

NERGICA

Recherche et
innovation en énergies
renouvelables

CAPERN-011M
C.P. PL 69
Loi Gouvernance
ressources énergétiques
VERSION RÉVISÉE



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***

Le 10 septembre 2024

Remerciements

L'équipe de Nergica est heureuse de participer aux consultations sur le projet de loi n° 69, Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives. Nous remercions la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles et la ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie pour l'attention qui sera accordée à nos commentaires et recommandations.

Table des matières

Nergica, leader de la transition énergétique au Québec.....	4
Commentaires généraux	5
Liste des recommandations.....	6
Une transition juste, équitable et collaborative	8
Plan de gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRE).....	10
Nouveaux approvisionnements	12
Responsabilités de la ministre	14
Transport d’électricité	15
Autoproduction et revente d’électricité entre entreprises.....	17
Conclusion.....	18

Nergica, leader de la transition énergétique au Québec

Basé à Gaspé, rattaché au Cégep de la Gaspésie et des Îles à titre de centre collégial de transfert technologique (CCTT), Nergica est l'un des plus importants centres de recherche appliquée en énergies renouvelables au Canada.

Connu à l'origine comme le TechnoCentre éolien et l'un des premiers experts en énergie éolienne au Québec, Nergica touche aujourd'hui à l'ensemble de la filière des énergies renouvelables. L'organisation, depuis bientôt 25 ans, mène des activités de recherche, développe des programmes de formation, aide des entreprises à mettre en œuvre des innovations techniques et accompagne des communautés locales et autochtones dans le développement de projets d'énergie renouvelable.

Nergica est notamment le seul centre de recherche appliquée en énergies renouvelables du continent doté d'infrastructures grandeur nature en climat froid et complexe. Nous sommes aussi des experts dans la performance des parcs éoliens et solaires et dans la connexion de réseaux d'énergie renouvelable aux réseaux électriques existants.

Partenaire de tous les acteurs de la chaîne de valeur en énergie, Nergica réinvestit les profits de ses activités commerciales dans le développement de ses programmes et de ses infrastructures, maximisant ainsi ses retombées locales et régionales.

Commentaires généraux

Nergica accueille favorablement le projet de loi n° 69. Cette loi aidera le Québec à relever le défi sans précédent que constitue la transition énergétique. Il faut redire l'ampleur de ce qui est devant nous : nous avons 25 ans pour développer, et gérer efficacement, assez d'énergie renouvelable pour atteindre la carboneutralité en 2050 et amener le Québec dans l'ère de l'après-pétrole. En ce sens, la transition énergétique est une entreprise d'envergure historique qui va bien au-delà de l'énergie. Elle redessinera l'économie du Québec et redéfinira notre rapport à l'énergie, à nos ressources et au territoire. Elle transformera les relations entre les régions et les centres urbains, entre les Québécois et les Autochtones, en plus de représenter une occasion extraordinaire de renforcer le leadership du Québec à l'international dans ce domaine des énergies renouvelables si étroitement associé à l'identité même du Québec. Il en émergera un Québec plus fort, plus responsable, plus vert, plus prospère.

Le projet de loi n° 69 pose certains jalons importants en faveur de la réussite de la transition énergétique. L'introduction d'un plan de gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRE) et d'une planification à long terme du réseau de transport est un progrès certain qui mérite nos compliments. Nous croyons toutefois que des améliorations peuvent être apportées au projet de loi et nous formulerons des recommandations en ce sens.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, nous ne pouvons passer sous silence un changement soudain au contexte de la discussion sur la transition énergétique. Nous avons été étonnés, comme d'autres, en juin dernier, lorsqu'Hydro-Québec a annoncé son intention de devenir le maître d'œuvre des grands projets éoliens, sans discussion préalable avec l'industrie, et avant même la discussion à venir sur le présent projet de loi considéré le plus important en la matière depuis 20 ans. Nous sommes impatients de connaître les intentions d'Hydro-Québec à l'égard de l'industrie des énergies renouvelables et nous nous questionnons sur l'impact que cela aura sur le leadership et la gouvernance de la transition énergétique du Québec dans son ensemble.

Liste des recommandations

1. Nergica recommande que l'article 4 du projet de loi soit modifié afin de préciser que le PGIRE devra inclure :
 - Une dimension géographique pour situer sur le territoire les besoins et les ressources en énergie;
 - Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT) comme intrant, en plus des cibles climatiques et des orientations économiques;
 - Un volet minier pour situer les minéraux stratégiques de la chaîne de valeur de la transition énergétique qui pourraient être exploités.
2. Nergica recommande de préciser à l'article 126 qu'une consultation structurée avec toutes les parties prenantes, par région, devra être mise sur pied pour élaborer le PGIRE, afin de favoriser l'acceptabilité sociale et la compréhension des enjeux, des défis et des solutions par les différents groupes concernés, membres de l'industrie et communautés.
3. Nergica recommande de moderniser le processus plutôt que d'abandonner les appels d'offres devant la Régie de l'énergie pour les nouveaux contrats d'approvisionnement en électricité d'Hydro-Québec. L'article 45 devrait être modifié afin d'orienter le processus vers des partenariats modernes entre Hydro-Québec et l'industrie, reposant sur une approche collaborative et permettant de garantir du contenu québécois ainsi que la participation des collectivités.
4. Nergica recommande que soit ajoutée dans les responsabilités attribuées à la ministre celle de l'efficacité énergétique et qu'on réfère à l'efficacité énergétique comme une « ressource » afin de renforcer son importance.

5. Nergica recommande que soit modifié l'article 58 du projet de loi afin de préciser les modalités de consultation et le contenu du plan de développement sur 15 ans du réseau de transport d'électricité, entre autres pour que soit pleinement intégré un volet sur l'innovation technologique.
6. Nergica recommande que le projet de loi évoque dans son préambule que la transition énergétique s'effectue avec le désir de positionner le Québec comme batterie du nord-est du continent et avec la volonté de nourrir une coopération stratégique et bidirectionnelle entre grands réseaux de transport à l'échelle du nord-est de l'Amérique du Nord, afin de renforcer la résilience de nos réseaux, partager des innovations, protéger notre économie et nos communautés, et saisir des opportunités d'affaires.
7. Nergica recommande d'ajouter à la section II du projet de loi des articles balisant l'autoproduction d'énergie et permettant, à certaines conditions et dans des zones délimitées comme des parcs industriels, à une entreprise de produire et de vendre de l'électricité à d'autres entreprises situées à proximité.

Une transition juste, équitable et collaborative

Le projet de loi n° 69 propose une réforme importante de la gouvernance de l'énergie au Québec. Nergica reconnaît les avancées importantes qu'amène le projet de loi avec un plan de gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRE) et une planification à long terme du réseau de transport haute tension. Nergica appuie le projet de loi et propose sept recommandations pour l'améliorer et assurer la transparence de certaines décisions.

La réforme proposée est nécessaire en raison de l'ampleur du défi que constitue la transition énergétique. Elle modifie la gouvernance de l'énergie. Notre analyse a toutefois été imprégnée par d'autres questions touchant la manière de procéder et l'esprit de la transition énergétique. Pour réussir cette transformation sans précédent, il faudra produire plus, développer plus vite, planifier mieux, gaspiller moins. La réforme traite de ces enjeux opérationnels. Mais il faudra aussi se concerter avec intelligence et sensibilité pour réaliser cette transition de façon juste et équitable. Ce désir d'une transition participative, collaborative, impliquant les régions, valorisant les PME et l'expertise locale vient teinter nos recommandations. Pour nous, il est également essentiel que la transition énergétique reconnaisse et s'appuie sur l'industrie des énergies renouvelables qui s'est développée depuis 25 ans hors du giron d'Hydro-Québec.

Presque 25 ans d'énergie éolienne au Québec

Au tournant des années 2000, le Québec a voulu créer de l'espoir et des emplois dans la région de la Gaspésie, alors éprouvée par la crise de la pêche, en y faisant naître une industrie de l'énergie éolienne. Le TechnoCentre éolien rattaché au Cégep de la Gaspésie et des Îles, aujourd'hui Nergica, fut l'un des premiers bourgeons. Le geste était politiquement risqué, mais néanmoins visionnaire, car de cette impulsion gouvernementale a émergé une véritable industrie des énergies renouvelables.

En quelques années, des dizaines d'entreprises ont poussé dans plusieurs régions, des programmes de formation des talents se sont développés, et des parcs éoliens totalisant 4 000 MW d'énergie verte ont pris forme. Plus encore, des modèles innovants ont été imaginés pour associer les communautés locales et autochtones au développement des projets et à leurs retombées dans une approche recherchant l'acceptabilité sociale et portant l'idéal d'une économie verte et moderne. Puis, avec l'urgence de la lutte contre les changements climatiques et de la décarbonation de l'économie, des entrepreneurs et investisseurs de partout au Québec se sont intéressés aux autres énergies

renouvelables, des panneaux solaires, au gaz naturel renouvelable, à la bioénergie, à l'hydrogène vert, au stockage d'énergie, etc.

Si nous avons toutes les raisons d'être fiers d'Hydro-Québec, si Hydro-Québec représente incontestablement un formidable atout stratégique à l'aube de la transition énergétique, il faut aussi se réjouir que le savoir-faire en énergies renouvelables ait essaimé à travers le Québec et en dehors du giron de la société d'État et de ses grands fournisseurs.

Chez Nergica, nous croyons que le leadership d'Hydro-Québec est souhaitable et incontournable. Nous croyons qu'Hydro-Québec est le navire amiral de la transition énergétique et que pour réussir la transition énergétique, ce navire amiral doit avoir l'intelligence de s'entourer de toute la flottille de l'industrie. Le leadership d'Hydro-Québec doit consister à hisser l'industrie vers le sommet, à maintenir un environnement d'affaires propice à son développement, pour que la transition énergétique fasse émerger des champions québécois qui vont rayonner à l'international.

C'est avec cette philosophie de développement économique, social et industriel que nous avons analysé le projet de loi n° 69.

Plan de gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRE)

Un des changements majeurs amenés par le projet de loi n° 69 est l'instauration d'un plan de gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRE). Ce plan nous fera passer d'une approche de développement projet par projet à court terme à une approche plus intégrée du développement énergétique reposant sur la prévisibilité à long terme. Ce sera, nous l'espérons, l'outil précieux dont le Québec a besoin pour organiser la transition énergétique et pour guider les discussions avec les communautés.

Toutefois, le projet de loi demeure pour le moment flou à l'égard du PGIRE. L'encadré suivant résume l'essentiel de ce qu'on en sait.

Extraits de l'article 4 du projet de loi modifiant la Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation (article 14 et suivants)

- *Le ministre établit, aux 6 ans, un plan de gestion intégrée des ressources énergétiques sur une période de 25 ans...*
- *Le plan peut porter sur toutes les sources d'énergie consommées au Québec et il contient notamment un état de la situation et des besoins énergétiques...*
- *Il établit des orientations à respecter et des objectifs et cibles à atteindre en matière d'énergie et d'efficacité énergétique et [...] des orientations, objectifs et cibles quant aux approvisionnements, au développement des infrastructures énergétiques et à l'innovation...*
- *Le plan de gestion intégré des ressources énergétiques est approuvé par le gouvernement...*
- *Le ministre modifie le plan notamment s'il juge que des changements dans la situation et dans les besoins énergétiques [...] le requièrent...*

Pour que le PGIRE réponde aux attentes qu'il soulève déjà, Nergica estime qu'il faut dès à présent préciser des éléments incontournables de son contenu. Le PGIRE devrait ainsi comporter des informations géographiques, des informations sur les ressources minières, et préciser la vocation actuelle des sites potentiels de projets en lien avec la transition énergétique qui prennent en compte les orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT). C'est le sens de notre première recommandation.

Recommandation 1. Nergica recommande que l'article 4 du projet de loi soit modifié afin de préciser que le PGIRE devra inclure :

- Une dimension géographique pour situer sur le territoire les besoins et les ressources en énergie;
- Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT) comme intransigant, en plus des cibles climatiques et des orientations économiques;
- Un volet minier pour situer les minéraux stratégiques de la chaîne de valeur de la transition énergétique qui pourraient être exploités.

Ces ajouts sont essentiels pour que le PGIRE soit un outil complet, applicable, transparent qui contribuera à son plein potentiel à organiser la transition énergétique, à supporter une discussion franche avec les citoyens et les communautés, et ainsi à favoriser l'acceptabilité sociale des différents projets.

D'autre part, l'article 126 du projet de loi stipule que la ministre doit soumettre à l'approbation du gouvernement un plan de gestion intégré des ressources énergétiques au plus tard le 1^{er} avril 2026. Pour Nergica, il importe que le projet de loi vienne préciser les termes des consultations qui vont y mener. C'est notre 2^e recommandation.

Recommandation 2. Nergica recommande de préciser à l'article 126 qu'une consultation structurée avec toutes les parties prenantes, par région, devra être mise sur pied pour élaborer le PGIRE, afin de favoriser l'acceptabilité sociale et la compréhension des enjeux, défis et solutions par les différents groupes concernés, membres de l'industrie et communautés.

Nouveaux approvisionnements

La transition énergétique nécessite de nouvelles façons de faire, une meilleure agilité du secteur de l'énergie, une prise de décisions plus rapide. À ces fins, le projet de loi ouvre plus grand la porte à la conclusion de contrats de gré à gré. Dès les notes explicatives, on lit : « *À l'égard des contrats d'approvisionnement en électricité d'Hydro-Québec, le projet de loi retire l'obligation de cette dernière de procéder par appel d'offres, à moins que le gouvernement n'en décide autrement.* » Nergica n'est pas d'accord et préconise plutôt une modernisation du processus.

La pertinence des appels d'offres

Le processus par appels d'offres a contribué au succès de l'industrie et à l'émergence de modèles d'affaires participatifs qui sont dans l'intérêt du Québec et des régions. C'est dans le cadre d'appels d'offres arbitrés avec équité et compétence par la Régie de l'énergie que des PME ont pu se démarquer, que des promoteurs ont pu prospecter de nouveaux gisements éoliens, que du contenu québécois a pu être garanti, que des alliances nouvelles se sont formées entre des municipalités, des MRC, des communautés autochtones et des entreprises, que des systèmes de redevances ont été conçus et que toutes sortes d'innovations dans les façons de faire ont émergé. Le processus par appels d'offres devant la Régie assure aussi et surtout une transparence contribuant à l'acceptabilité sociale des projets.

Nous voyons aussi défavorablement l'intention manifestée dans le projet de loi de concentrer au bureau de la ministre la supervision de ces contrats. Nous y voyons un risque de surpolitisation des projets qui seraient alors plus susceptibles d'être entraînés dans les méandres des débats partisans ou des échéanciers électoraux. Cela nous semble contreproductif.

Vers une politique industrielle des énergies renouvelables

Nergica estime qu'au lieu de saborder un processus utile et d'intérêt public, on devrait plutôt chercher à le moderniser. Le processus d'appels d'offres devrait ainsi viser la conclusion de partenariats modernes, collaboratifs, efficaces qui font grandir l'industrie. En fait, ce processus pourrait devenir une des constituantes d'une véritable politique industrielle de l'énergie renouvelable.

En outre, en modernisant le processus d'appels d'offres devant la Régie pour les nouveaux approvisionnements d'Hydro-Québec, le gouvernement serait cohérent avec lui-même, puisque c'est l'une des visées du projet de loi 62, *Loi visant principalement à diversifier les stratégies d'acquisition des organismes publics et à leur offrir davantage d'agilité dans la réalisation de leurs projets d'infrastructure*.

Notre recommandation 3 s'inscrit dans la même logique.

Recommandation 3. Plutôt que d'abandonner les appels d'offres devant la Régie de l'énergie pour les nouveaux contrats d'approvisionnement en électricité d'Hydro-Québec, Nergica recommande de moderniser le processus. L'article 45 devrait être modifié afin d'orienter le processus vers des partenariats modernes entre Hydro-Québec et l'industrie, reposant sur une approche collaborative et permettant de garantir du contenu québécois ainsi que la participation des collectivités.

Responsabilités de la ministre

Le projet de loi vient modifier à son article 4 la *Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation* (Chapitre M-14.1) en actualisant les responsabilités de la ministre en matière d'énergie. Nous croyons que s'il est tout à fait approprié que la ministre soit notamment responsable de « stimuler et de promouvoir la production d'énergie », il devrait aussi par souci de cohérence être responsable des progrès en efficacité énergétique. Cet ajout nous semble nécessaire afin d'encourager l'excellence et l'innovation dans la gestion responsable de l'énergie, d'éviter la *surconstruction*, de limiter l'empreinte environnementale des nouveaux approvisionnements, et de mieux contenir les coûts de la transition énergétique.

La responsabilité de l'efficacité énergétique relève actuellement du ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs. Nous croyons que dans le cadre de la présente réforme elle devrait être transférée à la ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie.

L'efficacité énergétique va au-delà du bien agir ou du bien faire. Elle touche à l'idée même d'une citoyenneté consciente que ce soit chez les individus ou les entreprises. L'énergie dont on réussit à se passer est un gisement en soi; améliorer constamment l'efficacité énergétique, c'est créer une nouvelle ressource d'énergie renouvelable.

C'est l'esprit de notre 4^e recommandation.

Recommandation 4. Nergica recommande que soit ajoutée dans les responsabilités attribuées à la ministre celle de l'efficacité énergétique et qu'on réfère à l'efficacité énergétique comme une « ressource » afin de renforcer son importance.

Transport d'électricité

Parmi les nombreux défis de la transition énergétique figure celui du développement du réseau de transport d'électricité. Dans les dernières années, la réalisation de projets de développement éoliens a été compliquée par des délais et des incertitudes sur l'emplacement des lignes de transport et les échéanciers de réalisation des travaux. La difficulté d'obtenir les informations d'Hydro-Québec ou de la Régie de l'énergie en temps opportun a parfois eu des conséquences fâcheuses sur le terrain (retards dans la construction, difficultés dans les relations avec le milieu et avec des fournisseurs, augmentation des coûts, etc.).

Le projet de loi fait un pas important dans son article 59 en modifiant la loi existante avec cette obligation : « Le transporteur d'électricité doit soumettre à la Régie un plan de développement du réseau de transport d'électricité sur une période de 15 ans élaboré dans le respect du plan de gestion intégrée des ressources énergétiques. » Il est aussi précisé que ce plan de transport doit être harmonisé avec le PGIRE, ce qui est essentiel.

Le projet de loi dit aussi que le plan de transport doit être approuvé par la Régie, et que les renseignements sur les capacités de raccordement au réseau de transport doivent être accessibles, mais aucun mécanisme de consultation publique n'est prévu. Par ailleurs, la planification est une occasion importante de dresser l'état de l'art de la technologie à l'échelle internationale, de sorte qu'elle puisse notamment factoriser des scénarios incluant les innovations technologiques qu'Hydro-Québec pourrait ensuite déployer en matière de transport haute tension. Or, ces éléments sont pour le moment absents et constituent un manque à corriger.

Notre recommandation 5 est à cet effet.

Recommandation 5. Nergica recommande que soit modifié l'article 58 du projet de loi afin de préciser les modalités de consultation et le contenu du plan de développement sur 15 ans du réseau de transport d'électricité, entre autres pour que soit pleinement intégré un volet sur l'innovation technologique.

Le Québec dans le nord-est du continent

Le développement du réseau de transport doit aussi être pensé en fonction des autres réseaux avoisinants du nord-est du continent. Déjà, bien sûr, le Québec exporte de l'électricité à ses voisins, et en importe lors des pointes hivernales. Mais au-delà des échanges commerciaux actuels, la transition énergétique doit nous amener à réfléchir plus largement et plus stratégiquement à la coopération et au partage d'innovations avec les autres réseaux du nord-est du continent qui partagent le défi de doubler, voire de tripler leur capacité de transport et de distribution.

Nergica est l'un des rares groupes au Québec sérieusement impliqués dans la réflexion sur la coopération stratégique en matière de transport d'énergie à l'échelle continentale. Nous sommes ainsi partenaires avec l'Acadia Center, organisation à but non lucratif basée à Boston, dans un effort de concertation appelé *Northeast Grid Planning Forum* (NGPF).

Nous croyons qu'une réforme visant la gouvernance responsable de nos ressources énergétiques doit aborder cette question. Nous avons une recommandation sur ce sujet.

Recommandation 6. Nous recommandons que le projet de loi évoque dans son préambule que la transition énergétique s'effectue avec le désir de positionner le Québec comme batterie du nord-est du continent et avec la volonté de nourrir une coopération stratégique et bidirectionnelle entre grands réseaux de transport à l'échelle du nord-est de l'Amérique du Nord, afin de renforcer la résilience de nos réseaux, partager des innovations, protéger notre économie et nos communautés, et saisir des opportunités d'affaires.

Autoproduction et revente d'électricité entre entreprises

Le projet de loi n° 69 ne fait aucune mention de l'autoproduction, mais attribue à la ministre la responsabilité de voir au renforcement de la résilience des infrastructures énergétiques. Nous estimons que, dans le même esprit, le projet de loi devrait reconnaître le désir des citoyens, communautés, entreprises de vouloir se protéger, de renforcer la résilience de leur propre fourniture en énergie, et d'en tirer, dans certains cas, un revenu d'appoint. Nous croyons que cette ouverture plus grande à l'autoproduction est d'autant plus pertinente que les changements climatiques accroissent le nombre d'événements météo extrêmes susceptibles de provoquer des interruptions de courant.

Hydro-Québec a d'ailleurs ouvert la porte à un peu plus d'autoproduction en exprimant sa volonté de porter de 50 kW à 1 000 kW la limite maximale du mesurage net, qui est l'option tarifaire encadrant le dédommagement des abonnés admissibles qui redirigent les surplus de l'énergie qu'ils produisent vers le réseau.

Nergica estime qu'il serait souhaitable d'élargir l'autorisation d'autoproduction dans des zones bien définies avec revente possible d'énergie d'une entreprise à d'autres entreprises. Pour nous, une telle ouverture apporterait de la souplesse et favoriserait la résilience de la fourniture en énergie dans des secteurs névralgiques.

C'est notre 7^e recommandation.

Recommandation 7. Nergica recommande d'ajouter à la section II du projet de loi des articles balisant l'autoproduction d'énergie et permettant, à certaines conditions et dans des zones délimitées comme des parcs industriels, à une entreprise de produire et de vendre de l'électricité à d'autres entreprises situées à proximité.

Conclusion

Le défi colossal de la transition énergétique commande que nous fassions les choses autrement. Le projet de loi n° 69 s'inscrit dans cette nécessité en fixant les bonnes priorités. Nous saluons la création du plan de gestion intégrée des ressources énergétiques, mais insistons pour que son élaboration soit accélérée et son adoption devancée à l'automne 2025. Nous applaudissons à l'obligation nouvelle de la planification à long terme du réseau de transport d'électricité, mais insistons sur l'importance de consultations en cette matière. Nous réitérons notre objection à l'abandon des appels d'offres pour les nouveaux contrats d'approvisionnement en électricité d'Hydro-Québec. La recherche d'une plus grande agilité ne peut pas impliquer moins de transparence et plus d'arbitraires.

Nous nous engageons dans une transformation accélérée du Québec. Il faut faire la transition énergétique ensemble, avec les régions, avec les communautés locales, avec les PME de l'industrie. Il faut faire la transition énergétique avec passion, courage et ambition. Nous en sommes capables et Nergica sera au rendez-vous.