

Vers une mise en œuvre optimale de la Politique énergétique du Québec

Avis déposé dans le cadre des 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

Introduction

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) regroupe 109 000 petites et moyennes entreprises (PME) au Canada, dont 24 000 au Québec. Rappelons que les PME représentent environ la moitié du PIB du secteur privé, plus de la moitié de tous les emplois et 99,8 % des entreprises du Québec.

L'énergie étant l'une des composantes stratégiques indispensables au processus de création de richesse par nos entrepreneurs, nous avons pris connaissance avec grand intérêt du projet de loi (PDL) 106, *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*.

D'emblée, précisons que nous avons depuis longtemps manifesté un intérêt soutenu pour les questions énergétiques. En plus d'effectuer régulièrement des travaux et de participer aux diverses consultations sur le sujet, nous sommes l'un des rares groupes patronaux à intervenir à la Régie de l'énergie dans les causes tarifaires.

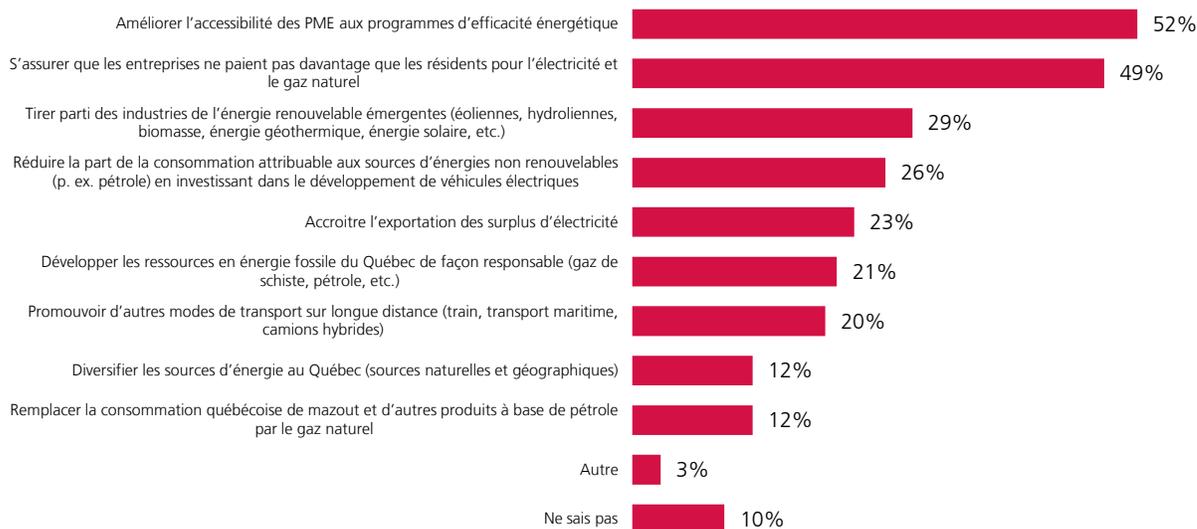
Cela n'est pas étonnant puisque chaque mois dans notre Baromètre des affaires^{MD}, l'énergie continue d'être l'une des principales préoccupations des PME québécoises. En effet, de façon récurrente, celles-ci identifient les coûts des carburants et de l'énergie dans le top 3 des principales pressions auxquelles font face les PME relativement aux coûts, et ce, en dépit de la chute des cours du pétrole.

Par ailleurs, dans le cadre des travaux de la Commission sur les enjeux énergétiques tenus en 2013, nous avons eu l'occasion de présenter les priorités en matière d'énergie des PME. La figure qui suit montre les priorités qui avaient été identifiées par les PME du Québec relativement à la Politique énergétique¹.

¹ FCEI (2013), *Les PME québécoises et l'énergie*, <http://fcei.ca/a6053f>

Figure 1 :

Sur quels points la nouvelle politique énergétique du Québec devrait-elle s'axer pour vous aider à gérer vos coûts liés à l'énergie?



Note (s) : les répondants pouvaient sélectionner trois réponses au maximum.

Source (s) : sondage de la FCEI sur l'énergie au Québec, septembre-octobre 2013, n=777, la marge d'erreur est de $\pm 3,5\%$, 19 fois sur 20.

Comme nous pouvons le constater, deux priorités se distinguent clairement du lot : l'amélioration de l'accessibilité aux programmes d'efficacité énergétique pour les PME et la fin de l'interfinancement. Les autres propositions, bien que fort louables et dignes de considération, suivent toutefois plus loin derrière dans la liste des priorités.

Rappelons également que lors des consultations sur la Politique énergétique, la FCEI avait proposé certains grands principes qui, de son point de vue, devaient en guider l'élaboration ² :

- 1- Le développement des ressources énergétiques basé sur les principes du développement durable qui tiennent compte des facteurs sociaux, environnementaux et économiques.
- 2- La sécurité des approvisionnements énergétiques, la compétitivité des entreprises et la stabilité des coûts.
- 3- L'équité entre les différentes catégories de consommateurs d'énergie (résidents, PME, grandes entreprises, etc.).
- 4- L'application prioritaire de mesures incitatives (notamment en matière d'efficacité énergétique) plutôt que des mesures coercitives et réglementaires.

² FCEI (2013), *Enjeux énergétiques: La FCEI présente les priorités des PME*, <http://fcei.ca/a5514f>

La FCEI a accueilli positivement la Politique énergétique du Québec, tout comme elle accueille favorablement le PDL 106 qui présidera à sa mise en œuvre. Nous croyons que par ces actions, le gouvernement met en place les fondations d'une politique énergétique visionnaire et porteuse pour le Québec.

Néanmoins, dans le but d'assurer une mise en œuvre optimale de la politique énergétique, nous soumettons, dans les pages qui suivent, quelques recommandations qui sont teintées à la fois des besoins des PME et à la fois des quatre principes directeurs énoncés précédemment.

Transition énergétique Québec : un guichet unique longtemps attendu

L'un des éléments importants du PDL 106, est la création de Transition énergétique Québec (TEQ). Cet organisme aura notamment comme mandat d'assurer davantage de cohérence et une meilleure coordination des programmes de transition, d'innovation et d'efficacité énergétique.

Comme nous le savons, à l'heure actuelle les programmes et actions en matière énergétique sont disséminées dans divers ministères et organismes et nous croyons qu'il est essentiel d'apporter davantage de cohérence dans l'ensemble des actions gouvernementales et des distributeurs d'énergie si nous voulons que le Québec réussisse son virage énergétique.

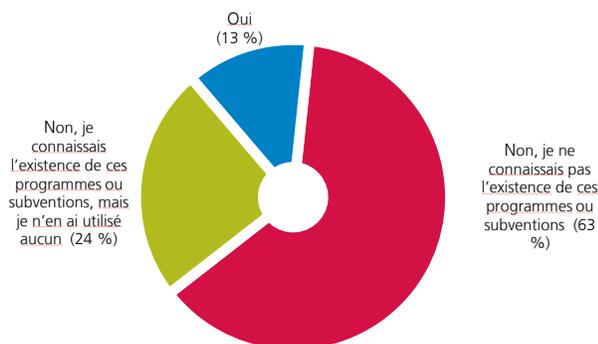
Nous sommes donc satisfaits des dispositions du projet de loi relatives à la création de TEQ. Nous croyons toutefois que le projet de loi devrait clairement édicter que TEQ est également responsable d'assurer une diffusion adéquate de l'information sur les programmes et mesures de soutien en innovation, transition et efficacité énergétique ainsi qu'un accompagnement des entreprises dans le processus d'octroi de ces mesures d'aide. Il s'agit là de deux éléments essentiels pour faire de ce nouvel organisme un véritable guichet unique pour les entreprises et pour garantir que les résultats seront au rendez-vous.

En effet, l'un des principaux défis pour les PME en matière d'efficacité énergétique est d'obtenir de l'information pertinente sur les mesures de soutien ainsi que les coûts qui y sont associés³. Chez celles qui ont affirmé avoir adopté des mesures d'efficacité énergétique, très peu ont eu accès aux programmes existants comme le montre la figure 2. On note particulièrement que 63 % de ces PME affirment ne pas connaître l'existence de tels programmes.

³FCEI (2013), *Les PME québécoises et l'énergie*, <http://fcei.ca/a6053f>

Figure 2 :

Utilisation et connaissance des subventions et programmes offerts en efficacité énergétique



Source : FCEI, sondage sur l'énergie au Québec, répondants ayant indiqué avoir fait de l'efficacité énergétique, 2013, marge d'erreur +/- 4,8 %, 19 fois sur 20.

Pourtant, il y a un bon potentiel d'économies d'énergie chez les PME du Québec. Cela sans compter que 60 % de leurs dirigeants n'excluent pas de mettre en place des mesures d'efficacité énergétique au cours des prochaines années⁴. Il importe donc de mieux aligner les canaux d'information entre l'aide disponible et les besoins exprimés. En ce sens, l'information sur les subventions ou programmes en efficacité énergétique offerts par les fournisseurs d'énergie (Hydro-Québec, Gaz Métro, Gazifère) et le gouvernement du Québec devrait être plus systématiquement et plus clairement communiquée aux PME. Également, ces dernières ayant peu accès à de l'expertise interne, elles ont besoin d'accompagnement pour naviguer dans les programmes d'aide disponibles et pour déterminer les projets admissibles dans le cadre desdits programmes.

En outre, de la même façon que nous estimons que la mise en œuvre de la politique énergétique doit permettre de miser sur une pluralité de ressources énergétiques, nous croyons qu'il en va de même des mesures en efficacité énergétique. Ainsi, nous croyons qu'il devrait être clairement stipulé que la mission de TEQ inclut également les mesures et actions liées aux diverses formes d'énergie telles que les produits pétroliers (par exemple, pour le remplacement de chaudières au mazout là où le gaz naturel n'est pas disponible).

Recommandations

La FCEI recommande que l'article 5 soit modifié afin d'indiquer clairement :

- **que Transition énergétique Québec aura pour mission non seulement d'informer mais aussi d'accompagner les entreprises, dont les PME, concernant les mesures et programmes disponibles en matière d'innovation, de transition et d'efficacité énergétique;**
- **que dans le cadre de sa mission, il soit explicitement mentionné que les mesures définies dans le plan directeur doivent porter sur une pluralité de ressources énergétiques (électricité, gaz, pétrole, etc.).**

⁴ Ibid.

Par ailleurs, la FCEI profite de cette tribune pour rappeler que les programmes ou subventions devraient également être simplifiés et bonifiés afin de permettre à un maximum de PME de les comprendre et d'y participer.

Malheureusement, trop souvent les programmes sont tellement complexes que le coût en temps et en experts pour y recourir versus les bénéfices potentiels pressentis font en sorte que les PME choisiront de se priver de l'aide qu'elles pourraient obtenir. Or, cela vient aussi souvent avec le fait que les équipements qui seront alors choisis ne seront peut-être pas aussi performants que d'autres qui coûtent plus cher et qui auraient pu être acquis avec un coup de pouce financier. Nous croyons qu'il sera important de garder cela en tête lors de l'élaboration des mesures et programmes d'efficacité énergétique.

Élaboration du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétique

Le PDL 106 prévoit l'élaboration aux cinq ans d'un Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétique ainsi que la création d'une table des parties prenantes (articles 8 et suivants). Nous sommes en accord avec ces orientations.

Nous sommes premièrement satisfaits de constater que dans le cadre de l'élaboration du plan directeur, la Table des parties prenantes sera consultée. Nous pensons toutefois que si nous désirons atteindre les cibles fixées par le gouvernement, il faudra porter une attention particulière aux PME, dans la mesure où ces dernières représentent 99 % des entreprises au Québec. Ainsi, nous croyons que le processus de consultation devrait être étendu aux organismes représentant les entreprises et notamment, les PME (art. 12).

Deuxièmement, nous nous questionnons sur le second alinéa de l'article 9 qui stipule que le gouvernement peut à tout moment demander à TEQ de modifier son plan directeur, afin d'y inclure des cibles additionnelles. Il faut en effet rappeler que lorsqu'il s'agit d'innover ou d'investir en efficacité ou dans une transition énergétique, la prévisibilité quant au soutien qui sera accordé et à la stabilité de l'investissement, est primordiale pour les entreprises. Encore récemment, l'accès à plusieurs programmes d'efficacité énergétique destinés aux PME (p.ex. le programme Bâtiment d'Hydro-Québec) a été réduit, voire carrément éliminé dans certains cas. De telles décisions ne sont pas de nature à favoriser plus d'efficacité chez nos PME, en plus de miner la prévisibilité qui est pourtant, comme nous l'avons mentionné, essentielle dans tout projet d'investissement. Bien que la FCEI ait tenté de dénoncer cette situation devant la Régie de l'énergie, cette dernière n'intervient pas dans les décisions et les programmes définis par les distributeurs en la matière. Il est donc essentiel que la création de TEQ permette d'assurer une certaine stabilité des programmes en plus de définir des programmes et des investissements spécifiquement destinés aux petites et moyennes entreprises.

Recommandations

Nous recommandons que le processus de consultation préalable à l'élaboration du plan directeur par Transition énergétique Québec soit étendu aux organismes représentant les entreprises (art. 12), afin notamment d'assurer que les programmes et mesures d'aide répondent, entre autres, aux besoins des PME.

Nous recommandons qu'il soit clairement stipulé à l'article 9 que la possibilité pour le gouvernement de demander à tout moment des modifications au plan directeur n'entrave pas la prévisibilité dont ont besoin les entreprises qui investissent dans des projets d'innovation, d'efficacité ou de transition énergétique. À cet effet, l'article 9 devrait aussi stipuler que dans le cas où le gouvernement demanderait des changements au plan directeur, les programmes et mesures préalablement contenus dans le plan et soutenus tant par les ministères concernés que les distributeurs seront maintenus.

Le PDL 106 comporte également une série d'autres dispositions concernant le mécanisme d'adoption du plan directeur. Il prévoit notamment que ce dernier doit être présenté par TEQ à la Table des parties prenantes, au ministre, au gouvernement ainsi que devant la Régie de l'énergie (art.13).

La FCEI note avec satisfaction que le caractère public des audiences devant la Régie de l'énergie permettra d'assurer encore davantage de transparence dans le processus d'élaboration du Plan directeur de TEQ, ainsi qu'une participation équitable d'un plus vaste éventail d'acteurs intéressés. Nous estimons toutefois que, compte tenu que le processus prévoit plusieurs étapes, le défi sera d'éviter une lourdeur et des délais excessifs en la matière.

Recommandation

La FCEI recommande que les dispositions du PDL prévoyant notamment que le plan directeur soit soumis à la Régie de l'énergie soient maintenues.

Composition de la Table des parties prenantes

Passons maintenant à la composition ainsi qu'au processus de nomination de la Table des parties prenantes (art. 41 et suivants). L'article 42 prévoit que celle-ci soit composée de 15 personnes devant « posséder une expertise particulière dans les domaines de la transition, de l'innovation et de l'efficacité énergétique ». Il importe ici de rappeler que les mesures contenues dans le plan directeur sont destinés à une clientèle, notamment, celle des entreprises et des PME. Ainsi, nous croyons que la composition de la Table des parties prenantes permette de prendre en compte la réalité de ces clientèles en incluant leurs représentants autour de la table.

En effet, sans vouloir minimiser la pertinence d'une expertise pointue ou technique, nous croyons que la Table des parties prenantes doit notamment permettre d'assurer une bonne adéquation entre les actions définies par TEQ (soit les mesures et programmes) et les besoins et réalités des utilisateurs visés par ces mesures et programmes. Ainsi, l'article 42 devrait être modifié en conséquence. Également, nous sommes fortement préoccupés par le fait que l'article 42 prévoit que les membres de la Table des parties prenantes seront nommés par le conseil d'administration de TEQ. Nous croyons qu'afin d'assurer une représentativité et des retombées optimales des actions de TEQ, le gouvernement devrait être chargé de ces nominations, après consultation des acteurs concernés tels que notamment, les représentants des entreprises.

Recommandations

La FCEI recommande que l'article 42 soit amendé afin de :

- **Prévoir explicitement que la Table des parties prenantes inclus des représentants des clientèles visés par les actions de TEQ tels que, notamment, les PME.**
- **Prévoir que le gouvernement (et non le conseil d'administration de TEQ) soit chargé des nominations des membres de cette table, à la suite de consultations menées auprès des acteurs concernés tels que notamment, les représentants des entreprises.**

Comptes et rapports

La FCEI appuie les dispositions du projet de loi qui traitent des obligations du nouvel organisme en matière de reddition de compte et de l'établissement d'indicateurs de performance (art. 52 et suivants). Il importe en effet de pouvoir assurer un suivi serré de la performance des mesures qui seront mises en place en regard aux objectifs visés.

Nous croyons cependant qu'une telle reddition de compte périodique devrait aussi être exigée de la part des distributeurs d'énergie, afin d'être étudiée devant la Régie de l'énergie. Nous ne voyons en effet pas ce qui justifierait que les distributeurs ne soient pas assujettis aux mêmes règles que les autres parties prenantes au plan directeur, de surcroît lorsque l'on considère l'importance des mesures qu'ils chapeauteront dans l'atteinte des objectifs globaux.

Recommandations

La FCEI recommande qu'un article 53.1 soit ajouté afin que les distributeurs aient aussi l'obligation de déposer un rapport annuel de suivi du plan directeur. Celui-ci inclurait notamment les indicateurs de performance pertinents et soumis à l'étude devant la Régie de l'énergie. Ainsi, la Régie pourrait donner un avis éclairé sur l'état d'avancement du plan directeur en regard des objectifs visés et exiger les correctifs requis, si nécessaires.

Modifications à la Loi sur la Régie de l'énergie

Le projet de loi prévoit plusieurs modifications à la Loi sur la Régie de l'énergie. Afin que la contribution de la Régie soit optimale, nous estimons d'abord que le PDL devrait prévoir clairement que cette dernière soit habilitée à se prononcer sur les programmes et mesures proposés par les distributeurs dans le plan directeur, et ce, au-delà des considérations budgétaires qui y sont ou non rattachées. En effet, soulignons que la Régie a eu l'occasion, à quelques reprises, de rappeler les limites de ses pouvoirs en la matière (D-2013-037 paragraphes 491 et 492)⁵ :

« [491] Quant à elle, la *Loi sur l'efficacité et l'innovation énergétique 209* indique que le ministre des Ressources naturelles a la responsabilité de mettre en place un plan d'ensemble en efficacité

⁵ Voir : D-2013-037 (paragraphes 491 et 492).

http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/80/DocPrj/R-3814-2012-A-0072-DEC-DEC-2013_03_13.pdf

énergétique. À cet effet, entre autres, le Distributeur doit mettre sur pied des programmes en efficacité énergétique en conformité avec les orientations établies par le ministre et transmettre le tout à ce dernier, en l'informant des actions à réaliser, des coûts et du calendrier. À défaut de ce faire, le ministre peut lui-même établir le contenu des programmes et des mesures que le Distributeur devra mettre en place. Il incombe ensuite au ministre d'examiner le contenu des mesures et des programmes. **En conséquence, la Régie est d'avis qu'elle n'a pas le pouvoir d'imposer une mesure spécifique d'efficacité énergétique au Distributeur lorsqu'il ne réclame pas de budget à cet effet. Ce pouvoir incombe au ministre des Ressources naturelles.**

[492] La Régie doit cependant, dans le cadre de l'examen annuel de la demande tarifaire du Distributeur, examiner le budget annuel du PGEÉ, analyser les différents tests de rentabilité et évaluer les impacts tarifaires des programmes et mesures prévus par le Distributeur. Elle doit aussi s'assurer que les budgets alloués aux programmes sont en lien avec le Plan d'ensemble en efficacité énergétique approuvé par le ministre des Ressources naturelles ».

Elle a aussi rappelé sa position dans D-2015-153 (paragraphe 110 et 111)⁶ :

« [110] La Régie rappelle que, dans sa décision D-2013-037, elle s'est prononcée sur la nature de ses pouvoirs quant aux programmes et mesures en efficacité énergétique [note omise]. Elle précisait, notamment, qu'elle n'a pas le pouvoir d'imposer une mesure spécifique d'efficacité énergétique à un distributeur lorsqu'il ne réclame pas de budget à ces fins. Elle ajoutait que ce pouvoir incombe au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles. Cette conclusion a été confirmée par la Régie dans sa décision D-2013-107 [note omise].

[111] Considérant les pouvoirs de la Régie en matière d'efficacité énergétique dans le cadre d'un dossier tarifaire, l'examen des programmes proposés par le Distributeur dans ses interventions en efficacité énergétique doit être fait dans le but de recommander à la Régie d'approuver ou de refuser, en totalité ou en partie, le budget demandé selon la performance des mesures et des programmes, leur rentabilité selon les tests usuels, les nouveautés introduites dans la preuve et certains suivis spécifiques ».

Recommandation

La FCEI recommande que le PDL prévoit clairement que la Régie de l'énergie est habilitée à se prononcer sur l'ensemble des éléments liés aux programmes et mesures proposés par les distributeurs dans le plan directeur, et ce, au-delà des simples considérations budgétaires qui y sont rattachées.

⁶ Voir : D-2015-153 (paragraphe 110 et 111) :

http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/317/DocPrj/R-3933-2015-A-0007-Dec-Dec-2015_09_17.pdf

Indépendance institutionnelle de la Régie et nomination des régisseurs

Le PDL 106 ne semble pas comporter de disposition visant à accroître l'indépendance institutionnelle de la Régie. Nonobstant la qualité et le professionnalisme du personnel et des régisseurs en place, cela peut apparaître surprenant au vu de certains principes de saine gouvernance et de la multitude d'ajouts aux fonctions et aux pouvoirs de la Régie qu'il prévoit.

Rappelons d'abord que l'indépendance de certains décideurs administratifs au Québec, incluant ceux de la Régie, a été à quelques reprises critiquée, que ce soit devant les tribunaux ⁷, devant la Régie elle-même ⁸, dans les médias ⁹, ou par d'autres décideurs administratifs¹⁰.

Plus généralement, l'indépendance des juges administratifs est considérée par plusieurs, comme pouvant être renforcée à plusieurs égards. France Houle, Pierre Issalys, Pierre Noreau et Martine Valois ont d'ailleurs récemment conduit une étude présentant le besoin criant au Québec d'uniformiser et d'encadrer davantage le processus de sélection et les conditions de travail des décideurs administratifs de différents organismes publics.¹¹

[L]a question du renouvellement des mandats est caractérisée par un manque total de transparence, par l'absence de critères connus sur lesquels fonder la décision de renouveler un mandat, et par l'arbitraire absolu laissé à l'autorité de nomination. [...] Cette discrétion accordée au gouvernement à l'égard du renouvellement de mandat a pour effet de créer deux classes de décideurs administratifs indépendants : ceux qui ont des « contacts politiques » et ceux qui n'en ont pas.¹²

Puisqu'il n'y a pas d'appel public de candidatures ou de processus de sélection reposant sur des critères préalablement énoncés, la compétence, les connaissances et les capacités minimales requises, comme la capacité de rédiger une décision écrite ou gérer une audience, ne sont pas évaluées, du moins pas systématiquement. [...] Pour au moins dix décideurs sur quinze, il semble que les contacts politiques aient constitué un élément facilitateur indéniable [...]. Certains décideurs vont jusqu'à affirmer que les nominations au sein de leur organisme sont généralement faites plutôt en fonction du passé politique des candidats que sur la base de la compétence pour exercer la fonction.¹³

Certains répondants ont indiqué que les conditions de renouvellement des mandats pouvaient influencer sur la capacité de certains décideurs de rendre une décision de manière sereine [...] Il paraît indéniable que l'approche de la fin du mandat crée un « malaise » important pour plusieurs d'entre eux.¹⁴

⁷ Voir : *Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) Régie de l'énergie*, 2010 QCCS 6658 aux paras 30 et 32.

⁸ *Fabrique de la paroisse de Ste-Cécile de Cloridorme et Hydro-Québec*, 2014 CanLII 40005 (QC RDE) au para 72.

⁹ Ex : Jessica Nadeau, « Tribunaux administratifs : Plaidoyer pour l'indépendance des juges », *Le Devoir* (17 février 2014), Québec.

¹⁰ Mario Chaumont, « Une attaque contre nos institutions », *Le Soleil* (5 octobre 2011), Québec à la p 29.

¹¹ Pierre Noreau et al, « La justice administrative : entre indépendance et responsabilité, Jalons pour la création d'un régime commun des décideurs administratifs indépendants », Montréal, Yvon Blais, 2014 [Noreau et al].

¹² Pierre Noreau et al, *supra* note 74 aux pp 260-261.

¹³ Noreau et al, *supra* note 74 aux pp 250-251.

¹⁴ Noreau et al, *supra* note 74 aux pp 297-298.

Il est à noter que la LRE d'origine instituant la Régie comprenait des dispositions encadrant la sélection, le recrutement et les conditions de travail des régisseurs de la Régie. Par exemple, ses articles 8 et 9 prévoyaient :

8. Le gouvernement peut établir une procédure de sélection des régisseurs et notamment prévoir la constitution d'un comité de sélection.

Un régisseur peut être nommé de nouveau sans qu'il soit nécessaire de suivre la procédure de sélection établie en vertu du présent article.

9. Un régisseur ne peut, sous peine de déchéance de sa charge, avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise susceptible de mettre en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa charge, sauf si un tel intérêt lui échoit par succession ou donation pourvu qu'il y renonce ou en dispose avec diligence.¹⁵

Or, la FCEI rappelle que certains modèles existants présentent de tels mécanismes ou garanties. Notons premièrement qu'à notre connaissance, le Tribunal administratif du Québec (ci-après « **TAQ** ») est le seul tribunal administratif pour lequel les décideurs sont nommés durant bonne conduite.

38. Le Tribunal est composé de membres indépendants et impartiaux nommés durant bonne conduite par le gouvernement qui en détermine le nombre en tenant compte des besoins du Tribunal.¹⁶

Cette inamovibilité permet de rendre les décisions moins perméables aux influences extérieures ou politiques.

Un autre exemple offrant davantage de garanties se retrouve dans la *Loi sur la justice administrative* qui comprend de nombreuses dispositions traitant de la nomination des membres,¹⁷ de leur recrutement et de leur sélection,¹⁸ de la fin de leurs fonctions¹⁹ et de leurs conditions de travail.²⁰ Un règlement²¹ complète également la loi par des dispositions concernant notamment l'avis de recrutement, la candidature et le comité de sélection. Il comprend une liste de critères de sélection à prendre en compte par le comité de sélection :

Les critères de sélection dont le comité tient compte pour déterminer l'aptitude d'un candidat sont:

1° les qualités personnelles et intellectuelles du candidat;

2° l'expérience que le candidat possède et la pertinence de cette expérience à l'exercice des fonctions du Tribunal;

¹⁵ PL 50, *Loi sur la Régie de l'énergie*, 2^e sess, 35^e lég, Québec, 1996.

¹⁶ *Loi sur la justice administrative*, RLRQ c J-3, art 38.

¹⁷ *Ibid*, arts 38-40.

¹⁸ *Ibid*, arts 41-45.

¹⁹ *Ibid*, arts 51-55.

²⁰ *Ibid*, arts 56-67.

²¹ *Règlement sur la procédure de recrutement et de sélection des personnes aptes à être nommées membres du Tribunal administratif du Québec*, RLRQ, c J-3, r 2.

3° le degré de connaissance et d'habileté du candidat, compte tenu des exigences professionnelles, de formation ou d'expériences particulières indiquées dans l'avis de recrutement;

4° les habiletés à exercer des fonctions juridictionnelles;

5° la capacité de jugement du candidat, son ouverture d'esprit, sa perspicacité, sa pondération, son esprit de décision et la qualité de son expression;

6° la conception que le candidat se fait des fonctions de membre du Tribunal.²²

Enfin, la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail*²³ n'offre peut-être pas l'inamovibilité dont bénéficient les décideurs du TAQ, mais prévoit tout de même des dispositions détaillées concernant, d'une part, le recrutement et la sélection des membres du Tribunal administratif du travail²⁴ (ci-après « **TAT** ») et, d'une autre part, le renouvellement de leur mandat.²⁵ Une section complète est également consacrée à la « déontologie et [l']impartialité ».²⁶

Un décret du 11 mai 2016 édicte au surplus un règlement²⁷ prévoyant la procédure de recrutement et de renouvellement des membres du TAT. Ce règlement est à toutes fins pratiques calqué sur celui du TAQ précité, mis à part son ajout d'une section adressant le renouvellement des mandats.²⁸ Cette section prévoit notamment que :

- (1) Un comité soit formé pour examiner le renouvellement du mandat du commissaire;²⁹
- (2) Ce comité vérifie « si le commissaire satisfait toujours aux critères établis à l'article 15 [précité ci-haut], considère les évaluations annuelles de son rendement et tient compte des besoins du Tribunal »;³⁰
- (3) Les décisions de ce comité sont prises à la majorité des membres et un membre peut inscrire sa dissidence;³¹
- (4) Le comité transmet sa recommandation au secrétaire général associé au TAQ et au ministre du Travail.³²

²² *Ibid*, art 15.

²³ RLRQ c T-15.1.

²⁴ *Ibid*, arts 52-56).

²⁵ *Ibid*, arts 57-60.

²⁶ *Ibid*, arts 66-71.

²⁷ *Règlement sur la procédure de recrutement et de sélection des personnes aptes à être nommées membres du Tribunal administratif du travail et sur celle de renouvellement du mandat de ces membres*, RLRQ c J-3, r 2.

²⁸ *Ibid*, arts 24.1-34.5.

²⁹ *Ibid*, art 24.2.

³⁰ *Ibid*, art 24.3.

³¹ *Ibid*, art 24.4.

³² *Ibid*, art 24.5.

Recommandations

Afin de se rapprocher davantage des principes de saine gouvernance, la FCEI recommande qu'à défaut d'offrir aux régisseurs de la Régie l'inamovibilité dont bénéficient les décideurs du TAQ, le PDL 106 prévoit une procédure détaillée en ce qui a trait :

- **À la sélection et au recrutement des décideurs.**
- **À leurs conditions de travail.**
- **Au renouvellement de leur mandat.**
- **À la cessation de leurs fonctions.**

Remboursement des frais des intervenants

Enfin, la FCEI est fortement préoccupée par les modifications à l'article 113 de la LRE (proposées à l'article 16, p. 28 du PDL) relativement au remboursement des frais des intervenants. On y confère le pouvoir à la Régie de fixer un plafond de financement pour l'ensemble des dossiers ainsi que pour chacun de ceux-ci. Nous sommes d'avis que cet article pourrait grandement limiter la capacité de certains intervenants de participer aux audiences de la Régie, particulièrement dans les cas où plusieurs causes sont entendues au cours d'une même année. En effet, prenons une année où les causes tarifaires seraient étudiées et auxquelles s'ajouteraient l'étude du plan d'approvisionnement d'HQ, des conditions de service du distributeur ou du PGEE, ou encore, l'étude de dossiers en plusieurs phases. Le fait d'imposer un plafond pourrait faire en sorte que des intervenants ne seraient pas en mesure de participer à des dossiers auxquels leur contribution aurait été bénéfique dans l'intérêt public. La modification proposée ne nous apparaît donc pas une avenue à privilégier.

Recommandation

La FCEI recommande que la modification de l'article 113 de la LRE prévue en page 26, art. 16 au paragraphe 2° du PDL 106 soit abrogée.

Interfinancement : une iniquité à corriger

À notre avis, le projet de loi 106 représente une belle opportunité pour permettre de corriger une iniquité qui subsiste depuis plusieurs années dans la tarification énergétique : l'interfinancement.

Depuis très longtemps, la FCEI dénonce l'interfinancement qui a cours entre les différentes catégories de classes tarifaires et qui se fait au détriment des PME. En effet, rappelons que l'interfinancement est une situation de tarification où certains usagers contribuent aux revenus du fournisseur dans une part supérieure à celle des coûts qu'ils génèrent, ce qui avantage d'autres usagers, comme le montre le tableau suivant.

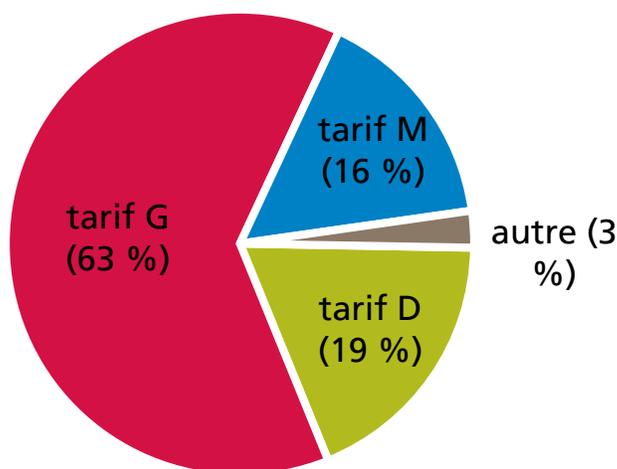
Indice d'interfinancement de l'électricité, 2016- 2017

<i>Catégorie d'usager</i>	<i>Indice</i>
Domestique (tarif D)	84
Petite puissance (tarif G)	119
Moyenne puissance (tarif M)	131
Grande puissance - non industriel (Tarif LG)	109

Note : Un indice de 100 indique que l'utilisateur paie la juste part des coûts générés. S'il paie davantage, son indice dépasse 100; s'il paie moins, son indice est inférieur à 100.

Source : Hydro-Québec Distribution, stratégie tarifaire à la Régie de l'énergie (R- 3980- 2016), HQD- 14, document 2, p. 8, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/382/DocPrj/R-3980-2016-B-0052-Demande-Piece-2016_07_28.pdf

Figure 3 Répartition des PME selon les classes tarifaires



Source : sondage de la FCEI sur l'énergie au Québec, septembre- octobre 2013

Comme nous pouvons le constater à l'aide du tableau précédent et de la figure 3, ce sont surtout les PME qui font les frais de l'interfinancement. Il n'est donc pas surprenant que les membres de la FCEI se soient prononcés comme étant majoritairement en faveur d'un ajustement des tarifs d'électricité, afin que ceux-ci reflètent plus justement le coût de fourniture de ce service et donc, le principe de l'utilisateur-payeur.

Or, à l'heure actuelle, la loi interdit explicitement la correction de cet écart inéquitable pour les PME. En effet, l'article 52.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* stipule que « [l]a Régie ne peut modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs. »³³

Recommandations

La FCEI recommande que le PDL 106 soit amendé afin de prévoir l'abrogation de cet alinéa de l'article 52.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et qu'un retour graduel vers plus d'équité entre les différentes catégories tarifaires soit entrepris.

³³ Publications du Québec (2015), *Loi sur la Régie de l'énergie*, article 52.1.

Loi sur les hydrocarbures : pour une exploitation responsable de toutes les formes d'énergie

La FCEI est heureuse que le PDL 106 introduise la Loi sur les hydrocarbures. Bien que nous entendions laisser le soin aux experts de commenter les dispositions techniques du projet de loi en la matière, nous souhaitons tout de même rappeler certains éléments importants à ce sujet.

Grâce à l'hydroélectricité, le Québec dispose incontestablement d'un actif de taille en matière énergétique. Cependant, force est de constater qu'il ne s'agit pas de la seule source d'énergie sur laquelle la société et notre économie reposent. Même si plusieurs souhaiteraient réduire la dépendance aux produits pétroliers par exemple, il est illusoire de penser qu'un tel objectif peut être atteint du jour au lendemain. Il faut en effet rappeler que chaque année, nous dépensons entre 11 et 15 milliards \$ sur les marchés étrangers pour satisfaire nos besoins en pétrole.

Par ailleurs, il serait hasardeux que le Québec mette tous ses œufs dans le même panier en écartant toute possibilité d'exploiter d'autres formes d'énergie qu'il s'agisse des hydrocarbures, de l'éolien, du solaire ou autres. Cela sans compter que le développement de notre potentiel pétrolier et gazier, permettrait une sécurisation de notre approvisionnement énergétique et un rétablissement de notre solde commercial, en plus de garantir l'enrichissement de la société québécoise d'aujourd'hui et de demain.

C'est d'ailleurs dans cet esprit que le 11 juin dernier, les principales associations patronales du Québec, dont la FCEI, publiaient une lettre ouverte dans laquelle elles appelaient à faire preuve d'ouverture et de pragmatisme dans le cadre des discussions sur la possibilité d'exploiter le potentiel en hydrocarbures de notre territoire.

Dans un contexte où le pétrole et le gaz représentent encore une composante importante de notre consommation énergétique et où cette part n'est pas appelée à disparaître dans un futur rapproché, une discussion sur les hydrocarbures, et qui plus est sur leur exploitation responsable chez nous, demeure tout à fait indiquée.

Évidemment, nous nous dirigeons vers une économie moins dépendante aux hydrocarbures et la création, dans le PDL 106, de l'organisme Transition énergétique Québec représente un pas vers cette révision de nos choix énergétiques. Toutefois, il faudra demeurer pragmatique et réaliste dans ce virage. Force est de constater que trop souvent, entre ce que l'on souhaite atteindre comme objectif et là où nous sommes aujourd'hui, cela prendra des décennies.

C'est pourquoi sur cet enjeu fondamental, nous croyons qu'il faut adopter une approche réaliste et pragmatique. Exploiter de façon responsable nos hydrocarbures n'est pas incompatible avec certaines ambitions en matière d'environnement. Au contraire, en contrôlant une partie de la production pour notre consommation, nous avons la possibilité d'établir des standards environnementaux qui nous ressembleront. Nous appuyons donc la volonté exprimée à cet effet dans le PDL 106.

En outre, nous sommes d'avis que l'opportunité ainsi offerte aux Québécois de s'enrichir collectivement et d'en faire bénéficier toute la société doit aussi être une variable indissociable de l'équation qui servira à décider si et comment le Québec doit exploiter ses ressources pétrolières et gazières. La Norvège, avec son fonds de plus de 800 milliards de dollars constitué

avec les redevances pétrolières, l'a bien compris. Elle offre de généreux incitatifs fiscaux pour l'achat de véhicules électriques grâce à ces redevances.

Cela en fait le meilleur pays au monde au regard du nombre de véhicules électriques sur ses routes. Bref, la Norvège a fait la démonstration qu'il est possible de faire une exploitation responsable de ses hydrocarbures.

Alors que le développement des ressources naturelles a historiquement fait l'objet de larges consensus, il semble aujourd'hui que la simple réflexion sur l'exploitation responsable de ces ressources suffise à inspirer le doute. La découverte de ressources d'énergie fossile dans le sous-sol québécois nous impose une redéfinition de notre façon de voir l'exploitation du potentiel énergétique de notre province.

Cet exercice, bien qu'exigeant, doit s'appuyer premièrement sur un cadre réglementaire prévisible et souple à l'intérieur duquel les entreprises et les promoteurs de projet puissent naviguer. Ainsi, nonobstant les modifications qui seront recommandées aux dispositions concernées dans ce projet de loi, nous sommes heureux de constater qu'une ouverture à l'exploitation de nos ressources s'y retrouve.

Deuxièmement, nous estimons que cet exercice doit aussi s'appuyer sur des données et des analyses sérieuses quant aux retombées économiques potentielles d'une telle exploitation. Or, il faut bien rappeler qu'à l'heure actuelle, il n'existe aucun organisme neutre et compétent voué à l'analyse du potentiel économique des divers projets d'exploitation des hydrocarbures. Alors que nombre de détracteurs se font entendre haut et fort, il importe de rééquilibrer le débat en permettant au Québécois d'avoir accès à de telles analyses objectives. Nous croyons que le gouvernement devrait donc saisir l'opportunité que représente ce projet de loi, afin d'y inclure des dispositions permettant de créer un tel organisme ainsi que d'y enchâsser certains principes liés à l'analyse de tels projets d'exploitation. En effet, si nous avons su au Québec faire de l'hydroélectricité une telle richesse collective et une fierté à l'échelle internationale, pourquoi ne serions-nous pas capables de reproduire une telle réussite dans l'exploitation responsable de nos hydrocarbures?

Recommandations

La FCEI recommande que le PDL 106 maintienne les dispositions introduisant la Loi sur les hydrocarbures et que les parlementaires étudient la pertinence d'y inclure des dispositions prévoyant :

- **la création d'un organisme neutre et compétent voué à l'analyse du potentiel économique des divers projets d'exploitation des hydrocarbures;**
- **pour chaque projet relatif à l'exploitation des hydrocarbures, une analyse des retombées économiques potentielles soit effectuée et prise en compte dans les décisions relatives à l'octroi des permis, licences, droits, etc. ;**
- **que la notion d'acceptabilité sociale soit précisée en y incluant une composante liée aux bénéfices économiques et aux retombées des projets sur les collectivités en plus d'accorder la priorité à l'intérêt collectif plutôt que de reposer strictement sur les intérêts individuels;**
- **qu'un processus clair, prévisible et rigoureux d'analyse des projets d'exploration et d'exploitation des ressources soit établi pour permettre aux parties prenantes (entreprises, collectivités et groupes d'intérêt) d'engager un dialogue ouvert et transparent, de concilier les intérêts en cause et de garantir aux promoteurs une prévisibilité et une stabilité d'investissement.**

Conclusion

C'est avec enthousiasme que nous accueillons les objectifs de ce projet de loi. C'est un fait bien connu que la réalité énergétique des PME revêt plusieurs facettes : différentes utilisations, différents types d'énergie, différentes factures, différents enjeux. Nous croyons donc que la mise en œuvre de la politique énergétique devrait être représentative de cet état de fait et nous croyons que le présent PDL représente un pas important dans cette direction.

Nous le savons tous, l'énergie la moins coûteuse et la plus propre restera toujours celle qui n'est pas consommée. C'est pourquoi nous sommes d'avis que certaines dispositions du projet de loi devraient être modifiées afin d'assurer une adéquation optimale entre les programmes et les mesures en matière d'innovation, de transition et d'efficacité énergétique. À cet effet, nous suggérons notamment :

- d'étendre la mission de Transition énergétique Québec à l'information et l'accompagnement des entreprises;
- de prévoir que le gouvernement nomme les membres de la Table des parties prenantes, sur recommandation notamment des représentants d'entreprise;
- que les mécanismes de reddition de compte prévus dans le PDL s'appliquent aux distributeurs d'énergie.
- etc.

Nous croyons également que ce projet de loi représente une opportunité intéressante de revoir certains aspects de la gouvernance de la Régie de l'énergie, comme ceux relatifs à la nomination des régisseurs.

Enfin, la FCEI souhaite vivement que les parlementaires saisissent aussi cette opportunité pour permettre de corriger l'iniquité dont sont victimes depuis trop longtemps les PME en raison de l'interfinancement. Les PME sont le poumon de notre économie, nous ne pouvons passer à côté de cette occasion historique d'assurer une répartition plus équitable des coûts de l'énergie.