



*Une expertise en énergie
au service de l'avenir*

L'encadrement législatif du secteur de l'électricité : Commentaires sur le Projet de loi 69

Mémoire du Centre Hélios

Soumis dans le cadre de la Consultation
publique sur le projet de loi 69 de la

Commission de l'agriculture, des pêcheries, de
l'énergie et des ressources naturelles

Philip Raphals
Directeur général

le 10 septembre 2024

326, boul. Saint-Joseph Est, bureau 100
Montréal (Québec) Canada H2T 1J2

Téléphone : (514) 849 7900
Télécopieur : (514) 849 6357
sec@centrehelios.org

www.centrehelios.org

Table des matières

1.	Introduction	3
2.	Sommaire des recommandations	3
3.	Contexte	4
4.	Le projet de loi 69.....	7
4.1.	Les pouvoirs du MÉIÉ.....	7
4.2.	Les étapes du développement du PGIR	13
4.2.1.	Les prévisions de la demande.....	13
4.2.2.	Les courbes de l'offre.....	14
4.2.3.	Les scénarios à retenir	15
4.2.4.	Établir le Plan.....	15
4.3.	La séparation fonctionnelle	16
5.	D'autres enjeux.....	18
5.1.	L'efficacité énergétique et la gestion de la demande.....	18
5.2.	La réglementation incitative.....	19
6.	Modifications législatives proposées.....	19
6.1.	Modifications à la <i>Loi sur le Ministère de l'économie et de l'innovation</i>.....	19
6.2.	Modifications à la <i>Loi sur la Régie de l'énergie</i>	20
6.3.	Modifications à la <i>Loi sur Hydro-Québec</i>	22
	Notes biographiques.....	23
	ANNEXE A : Commentaires et recommandations détaillées sur les amendements proposés à la <i>Loi sur Hydro-Québec</i> et la <i>Loi sur la Régie de l'énergie</i>	24

1. Introduction

Le Centre Hélios remercie la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN) pour cette opportunité de contribuer à ses réflexions.

Dans ce mémoire, nous formulerons quelques observations sur le Projet de loi 69 (ci-après « PL69 »), en le situant dans le contexte de l'évolution du régime législatif gouvernant le secteur de l'électricité au Québec.

Ce mémoire est complété par des tableaux en annexe, qui présentent un certain nombre d'observations et de recommandations sur des dispositions précises des lois amendés par le PL69.

Ce mémoire a été préparé par Philip Raphals, directeur général du Centre Hélios, en collaboration avec le Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement (RNCREQ), de même qu'avec l'assistance de Me Jocelyn Ouellette, son procureur devant la Régie de l'énergie.

2. Sommaire des recommandations

Le présent mémoire propose des modifications au PL69 sur les sujets suivants, lesquels sont plus amplement détaillés à la section 4.3 ci-dessous :

- *Loi sur le Ministère de de l'économie et de l'innovation*
 - Rajout des art. 14.3.1 à 14.3.4, concernant le processus d'établissement du PGIR;
- *Loi sur la Régie de l'énergie*
 - Art. 5 : modification du libellé, pour « tenir compte » du PGIR ;
 - Art. 16, al. 1 : rajout de l'art. 72 ;
 - Art. 25, 1o : rajout des arts. 72, 73 et 74.1;
 - Art. 35.1 : modification du libellé ;
 - Art. 49, al. 4 : modification du libellé ;

- Art. 52.2, al. 1, 2° b) : modification du libellé ;
- Art. 60 : modification du libellé ;
- Art. 72 : modification du libellé afin d'inclure spécifiquement la détermination des quantités de puissance et d'énergie à acquérir, par des contrats d'achat d'électricité, de l'économie d'énergie ou de la gestion de la demande;
- Art. 85.41, al. 1 : retrait de l'exclusion du Distributeur de l'électricité, à l'égard de l'obligation de soumettre les programmes et mesures en efficacité énergétique à la Régie pour approbation.
- Loi sur Hydro-Québec
 - Art. 22, al. 1 : Modification du libellé, pour « tenir compte » du PGIR;
 - Art. 22, al. 2 : Modification du libellé.

3. Contexte

Le régime actuel qui gouverne l'industrie électrique au Québec a été dessiné en l'an 2000, par l'introduction de la loi 116. Il est structuré selon les principes de base suivants:

- la société d'État Hydro-Québec (« HQ ») opère à l'intérieur d'un régime de séparation fonctionnelle, où les trois activités de base de HQ sont soumises à des règles distinctes. Rappelons que ces trois activités de base sont : HQ dans ses activités de distribution (« le Distributeur »), dans ses activités de transport (« le Transporteur ») et dans ses activités de production (« le Producteur »);
- Il appartient au Distributeur de prévoir la demande au Québec (par l'entremise de son Plan d'approvisionnement) et d'acquérir les approvisionnements nécessaires pour la desservir (généralement par appel d'offres);
- Le gouvernement a aussi le droit d'exiger par décret la tenue d'un appel d'offres (« A/O ») d'une source particulière, et ce, sans devoir faire référence aux Plans d'approvisionnement. À l'origine, l'objectif de cette disposition était de faciliter l'émergence des énergies nouvelles (dont notamment l'éolien) qui à l'époque pouvaient difficilement gagner un appel d'offres contre les énergies fossiles (type Suroît). Dans les faits, bien que la procédure normale aurait été de lancer des A/O sur la base des prévisions énoncées au Plan d'approvisionnement, presque tous les A/O depuis 2005, ont été lancés sur la base de décrets adoptés par le gouvernement

en vertu de la procédure qui aurait normalement dû être "exceptionnelle". Évidemment, cela a ainsi réduit de beaucoup l'utilité du processus du Plan d'approvisionnement;

- Le Producteur développe et opère des actifs de production afin de vendre de l'électricité dans les marchés de gros, dont notamment des ventes au Distributeur. Il peut participer aux appels d'offres de ce dernier, mais n'est pas obligé de le faire. S'il le fait, il n'a aucune garantie de les gagner;
- L'obligation statutaire du Producteur par rapport au Distributeur (c-à-d aux consommateurs québécois) est limitée à la fourniture de l'électricité patrimoniale, laquelle est strictement définie par la loi, tant en termes d'énergie qu'en termes de puissance horaire. Cet encadrement de la responsabilité du Producteur était au coeur de la loi 116. D'une part, c'était pour accorder une part des bénéfices du parc hydraulique existant aux consommateurs québécois. Et, d'autre part, pour libérer le Producteur afin de participer pleinement aux marchés externes (y compris avec la construction de nouveaux actifs), sans être liés aux besoins futurs des consommateurs québécois;
- Les consommateurs québécois (sauf ceux desservis par les distributeurs municipaux) peuvent acheter de l'électricité uniquement du Distributeur. Les ventes d'un consommateur à un autre ou d'un producteur à n'importe quel consommateur au Québec sont expressément interdites par la loi;
- Le Distributeur et le Transporteur requièrent l'approbation de la Régie de l'énergie pour différents actes, ce qui implique un certain degré de transparence. Le Producteur par contre n'a aucune obligation de transparence.

À notre avis, toute révision de la *Loi sur Hydro-Québec* (« LHQ ») et la *Loi sur la Régie de l'énergie* (« LRE ») doit commencer avec la question fondamentale suivante : est-ce que la structure du régime qui gouverne l'industrie électrique au Québec est toujours souhaitable? Sinon, de quelle façon devrait-elle être modifiée?

Selon nous, la structure de base (séparation fonctionnelle, avec absence de reddition de compte du Producteur face aux consommateurs/citoyens québécois), ne tient plus, et ce pour plusieurs raisons:

- au cours des 23 années passés depuis l'adoption de cette structure, celle-ci n'a jamais clairement été communiquée et expliquée aux Québécois et

Québécoises¹. Dans l'esprit de la population, HQ est et a toujours été uni. Aucun des gouvernements depuis l'an 2000 n'a pris la peine de communiquer clairement que la réalité juridique était toute autre;

- Avec les récentes réformes « Une Hydro » en 2022-2023, ce n'est d'ailleurs même plus le cas à l'intérieur d'HQ lui-même. Ces notions de « Distributeur » et de « Producteur » n'ont plus d'existence à l'intérieur de la société d'État. Cette « séparation fonctionnelle » est donc disparue, sauf à un endroit où elle subsiste encore : devant la Régie de l'énergie. En effet, comme le démontre éloquemment le dossier [R-4235-2023 de la Régie](#), bien que le système électrique québécois soit désormais un tout et qu'il ne soit plus pertinent de séparer juridiquement les activités de production d'électricité de celles de transport et distribution, la Régie maintient continue de maintenir cette distinction²;
- Il n'est pas cohérent avec la vision des québécois(es), ni à celle du gouvernement sur le rôle que doit jouer HQ dans la transition énergétique, de limiter les obligations du Producteur envers les consommateurs québécois à uniquement fournir de l'électricité patrimoniale. Tous les débats publics récents sur le rôle des filières hydrauliques et nucléaires prennent comme hypothèse l'idée que HQ doit produire la presque totalité de l'électricité requise pour la société québécoise — hypothèse qui n'est pas du tout cohérente avec le régime de séparation fonctionnelle qui est au cœur de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, avant et après le PL 69;
- La non-transparence sur les activités et la planification de la production d'HQ empêche toute réflexion sérieuse sur la transition énergétique -- sauf à l'intérieur d'HQ et du ministère. Étant donné l'importance des enjeux, il est essentiel qu'un débat plus large ait lieu. Ce manque de transparence empêche toute analyse sérieuse des besoins, des coûts et surtout des choix stratégiques qui doivent être faits dans les prochaines années.
- L'exercice fastidieux qui oblige « le Distributeur » à limiter l'énergie qu'il prend du « Producteur » afin de respecter les « bâtonnets » (notion complexe qu'il n'est pas nécessaire d'approfondir ici) et qui l'oblige parfois à acheter des quantités importantes et coûteuses d'énergie thermique à nos voisins américains, n'a plus aucune pertinence.

¹ Voir Raphals, P., "La distinction entre Hydro-Québec Production et Distribution embrouille tout", Le Devoir, 6 février 2013.

² Décision [D-2024-024](#) de la Régie de l'énergie, par. 252.

- La planification intégrée des ressources énergétiques du Québec est au cœur du PL69, y compris la production d'électricité. Il n'y a plus aucune raison valable que le volet « Production » demeure opaque au public québécois. L'avenir énergétique du Québec passe nécessairement par la transparence du volet Production.

Évidemment, il y a des informations confidentielles qui doivent être protégées à l'heure actuelle et qui devront le demeurer. Mais le fait qu'HQ ait publié des bilans prévisionnels en puissance et en énergie dans le passé — et bien après la mise en place de la structure tripartite (voir notamment le Plan stratégique 2009) — démontre que ce niveau de transparence n'est pas nocif, au contraire. Même que paradoxalement, certaines informations qui sont « confidentielles » ici au Québec, se retrouvent dévoilées au public dans les instances américaines. Une telle situation est difficilement justifiable.

Il faut donc conclure que la structure de base du régime gouvernant l'industrie d'électricité au Québec — la séparation fonctionnelle — doit changer, et ce, de manière fondamentale.

4. Le projet de loi 69

4.1. Les pouvoirs du MÉIÉ

L'augmentation du rôle du Ministère de l'économie, de l'innovation et de l'énergie (MÉIÉ) est probablement le changement plus important proposé par le PL 69. D'entrée de jeu, sa mission est modifiée par l'ajout de l'alinéa suivant (art. 3) :

« Il 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. »

Plusieurs dispositions de la LRÉ élargissent ses pouvoirs, mais la plus importante est sans aucun doute le nouveau Plan de gestion intégré de ressources (PGIR). À l'art. 4, le PL69 ajoute la section suivante à la Loi sur le Ministère de l'économie et de l'innovation :

« SECTION IV

ÉNERGIE

14.1. Pour l'accomplissement de sa mission en matière d'énergie, le ministre est responsable:

1° de soutenir, de stimuler et de promouvoir la production d'énergie ainsi que le développement de nouvelles filières énergétiques;

2° de contribuer au développement et à l'accroissement de la fiabilité et de la résilience des infrastructures énergétiques;

3° d'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;

4° d'assurer le contrôle de l'exploitation de toute force hydraulique sous son autorité et de tout réservoir souterrain;

5° de favoriser le développement des activités d'Hydro-Québec;

6° de veiller à la qualité des produits énergétiques.

14.2. Le ministre établit, aux 6 ans, un plan de gestion intégrée des ressources énergétiques sur une période de 25 ans visant à favoriser le développement énergétique du Québec dans une perspective de transition énergétique.

Le plan peut porter sur toutes les sources d'énergie consommées au Québec et il contient notamment un état de la situation et des besoins énergétiques 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.

Le plan précise la cible des approvisionnements en électricité aux fins de la satisfaction des besoins en cette matière des marchés québécois par Hydro-Québec au terme d'un horizon qu'il indique.

14.3. Le ministre établit le plan en conformité avec les orientations gouvernementales en matière de développement économique, les principes et les objectifs énoncés dans la politique-cadre sur les changements climatiques prévue à l'article 46.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) et la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixée en vertu de l'article 46.4 de cette loi. Il s'adjoint Hydro-Québec ainsi que, notamment, les autres titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité visés au deuxième alinéa de l'article 62 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01) et les distributeurs de gaz naturel.

Le ministre peut demander à un autre ministre, à un organisme du gouvernement au sens de l'article 4 de la Loi sur le vérificateur général (chapitre V-5.01) ou à toute personne qui transporte ou distribue de l'énergie de lui transmettre, dans le délai qu'il indique, tout renseignement ou document pertinent aux fins de l'élaboration du plan.

Le ministre consulte également la population aux fins de l'élaboration du plan.

14.4. Le plan de gestion intégrée des ressources énergétiques est approuvé par le gouvernement. Le ministre publie le plan approuvé sur le site Internet de son ministère.

Le ministre est responsable de la mise en œuvre du plan.

La mise en œuvre de la politique-cadre sur les changements climatiques tient compte du plan. »

14.5. Le ministre modifie le plan notamment s'il juge que des changements dans la situation et dans les besoins énergétiques au Québec ou qu'une révision des orientations, objectifs et cibles visés à l'article 14.2 le requièrent.

L'article 14.4 s'applique au plan modifié. »

Le PGIR est créé par l'art. 14.2. Il est établi à chaque 6 ans et porte sur toutes les sources d'énergie consommées au Québec, sur un horizon de 25 ans.

« Il établit des orientations à respecter et des objectifs et cibles à atteindre en matière d'énergie et d'efficacité énergétique », ainsi que « des orientations, objectifs et cibles quant aux approvisionnements, au développement des infrastructures énergétiques et à l'innovation ». De plus, il précise « la cible des approvisionnements en électricité aux fins de la satisfaction des besoins en cette matière des marchés québécois par Hydro-Québec ».

L'importance du PGIR vient du rôle prépondérant qui lui est accordé par la Loi sur HQ et par la Loi sur la Régie de l'énergie, selon les amendements proposés à ces deux lois.

Dans la Loi sur HQ, à la dernière phrase du premier alinéa de l'art. 22, on lit :

Elle [Hydro-Québec] doit notamment disposer des approvisionnements en électricité requis pour atteindre la cible des approvisionnements établie par le plan de gestion intégrée des ressources énergétiques visé à l'article 14.2 de la Loi sur le ministère de

l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (chapitre M-14.1) à l'horizon qu'il indique.

Ainsi, HQ doit procéder à l'acquisition des ressources au niveau précisé dans le PGIR.

De l'autre côté, l'art. 5 de la *LRÉ*, tel que proposé, indique :

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

Ainsi, la Régie exerce ses fonctions et pouvoirs « en vue de l'atteinte des objectifs et cibles » établis par le PGIR.

Le PGIR aura donc une influence énorme et directe sur l'évolution du secteur d'électricité. Tant HQ que la Régie doivent agir pour respecter les objectifs et cibles qui y sont établis. Dans la mesure où il constitue un Plan judicieux, qui prévoit correctement tant l'évolution de la demande au Québec que celle des ressources disponibles et leurs coûts respectifs, il deviendra un outil puissant pour orienter et coordonner ces deux institutions dans l'atteinte des objectifs.

La théorie semble sans faille. Mais qu'en est-il de la réalité? Car comme le dit si bien le poète T.S. Eliot :

Between the idea
And the reality
Between the motion
And the act
Falls the Shadow
— T.S. Eliot, *The Hollow Men*

D'abord, il y a le problème temporel. Le secteur de l'énergie peut s'avérer lent dans certains aspects (par ex., le temps de développement d'un grand projet hydroélectrique), mais il peut aussi changer très rapidement (voir, par exemple, le ralentissement énorme de

2008, ou celui de la pandémie, ou bien encore l'explosion de la demande dans les deux dernières années).

Rappelons que le PGIR sera établi par le MÉIÉ du gouvernement en place à tous les six ans et qu'il portera sur un horizon de 25 ans. Imaginons que cette loi aurait été en vigueur depuis quelques années et qu'un PGIR aurait été déjà adopté : un PGIR établi en 2019 serait très différent d'un autre établi en 2021, mais aucun des deux ne nous aurait préparé adéquatement aux défis de 2025.

Alors, même si le Plan avait été parfait au moment de son adoption, il n'aurait pas pu prévoir les changements profonds qui ont eu lieu dans les dernières années. Inévitablement, la réalité s'éloignera de la cible des approvisionnements établie par le Plan quelques années auparavant, soit vers le haut, soit vers le bas.

Encore là faut-il que le Plan soit parfaitement conçu. Pourtant, nous ne sommes jamais à l'abri d'erreurs de planification. Par exemple, le fait que HQ soit aujourd'hui incapable de répondre à l'augmentation de la demande du secteur industrielle (en effet, ce ne sont pas tous les projets qui peuvent actuellement être satisfaits et il revient au gouvernement de faire un choix parmi ceux-ci) démontre inévitablement que la planification antérieure était erronée. À tort ou raison, il demeure que cette difficulté de prédire le futur ne disparaît pas simplement en passant la fonction de planification d'une autre entité à une autre.

Le danger est cependant bien réel. Si la cible est trop basse, il y a un risque de pénurie d'énergie. Ce serait évidemment une catastrophe pour une société comme le Québec. Par contre, si la cible est trop haute et que HQ est obligé de construire ou acheter des ressources pour atteindre cette cible on risque de créer inutilement des surplus qui, comme on l'a vu il y a quelques années, coûtent chers et mènent à une utilisation suboptimale des ressources.

Alors, le PGIR sera-t-il supérieur au système actuel de planification par HQ surveillée par la Régie? Ce système actuel souffre, il faut le dire, de plusieurs lacunes :

- Il y a un manque total de transparence à l'égard de la planification de la production chez HQ, étant donné qu'il est exclu de la compétence de la Régie et qu'il n'existe aucun autre forum pour l'examiner, autre que son examen en huis clos par le MÉIÉ;
- La planification globale d'HQ est sans doute mise à jour régulièrement, mais le public n'y a pas accès;

- Le processus de planification de la Régie consiste en des dossiers sur le Plan d'approvisionnement d'HQ (chaque 3 ans, avec un horizon de 10 ans), supplémenté par des dossiers tarifaires (avant la Loi sur la simplification), et parfois d'autres dossiers. Malheureusement, ce processus est miné par le fait que la vaste majorité des acquisitions de ressources par le Distributeur ont été autorisées par le gouvernement, en faisant appel à son droit selon l'art. 112, (2.1)^oLRÉ en vigueur d'autoriser des appels d'offres pour des ressources particulières (surtout éolien). Le Plan d'approvisionnement approuvé par la Régie a donc très peu d'influence sur l'évolution réelle du portefeuille d'approvisionnements du Distributeur.

Un des grands avantages du PGIR, tel que proposé, est qu'il traite de l'ensemble des ressources énergétiques utilisées par la société québécoise, et non seulement les approvisionnements d'HQ Distribution. C'est une amélioration de très grande importance.

Toutefois, le PL69 ne spécifie pas comment ce Plan sera préparé. On peut imaginer un ministre futur qui lancera une grande consultation publique, appuyé par des études rigoureuses sur les scénarios plausibles de la demande et des ressources disponibles (et celles qui risquent de l'être pendant la période de planification) et leurs coûts – ce qui mènera sans doute à un Plan bien réfléchi et sérieux.

On peut aussi par contre imaginer un ministre futur qui verra le PGIR surtout comme un véhicule électoral qui lui permettra de lancer des projets d'envergure en vue des prochaines élections, tout cela sur la seule base de ses projections optimistes. Or, les projections optimistes ne se réalisent pas toujours et ce serait une grave erreur de laisser dans l'angle mort les conséquences néfastes de toutes les autres possibilités.

Alors, si le PGIR prend le rôle qui est le sien dans le PL69, il est primordial que ce Plan soit préparé selon les règles de l'art, tant sur le plan technique que sur celui de l'acceptabilité sociale.

Les éléments clés pour le faire sont prévus aux alinéas 2 et 3 de l'art. 14.3, tel que proposé :

Le ministre peut demander à un autre ministre, à un organisme du gouvernement au sens de l'article 4 de la Loi sur le vérificateur général (chapitre V-5.01) ou à toute personne qui transporte ou distribue de l'énergie de lui transmettre, dans le délai qu'il indique, tout renseignement ou document pertinent aux fins de l'élaboration du plan.

Le ministre consulte également la population aux fins de l'élaboration du plan.

Mais, à notre avis, il est essentiel de mieux préciser comment cela se matérialisera.

4.2. Les étapes du développement du PGIR

4.2.1. Les prévisions de la demande

Tout plan énergétique commence avec une prévision de la demande. Pour le PGIR, cela inclura inévitablement des prévisions de la demande de plusieurs ressources énergétiques (électricité, gaz fossile et renouvelable, combustibles liquides) afin de fournir plusieurs services énergétiques.

Même une prévision de la demande sur trois ans pour une seule ressource est accompagnée de beaucoup d'incertitude. Des prévisions sur 25 ans sont évidemment hautement incertaines. La planification doit donc inclure plusieurs scénarios possibles. On ne peut plus avoir de luxe de réduire cela à un « scénario de référence », sur lequel l'ensemble de la planification se basera.

Comme toute prévision, celles-ci seront basées sur des méthodes, des données et du jugement. Qui sera le maître d'œuvre de cette tâche importante? C'est évidemment la Régie de l'énergie qui a l'expertise et la capacité de le faire. Elle révisé déjà les prévisions de la demande des distributeurs d'électricité et de gaz naturel. Rajouter des combustibles liquides à ce mandat est certainement envisageable et possible.

Par ailleurs, cet exercice peut et devrait être complété par une audience publique, qui permettra aux parties intéressées de tester la robustesse des scénarios proposés, afin de les bonifier et de les optimiser.

Recommandation : Avant que ne soit établi chacune des itérations du PGIR, il devrait être demandé à la Régie de l'énergie de communiquer un avis écrit établissant les différentes courbes de prévisions de la demande qu'il est raisonnable d'anticiper sur l'horizon du PGIR. Cet avis de la Régie devrait faire suite à une audience publique où les distributeurs et autres personnes intéressées auraient eu l'occasion de communiquer leurs propres recommandations à la Régie.

4.2.2. Les courbes de l'offre

En plus des prévisions de la demande, le PGIR doit également se baser sur une compréhension des différentes ressources énergétiques qui sont disponibles – et qui seront disponibles pendant la période de planification – et de leurs coûts. Or, même dans le cas d'un avenir rapproché, ces informations ne sont pas facilement identifiables. Les coûts des prochains projets éoliens ne seront pas connus avant que l'appel d'offres qui les lance ait lieu, les coûts des combustibles liquides sont hautement volatiles, et les coûts des prochains barrages hydroélectriques sont également inconnus avant que l'ingénierie détaillée ne soit faite. Cela dit, il y a quand même des spécialistes qui se dévouent à estimer les coûts de ces ressources, de même que leurs trajectoires dans les années à venir.

La question est toute aussi grande et toute aussi importante du côté de la demande. Quel est le réel potentiel d'économies d'énergie et de gestion de la demande en puissance, tant pour l'électricité que pour les autres ressources, et quels sont les coûts qui s'y rattachent?

Encore une fois, la question est complexe et difficile. Toute réponse se basera nécessairement sur un grand nombre d'incertitudes, mais il est quand même possible de faire des estimations soignées.

Cela nous ramène encore une fois à une question déjà posée : quelle institution sera la mieux placée pour le faire? Selon nous, la réponse demeure la même : la Régie de l'énergie.

À nouveau, nous croyons que cet exercice peut et doit être complété par une audience publique, qui permettra aux parties intéressées de tester la justesse des informations et projections présentées, afin de les bonifier et de les optimiser.

Recommandation : Avant que ne soit établi chacune des itérations du PGIR, il devrait être demandé à la Régie de l'énergie de communiquer un avis écrit relativement aux différentes ressources énergétiques disponibles, en estimant les quantités et coûts (courbes de l'offre) qu'il est raisonnable d'anticiper sur l'horizon du PGIR. Cet avis de la Régie devrait faire suite à une audience publique où les distributeurs et autres personnes intéressés auraient eu l'occasion de communiquer leurs propres recommandations à la Régie.

4.2.3. Les scénarios à retenir

Après tous ces exercices préparatoires qui devraient nous donner le portrait le plus fidèle possible de l'avenir du marché énergétique, nous entrerons maintenant dans la véritable phase de planification. Ayant en main des courbes de l'offre, il deviendra alors possible d'identifier des plans optimaux pour chacun des scénarios de la demande établis antérieurement.

C'est une étape essentielle, mais cela ne demeure qu'une étape. Le véritable plan doit préciser les actions à prendre dans un futur rapproché afin de permettre de répondre, d'une part, aux scénarios de plus forte croissance de la demande, mais aussi, d'autre part, éviter une situation précaire si jamais la croissance de la demande s'avérait plus faible que prévue.

Il y a évidemment beaucoup d'incertitude et beaucoup de questions de jugements inhérents à la préparation d'un tel plan. Pour en faciliter la préparation, nous croyons encore une fois que l'intervention de la Régie de l'énergie serait nécessaire afin de « préparer le terrain » et identifier une série de scénarios possibles (tous basés sur les prévisions de la demandes et courbes de l'offre identifiées ci-avant) qui viendraient baliser le champ à l'intérieur duquel le PGIR peut être établi. L'objectif serait évidemment d'éviter que le PGIR n'emprunte une voie qui soit condamnée à l'échec selon l'avis même de la Régie et des experts qui témoignent devant elle.

Recommandation : Avant que ne soit établi chacune des itérations du PGIR, il devrait être demandé à la Régie de l'énergie de préparer une série de scénarios pour baliser le champ à l'intérieur duquel le PGIR peut être établi. Ces scénarios devront se baser sur les prévisions de la demande et les courbes d'offre déjà établis, et seront examinés en audience publique.

4.2.4. Établir le Plan

Comme nous l'avons vu, nous sommes d'avis que la Régie de l'énergie a un grand rôle à jouer en amont de la préparation du PGIR. Cela ne veut toutefois pas dire que c'est la Régie qui devrait ultimement déterminer le PGIR. La Régie pourrait certes préparer différents scénarios, de court et de long terme, qui mèneraient à un éventail de résultats acceptables en fonction des différentes prévisions de l'évolution du marché. Cela dit, au final il reviendra toutefois au Ministre de choisir entre ces scénarios identifiés par la Régie

pour finalement établir le Plan. Bien entendu, avant de le faire, il sera néanmoins essentiel de consulter le public, tel que prévu à l'alinéa 3 de l'art. 14.3.

Il existe plusieurs façons possibles de le faire :

- Confier un tel mandat au BAPE,
- Créer une commission *ad hoc*, comme la Table de consultation du Débat public sur l'énergie (1995) ou la Commission sur les Enjeux énergétiques (2013), pour communiquer avec le public et le sonder; ou
- Créer une nouvelle entité de consultation au sein du MÉIÉ.

Recommandation : Avant d'établir le PGIR, le Ministre devrait consulter le public sur les scénarios préparés par la Régie de l'énergie, soit en confiant un mandat au BAPE, ou en créant une commission *ad hoc*, ou par d'autres moyens.

4.3. La séparation fonctionnelle

Tel qu'expliqué auparavant, la séparation fonctionnelle était au cœur de la loi qui a établi l'architecture du régime actuel (Loi sur HQ et Loi sur la Régie), à savoir la Loi 116 de 2000.

Dans cette structure, qui fait appel à une notion bien établie dans la jurisprudence de la FERC (ÉU), les activités principales d'HQ (production, transport, distribution) étaient traitée comme des entités distinctes, tout en faisant partie d'une seule corporation.

Cette approche permettait deux assises fondamentales : (i) une réglementation par la Régie des activités du Distributeur et du Transporteur, mais pas du Producteur, et (ii) le contrat patrimonial qui obligeait le Producteur à fournir une quantité importante — mais limitée — d'énergie et de puissance au Distributeur, à un prix fixe. En même temps, la Loi 116 a mis fin à l'obligation d'HQ de produire l'ensemble de l'énergie requise par les Québécois(es). Au-delà de l'énergie patrimoniale, HQP avait désormais le droit de participer aux appels d'offres d'HQD, mais aucune obligation de le faire. Et HQD n'avait aucune obligation de retenir les offres d'HQP si d'autres fournisseurs offraient des prix plus intéressants.

La structure interne d'HQ a été modifiée dans le même sens, créant ces trois divisions à l'intérieur même la société, ce qui permettait d'opérationnaliser la séparation fonctionnelle.

Des Codes de conduite limitaient les communications entre ces divisions, et ce, afin de permettre une concurrence saine avec d'autres producteurs.

Avec la restructuration « Une Hydro » d'HQ, la séparation fonctionnelle n'existe plus à l'intérieur de la Société d'État. Toutefois, elle persiste dans la LRÉ selon le PL69. Tout comme avant, le terme « distributeur d'électricité » est défini comme « HQ dans ses activités de distribution », et « transporteur d'électricité » est définie comme « HQ dans ses activités de transport d'électricité ». Tout le reste est simplement « Hydro-Québec ».

Alors, avant la réforme « Une Hydro », ce n'était pas compliqué de comprendre la séparation fonctionnelle. Par exemple, il y avait une division « Distribution » bien identifiée, qui produisait notamment des rapports financiers. Les cartes d'affaires des employés et des cadres indiquaient clairement qui faisait partie de l'équipe du Distributeur.

Cependant, avec la réforme « Une Hydro », la société d'État a rejeté cette notion structurante. Pourtant, le texte du PL69 conserve la fiction juridique qui sépare HQ selon ses activités.

Le problème n'est pas seulement théorique. Comment distinguer, par exemple, si un achat d'électricité est une « activité de distribution » ou non? Peut-être que, si l'achat doit servir à alimenter les besoins au Québec (la « charge locale »), cela relève du Distributeur. Cependant, via l'énergie patrimoniale, les achats d'HQ peuvent eux aussi fournir les besoins du Québec. La réforme « Une Hydro » vient donc estomper la ligne qui existait entre les achats d'électricité fait par HQ dans ses activités de production et les achats d'électricité faits par HQ dans ses activités de distribution.

L'énergie patrimoniale, rappelons-le, est un engagement du Producteur (donc d'HQ) à fournir un bloc important d'énergie et de puissance au Distributeur, pour alimenter les besoins du Québec à un prix raisonnable. Elle a été créée afin d'assurer au Québécois(es) une partie des bénéfices du parc hydroélectrique alors existant, tout en permettant à HQ de développer de nouvelles ressources pour alimenter des exportations.

En proposant le PL69, le gouvernement essaie de laisser cet outil en place, tout en enlevant ses supports théoriques. Dans la LHQ, les « activités de distribution » et les « activités de transport » n'existent pas. Cette loi ne prévoit aucunement ces entités internes, qui peuvent (et doivent) contracter entre eux. Mais « l'énergie patrimoniale », qui consiste précisément en un tel contrat, continue d'exister.

Cela dit, le PL69 crée quand même une brèche importante dans la séparation fonctionnelle. Dans le PGIR, HQ est un tout — il n'y a pas un traitement réservé pour distribution et transport, et un autre réservé pour production. Plus précisément, avec la nouvelle mouture de l'art. 22, on lit :

« Elle doit assurer de manière suffisante, sécuritaire, fiable et au meilleur coût la satisfaction des besoins en électricité des marchés québécois. »

C'est un changement majeur par rapport à l'ancienne formulation :

« La Société doit notamment assurer l'approvisionnement en électricité patrimoniale, tel qu'établi par la Loi sur la Régie de l'énergie. »

Contrairement à la structure en place depuis 2000, le rôle primordial d'HQ est de desservir les besoins du Québec, et sa responsabilité à cet égard n'arrête pas avec la fourniture de l'électricité patrimoniale. La production de richesses via les marchés d'exportations est au deuxième plan.

Rappelons que, dans la loi 50 de 1996 qui créait la Régie de l'énergie, son mandat était de réglementer HQ – pas seulement quelques activités.

Ainsi, pour être cohérent avec la réforme « Une Hydro » et avec la vision que représente le PGIR, le régime de planification et de réglementation doit être modifié en conséquence.

5. D'autres enjeux

5.1. L'efficacité énergétique et la gestion de la demande

Il va sans dire que l'efficacité énergétique et la gestion de la demande ont une importance primordiale dans la transition énergétique. Par ailleurs, le Plan d'action 2035 d'HQ propose une augmentation importante à cet égard.

Il est donc très problématique que la LRÉ exclut ces questions de la compétence de la Régie. L'art. 85.41 LRÉ précise que les programmes et mesures d'efficacité énergétique et de gestion de la demande ainsi que les apports financiers des distributeurs sont assujettis à la compétence de la Régie, sauf pour Hydro-Québec.

Cette exclusion ne fait aucun sens. L'alinéa 1 de art. 85.41 LRÉ devrait donc être modifié en conséquence, pour lire :

Les programmes et les mesures dont sont responsables les distributeurs d'énergie assujettis en vertu de la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ([chapitre M-30.001](#)) ainsi que l'apport financier nécessaire, réparti par forme d'énergie, à la réalisation de ceux-ci sont soumis à la Régie, ~~à l'exception des programmes et des mesures ainsi que de l'apport financier du distributeur d'électricité.~~ La Régie peut les approuver avec ou sans modification. Il en est de même pour toute modification de ces programmes et mesures.

5.2. La réglementation incitative

Le PL 69 propose de modifier l'art. 48 LRÉ en obligeant la tenue des révisions tarifaires du Distributeur et du Transporteur chaque trois ans. Cela constitue un type mécanisme de réglementation initiative (MRI, ou « *performance-based regulation* »).

Dans une ancienne mouture de la LRÉ, la Régie avait dû mettre en place des MRI, et des études exhaustives avaient été menées pour déterminer la meilleure façon de le faire dans le contexte québécois.

En l'espèce, il nous semble que la forme de réglementation incitative prévue par le PL69 est très simpliste, et probablement trop simpliste. À notre sens, la question de déterminer comment mieux établir les tarifs d'électricité et de gaz devrait rester dans les mains de la Régie de l'énergie, incluant celle de déterminer les meilleures formes de réglementation incitative.

6. Modifications législatives proposées

6.1. Modifications à la *Loi sur le Ministère de l'économie et de l'innovation*

Pour les motifs expliqués notamment à la section 2.1 ci-dessus, nous recommandons les modifications suivantes à la *Loi sur le Ministère de l'économie et de l'innovation* (« LMÉI »):

Article LMÉI	Article PL69	Modification proposée
14.3.1	4	<u>Avant que ne soit établi chacune des itérations du PGIR, le ministre demande à la Régie de l'énergie de lui communiquer un avis établissant les différentes courbes de prévisions de la demande qu'il est raisonnable d'anticiper sur l'horizon du PGIR. La Régie de l'énergie prépare cet avis après avoir tenu une audience publique conformément à la Loi sur la Régie de l'énergie.</u>
14.3.2	4	<u>Avant que ne soit établi chacune des itérations du PGIR, le ministre demande à la Régie de l'énergie de lui communiquer un avis écrit relativement aux différentes ressources énergétiques disponibles, en estimant les quantités et coûts (courbes de l'offre) qu'il est raisonnable d'anticiper sur l'horizon du PGIR. La Régie de l'énergie prépare cet avis après avoir tenu une audience publique conformément à la Loi sur la Régie de l'énergie.</u>
14.3.3	4	<u>Avant que ne soit établi chacune des itérations du PGIR, le ministre demande à la Régie de l'énergie de lui communiquer un avis écrit identifiant une série de scénarios possibles pour répondre aux différentes prévisions de la demande. La Régie de l'énergie prépare cet avis après avoir tenu une audience publique conformément à la Loi sur la Régie de l'énergie.</u>
14.3.4	4	<u>Avant d'établir le PGIR, le Ministre consulte le public sur les scénarios préparés par la Régie de l'énergie, soit en confiant un mandat au BAPE, en créant une commission ad hoc, ou par d'autres moyens.</u>

6.2. Modifications à la Loi sur la Régie de l'énergie

Pour les motifs expliqués à l'Annexe A, nous recommandons les modifications suivantes à la *Loi sur la Régie de l'énergie* :

Article LRÉ	Article PL69	Modification proposée
5	13	La Régie a pour mission de <u>surveiller, guider et contrôler</u> 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. Elle a également pour mission d'informer les consommateurs. Dans l'exercice de ses fonctions et pouvoirs, la Régie doit favoriser la satisfaction des besoins énergétiques, une transition énergétique ordonnée et au moindre meilleur coût, l'innovation ainsi que la maximisation des bénéfices retombés économiques et la minimisation des impacts sociaux et environnementaux de l'énergie pour les Québécois dans le respect des

		orientations et en vue de l'atteinte <u>tenant compte</u> des objectifs et cibles établis par le plan de gestion intégrée des ressources énergétiques visé à l'article 14.2 de la Loi sur le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (chapitre M-14.1) et dans le respect des autres politiques énergétiques du gouvernement. »
16, al. 1	17	Une demande devant la Régie est examinée par un ou trois régisseurs désignés par le président. Toutefois, une demande visée au chapitre IV, <u>à l'art. 72</u> ou à l'article 23 de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) est examinée par trois régisseurs.
25, 1 ^o	20	25. La Régie doit tenir une audience publique: 1 ^o lorsqu'elle effectue une révision tarifaire en application du premier ou du troisième alinéa de l'article 48, lorsqu'elle fixe des tarifs et des conditions de service en vertu du paragraphe 1 ^o du premier alinéa ou du troisième alinéa de l'article 48.1 et lorsqu'elle procède à l'étude d'une demande faite en vertu des articles 65, <u>72, 73, 74.1, 78</u> et 80;
35.1	24	Toute personne intéressée peut demander à la Régie d'intervenir lors de la tenue d'une audience publique pour l'étude d'une demande ou, lorsque la Régie le permet, à l'étude de toute autre demande. La Régie donne suite à cette demande si l'intervention est utile à ses délibérations, en fonction de l'adéquation entre l'intérêt <u>que de la</u> personne <u>représente</u> , compte tenu de son domaine d'activités, <u>et les questions à débattre</u> les enjeux soulevés par la demande, eu égard à l'intérêt public. La Régie détermine peut, en outre, sur quelles questions peut porter l'intervention limiter le cadre d'intervention de la personne et préciser les autres conditions qui s'y appliquent. Le ministre peut intervenir à l'étude de toute demande et sur toute question.
49, al. 4	28	Elle peut également utiliser toute autre méthode ou tenir compte de tout autre élément <u>qui contribue à la fourniture du service</u> et qu'elle estime approprié notamment pour favoriser la réalisation de la transition énergétique.
52.2, al. 1, 2 ^o b)	33	b) les coûts des approvisionnements en électricité lorsque celle-ci est produite à partir d'un immeuble acquis, construit ou loué en vertu du paragraphe 1 ^o du deuxième alinéa de l'article 29 de la Loi sur Hydro-Québec que la Régie établit de manière à ce qu'ils reflètent ceux du marché pour des produits ou services comparables <u>les coûts réellement engagés pour fournir les approvisionnements, incluant un rendement raisonnable sur les actifs de production.</u>
60	38	Ce droit n'empêche pas quiconque de consommer l'électricité qu'il produit. Ce droit n'empêche pas quiconque produisant de l'électricité de source renouvelable de la distribuer à un seul consommateur pour les besoins des installations de ce dernier, dans la mesure où ces installations sont situées sur un emplacement adjacent au site de production <u>et où elles ont obtenu une autorisation environnementale de l'autorité compétente</u> et que le gouvernement autorise, aux conditions qu'il détermine, cette distribution.

72	43	Tout titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité doit soumettre à l'approbation de la Régie, suivant la teneur et la périodicité qu'elle détermine par règlement, un plan d'approvisionnement en électricité sur une période de 15 ans et élaboré dans le respect du plan de gestion intégrée des ressources énergétiques visé à l'article 14.2 de la Loi sur le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (chapitre M-14.1), <u>qui précise les quantités d'énergie et de puissance qu'il doit acquérir, soit par des contrats d'électricité, soit par des programmes d'efficacité énergétique et de gestion de la demande, afin de répondre aux besoins prévus.</u>
85.41, al. 1	s/o	Les programmes et les mesures dont sont responsables les distributeurs d'énergie assujettis en vertu de la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (chapitre M-30.001) ainsi que l'apport financier nécessaire, réparti par forme d'énergie, à la réalisation de ceux-ci sont soumis à la Régie, à l'exception des programmes et des mesures ainsi que de l'apport financier du distributeur d'électricité. La Régie peut les approuver avec ou sans modification. Il en est de même pour toute modification de ces programmes et mesures.

6.3. Modifications à la *Loi sur Hydro-Québec*

Pour les motifs expliqués à l'Annexe A, nous recommandons les modifications suivantes à la *Loi sur Hydro-Québec*:

Article LHQ	Article PL69	Modification proposée
22, al. 1	111	La Société a pour mission d'agir et d'innover dans le domaine de l'énergie ou dans tout domaine connexe, notamment en matière de recherche. Elle doit assurer de manière suffisante, sécuritaire, fiable et au meilleur coût la satisfaction des besoins en électricité des marchés québécois. Elle doit notamment disposer des <u>planifier ses</u> approvisionnements en électricité requis pour atteindre <u>en tenant compte</u> de la cible des approvisionnements établie par le plan de gestion intégrée des ressources énergétiques visé à l'article 14.2 de la Loi sur le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (chapitre M-14.1) à l'horizon qu'il indique.
22, al. 2	111	La Société doit, en outre, contribuer à la transition énergétique, favoriser une saine gestion de la consommation d'énergie et agir de manière à maximiser les bénéfices <u>retombées économiques</u> <u>et minimiser les impacts</u> sociaux et environnementaux au Québec.

Notes biographiques

Philip Raphals est directeur général du Centre Hélios, un organisme de recherche à but non lucratif, offrant une expertise indépendante en énergie qu'il a cofondé en 1996 avec Philippe Dunsky.

Les activités professionnelles de M. Raphals touchent un grand nombre de sujets reliés aux politiques énergétiques viables, allant de la planification de ressources énergétiques à la restructuration des marchés d'électricité.

En 1997, lorsque le Centre Hélios fut retenu par la Commission de l'économie et du travail pour l'assister dans le cadre de son mandat de surveillance à l'égard de la société Hydro-Québec, M. Raphals s'étant notamment fait confier la responsabilité du volet touchant la restructuration des marchés d'électricité.

Il est l'auteur de nombreuses d'études et rapports, et il a témoigné comme expert dans de plusieurs audiences réglementaires. Il a de plus témoigné à maintes reprises devant la Régie de l'énergie, tant sur la tarification du transport d'électricité que sur la sécurité des approvisionnements et d'autres sujets connexes. Il a aussi été appelé à témoigner régulièrement à titre d'expert devant des régulateurs énergétiques d'autres provinces, dont la Terre-Neuve et Labrador, la Colombie-Britannique, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse.

M. Raphals est aussi une autorité sur l'hydroélectricité et l'environnement. Il fut coordonnateur scientifique adjoint du Bureau de soutien pour l'évaluation environnementale du projet Grande-Baleine, et il est l'auteur d'une étude majeure sur le sujet, *Restructured Rivers : Hydropower in the Era of Competitive Energy Markets* (2001).

Il préside le Comité aviseur sur les énergies renouvelables du *Low Impact Hydropower Institute* (LIHI) aux États-Unis, et a participé activement à l'élaboration du projet de directive pour le programme canadien Écologo. Il a fait ses études à l'Université de Boston et à Yale (É.-U.).

M. Raphals est également fondateur de NovoPower une entreprise qui développe une technologie innovatrice qui permet aux centres de données, aux producteurs d'hydrogène vert et aux industriels de valoriser les rejets thermiques en les convertissant en électricité.

ANNEXE A :

Commentaires et recommandations détaillées sur les amendements proposés à la *Loi sur Hydro-Québec* et la *Loi sur la Régie de l'énergie*

Loi sur la Régie de l'énergie

Article	Art du PL69	Text propose	Commentaires	Recommandations
5	13	La Régie a pour mission de <u>surveiller</u> 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. Elle a également pour mission d'<u>informer</u> les consommateurs. Dans l'exercice de ses fonctions et pouvoirs, la Régie doit favoriser la satisfaction des besoins énergétiques, <u>une transition énergétique ordonnée et au moindre coût</u>, <u>l'innovation</u> ainsi que la maximisation des <u>bénéfices économiques, sociaux et environnementaux</u> de l'énergie pour les Québécois dans le respect des orientations et <u>en vue de l'atteinte des objectifs et cibles établis par le plan de gestion intégrée des ressources énergétiques</u> visé à l'article 14.2 de la Loi sur le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (chapitre M-14.1) et dans le respect des autres politiques énergétiques du gouvernement. »	La mission n'est pas seulement de surveiller le secteur énergétique, mais aussi de le <u>guider</u> et de le <u>contrôler</u>. Importants ajouts: concepts de la transition énergétique, de même que les conséquences sociales et environnementales, mais ces conséquences sont rarement des bénéfices. Le PL donnant un grand pouvoir au ministère sur le PGIR, il serait judicieux de détailler les mécanismes permettant de le modifier afin de s'assurer que la Régie puisse pleinement exercer sa mission de surveiller, guider et contrôler la mise en oeuvre du PGIR.	Remplacer "surveiller" avec "<u>guider et contrôler</u>". Remplacer "au <u>moindre coût</u>" avec "au <u>meilleur coût</u>" Remplacer "bénéfices économiques, sociaux et environnementaux" avec "<u>retombées</u> économiques et <u>impacts</u> sociaux et environnementaux". Remplacer « en vue de l'atteinte des objectifs et cibles » par « <u>tenant compte</u> des objectifs et cibles »
16, al. 1	17	Une demande devant la Régie est examinée par un ou trois régisseurs désignés par le président. Toutefois, une demande visée au chapitre IV ou à l'article 23 de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) est examinée par trois régisseurs.	La nomination d'un banc de trois régisseurs devrait être obligatoire pour l'étude des Plan d'approvisionnements (art. 72).	Rajouter l'art. 72 à la liste des dossiers où une demande est examinée par trois régisseurs.
25, 1 ^o	20	25. La Régie doit tenir une audience publique: 1 ^o lorsqu'elle effectue une révision tarifaire en application du premier ou du troisième alinéa de l'article 48, lorsqu'elle fixe des tarifs et des conditions de service en vertu du paragraphe 1 ^o du premier alinéa ou du troisième alinéa de l'article 48.1 et lorsqu'elle procède à l'étude d'une demande faite en vertu des articles 65, 78 et 80;	Cette liste inclut: • les audiences tarifaires triennales du Distributeur et du Transporteur; • d'autres demandes tarifaires déposées par le Distributeur ou le Transporteur; • certains dossiers de gaz naturel. Elle exclut: • les demandes tarifaires déposées par une tierce partie ou de sa propre initiative; • les Plans d'approvisionnement des distributeurs d'électricité (art. 72);	Rajouter à la liste des dossiers où une audience publique est obligatoire pour les demandes touchant les articles 72, 73 et 74.1.

			• l'approbation des investissements en transport ou distribution (art. 73); • l'approbation des contrats du Distributeur (art. 74.1);	
34.1	23	La Régie peut ordonner à toute personne de lui fournir tout renseignement ou document nécessaire à l'exercice de ses fonctions.	Nouvelle disposition. Un important ajout.	Nous approuvons.
35.1	24	Toute personne intéressée peut demander à la Régie d'intervenir lors de la tenue d'une audience publique pour l'étude d'une demande ou, lorsque la Régie le permet, à l'étude de toute autre demande. La Régie donne suite à cette demande si l'intervention est utile à ses délibérations, <u>en fonction de l'adéquation entre l'intérêt de la personne, compte tenu de son domaine d'activités, et les questions à débattre</u>, eu égard à l'intérêt public. La Régie détermine, en outre, <u>sur quelles questions peut porter l'intervention de la personne et les autres conditions qui s'y appliquent</u>. Le ministre peut intervenir à l'étude de toute demande et sur toute question.	Les demandes déposées à la Régie n'identifient pas de "questions à débattre". Il s'agit plutôt d'enjeux qui sont soulevés. Les questions à débattre sont fixées par la Régie après avoir pris connaissance des demandes d'intervention. Il serait plus conforme à l'intérêt public que, par défaut, les intervenants soient autorisés à intervenir sur tous les enjeux de la demande, sauf lorsque la Régie restreint leur intervention. D'autre part, cela allégerait la charge de travail des régisseurs qui n'auraient pas à justifier un à un les paramètres d'intervention pour chaque intervenant, mais plutôt simplement justifier les limitations, lorsqu'applicable.	Modifier comme suit: Toute personne intéressée peut demander à la Régie d'intervenir lors de la tenue d'une audience publique pour l'étude d'une demande ou, lorsque la Régie le permet, à l'étude de toute autre demande. La Régie donne suite à cette demande si l'intervention est utile à ses délibérations, en fonction de l'adéquation entre l'intérêt <u>que de la personne représente</u>, compte tenu de son domaine d'activités, et <u>les questions à débattre les enjeux soulevés par la demande</u>, eu égard à l'intérêt public. La Régie <u>détermine peut</u>, en outre, <u>sur quelles questions peut porter l'intervention</u> <u>limiter le cadre d'intervention</u> de la personne et <u>préciser</u> les autres conditions qui s'y appliquent. Le ministre peut intervenir à l'étude de toute demande et sur toute question.
48, al. 1	27	La Régie effectue aux trois ans une révision tarifaire lors de laquelle elle établit, pour les trois années tarifaires visées par cette révision, les revenus requis annuellement par le transporteur d'électricité ou le distributeur d'électricité pour assurer l'exploitation de son réseau et lors de laquelle elle fixe les tarifs applicables à compter, dans le cas du transporteur d'électricité, du 1er janvier ou, dans le cas du distributeur d'électricité, du 1er avril de chacune de ces trois années tarifaires. La Régie peut, de la manière qu'elle détermine, répartir une hausse tarifaire d'une ou de plusieurs des années tarifaires visées par la révision sur ces trois années.	Voir texte.	

49, al. 4	28	Elle peut également utiliser toute autre méthode ou tenir compte de <u>tout autre élément qu'elle estime approprié</u> notamment pour favoriser la réalisation de la transition énergétique.	Cet ajout donne une très grande latitude à la Régie. Les éléments inclus aux revenus requis doivent contribuer à la fourniture du service électrique.	Modifier comme suit: “Elle peut également utiliser toute autre méthode ou tenir compte de tout autre élément <u>qui contribue à la fourniture du service et</u> qu'elle estime approprié notamment pour favoriser la réalisation de la transition énergétique.”
52.2, al. 1, 2° b)	33	52.2 Les coûts des approvisionnements en électricité visés à l'article 52.1 sont établis par la Régie en additionnant : ... 2° pour les besoins en électricité des marchés québécois excédant l'électricité patrimoniale : ... b) les coûts des approvisionnements en électricité lorsque celle-ci est produite à partir d'un immeuble acquis, construit ou loué en vertu du paragraphe 1° du deuxième alinéa de l'article 29 de la Loi sur Hydro-Québec <u>que la Régie établit de manière à ce qu'ils reflètent ceux du marché pour des produits ou services comparables.</u> Pour l'application du sous-paragraphe b du paragraphe 2° du premier alinéa, la Régie peut fixer le coût d'un approvisionnement visé à ce paragraphe <u>pour une période supérieure à celle visée par la révision tarifaire</u> visée au premier ou au troisième alinéa de l'article 48.	Afin de toujours exclure tout lien entre les tarifs et les coûts de production d'Hydro-Québec, le PL69 propose que le coût inclue aux revenus requis (et donc aux tarifs) pour l'énergie produite par HQ soit fixé par la Régie “<u>de manière à ce qu'ils reflètent ceux du marché pour des produits ou services comparables</u>”, et que cette détermination peut être appliquée sans limite temporelle. Cela ne tient pas compte du fait qu'il n'y a aucun marché où le Distributeur peut obtenir des services comparables à ceux de l'achat de la production d'une grande centrale hydroélectrique.	L'acquisition par le Distributeur d'énergie post-patrimoniale produite par Hydro-Québec devrait être faite à un prix qui reflète son coût réel, tenant compte d'un rendement raisonnable sur ses actifs. L'approche proposée mènera sans doute à l'intégration aux revenus requis des coûts sensiblement plus élevés, ce qui augmentera l'impact tarifaire à l'ensemble des consommateurs. Modifier comme suit : b) les coûts des approvisionnements en électricité lorsque celle-ci est produite à partir d'un immeuble acquis, construit ou loué en vertu du paragraphe 1° du deuxième alinéa de l'article 29 de la Loi sur Hydro-Québec que la Régie établit de manière à ce qu'ils reflètent ceux du marché pour des produits ou services comparables <u>le coûts réellement engagés pour fournir les approvisionnements, incluant un rendement raisonnable sur les actifs de production</u>.
60	38	Un droit exclusif de distribution d'électricité confère à son titulaire, sur le territoire où il porte et à l'exclusion de quiconque, le droit <u>de distribuer de l'électricité à un consommateur.</u> Ce droit n'empêche pas quiconque de consommer l'électricité qu'il produit. <u>Ce droit n'empêche pas quiconque produisant de l'électricité de source renouvelable de la distribuer à un seul consommateur pour les besoins des installations de ce dernier, dans la mesure où ces installations sont situées sur un emplacement adjacent au site de production et que le</u>	Permettre à un industriel de produire sa propre électricité est souhaitable, dans la mesure où cela réduit la pression (énergétique et économique) qu'il aurait autrement fait sur le réseau d'HQ. En limitant ce droit aux terres adjacents et en exigeant l'autorisation du gouvernement le fait donc un pas modeste et justifié. Cela dit, il importe de bien s'assurer que les centrales ou parcs qu'il développe n'ont pas	Maintenir la modification proposée, en renforçant les mesures d'évaluation des projets de production d'électricité – idéalement, en exigeant une autorisation de la Régie de l'énergie pour toute nouvelle installation de production d'électricité – chose commune dans un grand nombre de juridictions en Amérique du nord.

		<u>gouvernement autorise, aux conditions qu'il détermine, cette distribution.</u>	des impacts environnementaux ou sociaux inacceptables. Les structures en place ne sont pas nécessairement adéquates à cet égard.	
71.1	42	Abrogé.	L'art. 71.1 empêchait le Distributeur de vendre de l'électricité, faisant en sorte que tout surplus impliquait de l'énergie patrimonial inutilisée.	Nous approuvons.
72	43	Tout titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité doit soumettre à l'approbation de la Régie, suivant la teneur et la périodicité qu'elle détermine par règlement, un plan d'approvisionnement en électricité sur une période de 15 ans et élaboré dans le respect du plan de gestion intégrée des ressources énergétiques visé à l'article 14.2 de la Loi sur le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (chapitre M-14.1). Ce plan d'approvisionnement présente : 1° les prévisions annuelles relatives aux besoins en électricité des consommateurs et un état des approvisionnements dont le titulaire dispose pour satisfaire ces besoins en tenant compte des programmes et mesures de gestion de la demande et d'efficacité énergétique; 2° les sources d'approvisionnement ainsi que les quantités envisagées et les délais estimés pour satisfaire ces besoins; 3° l'évaluation des risques découlant des sources d'approvisionnement envisagées et les mesures que le titulaire entend prendre pour les atténuer. La Régie peut déterminer, par règlement, les cas et les conditions selon lesquels un titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité autre que le distributeur d'électricité est dispensé de son obligation de soumettre un plan d'approvisionnement.	Disposition entièrement nouvelle. • Augmente l'horizon à 15 ans • Élaboré dans le respect du PGIR Elle ne précise pas que le Plan doit indiquer les ressources additionnelles à obtenir, ni en fourniture électricité ni en efficacité énergétique ou en gestion de la demande.	Modifier le premier alinéa comme suit: Tout titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité doit soumettre à l'approbation de la Régie, suivant la teneur et la périodicité qu'elle détermine par règlement, un plan d'approvisionnement en électricité sur une période de 15 ans et élaboré dans le respect du plan de gestion intégrée des ressources énergétiques visé à l'article 14.2 de la Loi sur le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (chapitre M-14.1), <u>qui précise les quantités d'énergie et de puissance qu'il doit acquérir, soit par des contrats d'électricité, soit par des programmes d'efficacité énergétique et de gestion de la demande, afin de répondre aux besoins prévus..</u>
76	48	Tout titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité doit distribuer l'électricité à toute personne qui le demande sur le territoire où il exerce son droit exclusif de distribution. Malgré le premier alinéa, le gouvernement peut, par règlement, déterminer les cas et les conditions selon lesquels un titulaire doit demander l'autorisation du ministre pour distribuer l'électricité. Toute demande d'autorisation du titulaire doit être accompagnée	Le Ministre aura le droit d'accorder ou non l'énergie, selon les conditions fixées par règlement, en tenant compte des retombées économiques et des impacts sociaux et environnementaux de l'utilisation demandée.	Nous ne connaissons pas des précédents pour un tel niveau de contrôle politique sur l'accès à l'électricité – et donc à la capacité des entreprises de s'établir au Québec. Si cette disposition est adoptée, elle devrait en contrepartie être accompagnée d'une transparence, où

		d'un avis portant sur ses capacités techniques pour effectuer le raccordement. Si le ministre est d'avis que le titulaire ne possède pas les capacités techniques pour effectuer le raccordement, il doit rejeter la demande. Dans le cas contraire, il tient compte notamment, avant de délivrer l'autorisation, des retombées économiques et des impacts sociaux et environnementaux de l'utilisation de l'électricité demandée. Le ministre peut joindre plusieurs demandes d'autorisation lorsqu'il estime qu'elles ont le même objet ou qu'elles ont un objet connexe. Lorsqu'il délivre une autorisation, le ministre peut l'assortir de conditions, notamment celles relatives aux retombées économiques et aux impacts sociaux et environnementaux de l'utilisation de l'électricité. Il peut également imposer un délai maximal pour conclure un contrat de service de distribution d'électricité. Le ministre peut exiger d'un titulaire tout renseignement pour l'application du présent article. Le ministre n'a pas à délivrer l'autorisation visée au deuxième alinéa lorsque la demande concerne un contrat spécial visé au deuxième alinéa de l'article 22.0.1 de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5).		le Ministère ferait un rapport public sur les projets rejetés et les motifs pour de tels rejets.
85.1.1	58	85.1.1. Le transporteur d'électricité doit, au plus tard 6 mois suivant l'approbation par la Régie du plan d'approvisionnement du distributeur d'électricité et en tenant compte de ce plan, <u>soumettre à l'approbation de la Régie un plan de développement du réseau de transport</u> d'électricité sur une période de 15 ans élaboré dans le respect du plan de gestion intégrée des ressources énergétiques visé à l'article 14.2 de la Loi sur le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (chapitre M-14.1).	Requiert le dépôt et l'approbation par la Régie d'un plan de développement du réseau de transport.	Il s'agit d'un excellent ajout, dont nous recommandons l'adoption.
85.41		Les programmes et les mesures dont sont responsables les distributeurs d'énergie assujettis en vertu de la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (chapitre M-30.001) ainsi que l'apport financier nécessaire, réparti	L'exclusion des programmes et mesures du distributeur d'électricité n'a plus aucune raison d'exister. La compétence de la Régie	Modifier le premier alinéa comme suit: Les programmes et les mesures dont sont responsables les distributeurs d'énergie assujettis en vertu de la Loi

	par forme d'énergie, à la réalisation de ceux-ci sont soumis à la Régie, <u>à l'exception des programmes et des mesures ainsi que de l'apport financier du distributeur d'électricité</u>. La Régie peut les approuver avec ou sans modification. Il en est de même pour toute modification de ces programmes et mesures. Lorsqu'elle approuve un programme ou une mesure d'un distributeur d'énergie ainsi que son apport financier, la Régie peut y apporter les modifications qu'elle juge nécessaires. Il en est de même lorsqu'elle approuve une modification à ceux-ci. Un programme, une mesure ou l'apport financier approuvé ou modifié entre en vigueur à la date de leur approbation ou à la date fixée par la Régie. Pour l'application du présent article, la Régie tient notamment compte des orientations, objectifs généraux et cibles en matière de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques et des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret. La Régie détermine et calcule la quote-part annuelle payable par les distributeurs d'énergie conformément au règlement pris en vertu de l'article 10.5 de la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.	doit s'étendre aux programmes et mesures du Distributeur d'électricité. Pour donner plein effet au PGIR, la Régie doit avoir la compétence de statuer sur les programmes et mesures d'efficacité énergétique du Distributeur, à plus forte raison dans un contexte de transition énergétique.	sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (chapitre M-30.001) ainsi que l'apport financier nécessaire, réparti par forme d'énergie, à la réalisation de ceux-ci sont soumis à la Régie, à l'exception des programmes et des mesures ainsi que de l'apport financier du distributeur d'électricité. La Régie peut les approuver avec ou sans modification. Il en est de même pour toute modification de ces programmes et mesures.
--	---	---	--

Loi sur Hydro-Québec

Article	Art du PL69	Text propose	Commentaires	Recommandations
22, al. 1	111	La Société a pour mission d’agir et d’innover dans le domaine de l’énergie ou dans tout domaine connexe, notamment en matière de recherche. Elle doit assurer de manière suffisante, sécuritaire, fiable et au meilleur coût la satisfaction des besoins en électricité des marchés québécois. Elle doit notamment disposer des approvisionnements en électricité requis pour atteindre la cible des approvisionnements établie par le plan de gestion intégrée des ressources énergétiques visé à l’article 14.2 de la Loi sur le ministère de l’Économie, de l’Innovation et de l’Énergie (chapitre M-14.1) à l’horizon qu’il indique.	La 3 ^e phrase rend le PGIR exécutoire : HQ <u>doit</u> acquérir les approvisionnements qui y sont prévus.	Cette obligation ne devrait pas être absolue. En l’absence d’un processus rigoureux menant à l’adoption du PGIR, on ne peut pas présumer que l’ensemble des conséquences de l’adoption d’une cible aurait été adéquatement étudié. Il se peut aussi que des changements de contexte entre l’adoption du PGIR et le moment d’acquisition rendrait l’acquisition non souhaitable. Est-ce qu’elle peut obliger la Régie à autoriser des approvisionnements qu’elle considère non requis ou non souhaitables? Nous croyons que cela ne devrait pas être le cas.
22, al. 2	111	La Société doit, en outre, contribuer à la transition énergétique, favoriser une saine gestion de la consommation d’énergie et agir de manière à maximiser les bénéfices économiques, sociaux et environnementaux au Québec.	Crée une obligation statutaire à contribuer à la transition énergétique, à favoriser la saine gestion de la consommation d’énergie, en tenant compte des conséquences sociaux et environnementaux.	Excellent, mais pour être plus cohérent devrait lire : agir de manière à maximiser les <u>bénéfices retombées économiques et minimiser les impacts sociaux et environnementaux</u> au Québec.
22.0.0.1	111	La Société doit assurer par tout moyen les approvisionnements requis pour la satisfaction des besoins des marchés québécois en électricité patrimoniale pour un volume de 165 térawattheures, incluant tous les services nécessaires et généralement reconnus pour assurer la sécurité et la fiabilité de ces approvisionnements. Ce volume exclut ceux nécessaires pour satisfaire des besoins d’urgence ou de court terme, ceux dont la distribution peut être interrompue à tout moment par la Société et ceux distribués dans un réseau autonome de distribution d’électricité. La part du volume d’électricité patrimoniale d’une catégorie de consommateurs d’électricité patrimoniale s’obtient par la division du volume de consommation total d’une catégorie de consommateurs concernée par le volume de consommation total de l’ensemble des catégories de consommateurs d’électricité patrimoniale.	Le terme « électricité patrimoniale » n’est pas définie dans la Loi. (La version en vigueur fait référence explicite à la Loi sur la Régie.) Voir les commentaires sur la séparation fonctionnelle dans le mémoire.	

		Le gouvernement peut fixer les autres caractéristiques des approvisionnements en électricité patrimoniale.		
--	--	--	--	--