CAPERN - 055M
C.P. – P.L. 106
Politique
énergétique 2030

Conseil de l'industrie forestière du Québec

COMMENTAIRES DU CIFQ

CONCERNANT LE PROJET DE LOI 106 : LOI CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE 2030 ET MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

Déposé

19 août 2016

MISE EN CONTEXTE

L'industrie forestière est un pilier essentiel à l'économie du Québec. Premier secteur manufacturier en importance en termes d'emplois directs au Québec, l'industrie exporte pour 8,7 G$ de produits, soit 11,7 % des exportations totales de la province. Elle verse près de 3,5 milliards de dollars à près de 60 000 travailleurs et participe au maintien de 200 000 emplois de qualité et bien rémunérés. L'un des seuls secteurs d'activité présents dans toutes les régions du Québec, l'industrie forestière a réalisé plus de 15,8 milliards de dollars en chiffre d'affaires en 2015.

De plus, l'industrie forestière compte, parmi les secteurs industriels, les plus importants consommateurs d'énergie au Québec, utilisant pratiquement toutes les formes d'énergie disponibles : électricité, gaz naturel, mazout, propane, biomasse en plus de quantités importantes d'essence et de diésel pour le transport de ses produits et de ses opérations forestières.

Le Conseil de l'industrie forestière du Québec (CIFQ), à titre de porte-parole de cet important secteur industriel, se voit donc directement interpellé par les dispositions du Projet de loi n^{o} 106, et ce, à plusieurs égards. D'abord, en raison des impacts à la hausse de ses coûts énergétiques qu'entraîneront certaines dispositions du projet de loi si elles ne sont pas modifiées ou abandonnées. Mais, également, parce que le CIFQ agit à titre d'intervenant devant la Régie de l'énergie dans de nombreux dossiers et que ses membres sont de fervents usagers des différents programmes d'efficacité énergétique, tant des distributeurs d'énergie que du Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétiques (BEIE). Des programmes qui ont contribué significativement à la réduction de près de soixante-cinq pour cent des émissions de gaz à effet de serre du secteur papetier. De plus, l'industrie forestière propose des produits qui sont des solutions aux changements climatiques et à la transformation énergétique du Québec.

Les membres du CIFQ désirent donc faire connaître leur position sur le projet de loi même s'ils se montrent déçus du refus de la Commission de les entendre en audience.

CHAPITRE I : LOI SUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Dans le cadre des différentes consultations publiques ayant mené à la Politique énergétique 2030, le CIFQ s'était dit favorable à la mise en place d'un organisme pour remplacer la défunte Agence de l'efficacité énergétique, une initiative qui avait été saluée par nombre d'acteurs du secteur énergétique. C'est donc avec intérêt que nous avons accueilli cette orientation de la Politique.

De nombreux parallèles entre la loi sur la transition énergétique et celle ayant créé l'Agence de l'efficacité énergétique, considérée un modèle à suivre, peuvent être faits. D'ailleurs, selon nous, trois éléments essentiels doivent être mieux encadrés dans la Loi sur la transition énergétique : la présence des consommateurs dans la gouvernance de l'organisme, la mesure de la performance et le contrôle de l'efficience par le gouvernement, voire l'Assemblée nationale, et enfin, assurer, lors d'un processus transparent, l'examen des plans directeurs par des audiences publiques devant la Régie de l'énergie.

GOUVERNANCE

Les consommateurs d'énergie sont les premiers concernés par l'élaboration des plans directeurs puisque ce sont eux qui seront directement ciblés par les mesures proposées, mais surtout parce qu'ils devront en assumer la quasi-totalité des coûts. En effet, les actions mises en œuvre par Transition Énergétique Québec (TEQ) seront financées soit par la quote-part versée par les distributeurs et transférée aux usagers du réseau dans leurs tarifs d'énergie, soit par les coûts énergétiques supplémentaires liés au Système de plafonnement et d'échange des droits d'émissions de gaz à effet de serre (SPEDE), principal contributeur au Fonds vert.

La loi sur l'Agence de l'efficacité énergétique, à son article 22.6, prévoyait explicitement l'obligation de consulter les principaux acteurs, dont les représentants des différentes catégories d'usagers, et pas seulement un groupe de spécialistes nommés par un conseil d'administration, lui-même nommé par le gouvernement comme prévu pour TEQ.

> *« Art. 22.6 Pour l'élaboration du plan d'ensemble, l'Agence consulte les distributeurs d'énergie, les représentants du secteur des carburants et des combustibles, les représentants des utilisateurs d'énergie dans les secteurs résidentiels, commerciaux, institutionnels, industriels et du transport ainsi que les principaux groupes intéressés par la promotion de l'efficacité énergétique et des nouvelles technologies énergétiques. »*

Les membres du CIFQ recommandent que l'obligation de consulter les représentants des utilisateurs d'énergie lors de la préparation des plans directeurs soit explicitement inscrite dans la Loi sur Transition Énergétique Québec. De plus, ils demandent que des représentants des différents groupes de consommateurs soient présents sur le conseil d'administration de l'organisme.

MESURE DE LA PERFORMANCE ET DE L'EFFICIENCE

La présence de groupes de consommateurs sur le conseil d'administration contribuerait certainement à porter au sein de l'organisme les préoccupations concernant la performance et l'efficience des programmes. Ces préoccupations interpellent directement le gouvernement et même l'Assemblée nationale, car le Québec s'est engagé à réduire de 37,5 % ses émissions de gaz à effet de serre en 2030 et de plus de 80 % en 2050. Échouer dans cette transition n'est pas une option pour le Québec et pour l'environnement. Les articles 54 et 55 du projet de loi doivent exiger un suivi plus rigoureux des programmes et des plans directeurs. Le CIFQ recommande donc que la Régie de l'énergie fasse rapport régulièrement à l'Assemblée nationale de la performance des programmes de TEQ et de l'avancement de notre transition énergétique collective. Ainsi, il n'y aurait pas de surprises et les actions correctives pourraient être prises en temps opportun si les cibles intérimaires n'étaient pas atteintes et (ou) si l'organisme ne semblait pas en mesure d'atteindre efficacement ses objectifs.

AUDIENCES PUBLIQUES DEVANT LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Dans la foulée de la précédente recommandation, la tenue d'audiences publiques afin de procéder à l'étude des plans directeurs doit devenir une obligation de la Régie de l'énergie. Un rapport positif et consensuel de la part de la Table des parties prenantes n'est certes pas suffisant pour convaincre les consommateurs d'énergie que les plans directeurs et la livraison des programmes n'ont pas à être examinés dans le cadre d'un processus transparent garant d'un rapport neutre et objectif.

La loi sur l'Agence de l'efficacité énergétique exigeait d'ailleurs la tenue d'audiences publiques devant la Régie de l'énergie pour l'examen des plans directeurs et la livraison des programmes. Certains pourront argumenter qu'il s'agit d'une démarche trop lourde et coûteuse. Nous ne sommes pas de cet avis. Le processus rigoureux d'une audience publique permet un examen approfondi en toute transparence.

CHAPITRE II : GOUVERNANCE DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE ET RENOUVELLEMENT DE L'OFFRE AUX CONSOMMATEURS

MODIFICATION À L'ARTICLE 5 DE LA LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Le projet de loi prévoit la modification de l'article 5 de la Loi sur la Régie de l'énergie afin d'exiger de la Régie le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement. Les membres du CIFQ sont opposés à cette modification qui aura pour effet d'assujettir encore plus la Régie aux volontés gouvernementales qui pourraient aller à l'encontre du principe d'équité au plan individuel comme au plan collectif. En effet, certaines dispositions du présent projet de loi et de la Politique énergétique vont à l'encontre de ce principe.

Par ailleurs, la loi sur la Régie de l'énergie inclut déjà des mécanismes permettant au gouvernement de faire connaître à la Régie ses préoccupations au moyen de décrets ou de directives. Nul besoin d'en ajouter, d'autant plus que le caractère très général de cette disposition risque de susciter de nombreux débats d'interprétation et même de mettre en contradiction les différents mandats de la Régie.

Le gouvernement doit être soucieux de préserver la liberté de décision de la Régie de l'énergie dans l'exécution de son mandat premier, soit la réglementation des distributeurs d'énergie et du transporteur d'électricité. Nous sommes face à un organisme de réglementation qui relève de l'Assemblée nationale et qui doit, pour une part importante de son mandat, juger des affaires d'un monopole d'État.

MARGE EXCÉDENTAIRE DE CAPACITÉ DE TRANSPORT DU GAZ NATUREL

Le projet de loi 106 modifie quelques articles de la Loi sur la Régie de l'énergie afin d'assurer une marge excédentaire de transport de gaz naturel afin qu'un manque de capacité de transport ne vienne pas limiter le potentiel de développement économique du Québec. Les membres du CIFQ comprennent cette préoccupation et ils la partagent. Toutefois, ils proposent au gouvernement que les coûts de cette disposition soient à la charge du gouvernement plutôt que des usagers du réseau gazier.

D'abord, les modifications proposées vont entraîner un débat devant la Régie de l'énergie pour déterminer à quelles catégories de consommateurs les coûts de cette disposition doivent être attribués. Pourtant, les bénéfices potentiels de ce choix iront au gouvernement et à l'ensemble de la société québécoise. Qui plus est, par cette disposition, des entreprises verront leurs tarifs de gaz naturel augmenter et donc leur compétitivité diminuer. Par cette disposition, certaines entreprises

pourraient même se voir forcées de participer financièrement à l'implantation d'un compétiteur. Le CIFQ recommande que le gouvernement du Québec finance lui-même le coût net de cette disposition plutôt que de le transférer aux consommateurs actuels, lesquels n'en tireront aucun bénéfice.

MODIFICATION DE L'ARTICLE 113 DE LA LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Au cours des derniers mois, le gouvernement et la Régie de l'énergie ont fait connaître leurs préoccupations concernant les coûts de la réglementation. Les membres du CIFQ s'interrogent sur les motifs qui alimentent ces dernières. Il est vrai que le nombre de dossiers entendus par la Régie de l'énergie n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années, leur complexité également. La hausse du nombre de régisseurs prévue au présent projet de loi, ainsi que celle des effectifs de la Régie, en témoignent. Il est donc normal que les remboursements versés aux intervenants, puisque c'est exclusivement de cela qu'il s'agit dans les modifications proposées, soient aussi en hausse. De plus, selon nos informations, les coûts de la réglementation dans de nombreuses juridictions canadiennes et américaines sont nettement plus élevés qu'au Québec.

Qu'il n'y ait pas de méprise, les membres du CIFQ comme ceux des autres représentants de consommateurs sont préoccupés par cette question puisque ce sont eux qui doivent assumer la totalité des coûts de la réglementation dans leurs tarifs. Ils n'assument pas seulement les coûts des intervenants, mais également ceux des distributeurs, du transporteur d'électricité et des opérations de la Régie.

Ainsi, lorsque Transénergie ou encore Hydro-Québec Distribution se présente dans un dossier avec un bataillon d'avocats d'un grand cabinet pour défendre un dossier, sans aucune limitation de coûts ou obligation de leur divulgation, le tout payé par les consommateurs, nous demeurons perplexes quant aux motifs du gouvernement et à sa volonté de réduire les coûts de l'ensemble de la réglementation. Les changements apportés par le projet de loi 106 peuvent certainement être interprétés comme un moyen de museler les intervenants dans les dossiers réglementaires, particulièrement ceux qui concernent la société d'État.

Les membres du CIFQ considèrent que la Régie possède déjà tous les outils nécessaires pour bien encadrer et contrôler les dépenses des intervenants dans les différents dossiers sous sa juridiction. Les modifications que souhaite apporter le gouvernement sur cette question n'auront que peu d'effets sur les coûts de la réglementation des monopoles énergétiques dont la facture annuelle pour les consommateurs dépasse les 15 milliards de dollars. Toutefois, elles contraindront significativement les moyens de défense des consommateurs et l'égalité dans la représentation des groupes d'intérêts, voire même forceront l'abandon de certains. Enfin, ces changements ne sont certainement pas en faveur de l'intérêt public; le gouvernement devrait donc les abandonner.

CHAPITRE III : FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ÉLECTRIQUES D'UN PROJET DE TRANSPORT COLLECTIF

Les membres du CIFQ ne souhaitent pas prendre position quant à la possibilité qu'Hydro-Québec puisse accorder une aide financière pour défrayer le coût du matériel fixe nécessaire à l'électrification des services de transport collectif. Toutefois, ils sont farouchement opposés à en assumer les coûts dans leurs tarifs d'électricité, une orientation gouvernementale qui n'a pas sa raison d'être selon eux.

En effet, il appartient aux services de transport collectifs et à leurs usagers d'assumer ces coûts. Par ailleurs, ces sociétés sont déjà largement subventionnées pour réaliser l'électrification des transports. Les deux tiers des sommes recueillies par le Fonds vert sont versés aux fonds des transports qui subventionnent ces initiatives.

Les contributions de l'industrie forestière au Fonds vert dépassent les 20 millions de dollars par année et un faible pourcentage de cet argent est retourné aux entreprises dans des programmes qui leur permettent de réduire leurs émissions de GES. Donc, d'ajouter une taxe supplémentaire à la consommation d'électricité n'est pas acceptable pour les consommateurs industriels d'électricité, d'autant plus que le gouvernement se dit préoccupé par la compétitivité des tarifs des grands consommateurs industriels dans sa Politique énergétique.

Pour les membres du CIFQ, les modifications aux articles 21 et 22 de la Loi sur la Régie de l'énergie doivent être retirées du projet de loi.