

CONSULTATION SUR LE PROJET DE LOI 69 - LOI ASSURANT LA GOUVERNANCE RESPONSABLE DES RESSOURCES ÉNERGÉTIQUES ET MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

DU CONSEIL DE L'INDUSTRIE FORESTIÈRE DU QUÉBEC

Mémoire présenté à la Commission de
l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des
ressources naturelles

17 septembre 2024

Table des matières

Présentation du CIFQ	2
Sommaire exécutif	3
Commentaires	4
Commentaires spécifiques	27

Présentation du CIFQ

Le Conseil de l'industrie forestière du Québec (CIFQ), porte-parole de l'industrie forestière, représente les intérêts des entreprises de sciage résineux et feuillus, de déroulage, de pâtes, papiers, cartons et panneaux. Par son expertise et celle de ses partenaires, le CIFQ oriente et soutient ses membres dans la défense des enjeux les concernant, notamment la foresterie et l'approvisionnement, la transition énergétique et l'environnement, la reconnaissance de la qualité des produits, les ressources humaines, la santé et sécurité du travail et la veille légale, économique, réglementaire et des marchés.

Le CIFQ regroupe près de 165 usines manufacturières consommant de l'électricité aux tarifs « L », « M » et « G ». Parmi celles-ci, une trentaine d'usines papetières assurent plus de 80% de la production de pâtes et papiers au Québec. Les papetières et cartonneries québécoises consomment annuellement près de 13 TWh d'électricité. L'électricité, tant l'énergie que la puissance, représente une part importante des coûts de production de la plupart des membres du CIFQ et influence leur capacité de demeurer compétitifs avec les industries papetières localisées ailleurs au Canada ou aux États-Unis.

Les producteurs de pâtes, de papiers et de cartons sont également d'importants consommateurs d'énergie thermique provenant principalement de la biomasse forestière, du gaz naturel et du mazout. En plus d'être de grands consommateurs d'électricité, plusieurs des membres du CIFQ contribuent aux approvisionnements en puissance d'Hydro-Québec par l'exploitation de moyens de production d'électricité, ainsi que par leur participation active à la gestion de la demande en puissance d'Hydro-Québec, au bénéfice de l'ensemble des consommateurs d'électricité, surtout en période hivernale.

L'industrie forestière joue un rôle clef dans l'économie québécoise.

Présente dans toutes les régions, l'industrie forestière assure près de 130 000 emplois directs et indirects dont le salaire moyen était de 68 000\$ globalement et supérieur à 92 000\$ pour le seul secteur des pâtes, papiers et cartons. En 2021, l'industrie a versé 6,8 G\$ aux gouvernements en taxes et impôts, soit près de 200 \$ par mètre cube coupé et transformé. Année après année, l'industrie forestière génère des retombées économiques qui, dans chaque région, sont évaluées à des centaines de millions de

dollars. Elle représente 12 % des exportations du Québec, ainsi que 4,0 % du PIB¹. Avec sa capacité de séquestration et de stockage du carbone et son potentiel dans la production de bioénergies et de bioproduits, le secteur forestier est un acteur clé dans la lutte contre les changements climatiques.

Sommaire exécutif

Le CIFQ remercie la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles de l'invitation qui lui a été faite de prendre part à ces consultations particulières et de déposer un mémoire.

Le CIFQ salue le dépôt du *Projet de loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives (PL 69)*, qui apporte des améliorations substantielles par rapport à la législation actuelle à l'égard des éléments suivants :

- Révision des tarifs tous les trois ans, plutôt qu'aux cinq ans;
- Établissement des tarifs de distribution d'électricité sur la base du coût de service, plutôt qu'une indexation suivant l'inflation;
- Mise en place d'un plan de gestion intégré des ressources énergétiques (PGIRE), permettant de prendre en compte l'ensemble des ressources énergétiques et une plus grande prévisibilité du secteur énergétique pour les industries

Le CIFQ soumet humblement au législateur que le PL 69 gagnerait à intégrer notamment les recommandations suivantes :

- Prise en compte des bioénergies dans le PGIRE, en cherchant un juste équilibre entre le développement de la filière de la bioénergie et le maintien, voire le renforcement de la structure industrielle forestière;
- Prise en compte des filières émergentes comme le stockage d'énergie, la gestion de la demande et la production décentralisée, sans qu'elles ne relèvent nécessairement d'Hydro-Québec, lors de l'établissement du PGIRE;

¹ [Étude sur les retombées économiques de l'industrie du bois en 2021](#), PwC - QWEB

- Mettre fin progressivement à l'interfinancement dont bénéficient les consommateurs domestiques, au détriment des clients aux tarifs généraux et industriels, le tout afin d'envoyer un signal de prix sans distorsion aux différents groupes de la société québécoise;
- Mise en œuvre d'un mécanisme de réglementation incitative (MRI) pour le Transporteur et le Distributeur d'électricité et lié à un mécanisme de traitement des écarts de rendements (MTÉR);
- Examen par la Régie de l'énergie du coût de l'électricité patrimoniale sur la base du coût de service, plutôt que d'être indexé selon l'inflation, et répartition de ce coût entre les différentes catégories de clients déterminée par la Régie de l'énergie également, sur la base de facteurs de causalité réels. Le tout bénéficiant à l'ensemble des clients d'Hydro-Québec, permettant ainsi de tenir compte de l'environnement d'affaires nord-américain dans lequel s'insère la société québécoise et dans lequel compétitionnent les entreprises présentes sur son territoire, d'une part, et d'atténuer l'effet de la fin progressive de l'interfinancement pour les clients résidentiels, d'autre part.

Vous trouverez dans les pages qui suivent nos commentaires généraux et nos commentaires spécifiques sur le projet de loi.

Commentaires

En premier lieu, le CIFQ salue le dépôt du *Projet de loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives (PL69)*, qui apporte des améliorations substantielles par rapport à la législation actuelle à l'égard des éléments suivants :

- Révision des tarifs tous les trois ans, plutôt qu'aux cinq ans;
- Établissement des tarifs de distribution d'électricité sur la base du coût de service, plutôt qu'une indexation suivant l'inflation;
- Mise en place d'un plan de gestion intégré des ressources énergétiques (PGIRE), permettant de prendre en compte l'ensemble des ressources énergétiques et une plus grande prévisibilité du secteur énergétique pour les industries qui y compétitionnent avec celles provenant du reste de l'Amérique du Nord.

Ceci étant dit, le CIFQ formule ci-dessous plusieurs recommandations à l'intention des membres de l'Assemblée nationale, qui complètent et approfondissent certaines propositions formulées par le CIFQ en août 2023 dans le cadre des consultations sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec. Ces recommandations visent à promouvoir l'efficience et une plus grande transparence, qui sont des ingrédients essentiels si le Québec veut réussir sa transition énergétique et *« décarboner son économie d'ici 2050 dans le respect des normes environnementales et en visant une acceptabilité sociale, tout en créant de la richesse pour ses citoyens »*².

Les sections ci-dessous présentent donc les commentaires et recommandations du CIFQ visant à améliorer le PL 69.

Axe 1 – Gouvernance du secteur énergétique

- Modification des responsabilités du ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie

Le PL 69 modifie la Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation (maintenant la Loi sur le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie) pour ajouter que le ministre *« a aussi pour mission, en matière d'énergie, d'assurer une gestion responsable et intégrée des ressources énergétiques dans une perspective de transition énergétique et de développement économique. »* (art.3)

Le PL 69 décrit aussi les nouvelles responsabilités du ministre visant l'accomplissement de cette mission (art. 4). Le CIFQ accueille positivement certains éléments de ces nouvelles responsabilités, tel que *« contribuer au développement et à l'accroissement de la fiabilité et de la résilience des infrastructures énergétiques »* et *« assurer le maintien des approvisionnements en énergie et la sécurité énergétique du Québec, notamment en favorisant la complémentarité et l'équilibre entre les sources d'énergie disponibles »*. Il s'agit d'ailleurs de préoccupations abordées par le CIFQ dans son mémoire en 2023.

- Mise en place d'un Plan de gestion intégré des ressources énergétiques

² Mémoire au conseil des ministres sur le Projet de loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives, Gouvernement du Québec, 28 mai 2024.

Le CIFQ appuie l'intention du Gouvernement de prévoir la mise en place d'un Plan de Gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRE) car un tel plan permettrait de prendre en compte les besoins énergétiques du Québec, sur le long terme et donc une meilleure prévisibilité, ce qui contribue à améliorer le climat d'investissement, y compris pour l'industrie forestière. Le CIFQ suggère toutefois quelques modifications dans le but d'améliorer le PL 69 à ce sujet.

En premier lieu, **le CIFQ recommande de donner un rôle plus explicite et plus fort à l'efficacité et à la sobriété énergétiques dans l'établissement du PGIRE, ainsi qu'à la prise en compte des coûts des différents scénarios ou options.** À titre d'exemples, on peut souligner que la France a adopté un Plan de sobriété énergétique en 2022, concernant tous les secteurs et visant une réduction de la consommation d'énergie, pour atteindre la neutralité carbone à long terme³. On retrouve aussi un souci de réduire la consommation d'énergie dans la stratégie pour une énergie propre de la Colombie-Britannique, ainsi que dans le Plan d'action 2035 d'Hydro-Québec, qui indique qu'« *à l'ère de la transition énergétique et économique, notre électricité devient une ressource encore plus précieuse qu'il faut apprendre à mieux consommer. Cela implique aussi une réduction de la consommation d'électricité, particulièrement durant les heures de pointe.* »⁴

Le CIFQ rappelle également que le Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques 2018-2023 mis en place par le Gouvernement du Québec visait explicitement l'atteinte d'une cible d'efficacité énergétique pour l'ensemble de la société québécoise, ainsi qu'une cible de réduction de la consommation totale de pétrole⁵. Toutefois, ces cibles n'apparaissent plus dans les objectifs chiffrés du Plan de mise en œuvre 2024-2029 du Plan pour une économie verte 2030 auquel il a été intégré, de sorte qu'il n'est plus possible d'observer la progression vers leur atteinte dans le Tableau de bord de l'action climatique du gouvernement du Québec⁶.

³ [Plan de sobriété énergétique, 2022](#), France.

⁴ [Powering Our Future, BC's Clean Energy Strategy](#), Government of British Columbia; [Plan d'action 2035 - Vers un Québec décarboné et prospère](#), Hydro-Québec 2023.

⁵ [Avis de la Régie de l'énergie relatif à la capacité du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques 2018-2023 à atteindre les cibles définies par le gouvernement du Québec en matière énergétique](#)

⁶ [État d'avancement de l'action climatique gouvernementale](#), dernière consultation le 30 août 2024.

À titre informatif, le CIFQ souligne la performance de l'ensemble de l'industrie forestière au cours des dernières décennies en matière d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre, puisque la consommation totale d'énergie de l'industrie forestière québécoise a diminué de 43% entre 2000 et 2021 (dernière année disponible) et que les émissions de GES associées ont diminué de 51 % durant cette période, tel qu'indiqué au Tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 Évolution de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre de l'industrie forestière québécoise, 2000-2021

	2000	2021	Évolution en %
Consommation totale d'énergie du secteur des pâtes et papier (PJ)	223,6	122,9	-45 %
Dont électricité (PJ)	81,2	49,1	- 40 %
Émissions totales de GES du secteur des pâtes et papier (Mt éq. CO ₂)	3,6	1,4	- 61 %
Consommation totale d'énergie du secteur de l'exploitation forestière (PJ)	4,3	7,4	+ 72 %
Dont électricité (PJ)	n.d.	n.d.	n.d.
Émissions totales de GES du secteur de l'exploitation forestière (Mt éq. CO ₂)	0,3	0,5	+ 67 %
Consommation totale d'énergie du secteur de l'industrie forestière (PJ)	227,9	130,3	-43%
Émissions totales de GES du secteur de l'industrie forestière (Mt éq. CO₂)	3,9	1,9	-51%

Source : [Base de données nationales sur la consommation d'énergie, Office de l'efficacité énergétique, Ressources naturelles Canada](#), dernière consultation le 13 septembre 2024.

Le CIFQ souligne cependant la pertinence et l'importance d'un outil comme le PGIRE car il peut représenter un excellent forum pour aborder des sujets à l'intersection des aspirations économiques, environnementales et sociales du Québec, dans une perspective d'efficience.

À titre illustratif, le CIFQ rappelle que la décarbonation du secteur des bâtiments passe non seulement par une réduction de la consommation d'énergie pour le chauffage des bâtiments, mais aussi par une décarbonation des matériaux utilisés lors de la phase de construction des bâtiments⁷. Par exemple, une récente étude a montré que si 80 % des structures non résidentielles au Québec étaient construites en bois d'ici 2050, cela permettrait d'éviter, en moyenne, 2,6 Mt éq. CO₂. Cette quantité équivaut à 3,5 % de l'objectif de réduction des émissions de CO₂ du Québec en 2050 par rapport à 1990⁸. En effet, pour la fabrication des matériaux de construction, les émissions sont principalement dues à la production très énergivore de ciment et d'acier. Ce constat constitue d'ailleurs une des prémisses de la politique d'intégration du bois dans la construction du gouvernement du Québec⁹. Il pourrait aussi informer le PGIRE, lorsqu'il s'agit de déterminer les besoins en énergie du Québec et de prévoir d'éventuels approvisionnements supplémentaires pour décarboner la production d'acier ou de ciment, potentiellement coûteux, ou de prévoir des ressources supplémentaires favorisant l'efficacité énergétique de l'industrie forestière. À ce propos, la récente annonce d'Évolys, une coentreprise de RTA et d'Aymium, démontre comment l'industrie forestière peut également contribuer à décarboner le secteur de la production d'acier au Québec¹⁰. Une annonce qui s'ajoute à celle d'ArcelorMittal avec Bioénergie AE Côte-Nord et visant le même objectif¹¹.

⁷ [Magazine Cecobois 2024, Numéro 3](#)

⁸ [Regional environmental life cycle consequences of material substitutions: The case of increasing wood structures for non-residential buildings](#), Journal of Cleaner Production, Volume 328, December 15, 2021.

⁹ [Politique d'intégration du bois dans la construction](#), 2020.

¹⁰ [Production de biocarbone métallurgique - Évolys Québec relance le site industriel de Fortress à Thurso](#), 25 juillet 2024 ; [Évolys veut entamer sa production de biocharbon à Thurso d'ici 2025](#), 9 septembre 2024.

¹¹ [ArcelorMittal et Bioénergie AE Côte Nord Canada annoncent une importante entente pour l'économie de la Côte-Nord et le début de la transition énergétique à l'usine de bouletage de Port-Cartier](#), 11 mai 2022

Force est donc de constater qu'il existe un potentiel au Québec pour les bioénergies et que leur contribution s'avérera utile pour éviter un accroissement de la pression sur les ressources d'Hydro-Québec, décarboner certaines activités industrielles ou pour produire du GNR¹². Ceci étant, l'optimisation des ressources issues de l'exploitation forestière doit demeurer un objectif phare qui s'insère dans l'économie québécoise et dans sa planification énergétique selon une approche d'additionnalité à la chaîne de valeur de la filière forestière.

C'est pourquoi le CIFQ est d'avis que le législateur doit demeurer à l'affût des potentiels qui s'offre au Québec avec les gisements de fibre non encore valorisés tout en se gardant de déstructurer des flux d'écoulement actuellement sous tension en matière de coproduits du sciage et des bois de construction, de rénovation et de démolition ainsi qu'avec l'utilisation de la biomasse aux fins de production énergétique.

Le CIFQ souligne aussi que la disponibilité des coproduits du sciage ou de l'exploitation forestière, qui peuvent être utilisés dans une vaste gamme de produits favorisant la décarbonation comme la production de biochar, de panneaux de bois, etc. est étroitement liée à la vigueur de l'industrie forestière.

Dans cet esprit, **le CIFQ recommande que les bioénergies soient explicitement prises en compte dans la planification des ressources énergétiques, en cherchant un juste équilibre entre le développement de la filière de la bioénergie et le maintien, voire le renforcement de la structure industrielle forestière.**

Par ailleurs, le CIFQ relève que le secteur énergétique s'est considérablement transformé au cours des dernières années au Québec, avec l'émergence ou la réémergence de certains enjeux et technologies, comme le stockage d'énergie, la gestion de la demande et la production décentralisée. Ces éléments permettront de répondre éventuellement à des enjeux de puissance d'Hydro-Québec et de favoriser le développement de réseaux électriques plus intelligents et flexibles pouvant équilibrer un apport supplémentaire d'énergie renouvelable. Ils peuvent être déployés à de multiples niveaux, en amont ou en aval du réseau de distribution d'électricité (« *before or behind-the-meter* ») et se substituer

¹² Voir par exemple l'étude sur la [Production québécoise de gaz naturel renouvelable \(GNR\): un levier pour la transition énergétique. Évaluation du potentiel technico-économique au Québec \(2018-2030\)](#) réalisée pour Énergir en 2018.

à des actifs de production ou de transport d'Hydro-Québec, donc réduire les besoins d'investissement en actifs de production ou de transport d'Hydro-Québec.

Il est donc important de pouvoir examiner comment ces ressources peuvent être déployées en complément aux actifs de production, transmission et distribution traditionnellement mis en place par Hydro-Québec afin d'amoindrir le coût de la transition énergétique pour tous, d'autant plus qu'elles peuvent être déployées avec succès par d'autres acteurs qu'Hydro-Québec.

Ainsi, **le CIFQ recommande que les filières émergentes comme le stockage d'énergie, la gestion de la demande et la production décentralisée, sans se restreindre à celles-ci et sans qu'elles ne relèvent nécessairement d'Hydro-Québec, soient prises en compte lors de l'établissement du PGIRE.**

Le CIFQ constate que le PL 69 prévoit que « *Le ministre consulte également la population aux fins de l'élaboration du plan [de gestion intégrée des ressources énergétiques]* » (art. 4). **Le CIFQ recommande que le PL 69 précise les mécanismes de consultation que le ministre entend mettre en place.** Selon le CIFQ, une **telle consultation devrait aussi inclure une dimension régionale afin de tenir compte des enjeux régionaux relatifs à l'utilisation et à la mise en valeur des ressources en fonction des synergies en place. Compte tenu de l'ampleur du territoire québécois et des grandes diversités constatées entre les structures industrielles de ses régions, une approche unique aurait de forte chance de s'avérer contre-productive.**

Dans la mesure où le PGIRE porte sur une longue durée et vise à mettre en place un cadre prévisible favorisant des choix, des investissements et des comportements qui s'exprimeront pleinement sur le long terme, il est important qu'il puisse faire l'objet d'une évaluation indépendante du gouvernement en place, quel qu'il soit. Pour cette raison, **le CIFQ recommande qu'un mécanisme d'approbation et de révision du PGIRE supervisé par un organisme indépendant comme la Régie de l'énergie soit mis en place**, plutôt qu'une concentration de ces exercices au sein du gouvernement, afin que cet organisme s'exprime sur la capacité du PGIRE établi par le gouvernement à atteindre les cibles définies par le gouvernement du Québec en matière énergétique.

Le CIFQ constate aussi que le PL 69 ne prévoit pas explicitement de mécanisme de reddition de compte obligeant le gouvernement Québec et les principales entités concernées, dont Hydro-Québec, à présenter les résultats de leurs actions et leur

progression en respect des objectifs et cibles à atteindre en matière d'énergie, d'efficacité énergétique, d'approvisionnements, de développement des infrastructures énergétiques et d'innovation. Compte tenu de l'importance d'un climat d'affaires prévisible, le CIFQ est d'avis qu'une reddition de compte efficace et transparente permet de juger de l'efficacité des mesures mises en place, de les corriger si nécessaire et d'éviter le gaspillage de ressources. Elle permet également aux gestionnaires d'entreprises d'être en mesure d'anticiper les tendances et les points de convergence, des éléments essentiels afin de faire des choix d'investissement éclairés dans un environnement d'affaires compétitif.

Étant donné l'ampleur des investissements liés à la transition énergétique prévus notamment par Hydro-Québec et considérant que les clients industriels et commerciaux d'Hydro-Québec risquent de supporter une part disproportionnée de ces investissements, **le CIFQ recommande que le PL 69 prévoit un mécanisme de reddition de compte dans lequel le gouvernement Québec et les principales entités concernées, dont Hydro-Québec, doivent présenter les résultats de leurs actions et leur progression en respect des objectifs et cibles du PGIRE.**

Axe 2 – Équilibre entre l'offre et la demande en énergie

- Plan d'approvisionnement

Les articles 72 et 72.1 du PL69 prévoient que tout titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité et de gaz naturel doit soumettre à l'approbation de la Régie un plan d'approvisionnement sur une période de 15 ans (électricité) et sur une période de 10 ans (gaz naturel) qui devra être élaboré en tenant compte du plan de gestion intégrée des ressources énergétiques. Le CIFQ relève aussi que le PL 69 prévoit que ces plans devront présenter une « *évaluation des risques découlant des sources d'approvisionnement envisagées et les mesures que le titulaire entend prendre pour les atténuer* ». Pour le CIFQ, cette composante du projet de loi est à nos yeux de première importance dans un contexte où l'énergie et la puissance électrique se font rares. Alors que de très nombreuses initiatives gouvernementales invitent les industriels à se décarboner, à réduire leur consommation d'eau ou encore à accroître leur productivité, plusieurs membres du CIFQ se sont vu refuser des demandes de puissance additionnelles afin d'y parvenir. Et ce, malgré le fait qu'elles avaient réalisées les études préalables démontrant

le bien fondé et la performance des projets soumis. Il s'agit donc d'une évolution nécessaire pour l'économie du Québec.

Le CIFQ accueille favorablement la production de ces plans qui se feront en cohérence avec les orientations gouvernementales. Leur examen par la Régie assurera que les engagements pris par le distributeur soient en adéquation avec les besoins et ainsi éviter les hausses de coûts de service qui pourraient découler d'engagements excessifs de la part des distributeurs. Ils permettront d'avoir une meilleure perspective sur les besoins en électricité et en gaz naturel, les moyens d'y répondre et les délais requis pour garantir les approvisionnements. Les récents retards annoncés dans l'avancement de projets liés à la filière batterie sont un exemple en ce sens.

Le CIFQ relève également que le PL 69 prévoit la réalisation par le transporteur d'électricité d'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 (art. 58 du PL 69 insérant les articles 85.1.1 à 85.1.3 dans la Loi sur la Régie de l'énergie). Étant donné que le plan de développement du réseau de transport est défini en fonction du plan d'approvisionnement et que l'élaboration d'un plan de développement du réseau exige la connaissance de la capacité et de la localisation des nouveaux approvisionnements, **le CIFQ recommande de spécifier à l'article 72 que la localisation des approvisionnements envisagés doit être indiquée dans le plan d'approvisionnement soumis à l'approbation de la Régie par le distributeur d'électricité.**

Le CIFQ constate également que le PL 69 abroge les articles 71.1 et 71.2 de la LRE (art. 42 du PL 69), disposition obligeant actuellement Hydro-Québec Distribution à satisfaire en priorité les besoins des marchés québécois par l'électricité post patrimoniale pour ensuite écouler le bloc patrimonial. Cette façon de faire augmente les tarifs d'électricité payées par tous les consommateurs puisque la première est achetée par le Distributeur d'électricité à un coût supérieur à la seconde. Le CIFQ accueille donc favorablement cette proposition puisqu'elle fait en sorte que le Distributeur d'électricité ne serait plus obligé de s'approvisionner en priorité par l'électricité autre que patrimoniale. La proposition contenue dans le PL 69 permettra au Distributeur d'électricité de revendre l'énergie post patrimoniale contractée, ainsi que ses attributs environnementaux, sur les marchés voisins dans la mesure où celle-ci n'est pas momentanément requise. Ce type de

transaction pourrait avoir un impact à la baisse sur les tarifs d'électricité bénéficiant à l'ensemble des consommateurs Québécois en diminuant le revenu requis du Distributeur.

- Plan de développement du réseau de transport

Le CIFQ accueille très favorablement le fait que le PL 69 prévoit que le Transporteur d'électricité soumette un plan de développement du réseau de transport sur une période de 15 ans, élaboré dans le respect du PGIRÉ (art. 58 du PL 69 introduisant les articles 85.1.1 à 85.1.3 dans la Loi sur la Régie de l'énergie). Il s'agit d'ailleurs d'une recommandation formulée par le CIFQ lors de la consultation menée par le Gouvernement à l'été 2023 sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec.

Dans un contexte où Hydro-Québec prévoit, d'une part, rehausser la capacité des infrastructures de transport pour intégrer la nouvelle production électrique au réseau et l'acheminer jusqu'aux lieux de consommation et, d'autre part, dans son Plan d'action 2035, investir de 45 à 50 G\$ à l'horizon 2035¹³ pour l'ajout de 5 000 km de lignes de transport, ce plan est plus que jamais nécessaire. Il permettra d'avoir plus de transparence et de prévisibilité sur le développement du réseau de transport et de distribution. Pareille façon de faire rendra possible un dialogue éclairé avec l'ensemble des parties prenantes tout en laissant le temps de mener les consultations requises à l'obtention de l'acceptabilité sociale.

Tel que mentionné plus haut, le CIFQ observe que l'émergence ou la réémergence de certains enjeux et technologies, comme le stockage d'énergie, la gestion de la demande et la production décentralisée va continuer d'influencer les besoins réels en matière d'investissements du Transporteur et du Distributeur d'électricité au cours des prochaines années. Ainsi, **le CIFQ s'attend à ce que le Plan de développement du réseau de transport tienne compte de ces éléments et permettent d'éviter des investissements qui s'avèreraient inutiles et auraient pour effet d'alourdir le fardeau supporté ultimement par les consommateurs d'électricité.**

- Processus d'approvisionnement

¹³ [Plan d'action 2035](#), Hydro-Québec, 2023, p. 15.

Le CIFQ accueille avec certaines réserves les modifications introduites par l'article 45 du PL 69, qui modifient profondément l'encadrement du processus d'acquisition des approvisionnements par le Distributeur d'électricité (art. 74.1 à 74.3 de la LRÉ). En premier lieu, le CIFQ rappelle que l'article 74.1 actuel de la LRÉ prévoyant un mécanisme d'appel d'offres vise non seulement à assurer un traitement équitable et impartial des fournisseurs d'électricité mais aussi à favoriser l'octroi des contrats d'approvisionnement sur la base du prix le plus bas. Ceci a évidemment pour but de permettre un contrôle a-priori sur l'évolution des coûts de l'électricité supporté par la clientèle du Distributeur d'électricité, qui est une clientèle captive.

L'article 74.3 actuel de la LRÉ prévoit aussi que le distributeur d'électricité puisse acheter de l'électricité dans le cadre d'un programme d'achat d'électricité provenant d'une source d'énergie renouvelable dont les modalités ont été approuvées par la Régie. C'est par exemple dans le cadre d'un tel programme d'achat que plusieurs membres du CIFQ ont conclu des contrats avec Hydro-Québec. Il convient cependant de garder en tête que ceci est tout à fait compatible avec un certain contrôle sur les coûts d'approvisionnements. Le CIFQ rappelle aussi que les projets de cogénération à la biomasse présentent des avantages par rapport à d'autres projets d'énergie renouvelable comme le solaire ou l'éolien, puisqu'ils permettent de rencontrer des besoins géographiques spécifiques et apportent certaines garanties quant à la puissance disponible durant l'hiver.

Le CIFQ observe aussi qu'un processus d'appel d'offres peut ne pas convenir à toutes les situations, voire être lourd et contraignant - par exemple, pour un projet de cogénération, l'échéancier pour répondre à un appel d'offres peut ne pas concorder avec la planification des investissements pour une entreprise du secteur des pâtes et papier.

Pour ces raisons, **le CIFQ est d'avis qu'un mécanisme d'approbation des contrats de gré à gré peut offrir certains avantages**, par exemple une plus grande souplesse que le processus d'appel d'offres présentement en vigueur, tenir compte de facteurs et de partenariats locaux tels que ceux mis en œuvre par des membres du CIFQ au fil des ans. Il serait aussi vraisemblablement plus facile de considérer des coûts d'interconnexion spécifiques ou faire une distinction entre les nouveaux projets et le renouvellement de contrat de projets existants dans le cadre de contrats de gré à gré que dans le cadre d'un appel d'offres relativement standardisé. **Différentes balises pourraient donc être envisagées afin que le PL 69 balise plus étroitement le recours à la conclusion de**

contrats de gré à gré, selon la taille des contrats par exemple, dans le but de protéger la clientèle du Distributeur tout en favorisant le développement local.

Le CIFQ demeure cependant d'avis qu'au-delà d'une certaine taille, un processus d'appel d'offres supervisé par la Régie de l'énergie demeure le meilleur moyen d'assurer un traitement équitable et impartial des fournisseurs d'électricité et de favoriser l'octroi des contrats d'approvisionnement sur la base du prix le plus bas, ce qui est un ingrédient essentiel pour assurer des tarifs justes et raisonnables pour la clientèle du Distributeur d'électricité.

Enfin le CIFQ tient également à rappeler que le Distributeur devra accorder une attention particulière dans la séquence des appels à de la nouvelle production afin d'éviter une surchauffe des prix. Le CIFQ est aussi d'avis qu'il est actuellement possible de planifier un développement ordonné de nouvelles sources d'approvisionnement par un processus d'appel d'offres approuvé par la Régie, particulièrement en tenant compte du plan de développement du réseau de transport d'électricité qu'Hydro-Québec devra élaborer au plus tard en 2026. Le CIFQ rappelle également que le Québec n'a plus le monopole du virage à l'énergie verte et que les capacités de fabrication des quelques manufacturiers des équipements spécialisés que sont les éoliennes et les transformateurs de grande puissance sont limités. Il en va de même pour la disponibilité de la main-d'œuvre spécialisée en conception, en construction et en réfection des infrastructures énergétiques. Toute planification inadéquate de la nouvelle production entraînera invariablement une hausse des coûts d'approvisionnement compte tenu de la surchauffe dans ces marchés. Une résultante qui a le potentiel d'anéantir une part non négligeable des gains recherchés par le législateur.

- Permettre la distribution d'électricité renouvelable sous certaines conditions

Le CIFQ accueille positivement les modifications apportées par l'article 38 du PL 69, qui modifie l'article 60 de la LRE en élargissant la possibilité de distribuer de l'électricité de source renouvelable à d'autres acteurs qu'Hydro-Québec, dans certaines circonstances. Cependant, le CIFQ observe qu'il serait possible d'aller plus loin à ce sujet. Le CIFQ rappelle qu'il n'existe pas actuellement de droit exclusif sur la production d'électricité au Québec et que l'enjeu n'est donc pas de procéder ou non à une quelconque privatisation des activités pour laquelle Hydro-Québec détient un tel droit. Ensuite, le CIFQ relève qu'il

serait souhaitable de stimuler la production privée d'énergie, considérant l'ampleur des besoins liés à la transition énergétique, en permettant aussi à des producteurs privés de conclure directement des contrats avec des consommateurs. Une telle approche permettrait aux consommateurs industriels et commerciaux de disposer d'alternatives en matière contractuelle, comme c'est le cas pour l'approvisionnement en gaz naturel et en gaz naturel renouvelable. C'est pourquoi, **le CIFQ renouvelle donc sa recommandation formulée lors de la consultation menée en 2023, soit que l'article 60 de la LRÉ devrait ouvrir la possibilité de conclure des contrats privés de vente d'électricité, partout au Québec, à n'importe quelle tierce partie privée, sans restriction géographique ou relative au mode de production d'électricité d'origine renouvelable.**

- Processus d'autorisation du ministre pour la distribution d'électricité

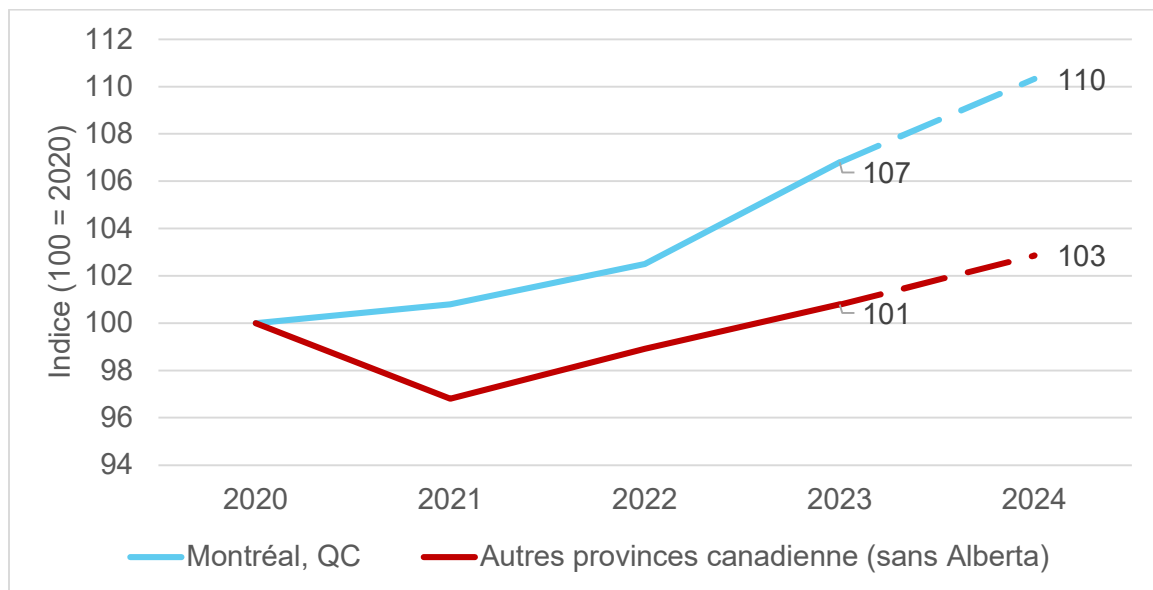
Le CIFQ déplore que le PL 69 n'apporte pas de remède à la situation créée par la *Loi visant notamment à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs domestiques de distribution d'Hydro-Québec et à accroître l'encadrement de l'obligation de distribuer de l'électricité*¹⁴ adoptée le 16 février 2023. En effet, l'article 10 de cette loi a suspendu en partie l'application de l'article 76 de la Loi sur la Régie de l'énergie relatif à l'obligation de distribuer de l'électricité et a donné au ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie un pouvoir discrétionnaire pour approuver ou refuser les demandes de charges additionnelles supérieures à 5 MW. En pratique, ce changement législatif a pour effet de retarder les efforts de décarbonation des industries employant actuellement des milliers de travailleurs au Québec, dont des membres du CIFQ. Par conséquent, **le CIFQ recommande de mettre fin immédiatement aux effets de la *Loi visant notamment à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs domestiques de distribution d'Hydro-Québec et à accroître l'encadrement de l'obligation de distribuer de l'électricité* ou, à défaut, de relever à 25 MW le seuil au-delà duquel l'obligation de distribuer de l'électricité prévue au premier alinéa de l'article 76 de la LRÉ ne s'appliquerait pas pour une nouvelle demande d'un client existant du Distributeur d'électricité.**

¹⁴ [Loi visant notamment à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs domestiques de distribution d'Hydro-Québec et à accroître l'encadrement de l'obligation de distribuer de l'électricité](#), article 10.

Axe 3 – Processus de fixation des tarifs d’électricité et de gaz naturel

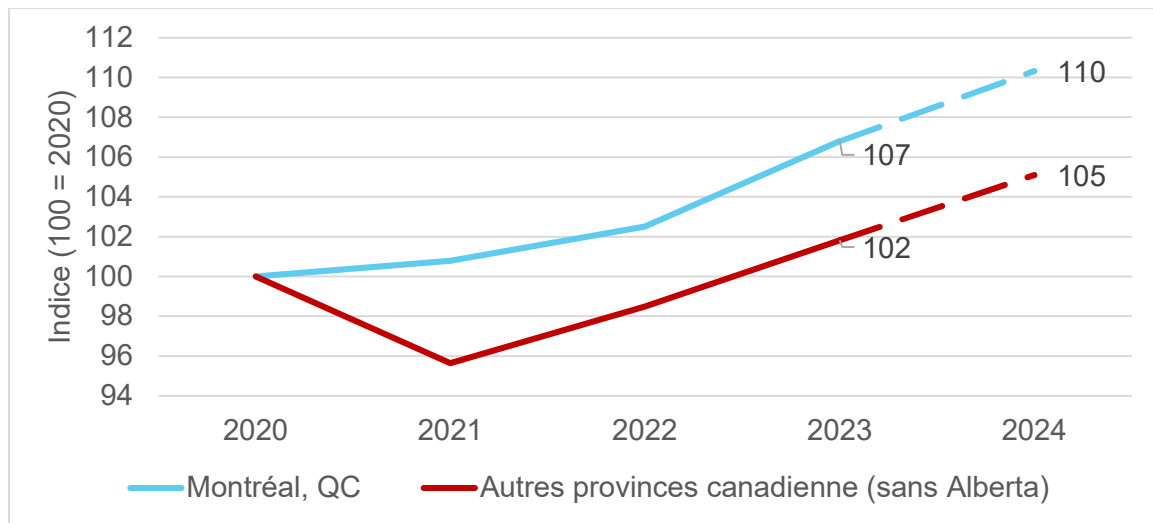
Le CIFQ considère que le retour à une fixation des tarifs d’électricité sur la base du coût de service est une amélioration notable par rapport à la situation prévalant depuis l’adoption de la *Loi visant à simplifier le processus d’établissement des tarifs de distribution d’électricité* en 2019, qui a induit des hausses de tarif beaucoup plus élevées que lors des années précédentes, sans que cela soit justifié par une hausse des coûts de service d’Hydro-Québec. Une telle situation a eu pour effet d’éroder la compétitivité des tarifs industriels québécois en matière d’électricité par rapport à ceux d’autres juridictions nord-américaines et en particulier par rapport aux autres provinces canadiennes, tel que l’illustrent les graphiques ci-dessous où l’on peut constater que les tarifs pour la clientèle de grande puissance ont augmenté plus vite au Québec que dans le reste du Canada, à l’exception de l’Alberta, depuis 2020.

Figure 1 Évolution des tarifs Grande puissance (25 kV, 5000 kW), 2020 à 2024



Source : Dossier R-4243-2023 de la Régie de l’énergie du Québec, pièce [C-CIFQ-0003](#), p. 13.

Figure 2 Évolution des tarifs Grande puissance (120 kV, 50 000 kW)



Source : Dossier R-4243-2023 de la Régie de l'énergie du Québec, pièce [C-CIFQ-0003](#), p. 14

Le CIFQ considère que la tenue d'une révision tarifaire aux trois ans peut représenter un compromis acceptable entre l'allègement réglementaire souhaité par les entités réglementées et les missions de protection du consommateur et d'information et de surveillance de la Régie de l'énergie. En pratique, le CIFQ constate cependant qu'il est difficile de faire une prévision juste de l'évolution des coûts d'Hydro-Québec sur un horizon de trois ans, particulièrement dans un contexte de changement rapide comme la transition énergétique. Il est donc vraisemblable que des écarts apparaissent à un moment ou à un autre, dans un sens ou dans l'autre, entre les coûts prévus par Hydro-Québec (à partir desquels sont déterminés ses revenus requis et ses tarifs) et les coûts réels.

Le CIFQ constate cependant que le PL 69 ne corrige pas certains éléments de la loi actuellement en vigueur qui vont à l'encontre de la transparence des coûts dans les tarifs d'électricité, d'une part, et qui ne favorisent pas la réalisation de gains d'efficacité de la part d'Hydro-Québec, d'autre part. De plus, le PL 69 comporte certaines incohérences qui rendront son application difficile dans sa formulation actuelle.

Afin d'éviter ces écueils, le CIFQ formule les recommandations ci-dessous :

1. **Le CIFQ recommande de réintroduire l'obligation de mettre en œuvre un mécanisme de réglementation incitative (MRI) pour le Transporteur et le**

Distributeur d'électricité et de le lier à un mécanisme de traitement des écarts de rendements (MTÉR) au sein de l'article 27 du PL 69. Le CIFQ rappelle que le MRI du Distributeur d'électricité avait été supprimé par la *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*¹⁵. Le CIFQ observe qu'un tel mécanisme permettrait de fournir un incitatif à Hydro-Québec pour éviter une dégradation de la qualité du service et de la fiabilité du réseau qui a été observée au cours des dernières années, car à quoi bon avoir des moyens de production si la certitude de livraison aux consommateurs est compromise. Le CIFQ rappelle que la Régie de l'énergie avait instauré un MRI par sa décision D-2017-043 en le liant au mécanisme de traitement des écarts de rendements instauré par sa décision D-2014-034 et qui demeure en vigueur pour le Transporteur d'électricité, mais qui n'existe plus pour le Distributeur d'électricité¹⁶. La mise en place conjointe de ces mécanismes permettrait donc au législateur d'éviter de se trouver à nouveau dans une situation telle que celle documentée dans le rapport du Vérificateur général du Québec en 2018, caractérisée par le paiement de plusieurs centaines de millions de dollars en trop par les clients d'Hydro-Québec¹⁷, tout en visant une amélioration de la qualité des services d'Hydro-Québec.

2. Si le législateur estime que l'amélioration de la qualité des services d'Hydro-Québec et la restitution d'éventuels trop-perçus à sa clientèle sont des objectifs pertinents, **le CIFQ recommande également de soumettre le Distributeur d'électricité aux mêmes obligations de redditions de compte que le Transporteur d'électricité, soit de faire une reddition de compte annuelle sur son actif, son passif, ses dépenses et ses revenus réels, et toute autre**

¹⁵ L'article 48.1 prévalant avant l'adoption de la *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité* était formulé ainsi : « 48.1. La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité. Ce mécanisme doit poursuivre les objectifs suivants: 1° l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service; 2° une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et, selon le cas, au distributeur ou au transporteur; 3° l'allègement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs du transporteur d'électricité et les tarifs du distributeur d'électricité applicables à un consommateur ou à une catégorie de consommateurs. »

¹⁶ Voir les décisions [D-2014-034](#) et [D-2017-043](#) de la Régie de l'énergie.

¹⁷ [Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019, chapitre 8.](#)

information que la Régie pourrait déterminer par règlement afin de pouvoir mettre en œuvre un MRI et un MTÉR, dans le cadre de l'article 75 de la LRÉ.

3. **Le CIFQ recommande de reformuler les articles 28 et 29 du PL 69 (modifiant les articles 49 et 50 de la LRÉ) afin de permettre un examen réel de l'évolution des actifs du Transporteur et du Distributeur d'électricité.** La formulation actuelle du PL 69 peut être interprétée de sorte que n'importe quel actif acquis pendant la période de trois ans entre deux dossiers tarifaires serait automatiquement *présumé prudemment acquis et utile* pour assurer l'exploitation du réseau de transport d'électricité, du réseau de distribution d'électricité. Ceci est problématique car ni la Régie ni les intervenants représentant la clientèle devant supporter le coût de ces actifs dans leurs tarifs n'auraient alors l'opportunité de débattre du caractère approprié de ces actifs. De plus, le CIFQ constate que l'article 29 du PL 69 abroge l'actuel article 51 de la LRÉ qui prévoit ceci :

« Un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport ou de livraison de gaz naturel ne peut prévoir des taux plus élevés ou des conditions plus onéreuses qu'il n'est nécessaire pour permettre, notamment, de couvrir les coûts de capital et d'exploitation, de maintenir la stabilité du transporteur d'électricité ou d'un distributeur de gaz naturel et le développement normal d'un réseau de transport ou de distribution, ou d'assurer un rendement raisonnable sur sa base de tarification.

Il en est de même pour l'emmagasiner du gaz naturel par quiconque exploite un réservoir à cette fin dans la mesure où la méthode tarifaire utilisée par la Régie le justifie »

Ceci signifie donc qu'un tarif de transport d'électricité pourrait être plus élevé que nécessaire, ce qui va complètement à l'encontre de l'établissement de tarifs justes et raisonnables et qui aura pour effet d'éroder la compétitivité des tarifs industriels du Québec et d'ainsi affecter celle des entreprises présente sur son territoire

4. Le CIFQ s'inquiète aussi de l'ajout proposé au 4^e alinéa de l'article 49 de la LRÉ qui indique que dans la fixation d'un tarif, la Régie « *peut également utiliser*

*toute autre méthode ou **tenir compte de tout autre élément qu'elle estime approprié** notamment pour favoriser la réalisation de la transition énergétique. »*, d'autant plus que l'intention derrière cette modification est de permettre notamment une socialisation de certains coûts liés à la transition énergétique¹⁸. Le CIFQ remarque que la LRÉ et la Loi sur Hydro-Québec permettent déjà l'inclusion d'éléments dans le revenu requis du Distributeur d'électricité qui ne sont pas à proprement parler des coûts nécessaires pour le service de distribution d'électricité, comme certains coûts associés au REM (art. 39.0.1 de la Loi sur Hydro-Québec) ou au service public de recharge rapide exploité par Hydro-Québec (art. 52.1.2 de la LRÉ). Il s'agit dans ces cas de décisions du législateur. Il semble plus approprié, selon le CIFQ, que le législateur ou le gouvernement par l'adoption d'un règlement, précise les coûts qui devraient être socialisés à travers les tarifs d'électricité, plutôt que des régisseurs non élus qui n'ont pas de légitimité pour décider sur de tels enjeux qui relèvent de choix politiques. Le CIFQ craint les impacts sur les tarifs que pourrait donc avoir ce pouvoir élargi de la Régie et recommande donc que l'ajout proposé au 4e alinéa de l'article 49 de la LRÉ ne soit pas retenu. Pour le CIFQ, la meilleure façon d'accélérer la transition énergétique des entreprises québécoises est de leur permettre d'avoir accès à de l'énergie verte à coûts compétitifs à l'échelle continentale afin de réaliser leurs très nombreux projets de décarbonation, de réduction de la consommation d'eau et la maximisation de la circularité dans leur chaîne de valeur.

5. Le CIFQ déplore que le PL 69 maintienne les dispositions relatives à l'interfinancement entre les tarifs de distribution d'électricité prévue à l'article 52.1 de la LRÉ. Le CIFQ observe que les taux d'interfinancement ont augmenté de manière significative pour toutes les catégories tarifaires non domestiques, par rapport au taux d'interfinancement résultant du dernier dossier tarifaire d'Hydro-Québec, le tout au bénéfice de la catégorie tarifaire domestique¹⁹. Le CIFQ considère incohérent et inéquitable de maintenir l'interfinancement actuel puisque la réussite de la transition énergétique est l'affaire de tous. Pour ce faire, tous

¹⁸ Mémoire au conseil des ministres sur le Projet de loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives, Gouvernement du Québec, 28 mai 2024, p. 16.

¹⁹ Voir les pièces [B-0035](#), p. 13 du dossier R-4270-2024 et [B-0183](#), p. 5 du dossier R-4057-2018.

doivent être exposé à un signal de prix permettant d'induire des changements de comportement. Induire des hausses plus élevées que requis sur les tarifs commerciaux et industriels afin de limiter la hausse des tarifs des consommateurs résidentiels (tarif D) s'avère contre-productif à long terme. **Pour ces raisons, le CIFQ recommande de mettre fin progressivement à l'interfinancement dont bénéficient les consommateurs domestiques**, afin d'impliquer tous les consommateurs dans la transition énergétique. Ne pas agir en ce sens pourrait, à terme, avoir des effets contre-productifs en augmentant artificiellement les coûts d'exploitation de la clientèle commerciale et industrielle, ce qui pourrait mettre certains membres de cette clientèle en péril et réduire ultimement la consommation de cette clientèle, qui a pourtant des caractéristiques avantageuses du point de vue du système électrique. Il importe de rappeler que le Québec n'est pas seul à investir massivement dans la production d'électricité faiblement émissive de GES et les tarifs industriels québécois perdent en compétitivité. Dans un tel contexte, tout décrochage occasionnerait une hausse encore plus forte chez les clients industriels et commerciaux restants afin de supporter l'interfinancement et le gel à 3% des consommateurs résidentiels proposés dans le PL 69, qui serait difficilement soutenable. Une situation qui pourrait se solder par une spirale de la mort et un réveil brutal pour les consommateurs au tarif D.

6. Soucieux de maintenir un filet social auprès des clientèles dans le besoin, le CIFQ propose au législateur d'instaurer un mécanisme d'aide ciblant spécifiquement les ménages à faible revenu soit mis en place par le gouvernement à même les dividendes versés par Hydro-Québec à celui-ci ainsi qu'une bonification substantielle des mesures d'efficacité énergétique par le Distributeur pour les ménages fragilisés afin d'éviter une hausse trop importante de leur facture d'électricité.
7. Le CIFQ constate que l'article 33 du PL 69 remplaçant l'article 52.2 de la LRÉ a pour effet de mettre fin à l'exemption de l'indexation du coût de l'électricité patrimoniale, à compter de 2026, pour la clientèle au tarif L. Le CIFQ rappelle que cette exemption avait été mise en place dans le cadre de l'adoption du budget

2013-2014 pour maintenir la compétitivité des grands consommateurs industriels²⁰ – et non celle du tarif L au sens strict. Cette exemption avait pour but de « *minimiser l'impact de la hausse des tarifs sur la croissance économique et les emplois, notamment dans les régions, et de préserver l'avantage concurrentiel des industries grandes consommatrices d'électricité.* » Le CIFQ constate que ces préoccupations sont encore d'actualité aujourd'hui.

Le CIFQ rappelle les écrits de la Régie à ce sujet :

« [123] Pour les grandes industries exposées à la concurrence internationale dans leurs secteurs d'activités respectifs, l'avantage comparatif que peut comporter un environnement d'affaires donné ne se limite pas qu'à l'offre de tarifs d'électricité avantageux. En effet, les tarifs d'électricité ne sont qu'une des composantes qui président à la prise de décision d'investissements des grandes entreprises industrielles.

[124] De façon générale, les principaux facteurs qui influencent les décisions d'établissement et d'investissement de ces entreprises industrielles peuvent être classés en cinq catégories majeures :

- les conditions de marché et la demande pour le produit;*
- les cadres politique et législatif;*
- la fiscalité et l'environnement économique;*
- les caractéristiques de la localisation (matières premières, infrastructures, main-d'œuvre, proximité du marché de vente, etc.);*
- les approvisionnements énergétiques.*

[125] Selon le rapport Compétitivité des tarifs électriques industriels, les tarifs industriels et les divers rabais qui leur sont directement associés ne constituent pas nécessairement le plus important facteur d'expansion ou de maintien des activités des entreprises œuvrant dans les grands secteurs industriels.

[126] En effet, « l'attractivité économique d'une juridiction dépend d'un large éventail de paramètres. Les décisions d'affaires se prennent sur la rentabilité globale d'un projet et non uniquement sur les tarifs d'électricité, et ce, même si l'électricité de certaines entreprises en est la principale dépense »

²⁰ Voir le Plan budgétaire – Budget 2013-2014 – Section A Les orientations économiques et budgétaires du gouvernement du Québec, déposé par Hydro-Québec dans le cadre du dossier R-3814-2012 de la Régie de l'énergie, pièce [B-0125](#), p. A.126.

[127] Toutefois, et comme l'indique Hydro-Québec, « des tarifs d'électricité [...] stables et prévisibles, la disponibilité des approvisionnements et la fiabilité de l'alimentation électrique, sont des facteurs d'importance »²¹ (nous soulignons, notes de bas de pages omises). Or nous remarquons que depuis l'adoption du PL 34, les tarifs auxquels sont soumis les membres du CIFQ ne sont ni stables, ni prévisibles, que les approvisionnements sont en défaut pour décarboner et développer nos activités et que la fiabilité du service s'est détériorée. Le PL 69 ne permet pas de corriger complètement cette situation puisque l'obtention d'approvisionnement au-delà du seuil de 5 MW continue de relever du pouvoir politique, à la suite d'un processus opaque. De plus, et tel que le CIFQ l'a documenté au cours des dernières années, la compétitivité du tarif L s'est considérablement réduite au cours des dernières années²²

Ensuite, le CIFQ relève une certaine incohérence dans le PL 69 : il propose de revenir à un processus de fixation des tarifs basé sur le coût de service plutôt qu'un mécanisme d'indexation à l'inflation « afin d'offrir plus de prévisibilité et de flexibilité aux distributeurs et au transporteur, ainsi qu'une stabilité tarifaire pour les consommateurs en évitant des hausses importantes lors des révisions tarifaires »²³, mais il maintient un mécanisme d'indexation à l'inflation pour déterminer le coût de l'électricité patrimoniale. On en déduit que la prévisibilité et la flexibilité ne sont vraisemblablement pas des préoccupations du producteur d'électricité et qu'il n'est pas important que l'indexation du coût de l'électricité patrimoniale puisse conduire à des chocs tarifaires.

Au surplus, le CIFQ rappelle que le coût de l'électricité patrimoniale avait initialement été fixé dans un contexte historique bien précis, sur la base de recommandations proposées par la firme Merrill Lynch pour le Ministère des

²¹ [Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel - Perspectives 2030](#), p. 58-59, Avis 2017-07, Régie de l'énergie du Québec

²² Voir la preuve du CIFQ au dossier R-4243-2023 de la Régie de l'énergie : Pièce [C-CIFQ-0003](#), p. 22 et suivantes.

²³ Mémoire au conseil des ministres sur le Projet de loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives, Gouvernement du Québec, 28 mai 2024, p. 14.

Ressources naturelles du Québec²⁴. En effet : le Gouvernement du Québec avait décidé à l'époque de modérer substantiellement les hausses de tarifs de distribution et les tarifs de fourniture subventionnaient de facto les tarifs de distribution d'électricité. Pour rappel, voici comment s'exprimait en 2000 le ministre Jacques Brassard :

« On a fixé à 0,0279 \$ un taux de rendement de 18 % en production, et, justement parce que le taux de rendement est à 18 %, ça nous permet, en distribution, je dirais, d'assumer le rendement négatif de la distribution. Vous assumez le rendement négatif de la distribution par un taux de rendement élevé en production. [...]

à 0,0279\$/kwh, ça équivaut à un taux de rendement de 18%. Et ça c'est fixé, en plus. Et non seulement c'est fixé, mais il y a une disposition dans la loi, ça ne peut que baisser. Ça peut baisser compte tenu des phénomènes de l'amortissement qui fait en sorte que les coûts diminuent. Et que, donc, on pourra envisager d'ici quelques années de baisser le tarif patrimonial. Et la loi prévoit que ce n'est que la seule possibilité, il ne peut pas être augmenté, il ne peut que baisser. Si, dans un certain nombre d'années le gouvernement constate que ce n'est plus 18%, le taux de rendement en production, mais qu'on est rendu à 22%, puis 23%, puis 24%, là il peut dire : On commence à avoir des taux de rendement beaucoup trop élevés, il serait raisonnable d'envisager une baisse du tarif patrimonial. C'est ça qui est prévu dans la loi. »²⁵ [Le CIFQ souligne]

Or, le taux de rendement du Distributeur d'électricité a été constamment positif depuis de nombreuses années et s'élevait même à 10,993 % en 2023²⁶. Pour le CIFQ, il est donc désuet de permettre encore des surprofits du Producteur par l'indexation de l'électricité patrimoniale pour subventionner un éventuel rendement négatif du Distributeur d'électricité. De nouveau, une telle façon de faire vient

²⁴ « Le tarif de fourniture d'électricité au Québec et les options possibles pour introduire la concurrence dans la production d'électricité » Rapport présenté au ministère des Ressources naturelles du Québec, Merrill Lynch, 14 janvier 2000. Disponible pour consultation publique aux Archives nationales du Québec, Dossier du BAPE 143, sur le Projet d'implantation du poste de l'Outaouais à 315-230 kV par Hydro-Québec, Pièce DB 11.

²⁵ Commission permanente de l'Économie et du Travail, 7 juin 2000, p. 39 à 41, déposé dans le cadre du dossier R-4208-2022, pièce [C-ROEE-0041](#).

²⁶ Dossier R-4270-2024, pièce [B-0034](#), p. 8.

fausser la réalité économique et envoie un mauvais signal de prix à l'ensemble des clientèles.

Enfin, le CIFQ a relevé avec intérêt l'intention exprimée par Hydro-Québec de « devenir une organisation agile, innovante et transparente »²⁷. Le CIFQ en déduit qu'Hydro-Québec devrait embrasser avec enthousiasme l'opportunité d'examiner en toute transparence le coût de l'électricité patrimoniale.

Pour ces raisons, le CIFQ recommande que le coût de l'électricité patrimoniale fasse l'objet d'un examen par la Régie de l'énergie sur la base du coût de service, plutôt que d'être indexé selon l'inflation, et que la répartition de ce coût entre les différentes catégories de clients soit déterminée par la Régie de l'énergie également, sur la base de facteurs de causalité réels. Une telle mesure bénéficierait vraisemblablement à l'ensemble des consommateurs. **À défaut, le CIFQ recommande de maintenir l'exemption de l'indexation du coût de l'électricité patrimoniale pour la clientèle au tarif L.**

De nouveau, le CIFQ attire l'attention du législateur sur le fait qu'il est erroné de croire que le secteur industriel et commercial peut supporter de façon durable un fardeau disproportionné des coûts sans que ceci n'ait d'impact tôt ou tard sur la vigueur de l'économie québécoise ou sur les consommateurs résidentiels d'électricité. Le CIFQ rappelle que le secteur industriel et commercial représente actuellement environ plus de la moitié des revenus du distributeur d'électricité, en plus de fournir des services bénéficiant à l'ensemble des consommateurs, mais particulièrement à la clientèle résidentielle, par leur contribution à la gestion de la demande d'électricité en base hivernale.

Une diminution de la compétitivité du secteur industriel à laquelle contribuerait des hausses déraisonnables des tarifs d'électricité conduirait éventuellement à des pertes d'emplois au Québec. De plus, en ce qui concerne spécifiquement l'industrie forestière, la fermeture d'usines signifierait qu'elles ne contribueraient plus à la gestion de la demande d'électricité d'Hydro-Québec en hiver et que les sites de cogénération qui y sont associés, si applicable, cesseraient aussi vraisemblablement de fonctionner. Ceci impliquerait

²⁷ [Plan d'action 2035](#), Hydro-Québec, 2023, p. 6.

qu'Hydro-Québec devrait trouver des sources d'approvisionnements supplémentaires pour subvenir aux besoins de la clientèle résidentielle et que celle-ci en supporterait une part plus importante des coûts, entraînant une hausse des tarifs beaucoup plus importante pour la clientèle résidentielle.

Commentaires spécifiques

Le CIFQ s'interroge quant au but visé par l'inclusion dans la mission du ministre de « *favoriser le développement des activités d'Hydro-Québec* » (art. 4 du PL 69 introduisant l'article 14.1 à la Loi sur le MEIE). En effet, le CIFQ constate que le PL 69 donne, par ailleurs, pour mission à la Régie de l'énergie « *de surveiller le secteur énergétique québécois et, dans une perspective d'équité, d'assurer la conciliation entre l'intérêt public et les intérêts du transporteur d'électricité et des distributeurs de même que la protection des consommateurs.* » (art. 13 du PL 69). Le CIFQ déduit de cette formulation de la mission de la Régie de l'énergie que les intérêts d'Hydro-Québec comme transporteur et distributeur d'électricité ne sont pas nécessairement les mêmes que l'intérêt public et la protection des consommateurs. Dans un tel contexte, le CIFQ invite le législateur à réfléchir sur l'action recherchée par la définition de la mission du Ministre à l'article 14.1 de la Loi sur le MEIE et les conséquences de celle-ci. Tel que formulé dans le PL-69, il pourrait survenir une tension entre la mission du ministre et celle de la Régie : situation qui s'avérerait problématique puisque le ministre de l'Énergie est le ministre de tutelle de la Régie de l'énergie tout en étant responsable de Hydro-Québec. Et ceci, dans un univers où une partie seulement des activités d'Hydro-Québec correspondent à une situation de monopole naturel et où le régulateur économique est là pour veiller à ce que le monopole naturel n'abuse pas de son pouvoir économique au détriment des consommateurs tout en s'assurant qu'il obtienne les moyens lui permettant de réaliser les investissements requis pour mener à bien sa mission.

En effet, le CIFQ remarque que certaines activités liées à la transition énergétique peuvent - et sont déjà dans certains cas – être menées avec efficacité par d'autres acteurs qu'Hydro-Québec, notamment en matière de production d'électricité, de stockage d'énergie, d'efficacité énergétique, de gestion de la demande, d'innovation, etc.

Tout en reconnaissant le mérite des employé-es d'Hydro-Québec et en ayant bien conscience de l'ampleur de la tâche consistant à mener à bien les activités actuelles d'Hydro-Québec, le CIFQ estime donc qu'il n'apparaît pas nécessaire d'inclure dans la mission du ministre de « *favoriser le développement des activités d'Hydro-Québec* ».

Recommandation: que l'article 14.1 soit modifié afin de clarifier ou supprimer « *de favoriser le développement des activités d'Hydro-Québec* »;