

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



Projet de loi no 69 – *Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives*

 **OPTION
consommateurs**

Septembre 2024

Option consommateurs est une association à but non lucratif indépendante, qui a pour mission d'aider les consommateurs et de défendre leurs droits.

Aussi enregistrée comme organisme de bienfaisance, elle offre plusieurs services (information juridique, consultations budgétaires, séances d'information), fait des représentations auprès des décideurs et mène des actions collectives. Depuis décembre 1997, Option consommateurs intervient régulièrement auprès de la Régie de l'énergie dans le cadre des audiences concernant les activités d'Hydro-Québec, d'Énergir et des détaillants d'essence. Le statut d'intervenante lui a notamment été reconnu dans une quinzaine de dossiers tarifaires d'Hydro-Québec Distribution.

C'est sur la base de l'expertise acquise comme participante régulière dans le cadre des travaux de la Régie de l'énergie et le soutien que nous offrons aux ménages québécois que nous présentons à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles nos commentaires sur le projet de loi no 69, *Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives*.

Table des matières

Sommaire et recommandations	4
Contexte	8
Introduction au projet de loi.....	9
Mission, gouvernance et compétences de la Régie de l'énergie.....	10
Fixation des tarifs.....	11
Transport et distribution d'électricité	11
L'interfinancement menacé.....	13
Transport et distribution de gaz naturel.....	14
Fonds d'aide à la clientèle domestique d'Hydro-Québec.....	16
Développement des nouveaux projets en approvisionnement.....	17
Appels d'offres et contrats d'achat d'électricité bilatéraux	18
Repenser le rôle de la Régie dans la production d'énergie	19
Une place trop grande occupée par le ministre et le gouvernement	21
Conclusion.....	23

Sommaire et recommandations

Mission, gouvernance et compétences de la Régie de l'énergie

Option consommateurs constate que, bien que le projet de loi n'apporte pas de modifications significatives aux compétences de la Régie, il reflète une tendance où le gouvernement semble assumer un rôle de plus en plus prépondérant dans le secteur énergétique. Néanmoins, nous croyons que le maintien de la protection des consommateurs dans le mandat central de la Régie, l'accroissement de sa flexibilité dans la gestion des dossiers et sa capacité à exiger des renseignements lui permettront d'assumer plus efficacement ses responsabilités en tant que régulateur du secteur énergétique

Fixation des tarifs

Option consommateurs se réjouit que le projet de loi propose d'abroger le mode de fixation des tarifs de distribution de l'électricité adopté en 2019, puis mis à jour en 2023. De plus, Option consommateurs salue le maintien de l'obligation, tant pour le distributeur d'électricité que pour le distributeur de gaz naturel, de fournir à la Régie un document présentant les impacts d'une hausse tarifaire sur les ménages à faible revenu (article 48.2 LRÉ).

Transport et distribution d'électricité

Option consommateurs recommande que l'article 20 du projet de loi soit modifié de la manière suivante :

« 20. L'article 25 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement du paragraphe 1° du premier alinéa par le paragraphe suivant :

« 1° lorsqu'elle effectue une révision tarifaire en application du premier, du deuxième, ou du troisième alinéa de l'article 48, lorsqu'elle fixe des tarifs et des conditions de service en vertu du paragraphe 1° 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; »;

2° par le remplacement, dans le deuxième alinéa, de « lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif par l'application des articles 48.3 ou 48.4 ou lorsqu'elle fixe ou modifie les conditions auxquelles l'électricité est distribuée par le distributeur d'électricité. Elle peut aussi convoquer une audience publique sur toute question qui relève de sa compétence, sauf lorsqu'elle détermine le taux en vertu du deuxième alinéa de l'article 22.0.1.1 de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) » par « sur toute question qui relève de sa compétence ».

L'interfinancement menacé

Option consommateurs recommande que le paragraphe 4 de l'article 30 du projet de loi soit modifié pour se lire ainsi :

4° par le remplacement, dans le cinquième alinéa, de « quatrième alinéa ne s'applique pas lorsque la Régie fixe ou modifie » par « troisième alinéa ne s'applique pas lorsque la Régie fixe ».

Transport et distribution de gaz naturel

Option consommateurs accueille favorablement l'intégration des projets d'approvisionnement en GSR et de stockage dans le calcul des coûts de service. L'établissement des revenus requis sur trois ans apporte une meilleure prévisibilité dans la fixation des tarifs de distribution de gaz naturel.

Option consommateurs recommande l'adoption des articles 22, 27 et 28 du projet de loi tels que proposés, tout en s'assurant que la Régie procède à un suivi rigoureux des coûts des projets concernés par ces articles.

Option consommateurs recommande que l'article 36 du projet de loi soit modifié en retirant le dernier paragraphe de l'article 52.5.

Fonds d'aide à la clientèle domestique d'Hydro-Québec

Option consommateurs recommande que l'article 75 du projet de loi soit modifié en remplaçant la création du Fonds d'aide à la clientèle domestique d'Hydro-Québec par la mise en place d'un programme de crédit d'impôt visant à limiter l'impact de la hausse des tarifs de distribution d'Hydro-Québec pour la clientèle domestique.

Développement des nouveaux projets en approvisionnement

Appels d'offres et contrats d'achat d'électricité bilatéraux

Option consommateurs recommande que l'article 45 du projet de loi, plus spécifiquement les modifications effectuées à l'article 74.1 de la LRÉ, soit modifié de la manière suivante :

« 45. Les articles 74.1 à 74.3 de cette loi sont remplacés par les suivants

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

Lorsque le distributeur d'électricité conclut un contrat d'approvisionnement en électricité aux fins de l'application du premier alinéa, il doit, dans les cas et aux conditions que la

Régie détermine par règlement, demander à cette dernière d'autoriser un tel contrat. La Régie peut assortir l'autorisation de conditions.

Cette autorisation n'est toutefois pas requise :

1° lorsque le distributeur d'électricité procède à l'adjudication d'un contrat d'approvisionnement en électricité de source renouvelable dans le cadre d'un appel d'offres public permettant d'assurer le traitement équitable et impartial des fournisseurs d'électricité qui y participent ;

2° lorsque le distributeur d'électricité conclut un contrat d'approvisionnement en électricité en raison d'une situation d'urgence ou pour une durée d'au plus trois mois ;

3° lorsque le gouvernement autorise le contrat d'approvisionnement en électricité aux conditions qu'il détermine.

Lorsqu'un appel d'offres vise toutes les sources d'énergie renouvelable, un projet de gestion de la demande ou d'efficacité énergétique et son promoteur sont considérés respectivement comme un approvisionnement en électricité et un fournisseur d'électricité.

Dans le cas des contrats visés au paragraphe et 3° du troisième alinéa de l'article 74.1, la Régie doit approuver le contrat final en veillant à ce que les coûts soient justifiés et raisonnables ».

Repenser le rôle de la Régie dans la production d'énergie

Option consommateurs considère qu'il serait opportun de repenser le rôle de la Régie dans la production d'énergie, en particulier si le Distributeur n'est plus tenu de procéder par appels d'offres pour conclure de nouveaux contrats d'achat d'électricité. Pour assurer un approvisionnement énergétique à moindre coût pour l'ensemble des Québécois, il serait souhaitable que la Régie renforce son rôle de régulateur dans les activités de production d'Hydro-Québec.

Une place trop grande occupée par le ministre et le gouvernement

Option consommateurs recommande que l'article 4 du projet de loi 69 soit modifié de la manière suivante :

1° Par l'ajout, après le deuxième alinéa de l'article 14.2, du texte suivant :

« Le plan est élaboré conjointement avec la Régie de l'énergie, qui doit être consultée tout au long du processus. Le ministre est tenu de prendre en compte les préoccupations et recommandations de la Régie lors de l'établissement des orientations, objectifs et cibles du plan. »

2° Par l'ajout, dans l'article 14.3, après « en vertu de l'article 46.4 de cette loi » du texte suivant :

« Le ministre doit consulter la Régie de l'énergie et tenir compte de ses préoccupations et recommandations dans l'élaboration du plan. »

Option consommateurs recommande que l'article 109 du projet de loi soit modifié en retirant les termes « ainsi que le sous-ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie qui en est membre d'office ».

Contexte

En décembre 2019, l'Assemblée nationale adoptait le projet de loi n° 34, *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*¹. Cette loi a notamment modifié la *Loi sur Hydro-Québec*² (ci-après, LHQ) ainsi que la *Loi sur la Régie de l'énergie*³ (ci-après, LRE). Elle a réduit le rôle que la Régie de l'énergie jouait auparavant dans la fixation annuelle des tarifs d'électricité d'Hydro-Québec, en créant un nouveau mode de fixation des tarifs.

La Régie ne fixe dorénavant les tarifs qu'une fois tous les cinq ans. Entre-temps, le nouveau mode de fixation des tarifs de distribution de l'électricité prévoit que ceux-ci sont indexés en fonction de l'Indice des prix à la consommation. La prochaine cause tarifaire est donc prévue pour l'année 2025-2026⁴. Ces modifications devaient amener plus de prévisibilité dans la fluctuation des tarifs d'électricité⁵.

Option consommateurs et de nombreux autres intervenants s'étaient opposés à cette modification importante du mode de fixation des tarifs. Nous avons notamment souligné qu'en liant les tarifs d'électricité au taux d'inflation, ceux-ci deviennent sensibles aux variations de composantes volatiles qui peuvent s'éloigner de la réalité du marché de l'électricité. Ce changement mettait également les clients à risque lors d'augmentations importantes de l'inflation.

Des bouleversements importants sont survenus depuis l'adoption de cette loi. La crise sanitaire et certains événements géopolitiques ont ébranlé l'économie mondiale; l'économie québécoise n'a pas été épargnée. L'Indice des prix à la consommation a atteint un taux de 6,9% en octobre 2022. Sans modification législative, les tarifs d'électricités augmenteraient de 6,4% à compter du 1er avril 2023.

C'est dans ce contexte que le projet de loi n° 2⁶ a été adopté en 2023. Ce projet de loi a modifié à nouveau la *Loi sur Hydro-Québec* en prévoyant un plafond au taux d'indexation des tarifs domestiques qui serait limité au taux supérieur de la fourchette de maîtrise de l'inflation de la Banque du Canada.

¹ *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*, LQ 2019, c 27

² *Loi sur Hydro-Québec*, RLRQ, c. H-5

³ *Loi sur la Régie de l'énergie*, RLRQ, c. R-6.01

⁴ *Loi sur la Régie de l'énergie*, article 48.2

⁵ Stéphane Bordeleau, *Entreprises et groupes de consommateurs s'unissent contre la réforme des tarifs d'électricité*, Radio-Canada, 3 octobre 2019, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1329469/industrie-groupes-consommateurs-unissent-contre-reforme-tarifs-hydro>

⁶ *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 distribuer de l'électricité*, LQ 2023, c 1

Bien que cette mesure se voulait une façon de protéger les consommateurs québécois d'une hausse trop élevée des tarifs d'électricité, Option consommateurs était d'avis que ce projet de loi ratait sa cible et ne permettait pas d'établir des tarifs d'électricité raisonnables pour l'ensemble de la société québécoise.

Introduction au projet de loi

Le projet de loi 69 s'inscrit dans la continuité des réformes législatives, partiellement en réponse aux préoccupations concernant les hausses prévues des factures énergétiques. Il vise à corriger certaines dispositions des législations précédentes et à encadrer les mesures incitatives de décarbonation de l'économie québécoise⁷. Ce faisant, la pièce législative modernise le secteur de l'énergie en restructurant la planification, l'approvisionnement, le transport et la distribution des ressources énergétiques, tout en attribuant de nouvelles facultés aux principaux acteurs du secteur.

Le plan de gestion intégrée des ressources énergétiques (ci-après, le PGIRÉ), établi par le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (ci-après, le Ministre), servira de feuille de route pour le développement énergétique de la province sur une période de 25 ans. À ce plan s'ajoutent les plans d'approvisionnement et de reddition de comptes du transporteur d'électricité, ainsi que des titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel.

Cette coordination accrue entre les différents acteurs du secteur devrait permettre une gestion plus efficace et transparente des ressources énergétiques. Elle permet également d'intégrer une vision à long terme des besoins du secteur.

Le Ministre et la Régie de l'énergie ont vu leurs missions, leurs responsabilités et leur présence dans le secteur énergétique s'agrandir considérablement. Option consommateurs se réjouit du retour de la fixation des tarifs et des conditions de service en fonction du coût de service et considère la périodicité de trois ans comme un compromis raisonnable entre efficacité administrative et rigueur réglementaire. Parallèlement, l'abrogation de l'ajustement automatique des tarifs en fonction de l'IPC est une autre mesure qu'Option consommateurs appuie fortement.

Les règles encadrant l'approvisionnement en énergie ont été révisées par le projet de loi. Celui-ci supprime l'obligation pour Hydro-Québec Distribution (ci-après, le Distributeur) de recourir systématiquement à des appels d'offres pour ses contrats d'approvisionnement en électricité, sauf indication contraire du gouvernement. Les nouveaux projets

⁷ Règlement concernant la quantité de gaz de source renouvelable devant être livrée par un distributeur, R-6.01, r. 4.3.

d'approvisionnement du Distributeur, ainsi que les contrats d'achat bilatéraux, seront désormais soumis à une révision par la Régie de l'énergie, sauf dans certains cas spécifiques. Ces changements visent à assurer un suivi des nouveaux projets énergétique tout en simplifiant le processus administratif pour la réalisation de ces initiatives.

Le reste du mémoire se concentrera sur certaines dispositions particulières du projet de loi, en mettant en lumière les préoccupations d'Option consommateurs et ses recommandations. Il traitera successivement de la mission, de la gouvernance et des compétences de la Régie de l'énergie, ainsi que des dispositions relatives à la méthode de fixation des tarifs. Le mémoire examinera ensuite les implications du Fonds d'aide à la clientèle domestique d'Hydro-Québec et les nouvelles normes encadrant les approvisionnements en énergie. Enfin, une analyse sera menée sur les nouveaux pouvoirs attribués au ministre et au gouvernement.

Mission, gouvernance et compétences de la Régie de l'énergie

Option consommateurs accueille favorablement la révision du mandat de la Régie de l'énergie, telle que définie par l'article 13 du projet de loi, notamment l'inclusion de la conciliation entre l'intérêt public, la défense des consommateurs et les intérêts du transporteur d'électricité et des distributeurs de ressources énergétiques. Cette révision maintient les autres aspects de la mission de la Régie, notamment la surveillance du secteur énergétique québécois et l'information des consommateurs, tout en alignant l'accompagnement de la transition énergétique réalisé par le régulateur avec les objectifs du PGIRÉ.

Le projet de loi modifie également la gouvernance et les compétences de la Régie en éliminant l'obligation de maintenir 12 régisseurs en tout temps. L'article 17 du projet de loi introduit une plus grande flexibilité dans la gestion des dossiers soumis à la Régie, en permettant au président de désigner un ou trois régisseurs selon les besoins de chaque cas. Il clarifie la procédure à suivre lors d'un empêchement ou du décès d'un régisseur, assurant ainsi la continuité du processus décisionnel.

De plus, le gouvernement se voit confier dans l'article 15 du projet de loi la responsabilité de fixer par règlement la procédure de recrutement, de sélection des régisseurs, ainsi que le renouvellement de leur mandat. Cet article élimine la possibilité de renommer les régisseurs sans passer par le processus de sélection prévu par le gouvernement.

Enfin, l'ajout de l'article 34.1 à la LRÉ confère à la Régie le pouvoir d'ordonner à toute personne de lui fournir les renseignements qu'elle juge nécessaires, renforçant ainsi ses capacités d'enquête.

Option consommateurs constate que, bien que le projet de loi n'apporte pas de modifications significatives aux compétences de la Régie, il reflète une tendance où le gouvernement semble assumer un rôle de plus en plus prépondérant dans le secteur énergétique. Néanmoins, nous croyons que le maintien de la protection des consommateurs dans le mandat central de la Régie, l'accroissement de sa flexibilité dans la gestion des dossiers et sa capacité à exiger des renseignements lui permettront d'assumer plus efficacement ses responsabilités en tant que régulateur du secteur énergétique.

Fixation des tarifs

L'article 27 du projet de loi remplace les articles 48 à 48.6 de la LRÉ. De même, l'article 112 du projet de loi abroge les articles 22.0.1.1 et 22.0.1.2 de la LHQ. Ainsi, le projet de loi abroge la fixation, sur une base quinquennale, des tarifs de distribution de l'électricité ainsi que l'indexation automatique de ces tarifs selon l'inflation entre les causes tarifaires.

Option consommateurs se réjouit que le projet de loi propose d'abroger le mode de fixation des tarifs de distribution de l'électricité adopté en 2019, puis mis à jour en 2023.

De plus, Option consommateurs salue le maintien de l'obligation, tant pour le distributeur d'électricité que pour le distributeur de gaz naturel, de fournir à la Régie un document présentant les impacts d'une hausse tarifaire sur les ménages à faible revenu (article 48.2 LRÉ). En effet, bien que les hausses de tarifs touchent le portefeuille de l'ensemble de la clientèle, celles-ci peuvent causer des torts plus grands aux ménages dont les revenus ne permettent pas, bien souvent, de subvenir aux besoins de base. Des mesures appropriées visant à les soutenir peuvent donc être étudiées.

Le projet de loi modifie la procédure de fixation des tarifs tant pour le transport et la distribution de l'électricité que pour la distribution de gaz naturel.

Transport et distribution d'électricité

Le nouvel article 48 LRÉ, proposé par le projet de loi, prévoit que la Régie doit effectuer tous les trois ans une révision tarifaire pour le transport et pour la distribution d'électricité. Cette révision se base sur les revenus requis par le transporteur et le distributeur pour chaque année de la période tarifaire concernée.

Option consommateurs appuie cette proposition. D'une part, cette mesure fait en sorte que les tarifs correspondent aux revenus réellement nécessaires pour transporter et distribuer l'électricité. Comme une cause tarifaire exige du temps et des ressources importantes, tant pour la Régie que pour l'ensemble des parties intervenantes, faire l'exercice aux trois ans constitue un compromis qui nous apparaît raisonnable. De plus, fixer les tarifs pour une période de trois ans permet une certaine prévisibilité pour les consommateurs.

La fixation des tarifs pour une période de trois ans nécessitera cependant une projection des revenus requis basée sur des estimations. Une certaine marge d'erreur en découle naturellement. Si une situation imprévue venait à surgir, il est possible que les tarifs fixés s'avèrent nettement insuffisants ou trop élevés. Les second et troisième alinéas de l'article 48 permettent notamment à toute personne intéressée ainsi qu'au transporteur et au distributeur d'électricité de demander à la Régie de fixer à nouveau les tarifs durant cette période de trois ans. Ceci nous semble un garde-fou raisonnable permettant d'ajuster les tarifs si les circonstances le justifient.

Cependant, l'article 20 du projet de loi modifie notamment l'article 25 de *la Loi sur la Régie de l'énergie* en rendant obligatoire la tenue d'une audience publique lors de révisions tarifaires effectuées en application des alinéas 1 et 3 de l'article 48 LRÉ. *A contrario*, cela signifie qu'une audience publique n'est pas obligatoire lorsque la révision tarifaire a lieu en application du second alinéa de l'article 48 LRÉ. Cela implique que rien n'oblige la Régie à tenir une audience publique lorsqu'une demande de fixation des tarifs ou des conditions de service est formulée à l'intérieur de la révision triennale. De même, cet article permettrait aussi à la Régie de fixer, de sa propre initiative, un tarif ou des conditions de transport ou de distribution de service d'électricité, toujours sans tenir d'audience.

Or, cette possibilité pour toute personne intéressée de demander la révision des tarifs ou conditions de service entre ces périodes de trois ans constitue un garde-fou important, permettant de faire des ajustements lorsque la situation économique pourrait rendre inadéquats les tarifs fixés sur une longue période. Or, l'étude de telles demandes devrait selon nous être faite dans le cadre d'une audience publique. De plus, permettre à la Régie de modifier, sans audience publique et de sa propre initiative des tarifs ou conditions de transports et de distribution d'électricité nous apparaît contraire aux principes de transparence, voire de justice naturelle, qui sont à la base de tout tribunal, même quasi judiciaire ou administratif.

Option consommateurs recommande donc la modification de l'article 20 du projet de loi afin de rendre obligatoire la tenue d'une audience publique lors d'une révision par la Régie des tarifs ou des conditions de services applicables au transport ou à la distribution de l'électricité faite en application du second alinéa de l'article 48 de la LRÉ.

Option consommateurs recommande que l'article 20 du projet de loi soit modifié de la manière suivante :

« 20. L'article 25 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement du paragraphe 1° du premier alinéa par le paragraphe suivant :

« 1° lorsqu'elle effectue une révision tarifaire en application du premier, du deuxième, ou du troisième alinéa de l'article 48, lorsqu'elle fixe des tarifs et des conditions de service en vertu du paragraphe 1° 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; »;

2° par le remplacement, dans le deuxième alinéa, de « lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif par l'application des articles 48.3 ou 48.4 ou lorsqu'elle fixe ou modifie les conditions auxquelles l'électricité est distribuée par le distributeur d'électricité. Elle peut aussi convoquer une audience publique sur toute question qui relève de sa compétence, sauf lorsqu'elle détermine le taux en vertu du deuxième alinéa de l'article 22.0.1.1 de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) » par « sur toute question qui relève de sa compétence ».

L'interfinancement menacé

L'interfinancement est un principe qui permet de maintenir des tarifs moins élevés pour les consommateurs résidentiels. Ceux-ci paient environ 86% du coût réel de l'électricité qu'ils consomment. Le manque à gagner est compensé par les tarifs des autres catégories de consommateurs. C'est le résultat d'un pacte social en place depuis de nombreuses années.

L'article 30 du projet de loi modifie de façon importante l'article 52.1 LRÉ en permettant à la Régie de fixer le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs des catégories de consommateurs lorsque le gouvernement indique ses préoccupations conformément au nouvel article 109.1 LRÉ. En d'autres mots, sur simple décret, le gouvernement pourrait permettre à la Régie de fixer des tarifs qui réduiraient l'interfinancement et ainsi mettre de côté ou mettre à mal le pacte social conclu avec l'ensemble des Québécois et Québécoises visant à assurer des coûts moindres pour les consommateurs résidentiels.

En effet, en indiquant ses préoccupations économiques, sociales et environnementales, le gouvernement pourrait faire porter davantage le poids des investissements que requerront le développement économique et la transition énergétique sur le dos des consommateurs résidentiels. Même sans atténuer l'interfinancement, il semble inéluctable que les tarifs

d'électricité soient augmentés dans les prochaines années, notamment en raison de l'augmentation des coûts d'approvisionnement. Or, réduire l'interfinancement aurait pour effet de gonfler encore davantage la facture d'électricité des ménages québécois, y compris celle des ménages moins nantis. Option consommateurs s'oppose à ce que le gouvernement et la Régie puissent ainsi réduire l'interfinancement.

Option consommateurs recommande que le paragraphe 4 de l'article 30 du projet de loi soit modifié pour se lire ainsi :

4° par le remplacement, dans le cinquième alinéa, de « quatrième alinéa ne s'applique pas lorsque la Régie fixe ou modifie » par « troisième alinéa ne s'applique pas lorsque la Régie fixe ».

Transport et distribution de gaz naturel

Le projet de loi vise à renforcer l'encadrement du transport et de la distribution de gaz naturel dans un secteur en pleine transformation. En plus de définir clairement les notions de « gaz naturel renouvelable » et de « gaz de source renouvelable » à l'article 106, l'article 22 du projet de loi confère à la Régie la compétence de déterminer les coûts de service des titulaires de licences de stockage de gaz naturel et d'évaluer les caractéristiques des contrats d'approvisionnement en GSR.

L'article 27 du projet de loi introduit l'article 48.1 de la LRÉ, qui prévoit que la Régie fixe les tarifs et les conditions de service de distribution de gaz naturel sur une période de trois ans. Elle doit d'abord établir les revenus requis et les tarifs pour la première année, puis déterminer une formule de variation des coûts pour ajuster les tarifs des deux années suivantes, en tenant compte des surplus ou déficits des années précédentes.

La Régie peut également réviser les tarifs ou les conditions de service à tout moment, sur demande ou de sa propre initiative, en fonction des revenus requis pour l'année concernée.

Option consommateurs accueille favorablement l'intégration des projets d'approvisionnement en GSR et de stockage dans le calcul des coûts de service. L'établissement des revenus requis sur trois ans apporte une meilleure prévisibilité dans la fixation des tarifs de distribution de gaz naturel.

Par ailleurs, l'article 28 modifie l'article 49 de la LRÉ en ajustant les critères à prendre en compte lors de la fixation des tarifs. Le nouveau texte (v. art. 28, par. 3 du projet de loi) permet à la Régie « d'utiliser toute autre méthode ou tenir compte de tout autre élément qu'elle estime approprié notamment pour favoriser la réalisation de la transition énergétique ». De même, la Régie doit désormais considérer les montants que le

distributeur d'électricité « alloue au financement de ses programmes et mesures de gestion de la demande et d'efficacité énergétique. »

Option consommateurs appuie l'inclusion des montants destinés au financement des programmes de gestion de la demande et d'efficacité énergétique, à condition que la Régie veille à limiter l'impact de ces programmes sur les tarifs du secteur résidentiel. Nous nous préoccupons particulièrement des répercussions potentielles sur les ménages à faible revenu, qui pourraient être plus vulnérables à toute hausse des tarifs résultant de ces mesures.

Option consommateurs recommande l'adoption des articles 22, 27 et 28 du projet de loi tels que proposés, tout en s'assurant que la Régie procède à un suivi rigoureux des coûts des projets concernés par ces articles.

L'article 36 du projet de loi insère les articles 52.5, 52.6, et 52.7 dans la LRÉ, encadrant la fixation des tarifs et des conditions de service pour la fourniture de gaz naturel, de GSR, la récupération des coûts de transport de gaz naturel, et l'offre de services d'équilibrage, entre autres. Cet article permet notamment à un distributeur de gaz naturel de demander à la Régie de fixer un tarif inférieur aux revenus requis pour la fourniture de GSR.

De plus, il stipule que les tarifs et conditions de service applicables à l'injection de GSR par un producteur doivent inclure les coûts des postes et équipements nécessaires à cette injection dans la base de tarification du distributeur de gaz.

Option consommateurs s'inquiète que ces mesures puissent être perçues comme un double incitatif à l'intégration de GSR dans les réseaux de distribution. Bien que nous reconnaissons l'importance de promouvoir des sources énergétiques moins polluantes dans le cadre de la décarbonation, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire de fixer des tarifs inférieurs aux revenus requis. Cette mesure pourrait également entraîner un manque à gagner, surtout si les coûts des postes et équipements nécessaires à cette injection de GSR sont déjà pris en compte.

Option consommateurs recommande que l'article 36 du projet de loi soit modifié en retirant le dernier paragraphe de l'article 52.5.

Fonds d'aide à la clientèle domestique d'Hydro-Québec

À son article 75, le projet de loi propose l'adoption d'une loi intitulée Loi concernant un programme d'aide financière visant à limiter l'impact de la hausse des tarifs de distribution d'Hydro-Québec pour la clientèle domestique et instituant le Fonds d'aide à la clientèle domestique d'Hydro-Québec.

Ce fonds serait administré par Hydro-Québec, selon des modalités qui seront déterminées par le gouvernement. L'aide qui serait réellement apportée à la clientèle résidentielle par le biais de ce fonds n'est pas déterminée. Cette proposition est donc floue.

Nous comprenons entre les lignes que cette loi viserait à permettre au gouvernement de mettre en place des mesures visant à plafonner indirectement des hausses du tarif résidentiel, et ainsi respecter certaines promesses faites lors de sorties publiques de membres du gouvernement actuel. Si le gouvernement le désire, ce fonds pourrait permettre de limiter une hausse de tarifs sur la clientèle domestique sans pour autant diminuer les sommes effectivement facturées à cette clientèle par Hydro-Québec.

Ce fonds s'apparente à un chèque en blanc que le gouvernement disposerait pour décider, selon le contexte, s'il est opportun d'accorder une aide à la clientèle résidentielle, voire à une partie de celle-ci, selon des modalités qu'il déterminerait. Il est donc difficile d'évaluer de la pertinence ou de la portée réelle de cette mesure. Il s'agit d'une mesure politique, que le gouvernement est libre d'utiliser ou non, plutôt qu'une aide réelle à la clientèle résidentielle.

Option consommateurs estime qu'il serait préférable de mettre en place des mesures ciblées afin de soutenir plus efficacement les ménages vulnérables. Le plafonnement du taux d'indexation des prix des tarifs domestiques de distribution à 3 %, soit le taux supérieur de la cible de maîtrise de l'inflation de la Banque du Canada, est une mesure manifestement régressive. Celle-ci ne considère pas les disparités socioéconomiques parmi les clients d'Hydro-Québec. De plus, Hydro-Québec ne dispose pas des informations nécessaires, tels que les revenus de ses clients, pour concevoir un programme véritablement progressif.

En tenant compte de l'importance d'encourager une consommation énergétique plus responsable, nous proposons que ce soit le gouvernement qui gère le programme de soutien au secteur résidentiel par un mécanisme tel qu'un crédit d'impôt, en plus de développer des programmes d'efficacité énergétique dont bénéficiera l'ensemble de la clientèle résidentielle.

Une hausse tarifaire reflétant les revenus requis par le distributeur permettrait d'envoyer un signal de prix aux consommateurs les plus aisés, les incitant à moduler leur consommation. Le maintien de l'interfinancement resterait un mécanisme pour atténuer cette hausse.

La création d'un programme de crédit d'impôt éviterait la mise en place d'un Fonds d'aide administré par Hydro-Québec et permettrait d'utiliser les renseignements déjà disponibles au gouvernement pour cibler avec précision les personnes qui bénéficieraient de cette initiative.

Comme exemples de critères d'éligibilité au programme, nous proposons d'inclure les personnes qui bénéficient de l'aide sociale ou du Programme Allocation-Logement. Autrement, il est possible de fixer certains seuils de revenu qui délimiteraient les ménages éligibles à l'aide du gouvernement. Les critères appliqués pour le crédit d'impôt pour la solidarité, bien connus, pourraient également servir de référence.

Option consommateurs recommande que l'article 75 du projet de loi soit modifié en remplaçant la création du Fonds d'aide à la clientèle domestique d'Hydro-Québec par la mise en place d'un programme de crédit d'impôt visant à limiter l'impact de la hausse des tarifs de distribution d'Hydro-Québec pour la clientèle domestique.

Développement des nouveaux projets en approvisionnement

L'article 43 du projet de loi établit les caractéristiques des plans d'approvisionnement, encadrés par le plan de gestion intégrée des ressources énergétiques, pour les titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel. Ces plans, qui doivent être approuvés par la Régie, couvrent des périodes de quinze ans pour l'électricité et de dix ans pour le gaz naturel.

Le premier doit inclure les prévisions annuelles des besoins en électricité, un état des sources d'approvisionnement, et une évaluation des risques associés à ces sources. Le second doit présenter les mêmes caractéristiques pour le gaz naturel, tout en incluant une stratégie d'adaptation du réseau de distribution pour l'injection de GSR.

Le transporteur d'électricité doit également soumettre à l'approbation de la Régie un plan de développement du réseau de transport, comme établi à l'article 58 du projet de loi. Ce plan, à soumettre six mois après l'approbation du plan d'approvisionnement du distributeur d'électricité, doit être projeté sur une période de quinze ans et doit notamment inclure les informations sur les capacités de raccordement au réseau de transport.

Finalement, l'article 33 du projet de loi modifie l'article 52.2 en précisant la méthode d'évaluation des coûts d'approvisionnement en électricité, ce qui renforce la transparence dans la gestion des tarifs. La Régie a désormais la capacité de fixer le coût d'un approvisionnement en électricité pour une période pouvant dépasser celle de la révision tarifaire habituelle, favorisant ainsi une plus grande stabilité et prévisibilité des tarifs pour les consommateurs.

Option consommateurs salue ces dispositions, qui répondent aux demandes de transparence dans la gestion des ressources énergétiques. Ces mesures permettront une planification plus rigoureuse et mieux adaptée aux besoins de l'économie québécoise. La nouvelle méthode d'évaluation des coûts d'approvisionnement en électricité renforce l'exactitude et l'équité dans l'établissement des tarifs, ce qui est essentiel pour garantir une tarification plus stable et prévisible pour les consommateurs.

Appels d'offres et contrats d'achat d'électricité bilatéraux

L'article 45 du projet de loi modifie en profondeur le processus d'approvisionnement en électricité. Il supprime l'obligation pour le Distributeur de procéder par appels d'offres pour conclure de nouveaux contrats d'achat d'électricité visant à satisfaire les besoins énergétiques du marché québécois au-delà de l'électricité patrimoniale. Le Distributeur doit désormais obtenir l'autorisation de la Régie pour conclure un tel contrat.

Cependant, cette approbation n'est pas requise si le contrat concerne (1) l'approvisionnement en électricité de source renouvelable dans le cadre d'un appel d'offres public, (2) une situation d'urgence, ou (3) lorsque le gouvernement autorise directement le contrat. Dans le dernier cas, le gouvernement peut fixer les conditions applicables aux appels d'offres publics ou aux contrats d'approvisionnement.

Option consommateurs reconnaît la nécessité d'accélérer le processus d'approvisionnement en électricité, notamment dans un contexte de forte augmentation de la demande énergétique. Cependant, pour que la Régie de l'énergie puisse pleinement assumer son rôle de régulateur impartial, elle doit être en mesure d'effectuer au moins une révision finale des contrats d'approvisionnements afin de garantir que les coûts de ces projets soient minimisés, y compris pour l'exception 3 prévue par l'article 45.

Option consommateurs recommande que l'article 45 du projet de loi, plus spécifiquement les modifications effectuées à l'article 74.1 de la LRE, soit modifié de la manière suivante :

« 45. Les articles 74.1 à 74.3 de cette loi sont remplacés par les suivants :

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

Lorsque le distributeur d'électricité conclut un contrat d'approvisionnement en électricité aux fins de l'application du premier alinéa, il doit, dans les cas et aux conditions que la Régie détermine par règlement, demander à cette dernière d'autoriser un tel contrat. La Régie peut assortir l'autorisation de conditions.

Cette autorisation n'est toutefois pas requise :

1° lorsque le distributeur d'électricité procède à l'adjudication d'un contrat d'approvisionnement en électricité de source renouvelable dans le cadre d'un appel d'offres public permettant d'assurer le traitement équitable et impartial des fournisseurs d'électricité qui y participent ;

2° lorsque le distributeur d'électricité conclut un contrat d'approvisionnement en électricité en raison d'une situation d'urgence ou pour une durée d'au plus trois mois ;

3° lorsque le gouvernement autorise le contrat d'approvisionnement en électricité aux conditions qu'il détermine.

Lorsqu'un appel d'offres vise toutes les sources d'énergie renouvelable, un projet de gestion de la demande ou d'efficacité énergétique et son promoteur sont considérés respectivement comme un approvisionnement en électricité et un fournisseur d'électricité.

Dans le cas des contrats visés au paragraphe et 3° du troisième alinéa de l'article 74.1, la Régie doit approuver le contrat final en veillant à ce que les coûts soient justifiés et raisonnables.

Repenser le rôle de la Régie dans la production d'énergie

Les contrats d'approvisionnement d'Hydro-Québec conclus pour satisfaire les besoins du marché québécois au-delà du bloc patrimonial seraient soumis à l'approbation de la Régie. Toutefois, comme le stipule actuellement le projet de loi, Option consommateurs comprend que les activités de production d'Hydro-Québec resteront non réglementées.

Dans le contexte où la société d'État s'engage dans d'importants projets d'énergie éolienne⁸, il devient pertinent d'encadrer plus strictement ses activités de production pour garantir des constructions au moindre coût pour la société québécoise. Dans d'autres juridictions, comme en France et en Norvège, les régulateurs de l'énergie jouent un rôle crucial dans la supervision des activités de production.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) en France est responsable de la régulation du marché de l'électricité et du gaz. Elle supervise le développement du réseau, les transactions sur le marché de l'électricité et veille à ce que l'accès aux réseaux soit non discriminatoire pour tous les distributeurs, fournisseurs et producteurs⁹. La CRE surveille également les contrats conclus par les producteurs d'électricité renouvelable, de biogaz, de gaz renouvelable ou de gaz bas-carbone¹⁰, entre autres¹¹.

De son côté, l'Autorité norvégienne de régulation de l'énergie (NVE-RME) régule non seulement le transport et la distribution de l'électricité, mais aussi les aspects économiques et techniques liés à la production d'énergie en Norvège¹². Selon la *loi sur l'énergie*, le NVE-RME exige que les développeurs obtiennent des licences pour construire des parcs éoliens et solaires ainsi que des lignes électriques à haute tension¹³.

Option consommateurs considère qu'il serait opportun de repenser le rôle de la Régie dans la production d'énergie, en particulier si le Distributeur n'est plus tenu de procéder par appels d'offres pour conclure de nouveaux contrats d'achat d'électricité. L'entrée d'Hydro-Québec dans la production d'énergie renouvelable risque de renforcer son monopole dans ce secteur. Pour assurer un approvisionnement énergétique à moindre coût pour l'ensemble des Québécois, il serait souhaitable que la Régie renforce son rôle de régulateur dans les activités de production d'Hydro-Québec.

⁸ Stéphane Bordeleau, *Hydro-Québec prend le contrôle de la filière éolienne*, Radio-Canada, 30 mai 2024, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2076734/hydro-quebec-eolien-annonce-sabia>

⁹ <https://www.cre.fr/en/cre/who-are-we.html>

¹⁰ *Code de l'énergie*. Article L311-2.

¹¹ *Code de l'énergie*. Chapitre I : Les dispositions générales relatives à la production d'électricité (art. L311-1 à L311-27)

¹² <https://www.nve.no/norwegian-energy-regulatory-authority/the-norwegian-energy-regulatory-authority/>

¹³ Det juridiske rammeverket.* Energifaktanorge, <https://energifaktanorge.no/en/regulation-of-the-energy-sector/det-juridiske-rammeverket/>

Une place trop grande occupée par le ministre et le gouvernement

Option consommateurs constate que le projet de loi 69 confère au gouvernement un rôle de plus en plus prépondérant dans le secteur énergétique. Comme mentionné précédemment dans ce mémoire, le gouvernement sera désormais responsable de définir par règlement la procédure de recrutement et de sélection des régisseurs, ainsi que de renouveler leur mandat, éliminant ainsi la possibilité de les renommer sans passer par cette procédure.

L'article 67 du projet de loi introduit l'article 109.1 dans la LRÉ, autorisant le gouvernement à « indiquer à la Régie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales dont elle doit tenir compte dans toute décision qu'elle rend en vertu de la loi. » Cela s'ajoute à l'article 110 de la LRÉ, qui permet déjà au ministre d'émettre des directives sur les orientations et objectifs à poursuivre, ainsi qu'au nouvel article 35.1 de la LRÉ mentionné précédemment.

Ces dispositions multiplient les moyens pour le gouvernement d'indiquer ses directives à la Régie, qui se trouvent déjà dans le cadre du plan de gestion des ressources énergétiques. Elles pourraient avoir pour effet de limiter de façon importante le cadre de l'analyse que doit respecter la Régie lors de l'audition des demandes qui lui sont soumises. Or, il est essentiel que la Régie puisse réellement bénéficier de son indépendance afin de rendre des décisions qui seront conformes à sa mission d'assurer la conciliation entre l'intérêt public, ceux du transporteur d'électricité et des distributeurs, ainsi que la protection des consommateurs.

Option consommateurs recommande que la Régie de l'énergie soit intégrée à l'élaboration du PGIRE. Ce plan servira de feuille de route pour plusieurs dossiers majeurs que la Régie devra traiter, influençant également les tarifs si les projets proposés sont approuvés. L'implication directe de la Régie dans ce processus permettrait de dépolitiser cet outil, assurant ainsi des décisions alignées sur l'intérêt public et basées sur une analyse rigoureuse et indépendante.

Option consommateurs recommande que l'article 4 du projet de loi 69 soit modifié de la manière suivante :

1° Par l'ajout, après le deuxième alinéa de l'article 14.2, du texte suivant :

« Le plan est élaboré conjointement avec la Régie de l'énergie, qui doit être consultée tout au long du processus. Le ministre est tenu de prendre en compte les préoccupations et recommandations de la Régie lors de l'établissement des orientations, objectifs et cibles du plan. »

2° Par l'ajout, dans l'article 14.3, après « en vertu de l'article 46.4 de cette loi » du texte suivant :

« Le ministre doit consulter la Régie de l'énergie et tenir compte de ses préoccupations et recommandations dans l'élaboration du plan.

Le processus d'approvisionnement en électricité est également profondément réformé, supprimant l'obligation pour le Distributeur de recourir systématiquement aux appels d'offres pour certains contrats d'achat d'électricité. Bien que les nouveaux contrats restent soumis à l'approbation de la Régie, le gouvernement peut autoriser directement certains d'entre eux et fixer les conditions applicables à ces appels d'offres.

Cette présence accrue du gouvernement s'étend également à Hydro-Québec, notamment par la création du Fonds d'aide à la clientèle domestique, dont les modalités sont fixées par le gouvernement. L'article 109 du projet de loi modifie l'article 4 de la *Loi sur Hydro-Québec* (LHQ), et change la taille et la composition du conseil d'administration d'Hydro-Québec. Le conseil d'administration passerait ainsi de 17 membres à 9 à 13 membres. Du plus, l'un de ces membres serait d'office le sous-ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie.

Cet ajout du sous-ministre au conseil d'administration a pour effet qu'un membre du pouvoir exécutif du gouvernement soit directement impliqué dans la gestion et la gouvernance d'Hydro-Québec et enlève ainsi l'indépendance relative de la société d'État face au gouvernement. Option consommateurs est d'avis que la gouvernance d'Hydro-Québec devrait demeurer distincte des pouvoirs exécutifs du gouvernement.

De plus, Option consommateurs croit que cela irait à l'encontre des principes de saine gouvernance. Le sous-ministre est un haut fonctionnaire qui a un devoir de loyauté envers son employeur, le gouvernement du Québec. Or, comme membre du conseil d'administration d'Hydro-Québec, le sous-ministre aurait comme responsabilité de voir au bon développement et la bonne gestion de cette société. Les intérêts du gouvernement et ceux d'Hydro-Québec peuvent diverger, ce qui placerait le sous-ministre en situation de conflit d'intérêts.

Option consommateurs recommande que l'article 109 du projet de loi soit modifié en retirant les termes « ainsi que le sous-ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie qui en est membre d'office ».

Conclusion

Il ne fait nul doute que la décarbonation et le développement de nouvelles énergies vertes représentent un défi de taille pour la société québécoise. Le projet de loi 69 pose les assises sur lesquelles se développera le secteur énergétique de la province, mais il est impératif de s'assurer que les décisions sont prises en toute transparence et de façon impartiale et neutre, à l'abri des interventions politiques. La transition énergétique peut certes être un tremplin pour le développement économique, mais elle aura aussi un coût pour l'ensemble des membres de la société. Ces coûts devront être répartis équitablement, tout en s'assurant de protéger les personnes les plus vulnérables.