

La gouvernance responsable des ressources énergétiques : assurer un cadre compatible avec nos ambitions de lutte contre les changements climatiques

Mémoire déposé dans le cadre de la consultation sur le projet
de loi n° 69, *Loi assurant la gouvernance responsable des
ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions
législatives*

Auteurs

Éloïse Edom
Simon Langlois-Bertrand
Normand Mousseau
Louis Beaumier

Septembre 2024

La gouvernance responsable des ressources énergétiques : assurer un cadre compatible avec nos ambitions de lutte contre les changements climatiques

Éloïse Edom, Simon Langlois-Bertrand, Normand Mousseau, Louis Beaumier

À propos de l'Institut de l'énergie Trottier (IET)

La création de l'Institut de l'énergie Trottier (IET) a été rendue possible, en 2013, grâce à un don exceptionnel de la Fondation familiale Trottier à Polytechnique Montréal.

Depuis, l'IET est de tous les débats énergétiques au pays. À l'origine de grandes réflexions collectives, l'équipe mobilise les savoirs, analyse les données, vulgarise les enjeux et recommande des plans justes et efficaces. Ceci, tout en contribuant à la recherche et à la formation universitaires. Son indépendance lui confère une neutralité essentielle à l'approche collaborative qu'elle préconise, facilitant le travail avec les acteurs les plus aptes à faire avancer la transition énergétique, tout en lui permettant d'être librement critique lorsque pertinent.

Alors que le mandat initial d'une durée de dix ans arrivait à échéance, la Fondation familiale Trottier a choisi de renouveler sa confiance à l'égard de l'IET et d'accorder un nouveau don. Constatant la portée des actions et son statut d'incontournable, il a été souhaité de prolonger son mandat. L'équipe pourra ainsi continuer d'offrir des avis fondés sur la science et d'enrichir le dialogue public, afin de faire progresser la façon dont nous produisons, convertissons, distribuons et utilisons l'énergie.

Institut de l'énergie Trottier
Polytechnique Montréal
3535 Chem. Queen Mary
Montréal (Québec) H3V 1H8
Web : iet.polymtl.ca
LinkedIn : [Institut de l'énergie Trottier](#)

Pour citer ce mémoire : Éloïse Edom, Simon Langlois-Bertrand, Normand Mousseau, Louis Beaumier, « La gouvernance responsable des ressources énergétiques : assurer un cadre compatible avec nos ambitions de lutte contre les changements climatiques », Institut de l'énergie Trottier, Polytechnique Montréal, 2024

Version : 20240903

© 2024 Institut de l'énergie Trottier, Polytechnique Montréal. Ce rapport n'engage que la responsabilité des auteurs.

Table des matières

Synthèse des recommandations	iv
1 Le projet de loi n° 69	1
1.1 L'enjeu central : la décarbonation qui exige une transition énergétique	1
1.2 Définir la transition énergétique	2
1.3 Gouvernance : une structure de responsabilité confuse, loin des meilleures pratiques ..	2
2 Le plan de gestion intégré des ressources énergétiques (PGIRE)	3
2.1 Subordination des plans	4
2.2 Un plan qui doit être pleinement intégré	5
2.3 Le besoin d'une évaluation transparente et indépendante	5
2.4 Production et révision du PGIRE plus fréquentes	6
3 Nouvelles technologies et innovation	7
3.1 Un cadre prévu pour les nouvelles technologies	7
3.2 Structurer et accélérer l'innovation	7
4 Renforcer plutôt qu'affaiblir la Régie de l'énergie	8
4.1 Adapter la composition aux défis actuels	8
4.2 Pour une plus grande indépendance de la Régie	9
4.3 Déjudiciariser le processus de consultation	9
4.4 Mieux suivre l'évolution du système énergétique	9
4.5 Rôle dans le PGIRE	10
5 La question des tarifs : qui doit payer et combien?	10
6 Conclusion : De quoi le Québec a-t-il besoin pour mener sa transition énergétique?.....	11
ANNEXE I : Sobriété, efficacité et productivité, une clarification des concepts	12

Synthèse des recommandations

1. Que le PL69 ajoute un article définissant une cible d'émissions de GES pour 2050. De manière conséquente avec les énoncés politiques et la loi fédérale, cette cible devrait être de zéro émission au net (carboneutralité).
2. Que le PL69 ajoute un article définissant la transition énergétique : transformation durable du système énergétique qui respecte les objectifs climatiques du Québec tout en diminuant son impact environnemental, économique et social et en maximisant les bénéfices pour l'ensemble de la société québécoise. Cette transition se décline en trois grandes composantes dans cet ordre de priorisation : 1) la décarbonation des sources d'énergies; 2) la sobriété énergétique structurelle; 3) la productivité et l'efficacité.
3. Que le projet de loi n° 69 soit subordonné à la Loi sur la qualité de l'environnement et que le PGIRE ait l'obligation d'intégrer et de respecter pleinement les orientations, objectifs et mesures de la politique-cadre sur les changements climatiques, ainsi que des plans de mise en œuvre.
4. Que le PGIRE doive obligatoirement : (i) évaluer divers scénarios de demande, incluant l'évaluation de composantes structurantes capables d'agir sur celle-ci (aménagement du territoire, transports, développement industriel, réglementation des bâtiments, etc.); (ii) évaluer divers scénarios de fourniture énergétique en fonction de ces scénarios de demande (quelle énergie, quelle technologie à quel endroit, impact des mesures et réglementations à venir); (iii) étudier l'ensemble des filières énergétiques, incluant la biomasse, l'électricité, la géothermie, le stockage de même que les combustibles fossiles (puisque, par exemple l'électrification du transport aura un impact significatif sur la filière de distribution d'essence); (iv) identifier les enjeux liés à la transition énergétique (résilience, sécurité des citoyens, transformations sociales, incertitudes, etc.)
5. Que le PGIRE soit développé et évalué de manière ouverte et transparente en suivant les meilleures pratiques, ce qui inclut : (i) la préparation d'un plan avec consultation du public, des experts et des parties prenantes; (ii) l'évaluation de la qualité du plan par un organisme ou une structure différente de celle qui le produit; (iii) le suivi annuel du plan, évaluation des mesures et des orientations par un organisme ou une structure différente de celle qui pilote sa mise en œuvre.
6. Que le PGIRE soit refait aux 3 ans avec une révision annuelle indépendante évaluant le chemin parcouru, mesurant l'efficacité et la pertinence des actions du plan et préparant la refonte triennale.
7. Que le projet de loi n° 69 étende la description des sources d'énergie et y ajoute les vecteurs énergétiques et les services énergétiques à satisfaire.
8. Que soit ajoutée au mandat du ministre la responsabilité de s'assurer que la demande de services énergétiques soit satisfaite de la façon la plus efficace possible. Cela inclut d'évaluer les technologies et les approches liées au rôle de l'énergie, notamment la biomasse

énergétique sous toutes ses formes, l'autoproduction, le stockage d'énergie, l'effacement et le déplacement de la demande, les réseaux de chaleur et la chaleur fatale, sans oublier la bioénergie avec captage et séquestration du carbone.

- 9.** Que n'importe quel acteur — municipal, communauté autochtone, privé, etc.—, et non seulement le gouvernement en réponse à une proposition d'un distributeur, puisse approcher directement la Régie de l'énergie pour obtenir la possibilité de déployer un projet pilote pouvant affecter les distributeurs réglementés ou contrevenir aux réglementations du secteur énergétique. La Régie aurait alors le pouvoir d'imposer des actions aux producteurs ou distributeurs d'énergie et de suspendre temporairement diverses réglementations afin de permettre le projet pilote. En contrepartie, la Régie aurait le mandat de faire le suivi, d'évaluer le potentiel et l'intérêt pour le Québec de la mise à l'échelle du projet, de rendre publique l'information récoltée, et d'émettre une recommandation à la fin du projet pilote afin de soutenir l'innovation et accélérer la transition énergétique.
- 10.** Que soient nommés, à entre un quart et un tiers des postes, des régisseurs disposant de formations variées et d'expertises reconnues, pour des mandats non-renouvelables de 4 ans.
- 11.** Que soient abrogées les parties étendant les pouvoirs du ministre dans les décisions de la Régie aux articles 24, 28 et 67 du projet de loi.
- 12.** Qu'au cours des douze mois suivant l'adoption de cette loi, la Régie de l'énergie propose une révision en profondeur de ses modes de consultations afin d'alléger et de déjudiciariser son processus.
- 13.** Que la Régie reçoive le mandat de suivre cette transformation, recueillir l'information et les données sur les diverses technologies et pratiques, et évaluer l'intérêt pour elle de régir certains axes et de faire rapport annuel ou biennuel sur celles-ci.
- 14.** Que l'évolution des coûts et des revenus, destinés à fixer les tarifs d'électricité soit revue par la Régie de l'énergie sur une base annuelle. Et que la Régie puisse décider, lorsque l'écart est trop grand, de modifier les tarifs plus souvent qu'aux trois ans.
- 15.** Dans un but de favoriser la transparence et le respect du principe d'utilisateur-payer, que soit retirée toute mention du Fonds d'aide à la clientèle domestique du projet de loi 69 et de plutôt renforcer les programmes d'appui aux citoyens à plus faible revenu, quitte à ajouter un volet pauvreté énergétique.
- 16.** Que le coût réel de tous les tarifs particuliers et des programmes des distributeurs en fonction de l'objectif visé par ceux-ci soit présenté et approuvé par la Régie de l'énergie.

1 Le projet de loi n° 69

Le 6 juin dernier, le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie du Québec, M. Pierre Fitzgibbon, déposait le projet de loi n° 69 (PL69) visant à « *assur[er] la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives* ».

Ce projet de loi, annoncé il y a plus d'un an et très attendu par tous, renverse des décisions prises par le gouvernement Legault dans son premier mandat tout en créant un cadre plus cohérent pour ses prochaines actions ainsi que celles de la société d'État Hydro-Québec et du secteur privé dans un contexte de décarbonation mondiale. Long de 56 pages, ce projet de loi costaud touche à de nombreux aspects de la gouvernance énergétique. Dans son ensemble, il renforce la capacité du Québec à transformer son système énergétique, ce qui est essentiel dans le contexte actuel.

Sans couvrir l'ensemble des articles, ce mémoire s'attarde à quelques aspects plus stratégiques du projet de loi. Si nous appuyons fortement plusieurs aspects de ce projet de loi, dont une volonté de donner plus de flexibilité à Hydro-Québec, nous portons ici une attention particulière à certains points qui doivent être modifiés, afin de garder notre mémoire aussi court que possible.

1.1 L'enjeu central : la décarbonation qui exige une transition énergétique

Bien que l'énergie consommée au Québec soit déjà décarbonée à environ 50 %, les émissions de gaz à effet de serre (GES) de sources énergétiques représentent près de 70 % des émissions du Québec¹. Par conséquent, pour atteindre ses engagements climatiques, le Québec doit nécessairement décarboner la totalité de sa consommation d'énergie. La transition climatique va donc de pair avec la transformation profonde du système énergétique souvent appelée « la transition énergétique ».

L'introduction légale d'un objectif pour 2050. Au Canada, l'atteinte de la carboneutralité est enchâssée dans la loi depuis 2021². Présentement, le Québec a une cible légale pour 2030, mais rien encore pour 2050. Tel que formulé, le PL69 parle donc d'une transition énergétique sans objectif défini, ce qui est un frein majeur au développement d'une vision à long terme cohérente pour la décarbonation. En effet, si les ministres font régulièrement mention de l'objectif de carboneutralité pour le Québec en 2050, cet objectif reste une aspiration politique tant qu'elle n'est pas inscrite dans une loi, ce qui permettrait alors à la machine gouvernementale de s'approprier cette cible.

RECOMMANDATION 1. Que le PL69 ajoute un article définissant une cible d'émissions de GES pour 2050. De manière conséquente avec les énoncés politiques et la loi fédérale, cette cible devrait être de zéro émission au net (carboneutralité).

¹ Whitmore, J., & Pineau, P.-O. (2024). *État de l'énergie au Québec – Édition 2024*. Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal.

² Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité, L.C. 2021, chap. 22 (2021). Loi à jour 2024-06-19

1.2 Définir la transition énergétique

Le Gouvernement du Québec définit la transition énergétique comme étant une « transformation durable du système énergétique cohérente avec la nécessité de stabiliser le réchauffement climatique dans le but de diminuer son impact environnemental, économique et social et d'en maximiser les bénéfices. Cette transition se décline en trois grandes composantes dans cet ordre de priorisation : 1) la sobriété énergétique, 2) l'efficacité énergétique, 3) la conversion énergétique. »³

Le gouvernement définit aussi un concept plus large, la « transition climatique », qui englobe la transition énergétique. La « transition climatique » est la transformation d'une société et de son économie pour qu'elle cesse de contribuer aux changements climatiques et devienne résiliente face à ces derniers⁴.

Malgré tout, le projet de loi n'inclut pas de définition de la transition énergétique, or une telle définition semble essentielle. Puisque celle-ci doit être subordonnée à l'atteinte des enjeux climatiques, nous proposons d'ajouter une telle définition en début du projet de loi en ordonnant correctement les priorités.

RECOMMANDATION 2. Que le PL69 ajoute un article définissant la transition énergétique : transformation durable du système énergétique qui respecte les objectifs climatiques du Québec tout en diminuant son impact environnemental, économique et social et en maximisant les bénéfices pour l'ensemble de la société québécoise. Cette transition se décline en trois grandes composantes dans cet ordre de priorisation : 1) la décarbonation des sources d'énergies; 2) la sobriété énergétique structurelle; 3) la productivité et l'efficacité.

1.3 Gouvernance : une structure de responsabilité confuse, loin des meilleures pratiques

Dans les dernières années, plusieurs exercices d'analyse pilotés par différents acteurs ont mené à des recommandations sur les principes cadres pour un avenir énergétique souhaitable au Québec^{5,6}. Ces recommandations soulignent la nécessité de mettre en place une structure de gouvernance claire, saine, et stable dans le temps afin d'assurer la cohérence et l'efficacité des actions de lutte contre les changements climatiques, incluant celles liées au système énergétique du Québec.

Reconnaissant implicitement cette lacune, différentes transformations ont été proposées, certaines notables comme la création de Transition énergétique Québec (TEQ). Le principal défaut de cette agence était de ne pas disposer de moyens suffisants ni d'un mandat assez fort. En

³ Gouvernement du Québec. (2024). Plan pour une économie verte 2030 : Plan de mise en œuvre 2024-2029

⁴ Gouvernement du Québec. (2023). *La transition juste : Un principe au cœur de la lutte contre les changements climatiques au Québec*

⁵ Lanoue, R., & Mousseau, N. (2014). *Maîtriser notre avenir énergétique. Pour le bénéfice économique, environnemental et social de tous*. Commission sur les enjeux énergétiques du Québec

⁶ <https://iet.polymtl.ca/climat-etat-nous/>

abolissant TEQ, plutôt que de la renforcer, le gouvernement Legault a déstructuré les efforts de transition énergétique, sans pour autant proposer un autre modèle de gouvernance viable.

Le PL69, plutôt que d'y pallier, ajoute encore davantage de confusion : il remet les pleins pouvoirs de la transition énergétique au ministre de l'Énergie (articles 3 et 4), alors que la responsabilité ultime de l'atteinte des cibles climatiques revient au ministre de l'Environnement (Loi sur la qualité de l'environnement). Cette répartition conflictuelle mène inmanquablement à des mesures incohérentes et contradictoires. En excluant les instances indépendantes de l'évaluation des politiques et du suivi des actions, elle favorise également la politisation des actions ce qui ne peut que nuire à la mise en œuvre de cette transformation.

Nous voyons aussi une entorse à la gouvernance responsable dans la définition même de la mission confiée au ministre, à savoir « de promouvoir la production d'énergie ainsi que le développement de nouvelles filières énergétiques ». Le rôle d'un ministre n'en est pas un de promoteur – vocabulaire relevant plus du développement des affaires – mais plutôt d'encadrement. Il nous semble donc inapproprié d'inclure dans sa mission le « développement de nouvelles filières énergétiques » avant même que leur nécessité n'ait été évaluée.

Une gouvernance responsable demande plutôt de convenir des besoins énergétiques à satisfaire, de spécifier les contraintes à respecter et les objectifs à rencontrer pour les sources d'énergie qui devront les satisfaire, et de valider que les solutions mises de l'avant sont compatibles avec ces contraintes et objectifs, notamment celui de la carboneutralité.

En parallèle, le PL69 affaiblit un peu plus la Régie de l'énergie, malgré quelques responsabilités additionnelles. Tout d'abord, la Régie perd des régisseurs (article 14) et voit le ministre intervenir de manière plus systématique au cœur des processus devant elle (article 24). De même, plusieurs processus qui passaient d'abord par la Régie vont directement au ministre (article 27). Elle perd enfin l'évaluation du plan de gestion intégré des ressources énergétiques (PGIRE), responsabilité qu'elle avait pour le plan directeur de TEQ, et qui revient, maintenant, au ministre. Ces transformations contribuent à s'éloigner d'une structure de gouvernance responsable permettant d'assurer une « transition énergétique ordonnée et au moindre coût » (article 13).

Les prochaines sections reviennent de manière plus détaillée sur ces questions, avec des recommandations spécifiques.

2 Le plan de gestion intégré des ressources énergétiques (PGIRE)

L'article 4 du projet de loi introduit le PGIRE, un nouvel outil qui peut être un levier important pour atteindre une meilleure maîtrise de l'énergie au Québec. La notion de plan « intégré » est centrale. Cela implique d'analyser tant le côté approvisionnement que demande, et de consulter tous les acteurs qui jouent un rôle clé dans la décarbonation.

Le PGIRE, ainsi que sa gouvernance, comporte certaines lacunes et orientations qui doivent être revues afin que le PGIRE puisse fournir l'appui proposé. Les propositions pour y pallier s'inscrivent dans une vision complète de ce que devrait être un plan de gestion intégré :

1. Le plan doit être compatible avec les objectifs de décarbonation légaux. Il est donc dépendant des plans de décarbonations;
2. Le plan doit porter sur toutes les sources d'énergie consommées au Québec;
3. L'approche pour développer le plan doit inclure la planification des ressources, mais aussi des besoins liés à la décarbonation afin d'être cohérent;
4. Le plan doit inclure des mécanismes d'évaluation annuelle de l'efficacité des mesures, ainsi que des mécanismes d'ajustement et une révision complète aux trois ans;
5. Il doit aussi s'accompagner d'un cadre d'évaluation des solutions pour combler les besoins identifiés :
 - a. qui priorise le critère de compatibilité avec l'objectif de carboneutralité, pour éviter des solutions cul-de-sac;
 - b. qui est suffisamment transparent et détaillé pour servir dans les évaluations annuelles du plan.
6. Le suivi du plan doit être fait par une structure indépendante dotée des ressources suffisantes pour assurer un suivi serré et rigoureux. C'est un rôle que pourrait jouer la Régie de l'énergie du Québec.

2.1 Subordination des plans

Bien que le PL69 dicte que le plan doive, notamment, être établi « en conformité avec [...] la politique-cadre sur les changements climatiques », il impose aussi que la « mise en œuvre » de cette politique-cadre « tienne compte du plan » (article 14), créant ainsi une confusion dans l'ordre de subordination des politiques et de l'importance accordée à la question climatique. Il s'agit d'une aberration, puisque la raison d'être de la transition énergétique est d'appuyer l'atteinte des objectifs climatiques adoptés par le gouvernement.

Si vraiment « le ministre établit le plan en conformité [...] avec les principes et les objectifs énoncés dans la politique-cadre sur les changements climatiques », nous ne voyons pas la nécessité de préciser que « la mise en œuvre de la politique-cadre sur les changements climatiques tient compte du plan », sinon parce que le plan pourrait redéfinir des cibles et objectifs dictés par des « orientations gouvernementales en matière de développement économique » ignorant les impératifs climatiques et la réduction des émissions de GES visée par le gouvernement.

Pensons notamment aux plans de réduction des émissions non-énergétiques dans plusieurs secteurs qui affecteront la demande énergétique : il est plus logique de subordonner le PGIRE aux plans climatiques et non l'inverse, comme proposé dans le PL69. Une telle approche réduirait également les conflits entre ministères et éviterait nombre de décisions arbitraires.

RECOMMANDATION 3. Que le projet de loi n° 69 soit subordonné à la Loi sur la qualité de l'environnement et que le PGIRE ait l'obligation d'intégrer et de respecter pleinement les orientations, objectifs et mesures de la politique-cadre sur les changements climatiques, ainsi que des plans de mise en œuvre.

2.2 Un plan qui doit être pleinement intégré

Tel que décrit à l'article 4, le PGIRE « peut porter sur toutes les sources d'énergie consommées au Québec et il contient notamment un état de la situation 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, au développement des infrastructures énergétiques et à l'innovation. »

En gros, tel que décrit ci-dessus, ce plan semble réservé aux domaines déjà soumis à la Régie de l'énergie, ce qui est nettement insuffisant. Notons que le plan directeur de TEQ couvrirait déjà plus large (mais sur une échelle de temps plus courte) que ce qui est proposé ici. Dans un contexte de transformation profonde du système énergétique, le PGIRE ne doit pas simplement avoir la possibilité de porter sur ces questions, en ciblant quelques énergies, mais devrait obligatoirement considérer toutes les formes d'énergie consommées au Québec, ainsi leurs vecteurs et les services énergétiques à satisfaire.

RECOMMANDATION 4. Que le PGIRE doive obligatoirement : (i) évaluer divers scénarios de demande, incluant l'évaluation de composantes structurantes capables d'agir sur celle-ci (aménagement du territoire, transports, développement industriel, réglementation des bâtiments, etc.); (ii) évaluer divers scénarios de fourniture énergétique en fonction de ces scénarios de demande (quelle énergie, quelle technologie à quel endroit, impact des mesures et réglementations à venir); (iii) étudier l'ensemble des filières énergétiques, incluant la biomasse, l'électricité, la géothermie, le stockage de même que les combustibles fossiles (puisque, par exemple l'électrification du transport aura un impact significatif sur la filière de distribution d'essence); (iv) identifier les enjeux liés à la transition énergétique (résilience, sécurité des citoyens, transformations sociales, incertitudes, etc.)

2.3 Le besoin d'une évaluation transparente et indépendante

Le projet de loi fait du ministre le juge et la partie en ce qui concerne le PGIRE en lui confiant l'élaboration, l'approbation (via le gouvernement) et la mise en œuvre de celui-ci, sans préciser de mécanisme pour en assurer le suivi – ce qui s'en rapproche le plus étant le pouvoir conféré au ministre de modifier le plan « s'il juge que des changements dans la situation [...] le requièrent » (article 4).

Cette concentration de pouvoirs ne respecte pas les principes d'une « gouvernance responsable » et le manque de balises pour encadrer chacune des responsabilités n'offre pas les garde-fou nécessaires pour pallier les risques de cette concentration : (i) il n'y a aucune obligation autre que de « consulte[r] [...] la population aux fins de l'élaboration du plan » et seulement une fois aux 6 ans; (ii) il n'est aucunement fait mention des mécanismes dont le ministre devrait disposer pour poser un jugement devant mener à la modification du plan, ni des critères minimaux à rencontrer pour justifier sa révision du PGIRE; (iii) aucune instance indépendante n'est prévue pour valider le plan, attester de la nécessité de sa révision, ou pour évaluer l'efficacité de sa mise en œuvre.

La structure encadrant le PGIRE doit donc inclure : (i) une élaboration ouverte, qui s'appuie sur une consultation du public, des experts et des parties prenantes; (ii) un mécanisme d'approbation du plan (évaluation de sa cohérence, sa pertinence, etc.) par une structure indépendante de celle l'ayant élaboré; (iii) une adoption par le gouvernement; (iv) la mise en œuvre; et (v) l'évaluation annuelle par une structure différente de celle responsable de la mise en œuvre.

Plusieurs voies permettent de respecter ces principes de base d'une bonne gouvernance. Deux exemples, ici :

1. Le ministre développe le plan, avec consultation d'experts, des parties prenantes et du public. Celui-ci doit ensuite être approuvé par un organisme indépendant tel que la Régie de l'énergie; le plan peut être retourné au ministre pour modification, avant son adoption par le gouvernement; le ministre est responsable de la mise en œuvre du plan et la Régie, du suivi annuel de ce plan;
2. Le développement du PGIRE est confié à un organisme ou un comité d'experts indépendants qui dispose des ressources pour mener les exercices de consultation; le comité remet son plan au ministre (et le rend public en même temps); le ministre a le pouvoir d'approuver et la responsabilité de la mise en œuvre. Un organisme indépendant tel que la Régie de l'énergie ou le comité d'experts indépendants fait le suivi annuel du plan.

Notons que pour le tout premier plan, il est possible de fonctionner de manière un peu différente, afin de ne pas retarder sa publication; à condition **d'instaurer rapidement le processus de suivi annuel indépendant** qui, dans un format initialement élargi, permettrait d'apporter des corrections rapidement et de préparer le 2^e plan dans trois ans.

RECOMMANDATION 5. Que le PGIRE soit développé et évalué de manière ouverte et transparente en suivant les meilleures pratiques, ce qui inclut : (i) la préparation d'un plan avec consultation du public, des experts et des parties prenantes; (ii) l'évaluation de la qualité du plan par un organisme ou une structure différente de celle qui le produit; (iii) le suivi annuel du plan, évaluation des mesures et des orientations par un organisme ou une structure différente de celle qui pilote sa mise en œuvre.

2.4 Production et révision du PGIRE plus fréquentes

Le PL69 impose qu'un PGIRE soit établi aux 6 ans. Cet intervalle nous apparaît beaucoup trop long pour tirer profit des transformations technologiques rapides dans le secteur de l'énergie et de la réduction des émissions de GES, intégrer les façons de faire qui se transforment chez nos partenaires commerciaux, ou prendre en compte les objectifs climatiques qui sont établis sur une base quinquennale par le Canada. Il suffit de voir les progrès et les changements entre 2018 et aujourd'hui pour réaliser la nécessité d'un intervalle de production du plan plus court.

Cette rapidité des transformations est reconnue implicitement par le PL69 qui donne au ministre le pouvoir de modifier le plan s'il juge que la situation le commande. C'est cependant le seul mécanisme de révision qui est proposé, sans préciser les critères minimaux à rencontrer pour justifier une telle révision, ou permettre à un tiers de demander une telle révision.

RECOMMANDATION 6. Que le PGIRE soit refait aux 3 ans avec une révision annuelle indépendante évaluant le chemin parcouru, mesurant l'efficacité et la pertinence des actions du plan et préparant la refonte triennale.

3 Nouvelles technologies et innovation

3.1 Un cadre prévu pour les nouvelles technologies

Étonnamment, le PL69 présente une vision plutôt passéiste du système énergétique alors même qu'il porte sur la transition. L'ensemble cible avant tout la production et la distribution d'électricité et de gaz naturel par les grands joueurs réglementés existants. Or, comme on le voit partout sur la planète, la transition énergétique bouleverse profondément cet équilibre. Il est essentiel que le projet de loi encadre l'intégration de ces nouvelles technologies et de ces façons de faire innovantes.

Nous pensons ici, notamment, à la biomasse énergétique sous toutes ses formes, à l'autoproduction, au stockage d'énergie (électricité, chaleur, gaz, etc.) incluant, par exemple, les véhicules électriques ainsi que les solutions décentralisées, l'effacement et le déplacement de la demande (par exemple, le contrôle automatisé de la recharge des véhicules); les réseaux de chaleur et la chaleur fatale, sans oublier la bioénergie avec captage et séquestration du carbone (comme source d'émission négative compensant les émissions inévitables).

Ceci fait en sorte que l'analyse des dossiers et la responsabilité des divers acteurs doit être revue. Un exemple : la réponse au service de séchage de récolte pourrait se faire soit avec de la biomasse brûlée, soit avec une thermopompe couplée à une énorme batterie ou en étendant le triphasé jusqu'à la ferme. Dans ce contexte, l'évaluation des plans ne devrait pas être faite en ne tenant compte que des acteurs traditionnels.

RECOMMANDATION 7. Que le projet de loi n° 69 étende la description des sources d'énergie et y ajoute les vecteurs énergétiques et les services énergétiques à satisfaire.

RECOMMANDATION 8. Que soit ajoutée au mandat du ministre la responsabilité de s'assurer que la demande de services énergétiques soit satisfaite de la façon la plus efficace possible. Cela inclut d'évaluer les technologies et les approches liées au rôle de l'énergie, notamment la biomasse énergétique sous toutes ses formes, l'autoproduction, le stockage d'énergie, l'effacement et le déplacement de la demande, les réseaux de chaleur et la chaleur fatale, sans oublier la bioénergie avec captage et séquestration du carbone.

3.2 Structurer et accélérer l'innovation

De même, il faut ajouter à la loi la capacité pour le gouvernement ou la Régie de l'énergie de recueillir et de publier de l'information sur l'ensemble des infrastructures et services énergétiques, au même titre que pour les produits pétroliers, et d'étudier l'intérêt de régir certains de ces secteurs.

Le projet de loi offre une excellente occasion de revoir l'article 167 de la Loi sur la Régie de l'énergie afin de renforcer sa capacité à déployer des projets pilotes afin de **soutenir l'innovation sous toutes ses formes par les bacs à sable**. L'article actuel, trop restrictif, n'a jamais été utilisé, à notre connaissance.

167. Sur demande du gouvernement et selon les paramètres qu'il détermine, la Régie fixe sur proposition du distributeur d'électricité les conditions d'un projet pilote pouvant permettre à des consommateurs ou à une catégorie de consommateurs qu'elle désigne conformément aux règles du projet de s'approvisionner en électricité auprès d'un fournisseur de leur choix. La Régie ajuste alors le tarif du distributeur d'électricité en fonction des conditions ainsi fixées.

RECOMMANDATION 9. Que n'importe quel acteur — municipal, communauté autochtone, privé, etc.—, et non seulement le gouvernement en réponse à une proposition d'un distributeur, puisse approcher directement la Régie de l'énergie pour obtenir la possibilité de déployer un projet pilote pouvant affecter les distributeurs réglementés ou contrevenir aux réglementations du secteur énergétique. La Régie aurait alors le pouvoir d'imposer des actions aux producteurs ou distributeurs d'énergie et de suspendre temporairement diverses réglementations afin de permettre le projet pilote. En contrepartie, la Régie aurait le mandat de faire le suivi, d'évaluer le potentiel et l'intérêt pour le Québec de la mise à l'échelle du projet, de rendre publique l'information récoltée, et d'émettre une recommandation à la fin du projet pilote afin de soutenir l'innovation et accélérer la transition énergétique.

4 Renforcer plutôt qu'affaiblir la Régie de l'énergie

Malgré les défis que posent la transition énergétique, le PL69 affaiblit le rôle de la Régie de l'énergie, en réduisant le nombre de régisseurs, en facilitant les interventions directes du ministre à tous les niveaux, en lui retirant certains rôles, et en limitant sa liberté d'action.

Il nous semble, au contraire, essentiel de renforcer à la fois les compétences de la Régie, son rôle et ses devoirs.

4.1 Adapter la composition aux défis actuels

Historiquement, les régisseurs présentent très peu de diversité en termes de formation et d'expérience; si cette composition était appropriée dans un contexte relativement stable, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Par exemple, la majorité des régisseurs n'a aucune formation technique ou scientifique pertinente au secteur de l'énergie, ou d'expérience professionnelle équivalente. Pour renforcer l'indépendance et le leadership de la Régie, il nous semble essentiel d'introduire des mécanismes qui permettent de nommer des experts indépendants provenant d'origines plus diversifiées (universitaires, chercheurs, administrateurs du secteur privé) pour des mandats non-renouvelables de 3 ans. Ceci conférerait une plus grande indépendance à l'endroit du ministre et des autres grandes parties.

RECOMMANDATION 10. Que soient nommés, à entre un quart et un tiers des postes, des régisseurs disposant de formations variées et d'expertises reconnues, pour des mandats non-renouvelables de 4 ans.

4.2 Pour une plus grande indépendance de la Régie

Le projet de loi réduit l'indépendance de la Régie sous plusieurs aspects :

1. L'article 24 permet au ministre d'intervenir directement à la Régie sur toute question qu'elle traite.
2. L'article 48 impose au distributeur d'électricité de consulter le ministre avant de faire une demande de révision tarifaire.
3. Alors que l'article 110 de la loi actuelle sur la Régie permet au « ministre » de « donner à la Régie des directives sur l'orientation et les objectifs généraux à poursuivre », l'article 67 du PL69 permet au « gouvernement » d'« indiquer à la Régie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales dont elle doit tenir compte dans toute décision qu'elle rend en vertu de la loi ».

RECOMMANDATION 11. Que soient abrogées les parties étendant les pouvoirs du ministre dans les décisions de la Régie aux articles 24, 28 et 67 du projet de loi.

4.3 Déjudiciariser le processus de consultation

La Régie utilise un cadre judiciaire très lourd pour ses consultations, ce qui a pour effet de limiter grandement la diversité des intervenants. Alors que son rôle est appelé à s'élargir, il est essentiel que la Régie assouplisse ses règles et ses processus afin de réduire les coûts et la lourdeur des consultations, ce qui lui permettrait de mieux intégrer les défis de la transition énergétique.

RECOMMANDATION 12. Qu'au cours des douze mois suivant l'adoption de cette loi, la Régie de l'énergie propose une révision en profondeur de ses modes de consultations afin d'alléger et de déjudiciariser son processus.

4.4 Mieux suivre l'évolution du système énergétique

Alors que le système énergétique, de la production à la consommation se complexifie et que les divers rôles s'interchangent, la Régie de l'énergie devrait suivre cette transformation, recueillir l'information et les données sur les diverses technologies et pratiques, et évaluer l'intérêt pour elle de régir certains axes. Élargir le mandat de la Régie pour inclure cette responsabilité complèterait celle de faciliter les bacs à sable.

RECOMMANDATION 13. Que la Régie reçoive le mandat de suivre cette transformation, recueillir l'information et les données sur les diverses technologies et pratiques, et évaluer l'intérêt pour elle de régir certains axes et de faire rapport annuel ou biennuel sur celles-ci.

4.5 Rôle dans le PGIRE

Selon le modèle de gouvernance retenu dans la future version révisée du projet de loi, la Régie de l'énergie pourrait jouer un rôle central dans le PGIRE sous au moins deux angles : (i) approuver le PGIRE et (ii) fournir une évaluation et une analyse annuelles et indépendantes des mesures, programmes et objectifs du PGIRE. Dans ce cadre, la Régie devra modifier ses procédures afin d'alléger encore plus la participation des intervenants et du public dans une approche qui rejoint celle adoptée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

5 La question des tarifs : qui doit payer et combien?

Plusieurs articles du projet de loi 69 touchent aux tarifs. Avant de discuter de ceux-ci, nous pensons qu'il est essentiel d'énoncer les principes qui guident nos positions ici :

1. De manière générale, c'est le consommateur et non le contribuable qui doit payer pour sa consommation d'électricité.
2. Le prix payé doit refléter le coût réel d'approvisionnement pour le besoin satisfait et non pas être défini par une idéologie; de manière intrinsèque ce n'est ni bon ni mauvais de consommer de l'énergie. Les tarifs horaires, de pointe ou autres ne sont acceptables que s'ils peuvent être justifiés par un surcoût pour le distributeur (ainsi des tarifs horaires pour l'été n'ont généralement pas de justification économique dans le contexte québécois).
3. Les programmes sociaux devraient être la responsabilité du gouvernement, pas d'Hydro-Québec ou des autres distributeurs d'énergie.
4. Le coût des nouveaux approvisionnements destinés à attirer de nouveaux clients industriels devrait être payé par ces derniers. Si le gouvernement choisit de subventionner ces nouveaux approvisionnements, ce devrait être directement plutôt qu'en compensant un écart de tarif.

Le PL69 redonne la responsabilité des tarifs d'électricité à la Régie, avec une révision aux trois ans. Cette révision aux trois ans, même si elle ne nous semble pas assez fréquente dans un contexte de transformation rapide, devrait, au minimum, être accompagnée d'un suivi annuel des coûts et projections tarifaires afin d'éviter des chocs plus grands aux trois ans – ou de les voir venir.

RECOMMANDATION 14. Que l'évolution des coûts et des revenus, destinés à fixer les tarifs d'électricité soit revue par la Régie de l'énergie sur une base annuelle. Et que la Régie puisse décider, lorsque l'écart est trop grand, de modifier les tarifs plus souvent qu'aux trois ans.

De même, le PL69 crée le Fonds d'aide à la clientèle domestique d'Hydro-Québec, financé par les contribuables québécois afin de subventionner les consommateurs résidentiels d'électricité. Ce fonds est une très mauvaise idée, car il transfère le coût de l'électricité aux contribuables, qui n'ont aucun contrôle sur la consommation. C'est l'équivalent d'offrir une prime sur l'essence aux automobilistes, ce qui récompense les gros consommateurs, et celles et ceux qui choisissent les plus gros véhicules.

RECOMMANDATION 15. Dans un but de favoriser la transparence et le respect du principe d'utilisateur-payer, que soit retirée toute mention du Fonds d'aide à la clientèle domestique du

projet de loi 69 et de plutôt renforcer les programmes d'appui aux citoyens à plus faible revenu, quitte à ajouter un volet pauvreté énergétique.

Finalement, le projet de loi permet à la Régie de fixer des tarifs pour la pointe de demande électrique, incluant la puissance (intensité énergétique). Cette flexibilité additionnelle permettra de favoriser l'innovation et nous l'appuyons. Toutefois, il nous apparaît important que le coût réel (en termes d'efficacité par rapport au service attendu et non au kWh ou au kW individuel) de ces tarifs ainsi ceux des divers incitatifs qui existent ou qui seront développés pour les clients résidentiels, commerciaux et industriels, soient rendus publics en toute transparence.

RECOMMANDATION 16. Que le coût réel de tous les tarifs particuliers et des programmes des distributeurs en fonction de l'objectif visé par ceux-ci soit présenté et approuvé par la Régie de l'énergie.

6 Conclusion : De quoi le Québec a-t-il besoin pour mener sa transition énergétique?

Le projet de loi manque d'une vision intégrée, les modifications proposées sont incrémentales dans une situation où des changements systémiques majeurs sont à mener. Il faut se projeter et tenter d'identifier le cadre légal et réglementaire qui sera nécessaire dans 5 à 10 ans pour soutenir la décarbonation.

Le Québec a besoin :

1. D'objectifs de décarbonation clairs et à long terme (ex. : cible pour 2050);
2. D'une vision d'avenir associée à la transition vers la carboneutralité (incluant la transition énergétique, définie comme la décarbonation de l'énergie consommée au Québec), qui soit attrayante autant pour les citoyens que pour les entreprises, de façon à obtenir le soutien fort d'une masse critique;
3. D'une structure de gouvernance pour assurer une planification et une mise en œuvre cohérente, en plus d'un suivi régulier;
4. Que le Gouvernement du Québec accompagne cette vision de réglementations fortes et de programmes cohérents et crédibles suivant clairement les grands principes de la vision proposée aux citoyens.

Le projet de loi 69 contribue de manière significative à doter le Québec d'une législation propre à accélérer la transition énergétique. Il doit cependant être amélioré afin d'assurer une gouvernance transparente et efficace qui intègre les meilleures pratiques, dans un but de réduire les coûts, faciliter l'acceptabilité et augmenter les gains pour l'ensemble de la population. Ce sont ces aspirations qui ont dicté les recommandations formulées dans ce mémoire.

ANNEXE I : Sobriété, efficacité et productivité, une clarification des concepts

La sobriété énergétique

Dans son 6^e rapport, le GIEC définit l'atténuation du côté de la demande comme une approche qui « englobe les changements dans l'utilisation des infrastructures, l'adoption de technologies pour l'utilisation finale, ainsi que les changements socioculturels et comportementaux ». Cette définition est ensuite déclinée en plusieurs concepts, notamment celui de politiques publiques « d'évitement » (« Avoid » Policies), qui consiste à mettre en place des politiques agissant du côté de la demande et supportant la réduction de la consommation d'énergie dans les différents secteurs économiques. Un des exemples cités pour illustrer la définition est le réaménagement des villes pour les rendre plus compactes, et faciliter ainsi les déplacements par modes actifs⁷. Cela réduit les besoins de déplacement par des moyens motorisés comme le véhicule léger personnel, ce qui se traduit par moins de kilowattheures, et éventuellement de kilowatts, nécessaires dans un secteur du transport routier bientôt entièrement électrifié.

L'association négaWatt, basée en France, définit la sobriété comme « une démarche de modération sur les services rendus par la consommation d'énergie à l'opposé de la surconsommation »⁸. Cette définition est articulée autour de quatre éléments :

- **la sobriété structurelle** qui consiste à créer les conditions de modération grâce à une organisation de l'espace ou des activités appropriées (comme l'exemple de l'aménagement des villes cité ci-dessus),
- **la sobriété dimensionnelle** qui concerne le bon dimensionnement des équipements (par exemple : légiférer pour limiter la taille des véhicules personnels qui sont de plus en plus gros et lourds, et qui consomment de plus en plus d'énergie par véhicule),
- **la sobriété d'usage** qui porte sur la bonne utilisation des équipements en vue de réduire la consommation (par exemple : étendre la durée de vie des équipements comme les téléphones mobiles),
- **la sobriété conviviale** qui prône la mutualisation d'équipements et de leur utilisation (par exemple : l'autopartage).

Enfin, dans la mise à niveau 2026 de son Plan directeur en transition, innovation, et efficacité énergétiques, le gouvernement du Québec définit la sobriété énergétique comme étant le fait de réduire la consommation d'énergie liée à la production ou à l'utilisation d'un bien ou d'un service donné afin d'atteindre une réduction globale de la consommation énergétique. C'est donc une

⁷ GIEC (Éd.). (2023). Demand, Services and Social Aspects of Mitigation. Dans *Climate Change 2022—Mitigation of Climate Change* (1^{re} éd., p. 503-612). Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/9781009157926.007>

⁸ Chatelin, S. (2016). Dossier spécial : Sobriété. *Fil d'Argent*, 5.

approche d'utilisation et non structurelle qui est retenue même si le Plan souligne que l'approche de sobriété énergétique implique la remise en question des choix individuels et collectifs⁹.

Pour synthétiser, la sobriété énergétique consiste à faire des choix de modération des biens et des services produits et consommés, c'est une modification des usages volontaire et organisée. Une telle approche contribue à réduire la demande en énergie. Pour cela il est essentiel de déployer un cadre structurel mettant en place des conditions favorables à la modération (proposition de nouveaux modèles économiques compatibles avec les limites de ressources planétaires ; organisation des espaces et des activités ; réglementation ; disponibilités des solutions à faible complexité technologique (low tech) ; réglementation de la publicité ; etc.).

La productivité énergétique et l'efficacité énergétique

Au niveau microéconomique, **la productivité énergétique est la mesure de la valeur ajoutée d'une activité de production par unité d'énergie consommée**¹⁰. Cela se traduit par une augmentation de la valeur créée (par exemple : augmentation des profits) par unité d'énergie consommée (par exemple : GJ d'électricité). Ce concept implique une approche globale qui intervient sur l'ensemble de la chaîne de valeur, d'un bien ou service. Cela va au-delà du simple remplacement d'équipements, et peut inclure : de réorganiser l'aménagement de l'espace ; de revoir la logistique d'approvisionnement et de distribution ; de repenser les procédés ; d'améliorer la gestion d'inventaires ; etc.

L'efficacité énergétique consiste à fournir un même bien ou service avec une technologie consommant moins d'énergie¹⁰. C'est un des outils pour améliorer la productivité énergétique. Par exemple, remplacer une chaudière utilisée dans un procédé pour une plus efficace, permet des gains d'efficacité énergétique. Cela n'est qu'un des points d'intervention pour améliorer la productivité énergétique.

Un des effets observés d'une meilleure productivité énergétique et d'une meilleure efficacité énergétique, si ces mesures sont déployées sans cadres et objectifs clairs, est « l'effet rebond », c'est-à-dire une augmentation de la consommation totale d'énergie due à une augmentation de la consommation de biens et services à la suite de gains en productivité énergétique. Un exemple courant est celui des véhicules légers qui ont vu l'efficacité énergétique de leurs moteurs augmenter, entraînant une baisse du coût de ce mode de transport. Cette baisse du coût a elle-même entraîné une hausse du nombre de kilomètres parcourus et une augmentation de la masse des véhicules en circulation.

Notons que ces concepts s'appliquent à l'énergie dans son ensemble. L'électrification des services, au détriment des combustibles fossiles, permet souvent des gains majeurs en productivité et efficacité énergétiques.

⁹ MERN. (2022). *Plan directeur en transition, innovation, et efficacité énergétiques—Mise à niveau 2026*.

¹⁰ Whitmore, J., Pineau, P.-O., & Harvey, J. (2019). *Productivité énergétique : Amorcer la décarbonisation en stimulant l'économie*.