

Projet de loi n° 69 : plus de cohérence en consommation, tarification et gouvernance pour soutenir la transition énergétique

*Mémoire présenté à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des
ressources naturelles dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur
le projet de loi n° 69, Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et
modifiant diverses dispositions législatives*

Pierre-Olivier Pineau, Johanne Whitmore et Sylvain Audette

6 août 2024

*HEC Montréal | Chaire de gestion du secteur de l'énergie
3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine
Montréal (Québec) H3T 2A7 Canada
energie.hec.ca*

Sommaire

Le pl 69 contient plusieurs avancées très positives, et nous félicitons le gouvernement pour ces éléments :

- Mettre en place un plan de gestion intégré des ressources énergétiques (PGIRE);
- Réviser les tarifs tous les 3 ans (plutôt qu'aux 5 ans);
- Demander à Hydro-Québec de mettre en place un tarif pour réduire les pointes résidentielles;
- Ajouter la transition énergétique aux missions de la Régie de l'énergie et d'Hydro-Québec.

Pour réussir la transition énergétique, il faut cependant d'abord moins et mieux consommer toutes les formes d'énergie, même l'électricité. Le pl 69 doit donc veiller à ce que l'accroissement de la part des énergies renouvelables se réalise à l'intérieur d'objectifs visant la diminution de la consommation d'énergie du Québec. En ce sens, le pl 69 fait une part trop grande à la production d'énergie, et ne met pas assez d'emphasis sur la réduction de la consommation et l'efficacité énergétique. Nous mettons donc de l'avant deux recommandations pour permettre d'atteindre un équilibre entre l'offre et la demande :

Recommandation 1 : Responsabiliser les consommateurs pour leur consommation, notamment à travers un meilleur signal de prix via les tarifs aux catégories de consommateurs.

Recommandation 2 : Mettre sur le même pied d'égalité que la production énergétique la gestion et la réduction de la consommation dans les stratégies d'approvisionnement

Pour la tarification, au-delà des révisions tarifaires menées tous les 3 ans et d'un tarif incitatif à réduire les pointes, il est nécessaire d'envoyer un signal de prix clair et cohérent avec les coûts de services. L'interfinancement doit progressivement cesser et le coût marginal de production être transmis à tous les consommateurs. Il faut aussi prévoir des programmes d'aide ciblés, et non pas protéger toute une catégorie de consommateurs, comme le pl 69 le propose pour les clients domestiques avec le Fonds d'aide à la clientèle domestique.

Recommandation 3 : Aller vers la transparence des coûts dans les tarifs d'électricité.

Recommandation 4 : Aider ceux qui en ont besoin à gérer le bon signal du prix de l'énergie

Au niveau de la gouvernance, il faut donner plus d'indépendance à ceux qui en sont responsables pour les libérer des cycles électoraux qui biaisent et ralentissent le rythme de la décarbonation.

Recommandation 5 : Renforcer la gouvernance – indépendance, transparence et suivi (Hydro-Québec et Régie de l'énergie).

Recommandation 6 : Tenir des consultations périodiques sur l'état des lieux et les besoins en matière de réglementation sur la performance de la consommation et productivité énergétiques de l'économie

Recommandation 7 : Gouvernance du PGIRE : un organisme indépendant devrait avoir la charge de l'élaborer et de faire le suivi, avec une participation des parties prenantes

Recommandation 8 : Le PGIRE doit veiller à ce que l'accroissement de la part des énergies renouvelables se réalise à l'intérieur d'objectifs visant la diminution de la consommation totale d'énergie du Québec

Recommandation 9 : Séquence initiale de déploiement du PGIRE

Une série de commentaires et recommandations spécifiques sont aussi offerts pour changer le texte du pl 69 dans le sens des recommandations proposées.

Table des matières

Sommaire	1
Introduction.....	3
1. Commentaires généraux	4
Axe 1. Équilibre de l'offre et de la demande	4
Axe 2. Tarification	7
Axe 3. Gouvernance.....	8
2. Commentaires spécifiques au texte du Projet de loi 69.....	10
1. Cohérence.....	10
1.1 Clarification des responsabilités [p.7-8, Chapitre I].	10
1.2 Gouvernance de la transition énergétique et sa contribution à l'atteinte des objectifs du plan pour une économie verte.....	11
2. Transparence et indépendance	12
ANNEXE 1 Dispositions pour l'élaboration du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques dans la Loi sur Transition énergétique Québec (abrogée en 2020)	14

Introduction

Le 6 juin 2024, le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE) a déposé le *Projet de Loi 69 assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives* (PL69)¹. Avec cette pièce législative, le gouvernement souhaite « adapter l'encadrement du secteur de l'énergie en vue, notamment, d'atteindre les objectifs du gouvernement en matière de transition énergétique et de décarbonation de l'économie » par « diverses modifications législatives » principalement liées à « l'accélération des projets énergétiques; la gouvernance du secteur énergétique; le processus de fixation des tarifs d'électricité et de gaz naturel; et la gestion de l'offre et de la demande en énergie ». La loi propose également de confier de nouvelles fonctions au ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie.

Plusieurs experts, dont ceux de la Chaire de gestion du secteur de l'énergie de HEC Montréal (la Chaire), sont d'avis qu'une réforme de la réglementation du secteur de l'énergie est nécessaire². Celle annoncée par le PL69 offre des améliorations par rapport à la situation actuelle, notamment avec la préparation d'un Plan de gestion intégré des ressources énergétiques (PGIRE) et l'ajout de la transition énergétique dans les rôles de la Régie de l'énergie et d'Hydro-Québec. Cependant, le projet de loi ne propose pas autant de mesures pour la gestion de la consommation énergétique par rapport à ce qui est mis en place pour la production d'énergie. De même, il y a des lacunes à propos des mécanismes qui assureraient une plus grande indépendance et transparence du suivi de la gouvernance énergétique dans le contexte de la décarbonation.

Ce mémoire s'inscrit dans la lignée de celui que la Chaire a présenté au ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie le 26 juillet 2023³. Globalement, si le projet de loi 69 a le potentiel d'améliorer la gestion des ressources énergétiques dans une perspective de décarbonation, il n'en offre cependant pas la garantie en raison du manque de précision. Confier toujours plus de pouvoir décisionnel au ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie peut s'avérer contreproductif lorsque l'on vise des changements profonds qui doivent se poursuivre au-delà des cycles électoraux.

Le présent mémoire met de l'avant des recommandations pour atténuer ces risques et assurer que la réforme mène à des « changements structurels pour accélérer cette transition », comme recommandé par le Comité consultatif sur les changements climatiques dans son sixième avis publié le 9 juillet 2024⁴.

¹ MEIE, 2024. *Projet de loi 69 Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives*, 6 juin 2024, www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-69-43-1.html

² Par exemple, voir Whitmore, J., Pineau, P.-O., Audette, S., 2021. *Réglementation de l'énergie au Québec : quelles options pour accélérer la transition énergétique et la décarbonation ?*, Synthèse d'un atelier tenu les 10, 11 et 12 mars 2021, préparé pour MERN par la Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2021/09/RAPPORT_AtelierRE_web.pdf

³ Pineau, P.-O., Whitmore, J., Audette, S. 2023. *Réaliser la transition énergétique sur de nouvelles bases pour le secteur de l'électricité québécois*, Mémoire présenté au MEIE dans le cadre des consultations sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec, 26 juillet 2023, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, <https://energie.hec.ca/hecmemoire-reglementation-energie-quebec/>

⁴ Comité sur les changements climatiques, 2024. *Sixième avis du Comité consultatif sur les changements climatiques – Un appel à la transformation profonde du Québec en réponse à l'urgence climatique*, www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/sixieme-avis-comite-consultatif-changements-climatiques-57235

1. Commentaires généraux

Axe 1. Équilibre de l'offre et de la demande

Le pl 69 fait un pas en avant dans l'atteinte d'un futur équilibre entre l'offre et la demande avec la mise en place d'un plan de gestion intégré des ressources énergétiques (PGIRE). Dans un contexte de renouvellement du système énergétique pour atteindre la carboneutralité, une vision plus claire des changements à effectuer, tant au niveau de l'offre (production d'énergie) que de la demande (consommation d'énergie) est en effet non seulement souhaitable, mais essentiel pour mettre le Québec sur bonne trajectoire. Le PGIRE a le potentiel de permettre à une telle vision d'être déployée, mais aussi de servir d'outil pédagogique pour faire comprendre choix et arbitrages à réaliser par rapport au statu quo.

Le pl 69 fait le choix de renforcer le rôle d'Hydro-Québec dans la satisfaction des « besoins » en électricité du marché québécois, notamment à travers l'article 45 (page 24) :

Le distributeur d'électricité doit assurer par tout moyen les approvisionnements requis pour la satisfaction des besoins en électricité des marchés québécois excédant l'électricité patrimoniale.

Dans un contexte où les consommateurs québécois sont déjà de très grands consommateurs d'électricité, où il existe une réticence à payer davantage pour l'électricité et où des opportunités de gestion et de consommation plus efficace de l'énergie sont présentes, il est contre-productif de renforcer le rôle d'Hydro-Québec dans la fourniture d'électricité « par tout moyen ».

Recommandation 1 : Responsabiliser les consommateurs pour leur consommation. Au-delà d'un certain seuil de consommation électrique, les consommateurs devraient être davantage responsables de l'approvisionnement en électricité et le fardeau du développement ne devrait pas reposer sur le distributeur public.

Le pl 69 est très axé sur l'offre et la production d'énergie. Ainsi, plusieurs articles sont dédiés à une offre en énergie plus abondante. Voici quelques exemples d'une telle orientation :

Article 4 (page 7). Pour l'accomplissement de sa mission en matière d'énergie, le ministre est responsable : 1° de soutenir, de stimuler et de promouvoir la production d'énergie ainsi que le développement de nouvelles filières énergétiques. [...] 5° de favoriser le développement des activités d'Hydro-Québec.

Article 4 (page 8). Le ministre établit, aux 6 ans, un plan de gestion intégrée des ressources énergétiques sur une période de 25 ans visant à favoriser le développement énergétique du Québec.

Article 111 (page 42). [Hydro-Québec] doit notamment disposer des approvisionnements en électricité requis pour atteindre la cible des approvisionnements établie par le plan de gestion intégrée des ressources énergétiques [...] et favoriser une saine gestion de la consommation d'énergie

Les approvisionnements en énergie sont ainsi bien davantage mis de l'avant, plutôt que la gestion et la réduction de la consommation d'énergie. Cette responsabilisation accrue doit passer d'abord par un meilleur signal de coûts dans les tarifs.

Recommandation 2 : Mettre sur le même pied d'égalité que la production énergétique, la gestion et la réduction de la consommation. Autant le ministère que les distributeurs d'énergie devraient avoir des objectifs, des suivis et responsabilités explicites et convergentes en gestion et réduction de la consommation. Cela devrait être favorisé notamment par des mises à jour régulières des études technico-économiques sur l'efficacité énergétique, l'introduction de processus d'évaluation et d'actualisation périodique permettant le resserrement progressif et prévisible de réglementations sur l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments et des équipements, des programmes de

soutien et une tarification plus incitative. Concrètement, des projets de gestion de la pointe ou de réduction de la consommation devraient pouvoir concurrencer des projets de production, de manière plus facile, et moins contraignante que ce que le PL69 et l'ancien cadre le supposait dans les plans d'approvisionnement des distributeurs.

Encadré 1. Équilibre offre-demande en contexte de transition énergétique

À titre d'exemple, la stratégie de transition énergétique du canton de Vaud en Suisse illustre bien le besoin de développer de la production renouvelable tout en visant à maîtriser la consommation globale d'énergie. Les deux sont indissociables. Leur vision repose sur une approche systémique selon laquelle « **une unité supplémentaire d'énergie évitée est à privilégier à une unité à produire en plus, même si elle est renouvelable**. Les émissions de GES globales pourront ainsi être minimisées » (voir le graphique 1, ci-dessous).

La stratégie repose sur trois axes stratégiques sectoriels selon la hiérarchie suivante (voir le graphique 2) :

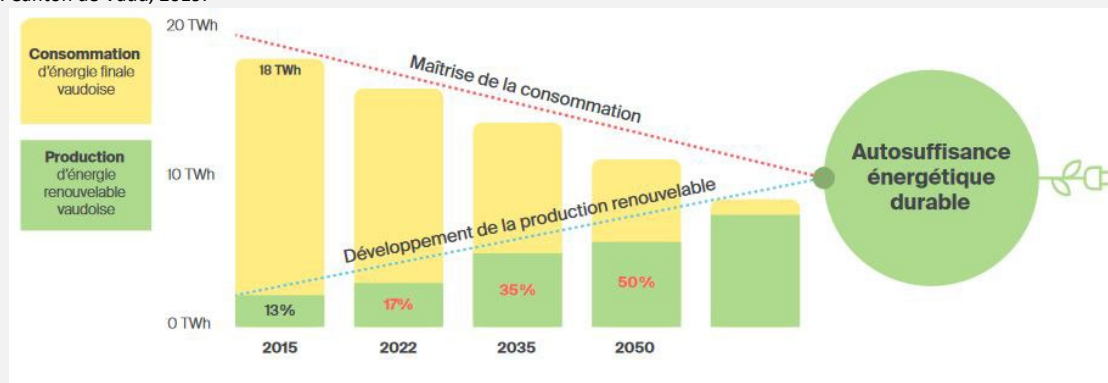
- 1) **Diminuer la consommation totale d'énergie**, en particulier fossile, pour réduire les émissions de GES, et limiter la consommation d'électricité en augmentant l'efficacité énergétique;
- 2) **Accroître fortement la part des énergies renouvelables** dans la consommation énergétique totale;
- 3) **Assurer la sécurité d'approvisionnement par la transformation et la modernisation des réseaux électriques**, notamment des systèmes de stockage d'électricité afin d'éviter les ruptures surtout en hiver.

La vision reconnaît également que les économies d'énergie doivent provenir de deux axes complémentaires : « d'une part, de **l'efficacité énergétique**, via les investissements dans la transition énergétique, y compris les progrès technologiques et industriels. D'autre part, de la **sobriété énergétique**, qui vise à réduire le gaspillage et à diminuer les besoins de consommation, sans nuire à la qualité de vie ». Pour y parvenir, une transition vers une **économie circulaire** est favorisée sous toutes ses formes (écoconception, écologie industrielle, économie de la fonctionnalité, économie collaborative, etc.).

Comme la croissance démographique et les nouvelles industries vont générer une augmentation de la demande en énergie, il est indispensable de travailler à la fois sur l'efficienne des bâtiments, des installations industrielles (ex., ISO 50001), de la mobilité et sur l'adaptation des comportements pour avoir une chance de réaliser les objectifs de la transition énergétique.

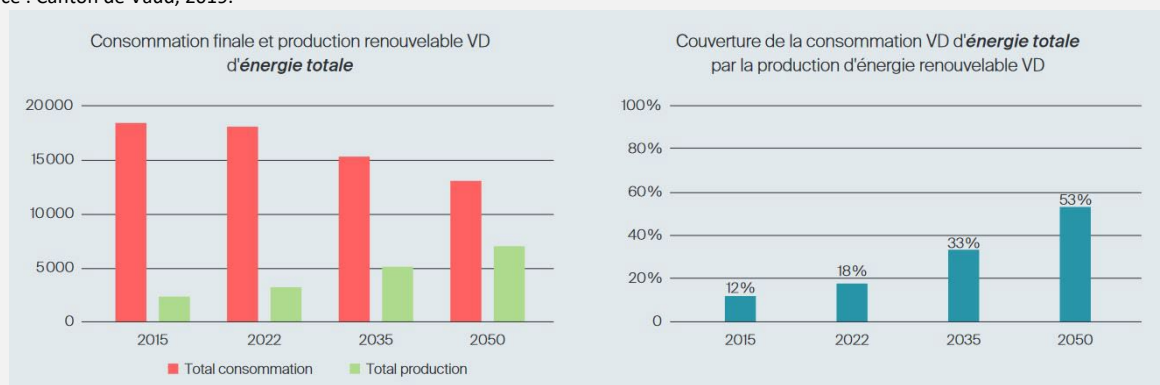
Graphique 1. Vision énergétique à long terme du Canton de Vaud, Suisse

Source : Canton de Vaud, 2019.



Graphique 2. Évolution de la consommation finale d'énergie totale et de la production d'énergie renouvelable vaudoise (en GWh/an) et rapport entre les deux (en %)

Source : Canton de Vaud, 2019.



Source : Canton de Vaud, 2019. *Conception cantonale de l'énergie - Adoptée par le Conseil d'Etat le 19 juin 2019*, Département du territoire et de l'environnement (DTE), Direction générale de l'environnement (DGE), Direction de l'énergie (DIREN), https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/environnement/energie/fichiers_pdf/CoCEn_Pub_complete_20190816.pdf

Axe 2. Tarification

Le pl 69 s'assure (article 27 page 15) que la Régie de l'énergie effectue une révision tarifaire aux trois ans. C'est un compromis qui est souhaitable, par rapport à une révision tarifaire annuelle (trop fréquente, comme c'était le cas jusqu'en 2019-2020, avant l'application la loi 34) ou aux cinq ans (trop peu fréquente, comme c'est le cas depuis l'application de la loi 34). La tarification favorisant la diminution de la consommation d'électricité en période de pointe est aussi mise de l'avant (article 130 page 48). Ces deux éléments sont d'excellentes choses, bien qu'ils restent très généraux et que c'est dans leur application que se trouvera les gains pour la société québécoise. Cette application reste encore complètement à réaliser.

Le pl 69 cause cependant des dommages supplémentaires à la transparence des coûts de service pour les consommateurs résidentiels. Ces consommateurs sont la catégorie de clients la plus importante pour Hydro-Québec, avec des ventes de 68,2 TWh en 2023, contre 55,1 TWh pour les grands clients industriels et 47,6 TWh pour le secteur « Commercial, institutionnel et petits industriels »⁵. Les clients résidentiels ont aussi les plus grands besoins en puissance : plus de 16 000 MW pour le chauffage (espaces et eau) et plus de 10 000 MW pour les autres usages (usages partagés avec le secteur commercial), contre un total entre 8 000 et 9 000 MW pour le secteur industriel⁶. Les clients résidentiels n'assument cependant pas l'entièreté de leur coût de service, avec un interfinancement à leur avantage qui leur permet de n'assumer qu'environ 85 % des coûts encourus par Hydro-Québec pour les servir.

Les dommages supplémentaires à la transparence des coûts et au principe d'utilisateur-payeur sont créés par le nouveau Fonds d'aide à la clientèle domestique d'Hydro-Québec. Ce fonds vise à limiter l'impact de la hausse des tarifs de distribution d'électricité d'Hydro-Québec pour la clientèle domestique (article 75, page 33). Non seulement les enjeux liés à l'interfinancement ne sont pas réglés, mais ils vont s'accroître en créant des tarifs résidentiels artificiellement bas qui seront financés par de la dette ou des impôts supplémentaires.

Les nouveaux approvisionnements d'Hydro-Québec vont coûter plus cher que les approvisionnements historiques (bloc patrimonial et post-patrimonial). Le plan stratégique 2022-2026 d'Hydro-Québec indique clairement cette hausse des coûts, au-delà de 11 ¢/kWh. Le coût marginal de production et de livraison de l'énergie doit servir de base pour établir le prix de l'électricité. Ce prix devrait donc se situer à ce niveau, pour notamment permettre de financer les investissements nécessaires et refléter adéquatement la valeur du service électrique aux usagers.

Recommandation 3 : Aller vers la transparence des coûts dans les tarifs d'électricité. Le gouvernement du Québec devrait avoir le courage de faire payer à toutes les catégories de consommateurs le coût de leur consommation, à travers des tarifs qui reflètent la réalité des coûts. Il faut non seulement mettre progressivement fin à l'interfinancement, mais ajuster les tarifs pour qu'ils reflètent le coût *marginal* d'approvisionnement en électricité. L'introduction d'un coût de la puissance (par kW) pour les clients résidentiels de moins de 50 kW est aussi nécessaire.

Recommandation 4 : Aider ceux qui en ont besoin. Le Fonds d'aide à la clientèle domestique d'Hydro-Québec devrait être dédié uniquement à une clientèle qui a un niveau de vie nécessitant une assistance sociale, et non pas être un fonds d'aide universel à la clientèle domestique. Le gouvernement devrait ainsi offrir des options aux locataires pour gérer les hausses des tarifs lorsqu'ils assument les frais d'électricité et/ou de gaz naturel.

⁵ Hydro-Québec, 2024. *Rapport annuel 2023 – Renseignements généraux*, Renseignements fournis en vertu de l'article 75.1 pour l'année 2023, HQD-2, document 1. https://www.regie-energie.qc.ca/fr/participants/dossiers/R-9001-2023/doc/R-9001-2023-B-0003-RapAnnuel-Pieces-2024_05_22.pdf

⁶ Hydro-Québec, 2022. *Plan d'approvisionnement 2023-2032 - prévision de la demande de complément d'information*, R-4210-2022 HQD-2, document 2. https://www.regie-energie.qc.ca/fr/participants/dossiers/R-4210-2022/doc/R-4210-2022-B-0009-Demande-Piece-2022_11_01.pdf

Axe 3. Gouvernance

Le pl 69 donne à la Régie de l'énergie et à Hydro-Québec des missions beaucoup plus explicitement liées à la transition énergétique et à la décarbonation. Ainsi, l'article 13 (page 11) du pl 69 indique que la Régie doit notamment favoriser « la transition énergétique ordonnée et au moindre coût ». Quant à Hydro-Québec, l'article 111 (page 42) indique qu'elle doit notamment « contribuer à la transition énergétique ». La Régie de l'énergie se voit aussi donner la mission d'« informer les consommateurs » (article 13, page 11).

Ces deux ajouts aux missions de la Régie de l'énergie et d'Hydro-Québec sont d'excellentes choses, permettant à ces organisations de mieux justifier leurs actions en faveur de la transition énergétique.

Le pl 69 contient cependant un certain recul en matière de gouvernance, à travers la diminution de la taille du conseil d'administration d'Hydro-Québec. L'article 109 (page 41) fait passer le nombre de membres du conseil d'administration de 17 à seulement « 9 à 13 membres ». La Régie de l'énergie pourrait aussi être affaiblie par la diminution possible du nombre de régisseurs. L'article 14 (page 11) indique ainsi que la Régie n'aura qu'au « plus 12 régisseurs », alors qu'auparavant elle devait en avoir 12.

Ces deux diminutions potentielles vont retirer des ressources et regards indépendants sur les dossiers soumis à la Régie et les activités d'Hydro-Québec. Alors même qu'Hydro-Québec se dirige vers une croissance de ses activités, retirer des régisseurs pourrait impliquer une perte d'expertise à la Régie de l'énergie qui nuira à sa capacité à rendre des décisions solides et éclairées. De même, le retrait de membres du conseil d'administration d'Hydro-Québec va rendre cette société encore plus sujette à une gestion non pas guidée par sa mission, mais par des intérêts spécifiques de ses dirigeants ou de son propriétaire, le gouvernement. Le conseil d'administration est une instance de gouvernance qui doit s'assurer de la saine de gestion des organisations, dans le respect de leur mission. Toute diminution des capacités de cette instance de gestion crée un risque plus grand de détournement de la mission.

Recommandation 5 : Renforcer la gouvernance – indépendance, transparence et suivi.

Le gouvernement devrait s'assurer de maintenir l'expertise de la Régie à travers le nombre de régisseurs étant donné les responsabilités accrues de la Régie, notamment en matière d'approbation de projets et d'information. De manière similaire, le conseil d'administration d'Hydro-Québec devrait gagner en puissance et en autonomie, de manière à rendre l'état, propriétaire d'Hydro-Québec, plus distant de ses activités.

Recommandation 6 : Tenir des consultations périodiques sur l'état des lieux et les besoins en matière de réglementation sur la performance de la consommation et productivité énergétiques de l'économie.

Pour y parvenir, le gouvernement pourrait prévoir dans le pl 69 un cycle obligatoire de révision et de consultation dans les processus réglementaires en matière de performance énergétique dans les différents secteurs (ex., transport, bâtiments, industrie, équipement) et adopter une feuille de route avec une vision à long terme des réformes à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la transition énergétique. Ce processus devrait être harmonisé avec le processus du PGIRE.

Gouvernance du PGIRE

La gouvernance du PGIRE, qui est la principale avancée du pl 69, devrait être mieux définie et protégée de possible interférence politique, comme ceux liés aux cycles électoraux. Ces interférences sont souvent improductives puisque les besoins analysés sont sur des horizons de 10 ou 15 ans, dans le cas du PGIRE. L'article 4 (pages 7-9) indique qu'un tel plan doit être établi par le ministre, en s'adjoignant Hydro-Québec et les distributeurs de gaz. Cet article indique aussi que le « ministre modifie le plan notamment s'il juge que des changements dans la situation et dans les besoins énergétiques au Québec ou qu'une révision des orientations, objectifs et cibles visés à l'article 14.2 le requièrent ».

La mise en place d'un PGIRE a fait l'objet de consensus auprès de nombreux acteurs – privés, communautaires, universitaires. Pour maintenir cette acceptabilité, le pl 69 devra introduire dans son texte

des mécanismes qui assurent un processus de participation plus inclusif, indépendant et transparent pour l'élaboration du PGIRE, de même que son suivi (ex., Plan de mise en œuvre, indicateurs de suivi, tableau de bord, reddition de compte; comme pour le Plan pour une économie verte 2030).

Non seulement le pl 69 est très flou sur les mécanismes d'élaboration du PGIRE, mais très peu est dit sur sa mise en œuvre : le ministre en est « responsable ». Une gouvernance robuste de l'élaboration du PGIRE, de sa mise en œuvre et des résultats s'y rapportant impliquerait des responsabilités mieux détaillées, par des organismes indépendants et ayant les moyens d'agir ou, minimalement, de rendre compte régulièrement des résultats obtenus.

Le pl 69 est également flou sur les éléments clés du contenu du PGIRE. Pour corriger cette lacune, le pl 69 pourrait introduire à l'article 14.3 des dispositions sur le contenu qui s'inspirent de celles stipulées dans les articles 8 à 7 de la Loi sur Transition énergétique Québec⁷ pour l'élaboration du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques (voir Annexe 1). Par exemple :

- Un état de la situation énergétique au Québec et de la progression de sa transition relativement à l'atteinte des cibles
- Résumé des programmes et les mesures des MO et des distributeurs, incluant les objectifs poursuivis par ceux-ci, le financement, la clientèle visée, le seuil et le type de contribution de ainsi que leur impact sur les émissions de GES;
- Les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats du PGIRE
- Une synthèse des scénarios pour définir les trajectoires (résultats, sensibilité, données et hypothèses)

Recommandation 7 : Gouvernance du PGIRE. Un organisme (p. ex. la Régie de l'énergie ou un nouvel organisme indépendant) devrait avoir la charge d'élaborer le plan de gestion intégré des ressources énergétiques, avec une participation large des acteurs de l'industrie, incluant les groupes représentant les consommateurs et les enjeux environnementaux. Cet organisme devrait aussi publier annuellement un suivi des progrès de la mise en œuvre du PGIRE et avoir le pouvoir d'interpeller les acteurs freinant ce progrès.

Recommandation 8 : Le PGIRE doit veiller à ce que l'accroissement de la part des énergies renouvelables se réalise à l'intérieur d'objectifs visant la diminution de la consommation totale d'énergie du Québec. Dans les leviers d'action, le pl 69 devrait mettre de l'avant la possibilité de revoir la régulation, la fiscalité, l'aménagement du territoire, la formation, le benchmarking, afin d'aller au-delà d'une approche gouvernementale qui repose principalement sur des aides financières. Les objectifs doivent s'inscrire dans un cadre clair de publication de données, d'indicateurs et de reddition de compte.

Recommandation 9 : Séquence initiale de déploiement du PGIRE. Pour s'assurer d'une mise en œuvre rapide, la séquence suivante est proposée :

- PGIRE déposé à la Régie en avril 2026 par le MEIE avec recommandation d'une trajectoire vers 2050.
- Audiences publiques devant la Régie afin de mieux comprendre les intrants et hypothèses avec les intervenants intéressés automne 2026.
- La Régie va ensuite émettre un « Avis » au ministre nommé par le gouvernement en place en novembre 2026 sur les options de trajectoires présentées.
- Le ministre peut accepter la recommandation d'origine du MEIE ou celle de l'avis final de la Régie au plus tard en avril 2027.

⁷ <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/lc/T-11.02.pdf>

2. Commentaires spécifiques au texte du Projet de loi 69

2.1 Cohérence

2.1.1 Clarification des responsabilités [p.7-8, Chapitre I].

Le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (le ministre) devient nommément responsable du développement des filières énergétiques et il en assure la gouvernance intégrée dans une perspective de transition énergétique et de développement économique. Or, dans les nouvelles fonctions proposées, il y a très peu de référence à la maîtrise de l'énergie. Étant donné son importance pour la réussite de transition énergétique et de la décarbonation de l'économie, des références devraient apparaître explicitement dans les fonctions du ministre pour assurer une cohérence avec les autres politiques existantes liées directement à la transition énergétique.

Propositions d'ajout dans le pl 69 (en *italique*) :

- P.7 : « Il a aussi pour mission, en matière d'énergie, d'assurer une gestion responsable, efficace et intégrée des ressources énergétiques dans une perspective de transition énergétique et de développement économique. ».
- P.7 : « 1° de soutenir, de stimuler et de promouvoir la production d'énergie ainsi que le développement des filières de la gestion énergétique et des nouvelles énergies ~~de nouvelles filières énergétiques~~ ;
- P.8 : de veiller à la qualité et l'efficacité globale des produits énergétiques.
- P.8 [ajout d'un nouveau point] : « 7° de veiller à ce que l'accroissement de la part des énergies renouvelables se réalise à l'intérieur d'une amélioration de la consommation globale d'énergie.
- P. 8 : « 14.2. Le ministre établit, aux 6 ans, un plan de gestion intégrée des ressources énergétiques sur une période de 25 ans visant à favoriser le développement énergétique et la consommation efficace de l'énergie du Québec dans une perspective de transition énergétique et d'atteinte des cibles climatiques.
- P.8 : « Le plan peut porter sur toutes les sources d'énergie consommées au Québec et il contient notamment un état ~~de la situation et des lieux de la consommation~~ et des besoins énergétiques au Québec. Il établit des orientations à respecter et des objectifs et cibles à atteindre en matière d'énergie et d'efficacité énergétique et notamment, pour les marchés de l'électricité et du gaz naturel, des orientations, objectifs et cibles quant aux approvisionnements, à la consommation, au développement des infrastructures énergétiques et à l'innovation. »
- P.8 : « Le plan précise la cible des approvisionnements et d'amélioration de la consommation en électricité aux fins de la satisfaction des besoins en cette matière des marchés québécois par Hydro-Québec au terme d'un horizon qu'il indique.

Dans la même optique que pour les fonctions du ministre, les références à l'efficacité et les cibles climatiques devraient apparaître explicitement dans l'article 5 de la Loi sur la Régie de l'énergie pour assurer une cohérence.

Propositions d'ajout à l'article 13 du pl 69 (en *italique*) :

- P.11 : « Dans l'exercice de ses fonctions et pouvoirs, la Régie doit favoriser la satisfaction des besoins énergétiques, une transition énergétique ordonnée, efficace et au moindre coût, l'innovation ainsi que la maximisation des bénéfices économiques, sociaux et environnementaux de l'énergie pour les Québécois dans le respect des orientations et en vue de l'atteinte des objectifs et cibles établis par le plan de gestion intégrée des ressources énergétiques visé à l'article 14.2 de la Loi sur le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (chapitre M-14.1) et dans le respect des autres politiques énergétiques et l'atteinte des cibles climatiques du gouvernement. ».

2.1.2 Gouvernance de la transition énergétique et sa contribution à l'atteinte des objectifs du plan pour une économie verte

Environ 70 % des émissions de GES au Québec proviennent de sources énergétiques. Le PL69 (p.9) stipule que « le ministre est responsable de la mise en œuvre du plan [PGIRE] », et que la « mise en œuvre de la politique-cadre sur les changements climatiques [le Plan pour une économie verte 2030] tient compte du plan ». Ce passage laisse présager que le PEV relèverait du PGIRE, ce qui entrerait en conflit de gouvernance avec la *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*⁸, qui indique que :

- « Le ministre [de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques, la Faune et les Parcs] **est d'office le conseiller du gouvernement sur toute question qui concerne la lutte contre les changements climatiques et il en assure la gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale** »
- « Le ministre s'assure du respect des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixées par le gouvernement en vertu de l'article 46.4 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2). **Il assure la cohérence et la coordination des politiques, des plans d'action, des programmes, des processus de concertation et des autres mesures du gouvernement, des ministères et des organismes publics qui concernent la lutte contre les changements climatiques et est associé à leur élaboration.** »
- « **Le ministre doit être consulté lors de l'élaboration des mesures qui pourraient avoir un impact significatif en matière de lutte contre les changements climatiques.** Il donne aux autres ministres et aux organismes publics tout avis qu'il estime opportun pour favoriser la lutte contre les changements climatiques et diminuer les risques climatiques et leur recommande tout ajustement nécessaire à ces fins. »

Coordination entre les ministères de l'Environnement et de l'Énergie [Section 14.2, 14.3 et 14.4. p.8-9].

Pour assurer une meilleure cohérence entre ces deux ministères et rendre plus efficace la gouvernance climatique, le pl 69 devrait clarifier de quelle façon la coordination de l'ensemble des programmes et mesures en matière de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques, actuellement dans le Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques – mise à niveau 2026⁹ « a été intégré au Plan de mise en œuvre 2024-2029 du Plan pour une économie verte 2030¹⁰ », mais puisqu'il porte sur l'énergie doit-il se subordonner au PGIRE, ou est-ce le PGIRE qui doit s'y subordonner ? De quelle façon le PGIRE doit-il être subordonné à la Politique-cadre sur la lutte contre les changements climatiques (PEV) puisque le ministre de l'Environnement « assure la cohérence et la coordination des politiques, des plans d'action, des programmes, des processus de concertation et des autres mesures du gouvernement, des ministères et des organismes publics qui concernent la lutte contre les changements climatiques et est associé à leur élaboration ».

- **Cibles.** Le Plan directeur a actuellement des cibles (voir l'encadré 1, ci-dessous). Pour clarifier, le PGIRE devrait donc explicitement y faire référence.
 - Le pl 69 devrait également préciser comment le PGIRE s'arrimera avec les objectifs énergétiques dans la *Feuille de route gouvernementale en économie circulaire 2024-2028* (objectif 19-22, p.32-36)¹¹ et les cibles de la *Politique de mobilité durable 2030*¹² piloté par le MTMD.

⁸ www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/LoisAnnuelles/fr/2020/2020C19F.PDF

⁹ Gouvernement du Québec, 2022. <https://transitionenergetique.gouv.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/plan-directeur/MERN-Mise-niveau-2026-plan-directeur-transition-energetique.pdf>

¹⁰ <https://transitionenergetique.gouv.qc.ca/plan-directeur-en-transition-energetique>

¹¹ https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/developpement-durable/strategie-gouvernementale/feuille-route-economie-circulaire_01.pdf

¹² MTMD, 2028. https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role_ministere/Pages/politique-mobilite-durable.aspx

Encadré 1. Cibles énergétiques 2030 du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques – mise à niveau 2026

- Améliorer de 15 % l'efficacité avec laquelle l'énergie est utilisée
- Réduire de 40 % la quantité de produits pétroliers consommés au Québec
- Augmenter de 25 % la production totale d'énergies renouvelables
- Augmenter de 50 % la production de bioénergie
- Éliminer l'utilisation du charbon thermique au Québec

- **Indicateurs.** Dans une perspective de cohérence, de transparence et d'indépendance, il est souhaitable d'ajouter dans le pl 69 qu'« en collaboration avec le ministre de l'Environnement, le ministre détermine et rend public les indicateurs de performances utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats du PGIRE vers l'atteinte des objectifs du PEV ».

2.2 Transparence et indépendance

Dans l'élaboration du PGIRE, le gouvernement positionne le ministre comme principal responsable de l'établissement du PGIRE, de la démarche consultative auprès de la population et de sa mise en œuvre après qu'il a été approuvé par le gouvernement.

Comme mentionné à la « Recommandation 9 » de ce mémoire, pour renforcer l'indépendance et la transparence des décisions énergétiques, le pl 69 devrait confier la gestion du PGIRE à une instance indépendante (ex., la Régie de l'énergie) plutôt qu'au ministre. Le ministre fournira des orientations stratégiques, mais il est essentiel que les décisions finales soient prises de manière indépendante pour assurer l'acceptabilité sociale du PGIRE. Voici des propositions d'ajouts :

- P.8 : « 14.4. Le plan de gestion intégrée des ressources énergétiques est approuvé par le gouvernement. Si le plan est jugé conforme par le gouvernement, le ministre le soumet à la Régie de l'énergie aux fins d'évaluer la capacité du plan à atteindre les cibles définies par le gouvernement en matière énergétique et climatique. Le plan entre en vigueur à la suite de l'approbation et de l'avis de la Régie de l'énergie en vertu de cet article. Le ministre publie le plan approuvé sur le site Internet de son ministère. »

Selon le pl 69 (p.9), « Le ministre est responsable de la mise en œuvre du plan ». Or, selon cette formulation, il n'est pas clair quels recours sont en place si les « moyens » mis en œuvre par le ministre ne sont pas en voie d'atteindre les résultats escomptés du PGIRE. Pour assurer plus de transparence, la Régie de l'énergie [ou autre instance indépendante] devrait avoir la responsabilité de faire l'évaluation de la mise en œuvre du PGIRE, comme elle le fait déjà pour l'évaluation de la mise en œuvre des Plan globaux en efficacité énergétique des distributeurs, par exemple¹³.

Voici des propositions d'ajouts :

- p. 9 : « 14.5. Si le ministre souhaite modifier le plan, notamment s'il juge que des changements dans la situation et dans les besoins énergétiques au Québec ou qu'une révision des orientations, objectifs et cibles visés à l'article 14.2 le requièrent, il en fait la demande à la Régie de l'énergie [ou autre instance indépendante].

¹³ https://www.regie-energie.qc.ca/fr/participants/dossiers/R-4043-2018/doc/R-4043-2018-A-0022-Demande-Dec-2018_09_10.pdf

Il n'y a aucun point dans l'article 14 du pl 69 sur l'obligation de la reddition de compte et la collecte et publication de données de suivi vers l'atteinte des objectifs du PGIRE. Un point pourrait donc être ajouté au pl 69:

- P.9 [ajout d'un nouveau point] : 14.6. La Régie de l'énergie [ou autre instance indépendante] réalise et dépose un rapport de mi-parcours de suivi des progrès réalisés de la mise en œuvre du PGIRE suivant la publication du plan [soit à la 3^e année], et un bilan globale de sa mise en œuvre avant l'élaboration d'un nouveau PGIRE.

Le PGIRE s'apparente, sur plusieurs points, au Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques, qui désormais a été intégré au Plan de mise en œuvre 2024-2029 du Plan pour une économie verte 2030. Le Plan directeur était élaboré selon des dispositions précises dans les articles 8 à 17 de la Loi sur Transition énergétique Québec¹⁴ (LTÉQ), abrogée en 2020 (voir [Annexe 1](#)). Pour corriger le manque de détails, le gouvernement devrait s'appuyer sur les articles de la LTÉQ pour ajouter des dispositions plus précises sur le contenu du PGIRE (article 14.3 du pl 69).

Les points suivants pourraient donc être ajoutés à la fin de l'article 14.3. (p.8):

Le plan intégré des ressources contient notamment :

1. Une synthèse des scénarios pour définir les trajectoires (résultats, analyse de sensibilité, données et hypothèses)
2. Un état de la situation énergétique au Québec et de la progression de sa transition relativement à l'atteinte des cibles
3. Résumé des programmes et les mesures des MO et des distributeurs, incluant les objectifs poursuivis par ceux-ci, le financement, la clientèle visée, le seuil et le type de contribution de ainsi que leur impact sur les émissions de GES;
4. Les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats du PGIRE
5. [...]

¹⁴ <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/lc/T-11.02.pdf>

ANNEXE 1 | Dispositions pour l'élaboration du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques dans la Loi sur Transition énergétique Québec (abrogée en 2020)

[Extrait de la Loi sur Transition énergétique Québec¹⁵, abrogée le 1^{er} novembre 2020, concernant l'élaboration du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques. Les articles que les auteurs considèrent pertinents et pouvant être adaptés à l'élaboration du PGIRE dans le cadre du PL69 ont été surlignés en caractère gras.]

chapitre T-11.02

LOI SUR TRANSITION ÉNERGÉTIQUE QUÉBEC

[...]

8. Transition énergétique Québec élabore, tous les cinq ans, un plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques faisant état des programmes et des mesures qui seront mis en place par elle, les ministères, les organismes et les distributeurs d'énergie afin d'atteindre les cibles en matière énergétique définies par le gouvernement conformément à l'article 9.

Le plan directeur porte sur toutes les formes d'énergie et couvre une période de cinq ans.

9. Aux fins de la réalisation du plan directeur, le gouvernement établit les orientations et les objectifs généraux que doit poursuivre Transition énergétique Québec en matière énergétique et détermine les cibles qu'elle doit atteindre.

Le gouvernement peut aussi, à tout moment, demander à Transition énergétique Québec de modifier son plan directeur afin notamment d'y inclure des cibles additionnelles.

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.

10. Le plan directeur contient notamment :

1° les cibles ainsi que les orientations et les objectifs généraux en matière énergétique déterminés par le gouvernement;

2° un état de la situation énergétique au Québec et de la progression de sa transition relativement à l'atteinte des cibles;

3° les orientations générales et les priorités définies par Transition énergétique Québec, pour la durée du plan, en matière de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques;

4° un résumé de tous les programmes et de toutes les mesures incluant les objectifs poursuivis par ceux-ci, la clientèle visée, le seuil et le type de contribution de Transition énergétique Québec ainsi que leur impact sur les émissions de gaz à effet de serre;

5° la désignation du responsable de la mise en œuvre de chaque programme et mesure;

6° les prévisions budgétaires des ministères, des organismes et des distributeurs d'énergie pour la réalisation de leurs programmes et de leurs mesures ainsi que le calendrier de réalisation de ces programmes et de ces mesures;

7° l'apport financier des distributeurs d'énergie pour la réalisation du plan directeur, réparti par forme d'énergie;

8° la liste des sujets de recherche priorisés;

9° les projets pour lesquels Transition énergétique Québec envisage de lancer des appels de propositions en vertu du deuxième alinéa de l'article 5.

¹⁵ <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/lc/T-11.02.pdf>

Les prévisions budgétaires visées au paragraphe 6° du premier alinéa doivent respecter les prévisions de dépenses et d'investissements approuvées conformément à l'article 48 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001). 2016, c. 35, a. 12016, c. 35, a. 1.

11. Pour l'élaboration du plan directeur, les ministères, les organismes et les distributeurs d'énergie doivent soumettre à Transition énergétique Québec, dans le délai qu'elle fixe, les programmes et les mesures qu'ils proposent de mettre à la disposition de leur clientèle pour la durée du plan directeur afin de permettre l'atteinte des cibles.

Les programmes et les mesures soumis doivent contenir une description des actions à réaliser, les prévisions budgétaires pour la réalisation de celles-ci, leur mode de financement ainsi qu'un calendrier de réalisation.

12. Dans le cadre de l'élaboration du plan directeur, Transition énergétique Québec consulte la Table des parties prenantes, instituée en vertu de l'article 41. À cette fin, elle transmet notamment à la Table les programmes et les mesures qui lui ont été soumis par les ministères, les organismes et les distributeurs d'énergie afin d'obtenir son avis.

Une fois le plan directeur complété, Transition énergétique Québec le soumet à la Table afin que cette dernière puisse produire son rapport conformément aux dispositions des articles 45 et 46.

2016, c. 35, a. 12016, c. 35, a. 1.

13. À la date fixée par le ministre, Transition énergétique Québec lui soumet le plan directeur et le rapport de la Table des parties prenantes

Le ministre les soumet ensuite au gouvernement afin que ce dernier détermine si le plan directeur répond aux cibles, aux orientations et aux objectifs généraux qu'il a établis en vertu de l'article 9.

Si le plan est jugé conforme par le gouvernement, Transition énergétique Québec le soumet à la Régie de l'énergie, avec le rapport de la Table, aux fins de l'application de l'article 85.41 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01). Le plan entre en vigueur à la suite de l'approbation et de l'avis de la Régie de l'énergie en vertu de cet article. 2016, c. 35, a. 12016, c. 35, a. 1.

14. Transition énergétique Québec doit réviser le plan directeur si le gouvernement lui demande de le modifier, notamment **pour tenir compte de cibles additionnelles.**

Transition énergétique Québec peut aussi le modifier si elle juge que des modifications sont nécessaires pour atteindre les cibles.

Le plan révisé est soumis aux dispositions des articles 12 et 13, compte tenu des adaptations nécessaires.

15. Les ministères, les organismes et les distributeurs d'énergie doivent réaliser les programmes et les mesures dont ils sont responsables en vertu du plan directeur.

Un distributeur d'énergie qui ne peut réaliser un tel programme ou une telle mesure, dans le délai et de la manière prévus au plan directeur, doit en aviser Transition énergétique Québec. Cette dernière peut, aux frais du distributeur, mettre en œuvre le programme ou la mesure qu'il est en défaut de réaliser, après lui avoir donné un avis écrit de 30 jours à cet effet.

2016, c. 35, a. 12016, c. 35, a. 1.

16. Dans le but d'assurer un suivi des programmes et des mesures qui doivent être réalisés par un ministère, un organisme ou un distributeur d'énergie, Transition énergétique Québec peut demander à l'un d'eux qu'il lui présente un état de situation portant notamment sur les actions menées dans le cadre du plan directeur, de même que sur les résultats obtenus.

2016, c. 35, a. 12016, c. 35, a. 1.

17. Transition énergétique Québec détermine et rend publics les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats du plan directeur.

[...]