

ROÉÉ

Regroupement des organismes
environnementaux en énergie

**Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi
n° 34, Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de
distribution d'électricité**

PROJET DE LOI 34 :

UNE MAUVAISE SOLUTION À UN FAUX PROBLÈME

Mémoire du

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ)

Le 17 septembre 2019

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
PRÉSENTATION DU ROÉÉ	2
RAPPEL DES GRANDES LIGNES DU PROJET DE LOI 34	3
1. SURVOL HISTORIQUE : L'INGÉRENCE POLITIQUE COÛTE CHER À LA SOCIÉTÉ	4
1.1 Une ingérence politique contraire à l'esprit dans lequel la Régie de l'énergie a été créée	4
1.2 Une restriction du débat public en des temps d'urgence climatique	5
1.3 Une méconnaissance profonde du mécanisme de fixation des tarifs à la Régie de l'énergie	6
2. DES INTERVENTIONS RENTABLES À LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE	7
2.1 Le leurre de l'économie financière pour la clientèle que représente ce projet de loi	7
2.2 Gains économiques, sociaux et environnementaux liés aux interventions à la Régie de l'énergie	8
2.3 Les changements souhaités par le projet de loi 34 constituent un recul véritable	10
3. UNE RÉFORME DE LA RÉGIE POUR LUI REDONNER SES PLEINS POUVOIRS, DANS UN CONTEXTE DE PLANIFICATION INTÉGRÉE DES RESSOURCES	11
Recommandation no. 1 : Apporter des amendements majeurs au projet de loi 34	12
Recommandation no. 2 : Réinstauration des pleines compétences de la Régie sur la production, le transport et la distribution d'énergie	12
Recommandation no. 3 : Opter pour la planification intégrée des ressources (PIR), la conservation énergétique et assurer l'imputabilité des instances	12
Recommandation no.4 : Bonifications à la Loi sur la Régie de l'énergie (LRÉ) permettant d'atteindre nos objectifs climatiques	13
Recommandations no.5 : Revoir les règles de nomination des régisseurs afin d'assurer la rigueur, la vision et l'indépendance de la Régie	13
Recommandation no.6 : Assurer le financement adéquat des intervenants	13

SOMMAIRE

En voulant simplifier le processus à la Régie de l'énergie lié à la fixation des tarifs, le gouvernement, avec le projet de loi 34, se trompe de cible ; c'est la rigueur qu'il simplifie.

Si nous appuyons l'idée d'une réforme de la Régie de l'énergie, nous croyons que, plutôt que d'affaiblir davantage cette structure, le gouvernement devrait profiter de l'occasion pour réparer des erreurs anciennes et remettre en place une Régie de l'énergie forte, apte à guider la transition énergétique.

Un bref survol historique nous permet de conclure qu'il n'y a jamais de bénéfices à long terme lorsque le gouvernement choisit de court-circuiter un processus réglementaire rigoureux pour y insérer de l'arbitraire politique, alors que c'est exactement ce que ce projet de loi propose. Une participation publique large, réelle, est un atout important d'une gouvernance saine, efficace et cohérente. Ceci est d'autant plus vrai en temps de crise climatique.

Par ailleurs, l'analyse gouvernementale voulant que ce projet de loi consiste en une réduction des coûts se base sur de mauvaises prémisses. Premièrement, ce projet de loi ne constitue pas un rabais pour la clientèle, mais bien une augmentation des tarifs. Ensuite, les frais réclamés par les intervenants à la Régie de l'énergie, loin de constituer des frais déraisonnables, permettent en réalité de faire économiser beaucoup à la société. Nous citons plusieurs gains qui y ont été effectués, notamment l'empêchement de la conversion et de la réouverture inutile de la centrale thermique de Bécancour, ainsi que l'abandon du projet du Suroît.

Une Régie de l'énergie forte et indépendante ainsi qu'une saine gestion des finances publiques représentent une économie majeure pour la société. Les modifications proposées par ce projet de loi consisteraient en un recul et des coûts importants pour la société. Celles-ci risquent d'affecter négativement, notamment, nos possibilités d'exportation vers les États-Unis.

En ces temps d'urgence climatique, plutôt qu'un affaiblissement de la Régie de l'énergie, nous recommandons un retour à sa pleine compétence ainsi qu'à la planification intégrée des ressources, et proposons quelques bonifications supplémentaires, notamment en matière de développement durable.

PRÉSENTATION DU ROÉÉ

Le Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ) a été fondé en 1997. Il est constitué de sept groupes environnementaux ayant des intérêts marqués en énergie et représentant des milliers de membres individuels et de multiples organisations au Québec. En font partie : l'Association madelinienne pour la sécurité énergétique et environnementale (AMSÉE); Écohabitation; la Fédération québécoise du canot et du kayak; la Fondation Rivières; Nature Québec; le Regroupement pour la surveillance du nucléaire et le Regroupement vigilance hydrocarbures Québec (RVHQ). Le ROÉÉ est unique, réunissant des organismes d'envergure nationale, une importante association en réseau autonome et une ONG experte sur tous les aspects concrets de l'énergie et de l'habitation.

Le ROÉÉ prône le développement énergétique durable par la planification intégrée des ressources (PIR). Dans le contexte de ressources limitées et de menaces impératives à l'équilibre planétaire posées par la surexploitation des ressources dont nous disposons, le ROÉÉ considère que les enjeux environnementaux ne peuvent être relégués à des préoccupations d'ordre secondaire. À cet égard, il priorise l'efficacité énergétique à toute production énergétique, même de source renouvelable. Le ROÉÉ s'inscrit également en faveur d'une transition énergétique rapide, transparente et équitable qui implique la participation active et l'assentiment d'une majorité de la population.

Dans le domaine énergétique, ceci se traduit notamment par une implication de la population dans la prise de décision sur les cibles à atteindre et les moyens pour y parvenir, un accès facile et fiable, pour l'ensemble de la population, à l'information, ainsi qu'à des attentes équitables dans les modifications des comportements attendues des divers groupes de la population. La paix sociale et la réduction des écarts socio-économiques sont des conditions essentielles à une transition juste et réussie.

Depuis sa formation, le ROÉÉ participe activement aux consultations et audiences de la Régie de l'énergie, notamment dans les dossiers d'avis au ministre, d'Hydro-Québec et de Gaz Métro portant sur les approvisionnements, l'efficacité énergétique ainsi que le niveau et la structure des tarifs.

Le Regroupement porte une attention particulière à la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable, au respect de l'intention originale ayant donné naissance à *Loi sur la Régie de l'énergie* ainsi qu'à l'indépendance de la Régie dans l'exercice des compétences exclusives qui lui sont conférées par l'Assemblée nationale.

RAPPEL DES GRANDES LIGNES DU PROJET DE LOI 34

Le projet de loi 34 modifie la *Loi sur Hydro-Québec* ainsi que la *Loi sur la Régie de l'énergie* afin de :

- Faire passer les causes tarifaires aux cinq ans plutôt qu'annuellement et
- geler les tarifs d'électricité pour l'année 2019-20, puis
- les indexer pour qu'ils s'alignent sur l'indice des prix à la consommation pendant les quatre années suivantes.
- Il oblige également Hydro-Québec à accorder, pour l'année 2020, un rabais sur les tarifs auxquels l'électricité est distribuée.

Le projet de loi 34 retire par ailleurs les obligations pour Hydro-Québec de faire autoriser par la Régie de l'énergie :

- Les projets d'investissement en infrastructures et
- les autres initiatives de réorganisation du réseau de distribution d'électricité et
- de lui soumettre pour approbation ses programmes commerciaux.

Il retire également l'obligation imposée à la Régie de l'énergie d'établir :

- Un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité.

1. SURVOL HISTORIQUE : L'INGÉRENCE POLITIQUE COÛTE CHER À LA SOCIÉTÉ

Des instances démocratiques saines, indépendantes, transparentes, avec des processus rigoureux d'analyse et de participation permettent de prendre des décisions cohérentes dans le temps qui englobent la multitude des facteurs complexes à prendre en compte dans des décisions d'envergure, comme celles, notamment, touchant notre gouvernance énergétique.

Dans le contexte de nécessaire transition écologique dans lequel nous vivons, l'assentiment et la participation active d'une portion majoritaire de la population aux prises de décisions énergétiques nous apparaissent d'autant plus essentiels.

Les enjeux auxquels nous faisons face sont d'une telle complexité qu'une participation large et éclairée de la population, loin de freiner le progrès, permet à des idées, des expertises et des questionnements beaucoup plus pertinents d'émerger. À long terme, cette façon de fonctionner s'avère plus efficiente et plus cohérente ; elle place les problèmes en amont au lieu de les voir surgir une fois les décisions prises. Ce faisant, elle permet de les régler beaucoup plus vite.

Le projet de loi 34, en souhaitant simplifier le processus, risque fort d'induire des erreurs dans les calculs qui, elles, coûteraient bien plus cher à la société que d'hypothétiques gains de court terme.

1.1 UNE INGÉRENCE POLITIQUE CONTRAIRE À L'ESPRIT DANS LEQUEL LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE A ÉTÉ CRÉÉE

Rappelons, pour la petite histoire, que la Régie de l'énergie a été créée pour soustraire, justement, l'ingérence politique de l'établissement des tarifs d'électricité. M. Jean-Thomas Bernard souligne, dans les pages du *Devoir*, qu'elle avait pour objectif de fermer la porte « à l'usage opportuniste des tarifs d'électricité par le gouvernement à des fins électoralistes ou budgétaires » et d'éviter un conflit d'intérêts pour le gouvernement qui, « d'une part [...] approuvait le niveau des tarifs d'électricité et d'autre part [...] percevait un dividende sur le bénéfice net de sa société d'État¹ ».

Un vaste débat public sur l'énergie² a mené à la création de la Régie de l'énergie. La Politique énergétique du Québec de 1996^{3,4} souligne les motifs justifiant sa mise en place :

La mise en place d'une Régie de l'énergie, ayant la compétence requise pour réglementer le secteur de l'électricité, répond à une nécessité. [...] Il sera possible de contre-expertise[r] de façon satisfaisante les demandes tarifaires d'Hydro-Québec, selon un mécanisme garantissant la transparence et la participation du public⁵.

¹ Jean-Thomas BERNARD, « Trop-perçus et nouveau cadre tarifaire d'Hydro-Québec », *Le Devoir*, 19 juillet 2019, <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/558955/trop-percus-et-nouveau-cadre-tarifaire-d-hydro-quebec>

² *Pour un Québec efficace: Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, Québec, 1996, www.mern.gouv.qc.ca/energie/politique/pdf/Rapport_consultation_Energie_1996.pdf

³ *L'énergie au service du Québec: Une perspective de développement durable*, Québec, 1996, www.politiqueenergetique.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2014/12/Strategie-Energie-1996.pdf

⁴ L'historique de la création de la Régie est résumé dans : Franklin GERTLER et al., « La participation élargie aux décisions en matière d'énergie : les groupes environnementaux et les Autochtones devant la Régie de l'énergie du Québec », *Barreau du Québec*, Volume 262 - Développement récents en droit de l'énergie, 2007, edoctrine.caij.qc.ca/developpements-recents/262/367201408/

⁵ *L'énergie au service du Québec*, op.cit. p. 19.

Cette Régie de l'énergie avait le plein pouvoir sur la production, la distribution et le transport d'électricité. Seulement, quelques années plus tard, le gouvernement, dans sa volonté d'implanter des éoliennes sur le territoire, et ce, contre l'avis de la Régie de l'énergie, finit par faire passer le projet de loi 116 qui mène à l'exclusion de la production du giron des compétences de la Régie⁶.

Cette ingérence politique a de lourdes conséquences et a contribué, notamment, à la création des énormes surplus que nous avons aujourd'hui. Étant donné que cette production a été imposée sans que des analyses rigoureuses soient menées et sans qu'elle soit pensée dans une planification intégrée de nos ressources, nous gaspillons en ce moment dans les barrages l'équivalent de la production provenant des éoliennes.

Le projet de loi 34, en fixant arbitrairement pendant cinq ans les tarifs et en retirant à Hydro-Québec la nécessité de faire autoriser par la Régie de l'énergie ses projets d'investissement en infrastructures, ses autres initiatives de réorganisation du réseau de distribution d'électricité ainsi que de lui soumettre pour approbation ses programmes commerciaux, s'inscrit dans la continuation de cette erreur en allant à l'encontre de l'esprit de cette première mouture de la Politique.

Si la Régie de l'énergie n'est pas parfaite — loin de là — la solution que ce projet de loi tente d'apporter ne va pas dans la bonne direction. Plutôt que de corriger les erreurs passées en lui redonnant ses pleins pouvoirs et lui permettre de faire adéquatement son travail, il empire la situation en la reléguant à un rôle encore plus mineur, potentiellement lourd de conséquences.

1.2 UNE RESTRICTION DU DÉBAT PUBLIC EN DES TEMPS D'URGENCE CLIMATIQUE

Le projet de loi 34 a aussi pour effet de restreindre le débat public à un moment où sa nécessité devient de plus en plus criante — les décisions qui nous permettront d'atteindre un équilibre climatique viable à long terme ne se prendront pas en vase clos. Plutôt que de mettre en place des mesures facilitant la participation publique réelle, large, ce qui, nous le rappelons, était un des principes fondamentaux du rapport initial ayant mené à la création de la Régie de l'énergie⁷ ainsi qu'un principe fondamental d'une transition énergétique réussie, le gouvernement choisit de repousser aux cinq ans la possibilité pour la société civile de se prononcer sur des enjeux d'importance et retire de la compétence de la Régie plusieurs obligations en matière d'investissements, d'infrastructures et de programmes. Ce faisant, il réduit la possibilité pour la société civile de « contre-expertise[r] de façon satisfaisante⁸ » l'industrie.

Sous une apparence de plus grande stabilité et de plus grande prévisibilité tarifaire, le projet de loi insère, en réalité, davantage d'incertitude dans les prises de décision en matière d'énergie en s'attaquant à l'indépendance de la Régie. Il opacifie le processus et réduit sa pertinence en affaiblissant les liens entre preuve, analyse et décision et en retirant plusieurs obligations à Hydro-Québec. Ce projet de loi s'inscrit dans une tendance dangereuse à assujettir les instances.

⁶ Pour un historique détaillé, voir Marie-Claude PRÉMONT, « L'étonnante construction juridique de l'énergie éolienne au Québec », *JSDLP – RDPDD*, vol. 10, n° 1, 2014, p.8-32 https://www.mcgill.ca/mjsdl/files/mjsdl/premont_10-1.pdf

⁷ *Pour un Québec efficace, op.cit.*

⁸ *L'énergie au service du Québec, op.cit.*, p. 19.

1.3 UNE MÉCONNAISSANCE PROFONDE DU MÉCANISME DE FIXATION DES TARIFS À LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Par ailleurs, en proposant des hausses de tarifs équivalentes à l'inflation pour les années 2021 à 2024, le gouvernement démontre une profonde méconnaissance — ou un mépris — du mécanisme de fixation des tarifs à la Régie de l'énergie. Comme nous le mentionnions dans notre communiqué du 12 juin 2019, « il n'y a aucun lien logique entre les tarifs et l'inflation, ceux-ci sont liés au remboursement des immobilisations et aux frais d'entretien du réseau⁹ ».

S'il est vrai, que les prix en dollars constants n'ont pas changé de 1978 à 2018¹⁰, ceci relève d'une coïncidence. L'évolution des tarifs à long terme est principalement basée, d'un côté, sur les coûts liés au développement et à l'entretien et de l'autre, sur les gains de productivité. Si par le passé ces deux facteurs s'annulaient au rythme de l'inflation, c'est en grande partie, comme l'explique M. Dutrisac dans le Devoir du 12 juin 2019, parce que « le rattrapage, rendu nécessaire en 2003-2004 à la suite d'années de gel, et, plus récemment, les surcoûts imposés par les éoliennes ont poussé les tarifs à la hausse¹¹ ». Nous sommes, aujourd'hui, en une situation de surplus d'énergie — il n'y aura donc, comme le rappelle M. Bernard, « pas de pression à la hausse¹² » — et l'amélioration de la productivité risque de se poursuivre. Il est fort probable, donc, que les tarifs seraient revus à la baisse. Mais seule une analyse rigoureuse basée sur des coûts réels permet de fixer les tarifs, les dépenses liées aux programmes, notamment d'efficacité énergétique, et les profits de manière cohérente dans le temps.

En choisissant de fixer les tarifs sur une donnée non pertinente — l'inflation —, le gouvernement élimine du même coup les trop-perçus ou les manques à gagner, car les tarifs ne seraient plus fixés par rapport aux coûts, du moins, pour une période de cinq ans. Ce faisant, il créerait un précédent dangereux et laisserait au prochain gouvernement le problème d'avoir à rectifier — ou non — cette situation.

La Régie doit être en mesure de prendre des décisions éclairées selon la Loi et les circonstances des dossiers, sans être contrainte par des politiques volatiles, difficilement mesurables et potentiellement contradictoires. Cette prévisibilité et cette rigueur participent, non seulement à une gouvernance saine, mais également à atteindre nos objectifs climatiques. En ces temps d'urgence, des remaniements aléatoires et sans fondements solidement justifiés fragilisent la gouvernance énergétique et notre possibilité d'atteindre nos engagements en matière de climat. Nous ne pouvons nous permettre cette improvisation.

⁹ ROÉÉ, *Projet de loi 34: Les Québécois peuvent oublier leur 1,5 milliard \$!*, communiqué, 12 juin 2019, <https://mailchi.mp/9a3f9e793409/communiqu-projet-de-loi-34-les-qubcois-peuvent-oublier-leur-15-milliard-3442265>

¹⁰ « Au cours de la période allant de 1978 à 2018, le prix moyen de l'électricité pour les ventes au Québec est passé de 5,47 à 5,44 ¢ le kilowattheure en dollars constants de 2002, alors que les ventes ont progressé de 142,8 à 172,8 TWh ; ce prix moyen n'a donc pas changé. » Jean-Thomas BERNARD, *op. cit.*

¹¹ Robert DUTRISAC, « Le cadeau de Grec », *Le Devoir*, 12 juin 2019, <https://www.ledevoir.com/opinion/editoriaux/556517/trop-percus-d-hydro-quebec-le-cadeau-de-grec>

¹² Jean-Thomas BERNARD, *op. cit.*

2. DES INTERVENTIONS RENTABLES À LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

2.1 LE LEURRE DE L'ÉCONOMIE FINANCIÈRE POUR LA CLIENTÈLE QUE REPRÉSENTE CE PROJET DE LOI

La justification principale du projet de loi 34, pour le gouvernement, est d'accorder à la clientèle un rabais de 500 millions de dollars et des économies d'un milliard sur une période de cinq ans découlant du gel des tarifs pour un an à compter du 1^{er} avril 2020. Ces économies sont un mirage et cachent des coûts qui risquent d'être bien plus grands pour la société.

D'abord, ce milliard de dollars potentiel est basé sur l'idée que l'augmentation aurait été de 2 % en 2020. « Or », comme le souligne M. Dutrisac, « la dernière hausse des tarifs autorisée par la Régie de l'énergie pour Hydro-Québec, en 2019, s'élevait à 0,9 %, soit deux fois moins que l'IPC¹³ ». Il est aussi basé sur la présomption que l'augmentation des coûts pour les années 2021-24 aurait été, elle aussi, au niveau de l'inflation. Ce qui, comme nous l'avons expliqué, est loin d'être certain.

Malgré les affirmations du ministre Julien quant au fait que les tarifs suivent l'inflation¹⁴, les données que nous possédons nous permettent plutôt de croire que les tarifs n'auraient pas été augmentés au niveau de l'inflation pour les cinq prochaines années advenant des causes tarifaires rigoureuses. Option consommateurs (OC), la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) et l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (AQCIE) abondent dans le même sens. Ils ont déposé récemment devant la Régie de l'énergie une demande conjointe relativement à l'établissement des tarifs d'électricité 2020-2021 d'Hydro-Québec menant à une baisse de près de 5 % des tarifs d'électricité pour l'année¹⁵. Le ROEE appuie cette requête.

Par ailleurs, le 500 millions de dollars de rabais accordé par ce projet de loi aurait été, lui, principalement retourné aux clients de toute façon par le biais des mécanismes en place liés aux trop-perçus. Les sommes d'un éventuel remboursement, par ailleurs, devraient plutôt provenir du gouvernement qui a encaissé ces trop-perçus que d'Hydro-Québec, qui ne les a plus.

Cette apparente baisse de tarifs offerte par le projet de loi 34 représente donc, dans les faits, une hausse de tarifs pour la clientèle résidentielle. Les grandes industries, cependant, recevront un beau pactole puisque leur tarif de consommation sera majoré sous le taux d'inflation. Conséquemment, cette politique affectera l'interfinancement au détriment de la clientèle résidentielle qui devra assumer une part encore plus grande, année après année, des coûts d'électricité, au bénéfice des grandes industries.

Mais au-delà de ce tour de passe-passe comptable, le projet de loi 34, en touchant au cœur du mécanisme de juridiction de la Régie de l'énergie, risque de coûter cher à la société.

¹³ Robert DUTRISAC, *op.cit.*

¹⁴ Voir notamment : Pascal Bourdon DUGAS, « Québec en désaccord avec une étude sur les trop-perçus », *Le Journal de Montréal*, 22 août 2019, <https://www.tvanouvelles.ca/2019/08/22/quebec-en-desaccord-avec-une-etude-sur-les-trop-percus>

¹⁵ AQCIE, FCEI et OC, *Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2020-2021*, 5 septembre 2019, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/519/DocPrj/R-4100-2019-B-0002-Demande-Dem-2019_09_05.PDF

2.2 GAINS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX LIÉS AUX INTERVENTIONS À LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Il nous semble que la prémisse derrière ce projet de loi est un souhait de couper dans des dépenses « exagérées » et « inutiles ». Cependant, cette décision a été prise sur de mauvais calculs. Non seulement les frais associés aux interventions sont faibles¹⁶, mais le travail de vigilance effectué à la Régie de l'énergie par les intervenants représentant les groupes environnementaux et les consommateurs permet d'identifier et de corriger des lacunes dans les projets proposés et fait économiser, par le fait même, énormément à la société. Cela n'est possible qu'avec la garantie d'un processus rigoureux soutenu financièrement par l'état.

Par ailleurs, la Régie de l'énergie fait un travail très serré de restriction des coûts. Elle évalue les interventions au mérite et rembourse les frais des intervenants en conséquence.

Si les interventions ont un coût, elles ont également des bénéfices majeurs : garde-fou, par exemple contre les errements du système, réduction du coût des projets projetés, évitement des projets inutiles, etc. Plutôt que de percevoir l'intervention de citoyens comme un fardeau économique, le gouvernement devrait l'apprécier à sa juste valeur au sein d'une société démocratique.

Certaines de ces lacunes sont identifiées dans les causes tarifaires, d'autres non. Mais éliminer pour cinq ans cette possibilité dans les causes tarifaires et retirer plusieurs obligations à Hydro-Québec devant la Régie de l'énergie compromet la capacité de surveillance de la Régie de l'énergie et des intervenants.

Des erreurs similaires à celles qui ont été évitées risquent de se produire si ce projet de loi devait être adopté sans amendements. L'analyse des coûts des interventions à la Régie de l'énergie devrait porter sur leur globalité : inclure les bénéfices de ces mêmes interventions.

Voici quelques économies que nos interventions dans les dernières années ont permis de réaliser. Celles-ci, sans compter le travail des autres intervenants, rentabilisent amplement les coûts — minimales — représentés par le remboursement des interventions à la Régie de l'énergie.

Évitement de la réouverture de la centrale de Bécancour : au moins 1 milliard \$ d'économies

Notre intervention à la Régie de l'énergie a notamment permis d'éviter la conversion et la réouverture de la centrale thermique de Bécancour en 2015-2016. Ce projet, dont Hydro-Québec n'avait pas besoin, aurait impliqué le déplacement de moult camions véhiculant du gaz naturel liquéfié ainsi que des dépenses d'au moins un milliard de dollars sur la durée du contrat (20 ans), que cette énergie ait été utilisée ou non et ce, sans annuler d'aucune manière les pénalités de l'ordre de 150 millions de dollars annuellement que nous payons déjà à TransCanada pour garder la

¹⁶ L'an dernier, les frais des intervenants lors de la phase 1 de la requête tarifaire 2019-2010 se sont élevés à 726 634,18 \$, soit environ 0,006 05 % des revenus d'Hydro-Québec (si nous divisons ce montant par les 12 milliards approximatifs de revenus annuels d'Hydro-Québec). Voir : RÉGIE DE L'ÉNERGIE, « Décision sur les demandes de paiement de frais de la phase 1 », *Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2019-2020*, 4 juin 2019, p.10, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/469/DocPrj/R-4057-2018-A-0098-Dec-Dec-2019_06_04.pdf

centrale fermée, alors que des alternatives plus intéressantes, tant au niveau économique qu'aux niveaux environnemental et social, existaient¹⁷.

Abandon de la centrale du Suroît : gain important en économie de GES¹⁸

Au début des années 2000, Hydro-Québec souhaitait la construction de douze centrales thermiques semblable au « Suroît ». En déposant une importante preuve d'expert sur le potentiel des éoliennes et de l'efficacité énergétique¹⁹, le ROEE a contribué à ce qu'Hydro-Québec reconsidère sa stratégie en approvisionnement. L'abandon du Suroît (et de ses sœurs fantômes) a eu un impact important sur les émissions de GES du Québec et a permis de mettre de l'avant l'efficacité énergétique.

Déversement aux Îles-de-la-Madeleine : risque de frais illégitimes refilés à la clientèle

La prochaine cause tarifaire devait être le forum où serait finalement examiné le déversement de mazout aux Îles-de-la-Madeleine de septembre 2014. Tout porte à croire que sans une vigilance de la part des intervenants à la Régie, et plus particulièrement du ROEE, les clients se verraient facturer le remboursement illégitime des 35 millions de dollars qu'aura coûté le déversement, malgré le fait qu'Hydro-Québec ait reconnu sa responsabilité dans cet événement déplorable.

Légionellose : un enjeu majeur de santé publique identifié grâce à la vigilance des intervenants

Par ailleurs, l'intervention du ROEE a permis d'identifier que 30 % à 50 % des chauffe-eau électriques étaient contaminés à la légionellose. Bien que ceci ait été révélé lors d'une cause portant sur le plan d'approvisionnement, cela aurait tout aussi bien pu l'être lors d'une cause tarifaire. Sans l'intervention du ROEE et la vigilance de la Régie de l'énergie, Hydro-Québec ne serait pas en train de trouver une solution à cet enjeu majeur de santé publique²⁰. Rappelons que la légionellose, aussi appelée maladie du légionnaire, peut être sévère, surtout chez les personnes vulnérables. Ses complications sont : la détresse respiratoire ; le choc septique, l'insuffisance rénale aiguë ; etc. Enfin, la maladie du légionnaire peut causer la mort chez 10 à 15 % des cas. Les coûts humains et financiers associés à une telle contagion ne sauraient être pris en compte dans un exercice de « simplification » du processus de tarification.

¹⁷ Pour plus d'information, consultez le rapport du BAPE sur le sujet : BAPE, *Projet de stockage de gaz naturel liquéfié et de regazéification à Bécancour*, Rapport d'enquête et d'audience publique, octobre 2016, <https://www.bape.gouv.qc.ca/fr/dossiers/stockage-gaz-naturel-liquefie-regazeification-becancour>

¹⁸ RÉGIE DE L'ÉNERGIE, *Avis de la Régie de l'énergie sur la sécurité énergétique des Québécois à l'égard des approvisionnements électriques et la contribution du projet du Suroît*, dossier R-3526-2004, Avis au Ministre A-2004-01, 30 juin 2004, http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3526-04/AvisRegie_3526_Juin2004.pdf

¹⁹ ROEE, *Demande d'avis du Ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs relativement à la sécurité énergétique des Québécois à l'égard des approvisionnements électriques et la contribution du projet du Suroît*, mémoire, 23 avril 2004, http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3526-04/MemoiresParticip3526/Memoire_ROEE_23avr04.pdf

²⁰ Voir : RÉGIE DE L'ÉNERGIE, « Décision interlocutoire relative au programme "Charges interruptibles résidentielles-Chauffe-eau" », *Demande d'approbation du plan d'approvisionnement 2017-2026 du Distributeur*, 22 juin 2017, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/389/DocPri/R-3986-2016-A-0038-Dec-Dec-2017_06_22.pdf

Gestion de la demande en puissance : une pierre angulaire majeure de la transition énergétique

De façon générale, les interventions en efficacité énergétique des distributeurs d'énergie comme Hydro-Québec font maintenant partie du Plan directeur en innovation et efficacité énergétiques. Ce n'est cependant pas le cas pour les interventions visant la gestion de la demande en puissance. Les requêtes tarifaires annuelles permettent à Hydro-Québec, à la Régie de l'énergie et aux intervenants d'étudier les enjeux relatifs à la gestion de la demande en puissance qui permettent une utilisation optimale du réseau de distribution d'électricité. Hydro-Québec devait d'ailleurs déposer une mise à jour du potentiel technico-économique de gestion de la demande en puissance lors de la cause tarifaire de cette année.

2.3 LES CHANGEMENTS SOUHAITÉS PAR LE PROJET DE LOI 34 CONSTITUENT UN REcul VÉRITABLE

Les requêtes tarifaires, tel que nous l'avons démontré, ne visent pas uniquement à parler de tarifs. Il s'agit d'un lieu où la société civile peut questionner Hydro-Québec sur plusieurs enjeux et, par le fait même, participer à éviter des situations déplorables ainsi que contribuer à améliorer la qualité des décisions prises.

Nécessité d'un suivi rigoureux sur plusieurs enjeux traités dans les causes tarifaires

Plusieurs enjeux, telle la légionellose, nécessitent un suivi rigoureux. Faire passer la possibilité de ce suivi d'un à cinq ans constitue un recul majeur que nous ne pouvons appuyer.

La reddition de comptes, par ailleurs, risque de pâtir des changements souhaités. Les frais associés au déversement aux Îles-de-la-Madeleine, par exemple, risquent de ne pas être remboursés de manière équitable sans un suivi rigoureux à la Régie de l'énergie. Les conséquences sur l'entretien du réseau d'Hydro-Québec que les dépenses tel le déversement de 2014 risquent d'imposer dans une situation où les tarifs sont fixés d'avance ne seront pas considérées, ni analysées en temps opportun par la Régie de l'énergie si les causes tarifaires devaient passer aux cinq ans. Puisqu'Hydro-Québec devra geler ses tarifs, il est probable, par exemple, qu'elle coupe dans l'entretien de son réseau, sans suivi réglementaire. Ceci, à terme, coûtera plus cher à la société qu'un suivi annuel devant la Régie de l'énergie.

Des conséquences négatives sur nos possibilités d'exportation aux États-Unis

Alors qu'Hydro-Québec désire augmenter ses exportations, particulièrement vers les États-Unis, le retrait des audiences devant la Régie de l'énergie semble risqué. « Les Américains, » explique Normand Mousseau, professeur de physique à l'Université de Montréal et directeur académique de l'Institut de l'énergie Trottier à Polytechnique Montréal, « ont des régies fortes et des processus très ouverts depuis longtemps. Le projet de loi 34, en gonflant artificiellement les revenus locaux, ouvre donc la porte à des attaques et même des poursuites de la part de promoteurs et de producteurs

d'électricité en compétition avec l'offre d'Hydro-Québec²¹.» Ils pourront alors plus facilement accuser la société d'État de dumping, de subvention déguisée à l'exportation.

Il ne faut pas oublier qu'une des raisons de la création de la Régie de l'énergie, il y a plus de vingt ans, visait à faciliter l'accès au marché américain pour Hydro-Québec.

Le retrait des programmes commerciaux de la juridiction de la Régie de l'énergie n'est pas la solution

Nous pouvons comprendre les frustrations d'Hydro-Québec quant à certaines décisions récentes de la Régie de l'énergie. Il nous semble probable que le gouvernement n'ait pas apprécié le refus de la Régie d'autoriser *la demande d'approbation d'un programme pour la conversion à l'électricité des équipements fonctionnant au mazout ou au propane dans les marchés commercial, institutionnel et industriel* pour une question de non-rentabilité. Il est vrai que ce programme est souhaitable et qu'il aurait pu contribuer aux désirs d'électrification des bâtiments du gouvernement du Québec. La Régie n'a, en effet, pas souvent montré l'ouverture nécessaire pour intégrer l'aspect développement durable à ses décisions, malgré qu'il soit dans la loi qui la gouverne.

À ceci, nous répondrons que la solution passe par un renforcement de la Régie et de ses compétences en matière de développement durable.

Par ailleurs, nous notons une incohérence entre la décision du gouvernement d'utiliser le Fonds vert pour financer jusqu'à 75 % des coûts des projets d'extension de réseau de gaz naturel²² et son refus de s'en servir pour améliorer la rentabilité de ce programme de conversion. Même son de cloche par rapport à la décision du gouvernement d'avoir choisi de ne pas injecter de fonds pour le déploiement par Hydro-Québec de bornes électriques à recharge rapides. Nous soulignons ici le manque de vision et les incohérences du gouvernement qui devrait, non pas affaiblir la Régie, mais lui donner les moyens de prendre pleinement en compte le développement durable dans ses décisions.

3. UNE RÉFORME DE LA RÉGIE POUR LUI REDONNER SES PLEINS POUVOIRS, DANS UN CONTEXTE DE PLANIFICATION INTÉGRÉE DES RESSOURCES

Nous croyons que la Régie de l'énergie a, en effet, besoin d'être réformée. Mais le projet de loi 34 se trompe de cible. Alors que l'enjeu central qui a mené à cette loi est lié aux faiblesses de la Régie de l'énergie, le gouvernement se contente de réduire son rôle.

Dans un contexte où les technologies se transforment, les prix de l'énergie intermittente et des batteries continuent de chuter et où les États cherchent à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, il est plus important que jamais de disposer d'une Régie forte, capable de protéger les

²¹ Normand MOUSSEAU, communication personnelle, courriel au ROÉÉ, 17 septembre 2019.

²² Voir notamment : Alexandre SHIELDS, « Gaz Métro financé par le Fonds vert », *Le Devoir*, 19 juillet 2017, <https://www.ledevoir.com/societe/environnement/503718/quebec-finance-des-projets-de-gaz-metro-avec-le-fonds-vert>

consommateurs, mais également d'assurer que les transformations dans le secteur de l'énergie soient cohérentes avec les enjeux de développement durable.

RECOMMANDATION NO. 1 : APPORTER DES AMENDEMENTS MAJEURS AU PROJET DE LOI 34

Plutôt que de mettre en place des modifications qui visent à réduire sa marge de manœuvre et la portée de son champ d'action, nous croyons au contraire que la Régie de l'énergie a besoin d'une réforme qui lui redonne ses pleins pouvoirs d'agir et confirme son indépendance ainsi que ses compétences en matière de développement durable, dans une optique de planification intégrée des ressources et de réduction de la consommation.

Afin d'assurer l'atteinte de nos objectifs climatiques et une gestion saine et compétente de nos ressources énergétiques, nous recommandons donc d'apporter des amendements majeurs au projet de loi 34 en mettant en place une réforme de la Régie de l'énergie qui lui permettra réellement de remplir sa mission.

RECOMMANDATION NO. 2 : RÉINSTITUTION DES PLEINES COMPÉTENCES DE LA RÉGIE SUR LA PRODUCTION, LE TRANSPORT ET LA DISTRIBUTION D'ÉNERGIE

Pour ce faire, des modifications législatives sont nécessaires afin de redonner à la Régie un mandat clair de régulation publique, indépendante et cohérente du secteur énergétique du Québec et surtout, de la filière électrique, depuis la production jusqu'à la distribution. Elle doit disposer de pouvoirs décisionnels et d'une pleine autorité sur les tarifs, la production, le transport et la distribution d'énergie, afin que toutes les options envisageables soient analysées, y compris l'efficacité énergétique. La mouture originale de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, en 1996, créait un tel régime. Cependant, devant l'ingérence du gouvernement, celui-ci, comme nous l'avons expliqué en début de mémoire, fut aboli avant même sa première expérience.

Nous recommandons la réinstitition des pleines compétences de la Régie de l'énergie, tel que stipulé dans la première mouture de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

RECOMMANDATION NO. 3 : OPTER POUR LA PLANIFICATION INTÉGRÉE DES RESSOURCES (PIR), LA CONSERVATION ÉNERGÉTIQUE ET ASSURER L'IMPUTABILITÉ DES INSTANCES

Dans le contexte de l'abolition prévue de Transition énergétique Québec (TÉQ) et du remaniement du Fonds vert, nous croyons que le gouvernement devrait profiter de l'occasion pour s'aligner clairement sur la planification intégrée des ressources²³ dans une optique qui vise, avant tout, la réduction de notre empreinte énergétique.

Afin de préparer l'avenir, il faut pouvoir compter sur une gestion efficiente et éclairée de nos ressources et de se doter d'une vision porteuse à long terme. En Nouvelle-Angleterre et en Ontario, par exemple, la logique mise en place est d'économiser en premier tout ce que l'on peut (« conservation first »).

²³ Pour une définition de la PIR, voir *L'énergie au service du Québec*, op.cit., p. 27.

Nous suggérons que cette refonte des instances de la transition énergétique soit une opportunité d'y lier la Régie de l'énergie sous une politique ayant la conservation énergétique d'abord comme principe de base guidant les décisions. Des modifications législatives devraient également permettre de rendre les instances gouvernementales et les entreprises en énergie concernées responsables de leurs actes et omissions.

RECOMMANDATION NO.4 : BONIFICATIONS À LA LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE (LRÉ) PERMETTANT D'ATTEINDRE NOS OBJECTIFS CLIMATIQUES

En même temps que la réinstauration des pleines compétences de la Régie de l'énergie, le ROÉÉ considère que certaines mesures devraient être ajoutées à la compétence de la Régie de l'énergie afin de lui permettre de réguler efficacement la filière énergétique. Nous recommandons :

- qu'en plus d'approuver les budgets en efficacité énergétique, la Régie puisse **exiger l'augmentation des budgets et le maintien et la modification de programmes**. La Régie devrait avoir le pouvoir d'intervenir en matière de source de production d'électricité et en matière d'économie d'énergie ;
- d'étendre la compétence de la Régie de l'énergie **au stockage d'électricité et au GNL** ;
- de rendre explicites les compétences et les responsabilités de la Régie de l'énergie de tenir compte des implications énergétiques du **transport et de l'aménagement du territoire** dans ses prises de décisions, notamment par des structures tarifaires qui viseraient à limiter l'étalement urbain.

RECOMMANDATIONS NO.5 : REVOIR LES RÈGLES DE NOMINATION DES RÉGISSEURS AFIN D'ASSURER LA RIGUEUR, LA VISION ET L'INDÉPENDANCE DE LA RÉGIE

Les régisseurs actuels sont nommés par mandats renouvelables par le gouvernement en place et ne peuvent donc être complètement indépendants.

Nous recommandons d'examiner la pertinence d'avoir deux types de nominations : certaines renouvelables et d'autres non. Les nominations non renouvelables pourraient viser, par exemple, des experts en fin de carrière, pour un mandat de cinq ans. Les nominations, par ailleurs, pourraient relever de l'Assemblée nationale, pour plus d'indépendance. Dans tous les cas, nous suggérons de relever le niveau de compétence des régisseurs et de s'assurer qu'ils soient porteurs d'une vision intégrée et durable du développement de nos ressources énergétiques.

RECOMMANDATION NO.6 : ASSURER LE FINANCEMENT ADÉQUAT DES INTERVENANTS

Afin d'assurer la pleine participation de la société civile, nous suggérons d'envisager les retombées et les coûts des interventions à la Régie de l'énergie dans leur globalité, en considérant les gains sociaux, environnementaux et économiques qui en découlent, ainsi que les pertes évitées, et de financer ces interventions et leur cadre à leur juste valeur.