les renseignements relatifs aux forages ne deviendront publics que dans les deux ans suivant la fermeture du puits.

Le projet de loi prévoit également que le titulaire d'une licence de production devra transmettre mensuellement au ministre un rapport, dont la forme et la teneur seront déterminées par règlement du gouvernement. La FCCQ se questionne sur ce besoin de rapports mensuels. Selon le projet de loi, le ministre, de toute façon, doit être informé de toute découverte importante et de toute découverte exploitable d'hydrocarbures. Les entreprises doivent déjà préparer à chaque trimestre de nombreux rapports pour leurs actionnaires. Il apparaît inutile de faire cette opération à chaque mois et d'y assigner des ressources uniquement pour remplir des rapports à temps plein. Le gouvernement pourrait très bien arrimer son besoin à ceux des actionnaires et que les documents produits puissent ainsi servir aux deux entités.

3.4 Versements de redevances et de droits annuels

Selon le projet de loi, un titulaire de licence de production d'hydrocarbures devra verser mensuellement au ministre les redevances exigibles pour ses activités de même que des droits annuels, qui seront déterminés par règlement. Tel qu'il est expliqué précédemment, ces versements pour activités de production devraient être plutôt trimestriels pour en alléger l'administration.

Également, le taux de redevances fixé par le gouvernement devrait être déterminé en fonction de la maturité du gisement et du prix de l'hydrocarbure. Selon la FCCQ, en fixant des taux trop élevés à un gisement qui débute son exploitation ou encore à un hydrocarbure dont le prix est en chute libre, on risque de miner tout développement potentiel de cette industrie au Québec. Le ministère des Finances du Québec avait compris et développé dans le cadre du budget 2011-2012 un régime de redevances sur le gaz de schiste fondé sur un

taux progressif dépendant du prix de la ressource et de la productivité du puits¹⁵. Le gouvernement devrait s'inspirer de ce genre de modèle pour la suite des choses, tout en s'assurant que le montant global des redevances demeure compétitif avec d'autres juridictions, surtout en tenant compte des nombreuses autres exigences du projet de loi ayant des conséquences opérationnelles et financières sur les entreprises.

¹⁵ <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2011-2012/fr/documents/Schiste.pdf>

Conclusion

Selon la FCCQ, il est impératif que le gouvernement se dote d'un nouveau plan directeur en transition, innovation et en efficacité énergétiques, avec des programmes performants relevant d'un nouvel organisme, TEQ, qui comprennent l'utilisation de produits pétroliers. Le financement des programmes et de l'organisme devra être stable et récurrent. La reddition de compte devra aussi être au cœur de la gestion de TEQ, qui devra être imputable annuellement de ses actions. En ce qui concerne le processus d'approbation du plan directeur, il est actuellement beaucoup trop lourd et la FCCQ invite le ministre à le revoir afin de l'alléger.

En ce qui concerne les nouvelles compétences de la Régie, la FCCQ s'inquiète surtout du possible dédoublement juridictionnel entre cette dernière et le BAPE dans le cadre de l'approbation d'un projet de production d'hydrocarbures ou de modifications substantielles de celui-ci. En effet, il est difficile d'imaginer que le gouvernement pourra établir une coordination étroite entre tous les intervenants gouvernementaux déjà impliqués, malgré la promesse de création d'un guichet unique. Le danger est grand pour que les délais s'allongent et que l'incertitude persiste dans cette industrie.

À propos de la nouvelle Loi sur les hydrocarbures, la FCCQ croit finalement que l'instauration d'un guichet unique doit se faire rapidement, afin d'établir une coordination étroite entre tous les intervenants gouvernementaux actuellement impliqués dans l'approbation de projets et de garantir qu'il n'y aura pas de dédoublement juridictionnel ni d'allongement des délais d'approbation de ceux-ci. Ce guichet devra être composé de véritables experts du domaine. La divulgation publique de données commerciales sensibles chèrement acquises par les entreprises nous apparaît un élément problématique. Aussi, la production de rapports mensuels ne va pas dans le sens à la promesse d'allègement réglementaire. Un rapport trimestriel serait, aux yeux de la FCCQ, tout aussi efficace. Enfin, le gouvernement devrait adopter un régime de redevances sur un taux progressif dépendant du prix de la ressource et de la productivité du puits afin de ne pas miner une industrie naissante.

La FCCQ considère que même si l'électricité propre et renouvelable constitue une force réelle pour le Québec, une diversification des approvisionnements est nécessaire. Il faut que la bonne forme d'énergie aille à la bonne place, que sa tarification soit efficiente et permette la création de richesse. La FCCQ souhaite que les acteurs gouvernementaux fassent preuve de réalisme. Certes, il est essentiel de déployer des efforts pour réduire nos émissions de GES, mais il n'est pas réaliste de penser que nos modes de consommation peuvent changer du jour au lendemain.

Au-delà des transports, il faut réfléchir à la place qu'occupent les hydrocarbures dans notre vie de tous les jours (produits pharmaceutiques, téléphones cellulaires, matériaux de

construction etc.). À cet égard, il faut adopter une approche pragmatique. Des transitions énergétiques sont en cours et l'ont toujours été, mais elles se déroulent sur de longues périodes. La FCCQ croit donc qu'il est primordial que le gouvernement reconnaisse formellement le rôle des hydrocarbures dans l'économie québécoise par une loi moderne, juste et efficace.