

Projet de loi n°69

Loi assurant la gouvernance responsable des
ressources énergétiques et modifiant diverses
dispositions législatives

Mémoire

OPTIMISER L'UTILISATION DES RESSOURCES ÉNERGÉTIQUES ET DU TERRITOIRE DANS L'INTÉRÊT DE TOUS LES QUÉBÉCOIS ET QUÉBÉCOISES

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

Dans le cadre des consultations particulières et
auditions publiques sur le projet de loi n°69

Septembre 2024



VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

MISSION

Vivre en Ville ouvre la voie aux nécessaires transformations du territoire et de nos milieux de vie.

Notre approche mise sur la sobriété, la proximité et le renforcement des solidarités pour soutenir l'épanouissement de tous et toutes, assurer la vitalité des collectivités, préserver la santé des écosystèmes et traverser les crises.

Depuis près de 30 ans, Vivre en Ville met l'audace, la rigueur et la collaboration au service de l'intérêt collectif. Combinant des compétences variées et complémentaires en aménagement, mobilité, alimentation, habitation et verdissement, son équipe propose des stratégies sensibles à chaque milieu et déclinées à toutes les échelles.

Organisation à but non lucratif, Vivre en Ville est reconnue tant pour sa contribution au débat public que pour ses nombreuses publications et ses activités de formation, de sensibilisation et d'accompagnement, menées partout au Québec.

CRÉDITS

RECHERCHE ET RÉDACTION

Élise Ménard, ing., M. Management et dev. durable, conseillère – Bâtiment durable

SOUTIEN À LA RECHERCHE

Émile Perreault, coordonnateur – Affaires publiques

COORDINATION

Samuel Pagé-Plouffe, M. Sc. Pol, directeur – Affaires publiques et gouvernementales

Jeanne Robin, M. ATDR, directrice principale

Christian Savard, M. ATDR, directeur général

Table des matières

Un plan énergétique attendu, mais incomplet	4
Sommaire des recommandations	4
Réduire la demande énergétique	11
La sobriété, une priorité pour réduire l’empreinte énergétique	11
La sobriété en marche	12
Transport.....	13
Performance du cadre bâti	14
Aménagement du territoire.....	16
Protection du territoire agricole	18
Complémentarité des politiques climatiques et énergétiques	20
Programmes et mesures des distributeurs d’énergie.....	21
Mise en oeuvre bonifiée du Plan de gestion intégré des ressources énergétiques	23
Distance face aux cycles politiques.....	23
Transparence des données	23
Augmentation des tarifs d’énergie: une mesure écofiscale et un outil de gestion de la demande nécessaire	26
Hausse tarifaire et équité.....	26
Renforcer le modèle québécois de production et distribution électrique	29
Le rôle de la production privée	29
La nécessaire transparence.....	30
Bibliographie	31



Un plan énergétique attendu, mais incomplet

Vivre en Ville salue la mise en action du gouvernement en matière de transition énergétique, et plus spécifiquement la mise en place d'un plan de gestion intégré des ressources énergétiques (PGIRE). Le projet de loi n°69 était attendu, un PGIRE était réclamé tant par le milieu environnemental que scientifique.

Vivre en Ville déplore néanmoins que le gouvernement n'ait pas choisi de mener des consultations élargies sur l'énergie. Un tel exercice aurait permis de mieux cerner les ramifications d'un tel chantier, et donc de le bonifier et d'éliminer les angles morts.

En ce sens, nous constatons que le projet de loi n°69 met avant tout l'emphase sur la production de nouvelle énergie renouvelable. C'est donc dire qu'avant même d'établir un plan énergétique, le gouvernement a choisi de miser sur l'augmentation de la production et d'apporter des changements législatifs en ce sens.

Afin d'atteindre la carboneutralité, Vivre en Ville recommande plutôt d'adopter l'approche reconnue sobriété, efficacité, production d'énergie renouvelable. Bien qu'il soit nécessaire de travailler sur les trois fronts, la séquence de l'approche est importante. En mettant en place, en premier lieu, des mesures de sobriété énergétique, on agit sur la suite de la séquence et ultimement sur la nécessité de produire plus. Rappelons que toute production d'énergie, renouvelable ou non, est synonyme de coûts et de conséquences, notamment sur l'utilisation de territoire.

L'aménagement du territoire est un levier clé de sobriété énergétique qu'il faut impérativement mobiliser. Assurer une transition énergétique juste, ce n'est pas permettre une consommation élevée à faible coût. Assurer une transition énergétique juste, c'est plutôt bâtir les infrastructures collectives qui vont nous conduire vers la sobriété énergétique et réduire le gaspillage énergétique, pour assurer à la fois notre résilience et notre prospérité.

En plus d'une première importante section sur la réduction de la demande énergétique, notre mémoire traite:

- De l'importance de la complémentarité entre les politiques climatique et énergétique;
- De comment bonifier la mise en œuvre du PGIRE afin d'assurer une confiance citoyenne et une prévisibilité;
- De l'augmentation des tarifs d'électricité comme un outil essentiel des gestion de la demande et mesure écofiscale;
- De pistes pour renforcer le modèle québécois de production et distribution électrique.

Sommaire des recommandations

Réduire la demande énergétique

Recommandation 1

Faire de la sobriété le premier pilier du Plan de gestion intégré des ressources énergétiques (PGIRE).

Recommandation 2

Soutenir adéquatement la sensibilisation à la transition énergétique, notamment en matière de sobriété et d'efficacité, ce qui nécessite avant tout une communication transparente sur la situation énergétique au Québec.

Recommandation 3

Établir dans le cadre du PGIRE des orientations, des objectifs et des cibles en matière de sobriété énergétique. Pour ce faire, il sera nécessaire de modéliser divers scénarios de



sobriété énergétique incluant, mais ne s’y limitant pas, le secteur du transport, celui des bâtiments ainsi que l’aménagement du territoire.

Recommandation 4

Établir dans le cadre du PGIRE des orientations, des objectifs et des cibles en matière de sobriété énergétique dans le secteur du transport.

4.1 Réduction du kilométrage parcouru.

4.2 Réduction du taux de motorisation.

4.3 Réduction du poids moyen des véhicules de promenade.

Recommandation 5

Établir dans le cadre du PGIRE des orientations, des objectifs et des cibles en matière de sobriété énergétique dans le secteur des bâtiments.

5.1 Diminution de la superficie moyenne habitée par personne.

5.2 Diminution de la proportion de maisons unifamiliales isolées.

Recommandation 6

Établir dans le cadre du PGIRE des orientations, des objectifs et des cibles en matière d’efficacité énergétique dans le secteur des bâtiments.

6.1 Adoption de normes de conception écoénergétique.

6.2 Programmes de soutien à la rénovation du parc immobilier, en priorité des logements sociaux.

Recommandation 7

Interdire l’installation de tout appareil de chauffage au gaz naturel dans les nouvelles constructions résidentielles, commerciales et institutionnelles, et instaurer un cadre réglementaire et un plan d’action assurant l’abandon progressif des appareils de chauffage au gaz naturel dans les bâtiments existants, en conformité avec les cibles climatiques.

Recommandation 8

Impliquer les instances municipales dans la transition énergétique.

8.1 Mettre à profit les Plans climat pour dresser un portrait énergétique de chaque MRC.

8.2 Soutenir financièrement les municipalités dans le développement de quartiers résilients et sobres en énergie.

8.3 Dans la Loi sur l’aménagement et l’urbanisme, ajouter l’efficacité énergétique aux finalités de la planification territoriale.

8.4 Ajouter au système de monitoring en aménagement du territoire des indicateurs et des cibles relatives à la sobriété et à l’efficacité énergétique.



Recommandation 9

Assurer une application rigoureuse et systématique de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA), dont l'une des dispositions prévoit qu'une demande d'exclusion soumise à la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) doit inclure une démonstration de l'absence d'un autre espace disponible approprié sur l'ensemble du territoire d'une MRC, et que cette démonstration soit étendue à l'ensemble du territoire québécois lorsqu'il s'agit de grands projets d'infrastructures énergétiques.

Recommandation 10

Donner à la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) les coudées franches afin qu'elle puisse mieux encadrer les demandes d'exclusion pour des projets d'énergie éolienne, notamment en obligeant que les chantiers soient remis en état pour l'agriculture après la construction et le démantèlement de l'infrastructure, en plus d'assurer des inspections régulières pour garantir le respect des conditions d'utilisation du site.

Complémentarité des politiques climatiques et énergétiques

Recommandation 11

Modifier l'article 4 du projet de loi n°69 afin d'inclure au PGIRE les notions d'atteintes de cibles climatiques, de sobriété énergétique et de gestion de la demande.

LOI SUR LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DE L'INNOVATION

4. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 14, de la section suivante :

« SECTION IV

« ÉNERGIE

[...]

« 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 **et d'atteinte des cibles climatiques**.

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, **de sobriété énergétique** et d'efficacité énergétique et notamment, pour les marchés de l'électricité et du gaz naturel, des orientations, objectifs et cibles quant aux approvisionnements, **à la gestion de la demande**, 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.

Recommandation 12

Mettre en place des mesures favorisant la collaboration et assurant la cohérence entre les politiques climatiques et énergétiques.

Recommandation 13

Modifier l'article 61 du projet de loi n°69 afin de conserver la mention explicites aux critères autres que les orientations, objectifs et cibles établis par le PGIRE lors de l'analyse de la Régie de l'énergie.

LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

CHAPITRE VI.4

PROGRAMMES ET MESURES DES DISTRIBUTEURS D'ÉNERGIE

[...]

61. L'article 85.41 de cette loi, modifié par l'article 27 du chapitre 5 des lois de 2024, est de nouveau modifié par le remplacement, dans le cinquième alinéa, de «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» par «généraux, 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 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)».

Mise en œuvre bonifiée du Plan de gestion intégré des ressources énergétiques

Recommandation 14

Assurer une distance du Plan de gestion intégré des ressources naturelles face aux cycles politiques.

Recommandation 15

Accompagner le Plan de gestion intégré des ressources énergétiques d'un mécanisme de suivi annuel rigoureux chapeauté par la Régie de l'énergie et qui prend une forme similaire au mécanisme de suivi du Plan pour un économie verte 2030.

Recommandation 16

Modifier l'article 4 du projet de loi afin d'y spécifier le rôle de la Régie de l'énergie, en tant qu'acteur indépendant, lors de l'élaboration du PGIRE. Modifier ce même article afin



d'ajouter la nécessité de mener une consultation publique élargie lors de l'élaboration du PGIRE et d'insister sur l'importance de la transparence des données.

LOI SUR LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DE L'INNOVATION

4. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 14, de la section suivante :

« SECTION IV

« ÉNERGIE

[...]

« 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'adjoit 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~~ est également responsable de mener une consultation publique élargie lors de l'élaboration du plan selon les paramètres fixés par la Régie de l'énergie.

« 14.4. Le plan de gestion intégrée des ressources énergétiques est approuvé par le gouvernement ~~et par la Régie de l'énergie~~. Le ministre publie le plan approuvé, ainsi que les données et la méthodologie utilisées pour l'élaborer, 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.

Augmentation des tarifs d'énergie: une mesure écofiscale et un outil de gestion de la demande nécessaire

Recommandation 17

Intégrer systématiquement les enjeux de lutte à la précarité énergétique aux réflexions gouvernementales sur les dossiers d'énergie.



Recommandation 18

Revoir les tarifs d'énergie en fonction des principes d'écofiscalité afin de leur donner un caractère dynamique et incitatif, tout en prenant l'engagement que cette nouvelle tarification ait un caractère redistributif et en lançant un vaste chantier d'amélioration de la performance énergétique et des conditions de vie des ménages.

Recommandation 19

Modifier l'article 1 de la Loi concernant un programme d'aide financière visant à limiter l'impact de la hausse des tarifs de distribution d'électricité afin que le programme cible exclusivement les ménages les plus vulnérables, et ce, qu'ils soient desservis par Hydro-Québec ou un distributeur municipal.

75. La Loi concernant un programme d'aide financière visant à limiter l'impact de la hausse des tarifs de distribution d'électricité ~~d'Hydro-Québec~~ pour la clientèle domestique et instituant le Fonds d'aide à la clientèle domestique ~~d'Hydro-Québec~~, dont le texte figure au présent article, est édictée.

« LOI CONCERNANT UN PROGRAMME D'AIDE FINANCIÈRE VISANT À LIMITER L'IMPACT DE LA HAUSSE DES TARIFS DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ ~~D'HYDRO-QUÉBEC~~ POUR LA CLIENTÈLE DOMESTIQUE ET INSTITUANT LE FONDS D'AIDE À LA CLIENTÈLE DOMESTIQUE ~~D'HYDRO-QUÉBEC~~

« 1. Le gouvernement ~~peut~~ **doit**, sur la recommandation du ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie et du ministre des Finances, établir un programme d'aide financière, **ciblant les ménages les plus vulnérables**, visant à limiter l'impact de la hausse des tarifs de distribution d'électricité ~~d'Hydro-Québec~~ pour la clientèle domestique.

Le programme est administré par ~~Hydro-Québec~~ **les distributeurs d'électricité**.

Le gouvernement peut notamment déterminer les modalités d'application du programme et les modalités de reddition de comptes ~~d'Hydro-Québec~~ **des distributeurs d'électricité**.

Renforcer le modèle québécois de production et distribution électrique

Recommandation 20

Alors que la production d'énergie renouvelable est appelée à croître drastiquement, s'assurer que la proportion de l'électricité produite par le privé (à but lucratif) demeure inchangée ou diminue, et miser sur le développement de projets en partenariat avec le secteur à but non lucratif des communautés locales.

Recommandation 21

Mener une analyse de risques complète avant de hausser le seuil de puissance d'une centrale hydroélectrique à laquelle le gouvernement peut louer la force hydraulique d'une rivière.



Recommandation 22

Mener une analyse de risques complète avant de retirer la nécessité pour Hydro-Québec de procéder systématiquement par appel d'offres pour des contrats d'approvisionnement.



Réduire la demande énergétique

En comparaison avec la majorité des pays développés, le niveau de consommation d'énergie par habitant du Québec est très élevé. Cela s'explique « en partie par la consommation industrielle liée à l'hydroélectricité, qui a attiré ici des secteurs industriels énergivores, mais aussi par une consommation énergétique, dans les transports et les bâtiments (résidentiels et commerciaux), supérieure à celle de pays européens dont le niveau de vie est comparable ou supérieur » (Whitmore et Pineau, 2024).

Le secteur électrique est particulièrement sollicité au Québec. Dans un effort pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, de nombreuses technologies ont été ou sont en voie d'électrification avec l'électricité produite par Hydro-Québec, en quasi-totalité de source renouvelable. Cela ne se fait pas sans exercer une certaine pression sur la société d'État. À cela s'ajoutent les tendances démographiques qui indiquent une poursuite de la croissance de la population (Institut de la statistique du Québec, 2022), à un rythme plus soutenu que ce qu'on prévoyait il y a quelques années.

Pour atteindre la carboneutralité, d'ici 2050, sans mettre une pression démesurée sur la production d'énergie électrique et sans compromettre la qualité de vie des Québécoises et des Québécois, il faut miser sur l'approche reconnue sobriété, efficacité, renouvelable.

L'avenue privilégiée dans le projet de loi n°69, qui se concentre principalement sur l'augmentation de la production électrique renouvelable du Québec afin de combler les besoins à venir, ne va pas dans le sens d'une utilisation plus optimale de ressources naturelles et financières. Elle nous apparaît donc pour le moins incomplète.

Le Plan de gestion intégré des ressources énergétiques (PGIRE), prévu au projet de loi n°69, est néanmoins un outil qui devrait nous permettre collectivement de préciser des orientations et des choix. Il est nécessaire d'avoir un portrait juste et complet de la situation actuelle, et des prévisions pour les années à venir. Bien qu'un PGIRE pourrait être élaboré sans même passer par un projet de loi, nous soulignons la force d'inscrire le plan dans la loi.

La sobriété, une priorité pour réduire l'empreinte énergétique

Aucune production, transport et distribution d'énergie, renouvelable ou non, ne se fait sans impact, ni sans coûts. La production d'énergie présente de nombreux aspects négatifs: utilisation des ressources, coûts, risques, utilisation du territoire, etc. Bien que l'électricité de source solaire, éolienne et hydroélectrique soit considérée comme carboneutre, sa production et son transport ont des impacts, notamment sur le territoire (ex. des barrages hydroélectriques qui détruisent des écosystèmes, lignes de transport s'étalant sur des milliers de kilomètres, etc.).

Comme le souligne le Comité consultatif sur les changements climatiques dans son plus récent avis, la transition climatique « est un processus de transformation profonde de la société dont le succès nécessite une coordination des politiques publiques soutenue par une vision globale et ambitieuse » (Comité consultatif sur les changements climatiques, 2024). Vivre en Ville recommande que cette coordination se fasse selon l'approche reconnue sobriété, efficacité, énergie renouvelable.

La sobriété énergétique est une « démarche individuelle ou collective qui vise une consommation modeste en énergie, dans le but de réduire les besoins énergétiques d'une collectivité ou, plus généralement, de limiter l'incidence des activités humaines sur l'environnement » (Office québécois de la langue française, s.d.-a).

Bien que chaque individu ait un rôle à jouer, la sobriété énergétique passe surtout par des choix collectifs ambitieux qui nécessitent du courage à la fois politique et citoyen. Les stratégies liées à l'aménagement du territoire, visant par exemple à réduire les distances à parcourir entre le domicile et le travail ou l'espace consommée par unité d'habitation, s'inscrivent directement dans cette perspective. La sobriété énergétique est aussi une occasion pour améliorer nos conditions de vie: réduction du temps de déplacement vers le travail et les services, amélioration du confort thermique des logements, etc.



En complément, l'efficacité énergétique est la « capacité de maximiser un rendement énergétique tout en utilisant un minimum d'énergie » (Office québécois de la langue française, s.d.-b). Elle ne porte pas sur le questionnement des besoins.

La séquence de l'approche sobriété, efficacité, énergie renouvelable est essentielle pour minimiser le risque d'effet rebond qui empêcherait d'atteindre les cibles de réduction de la consommation. En effet, miser en premier lieu sur l'efficacité énergétique exposerait à une augmentation de l'usage d'énergie, puisqu'il est tentant d'immédiatement consommer les économies (p. ex. plus de kilomètres parcourus en voiture, un chauffage ou une climatisation plus intenses).

La transition énergétique rapide que doit faire le Québec (et le monde) exige de mettre à profit tous les leviers disponibles pour réduire la demande. **Toute nouvelle production d'énergie renouvelable devrait être utilisée pour remplacer des sources d'énergie plus polluantes, et non pour soutenir une augmentation de la consommation énergétique du Québec.**

Recommandation 1

Faire de la sobriété le premier pilier du Plan de gestion intégré des ressources énergétiques (PGIRE).

Le rôle des décideurs gouvernementaux est de présenter clairement cet impératif à la population, ce qui n'a pas été fait jusqu'à présent, et de soutenir adéquatement la sensibilisation à la transition énergétique, notamment par des programmes de sensibilisation intégrant la sobriété.

Recommandation 2

Soutenir adéquatement la sensibilisation à la transition énergétique, notamment en matière de sobriété et d'efficacité, ce qui nécessite avant tout une communication transparente sur la situation énergétique au Québec.

La sobriété en marche

Les documents présentés en marge du projet de loi n°69 indiquent qu'il est prévu que le PGIRE établisse « des orientations, des objectifs et des cibles à atteindre en matière d'énergie et d'efficacité énergétique » (Fitzgibbon, 2024). De la même manière, nous recommandons d'établir dans le cadre du PGIRE des orientations, des objectifs et des cibles en matière de sobriété énergétique. Pour se faire, il sera nécessaire de modéliser divers scénarios de sobriété énergétique.

Recommandation 3

Établir dans le cadre du PGIRE des orientations, des objectifs et des cibles en matière de sobriété énergétique. Pour ce faire, il sera nécessaire de modéliser divers scénarios de sobriété énergétique incluant, mais ne s'y limitant pas, le secteur du transport, celui des bâtiments ainsi que l'aménagement du territoire.



Transport

Le secteur des transports est responsable de 24 % de l'énergie consommée au Québec (Whitmore et Pineau, 2024). Toutefois, puisque « plus de 97 % de l'énergie consommée [dans le secteur des transports] provient de produits pétroliers » (Whitmore et Pineau, 2024), ce secteur est responsable de près de 43 % des émissions de GES du Québec (MELCCFP, 2023).

Transférer vers l'électricité la totalité de la demande énergétique actuelle en transport mettrait une pression considérable sur le secteur, en cannibalisant une quantité excessive d'énergie renouvelable. Il est impératif de réduire la consommation énergétique du secteur des transports. Cela passe en priorité par une réduction du nombre de kilomètres parcourus en auto solo, notamment par une localisation exemplaires des générateurs de déplacement (ex: le travail ou les services publics) et des habitations. Il est aussi essentiel de développer l'offre de mobilité durable.

Il importe également de réduire la taille des véhicules, les camionnettes et les VUS y étant de plus en plus présents. Plus un véhicule est gros et lourd, plus la quantité d'énergie nécessaire pour le déplacer est importante, et ce peu importe qu'il fonctionne au combustible fossile ou à l'électricité.

Nous insistons ici sur la sobriété dans le secteur des transports parce que cet aspect semble être dans l'angle mort du gouvernement. En effet, dans le Plan de mise en œuvre (PMO) 2024-2029 du Plan pour une économie verte (PEV) 2030, le secteur des transports est absent de la « Feuille de route en matière de sobriété et d'efficacité énergétiques » (Gouvernement du Québec, 2024). Non seulement cet oubli doit être corrigé, mais la sobriété énergétique en transport doit être étudiée sérieusement au PGIRE.

Dans le cadre de cet exercice, une réflexion et des modélisations ont été amorcées dans d'autres secteurs, mais pas dans celui des transports. Pendant ce temps, les voitures circulant sur nos routes sont de plus en plus grosses et il n'y a pas d'action conséquentes pour modifier les habitudes de déplacement. Il est nécessaire de mener un exercice similaire en transport, et ce surtout considérant l'importante consommation d'énergie du secteur. Ignorer ces économies d'énergies serait extrêmement coûteux.

Recommandation 4

Établir dans le cadre du PGIRE des orientations, des objectifs et des cibles en matière de sobriété énergétique dans le secteur du transport.

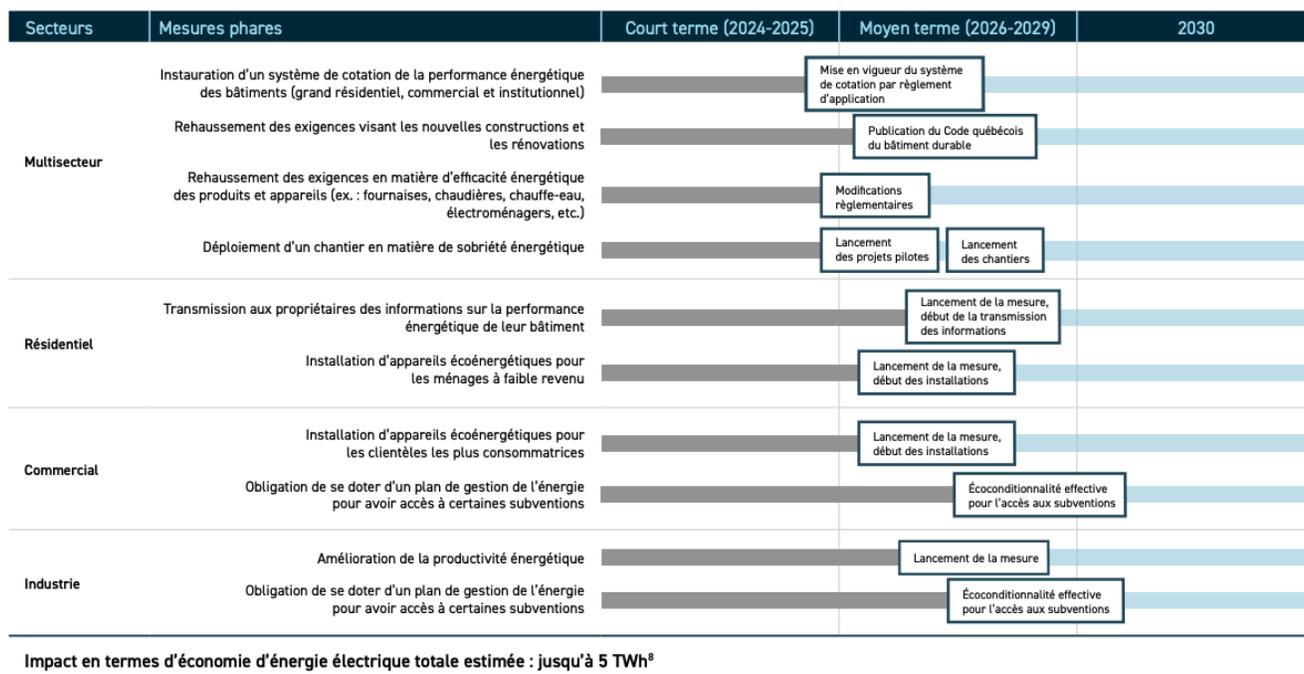
4.1 Réduction du kilométrage parcouru.

4.2 Réduction du taux de motorisation.

4.3 Réduction du poids moyen des véhicules de promenade.



Feuille de route en matière de sobriété et d'efficacité énergétiques



■ Période d'élaboration □ Jalon ■ Mise en œuvre

Feuille de route en matière de sobriété et d'efficacité énergétiques tirée du PMO 2024-2029 du PEV 2030. Les secteurs résidentiel, commercial et industriel y sont couverts, mais pas celui des transports. (Gouvernement du Québec, 2024)

Performance du cadre bâti

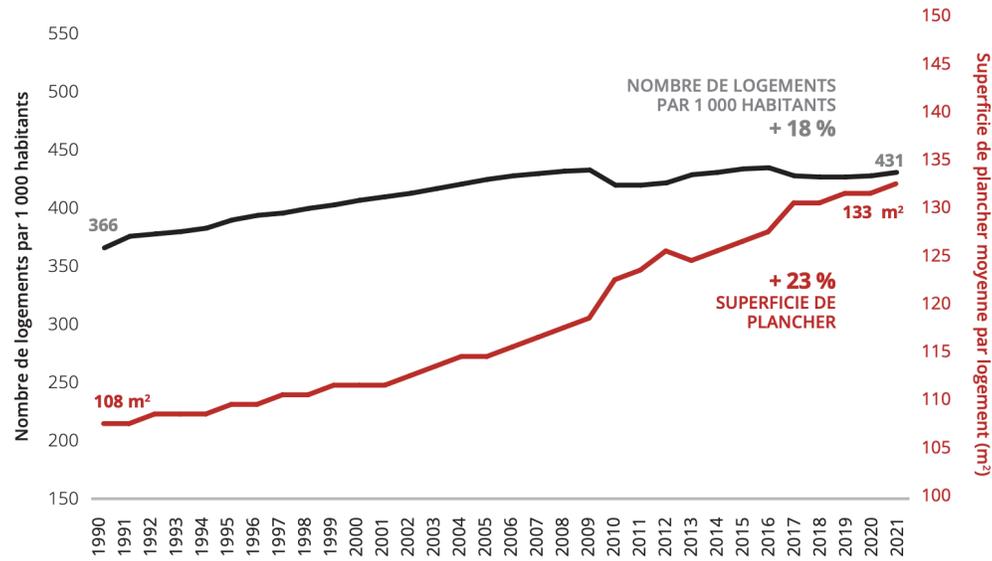
Dans une optique de sobriété énergétique, il est impératif de se questionner sur la forme du cadre bâti.

Le secteur résidentiel en est un bon exemple. La consommation énergétique moyenne d'un appartement est de 63 GJ/an, celle d'une maison attenante de 82 GJ/an et celle d'une maison unifamiliale isolée de 112 GJ/an¹ ((Whitmore et Pineau, 2024). Bien sûr, les besoins des ménages ne sont pas tous les mêmes, mais alors que le nombre de personnes par ménage diminue (voir figure ci-dessous) et qu'une crise de l'habitation est en cours, la tendance actuelle, qui est une tendance à la croissance de la superficie de plancher empire les choses. Un constat s'impose: une réflexion sur la taille des logements et des locaux commerciaux est nécessaire. Pour atteindre nos objectifs climatiques et énergétiques, il faut que la superficie moyenne habitée par personne diminue.

¹ Cette catégorisation des types de logements est celle utilisée par l'Office de l'efficacité énergétique.



GRAPHIQUE 36 • ÉVOLUTION DE LA SUPERFICIE DE PLANCHER ET DU NOMBRE DE LOGEMENTS PAR 1 000 HABITANTS, 1990 À 2021



Source : OÉÉ, 2023.

(Whitmore et Pineau, 2024)

Recommandation 5

Établir dans le cadre du PGIRE des orientations, des objectifs et des cibles en matière de sobriété énergétique dans le secteur des bâtiments.

- 5.1 Diminution de la superficie moyenne habitée par personne.
- 5.2 Diminution de la proportion de maisons unifamiliales isolées.

Parallèlement aux actions visant la sobriété, des outils de conception devront être mobilisés pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments (meilleure conception, choix des matériaux, compacité des logements, rénovations énergétiques).

Recommandation 6

Établir dans le cadre du PGIRE des orientations, des objectifs et des cibles en matière d'efficacité énergétique dans le secteur des bâtiments.

- 6.1 Adoption de normes de conception écoénergétique.
- 6.2 Programmes de soutien à la rénovation du parc immobilier, en priorité des logements sociaux.

En plus des mesures de sobriété et d'efficacité dans le secteur du bâtiment, il faut y réduire le recours aux énergies fossiles (élimination du gaz naturel des bâtiments, boucles thermiques etc.)



Recommandation 7

Interdire l'installation de tout appareil de chauffage au gaz naturel dans les nouvelles constructions résidentielles, commerciales et institutionnelles, et instaurer un cadre réglementaire et un plan d'action assurant l'abandon progressif des appareils de chauffage au gaz naturel dans les bâtiments existants, en conformité avec les cibles climatiques.

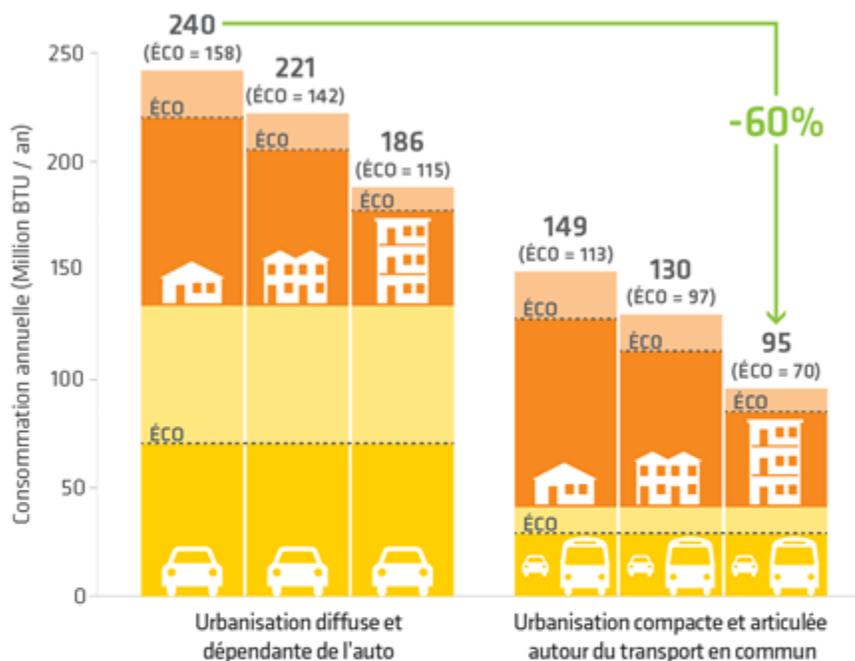
Aménagement du territoire

Un des principaux déterminants de la consommation d'énergie est l'aménagement du territoire. Non seulement les milieux de vie à échelle humaine ont plusieurs avantages pour les gens qui y habitent, ils sont également un levier clé de la transition énergétique. Par exemple, la localisation des emplois joue un rôle important sur la consommation d'énergie liée au navettage. Autre exemple, la compacité du cadre bâti permet à la fois de poser un contexte favorable au transport en commun et de, par sa géométrie, réduire la consommation d'énergie des bâtiments.

Une étude sur la consommation d'énergie d'un quartier durable (Écobâtiment, 2014) a comparé la consommation de référence québécoise et la consommation d'un quartier modèle. Ce dernier bénéficiait de logements de plus petites dimensions, de bâtiments à enveloppe performante (mais réaliste) et d'équipements efficaces. Résultat : le quartier modèle consommerait trois fois moins d'énergie que le même quartier avec les données de consommation de référence du Québec. Ces résultats corroborent les autres analyses déjà réalisées sur ce thème (Jonathan Rose Companies, 2011).



Consommation énergétique pour le logement et les déplacements selon le type résidentiel et le mode d'urbanisation



ÉCO Réduction de la consommation envisageable grâce à des mesures d'efficacité énergétique dans le transport et dans le logement.

Consommation pour le logement selon le type résidentiel



Maison isolée



Maison en rangée



Immeuble multilogement

Consommation pour les déplacements selon le mode d'urbanisation



Diffus et dépendant de l'automobile



Compact et articulé autour du transport en commun

Adapté de : Jonathan Rose Companies. Location, Efficiency and Housing Type: Bolling it Down to BTUs; Environmental Protection Agency, Mars 2011. Disponible sur : http://www.epa.gov/smartgrowth/pdf/location_efficiency_BTU.pdf

Dans son rapport « Trajectoires de réduction d'émissions de GES du Québec – Horizons, 2030 et 2050 (Mise à jour 2021) », la firme Dunsy évaluait des scénarios de réduction des demandes énergétiques. Le premier scénario présenté se nommait mobilité durable / aménagement urbain et documentait d'importantes économies importantes, tant pour le transport des marchandises que des personnes, et pour le bâtiment. Par exemple, « les demandes utiles pour le transport des passagers urbains sont graduellement réduites pour atteindre 20 % de réduction en 2030 et 30 % (total) en 2050 ».

Nous recommandons donc que la planification territoriale et à l'échelle des MRC comporte un portrait énergétique et une cible de réduction de la consommation énergétique relatives au transport et aux bâtiments. Les [Plans climat](#) qui seront élaborés par les municipalités dans les prochaines années sont l'occasion de mener une telle démarche.

Le contexte actuel se porte bien à un tel travail puisque l'adoption des nouvelles Orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT) exige la mise à jour des schémas d'aménagement et de la planification territoriale dans toutes les MRC du Québec au cours des prochaines années. Il est judicieux de réfléchir aux considérations énergétiques dès l'élaboration des Plans climat puisqu'il est plus facile de planifier en amont que de réagir à un aménagement qui ne favorise pas la transition énergétique.



La récente mise à jour des OGAT aurait été une belle occasion d'intégrer les enjeux énergétiques à la planification territoriale. Nous recommandons d'intégrer des stratégies de réduction de la demande énergétique dès que possible dans les schémas d'aménagement et de développement. Les cibles de réductions devraient être inscrites dans le nouveau système de monitoring en cours de développement qui accompagne les OGAT

Recommandation 8

Impliquer les instances municipales dans la transition énergétique.

8.1 Mettre à profit les Plans climat pour dresser un portrait énergétique de chaque MRC.

8.2 Soutenir financièrement les municipalités dans le développement de quartiers résilients et sobres en énergie.

8.3 Dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, ajouter l'efficacité énergétique aux finalités de la planification territoriale.

8.4 Ajouter au système de monitoring en aménagement du territoire des indicateurs et des cibles relatives à la sobriété et à l'efficacité énergétique.

Protection du territoire agricole

La transition énergétique pour accélérer la décarbonation du Québec ne doit pas se faire aux dépens des terres agricoles et de notre autosuffisance alimentaire. C'est dans ce contexte que Vivre en Ville recommande au gouvernement de faire preuve de prudence et de rigueur en matière de protection du territoire agricole.

Recommandation 9

Assurer une application rigoureuse et systématique de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA), dont l'une des dispositions prévoit qu'une demande d'exclusion soumise à la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) doit inclure une démonstration de l'absence d'un autre espace disponible approprié sur l'ensemble du territoire d'une MRC, et que cette démonstration soit étendue à l'ensemble du territoire québécois lorsqu'il s'agit de grands projets d'infrastructures énergétiques.

Recommandation 10

Donner à la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) les coudées franches afin qu'elle puisse mieux encadrer les demandes d'exclusion pour des projets d'énergie éolienne, notamment en obligeant que les chantiers soient remis en état pour l'agriculture après la construction et le démantèlement de l'infrastructure, en plus d'assurer des inspections régulières pour garantir le respect des conditions d'utilisation du site.



Quand production énergétique et production agricole sont en compétition

La Commissaire au développement durable affirmait en avril dernier que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) est incapable d'assurer une protection adéquate du territoire agricole québécois, posant par le fait même un risque direct pour l'autosuffisance alimentaire du Québec (Commissaire au développement durable, 2024). Entre 1988 et 2022, près de 7000 hectares parmi les meilleures terres ont été exclus de la zone agricole, entre autres pour faire place à des infrastructures routières et énergétiques (Carabin, 2024). Cette situation est d'autant plus préoccupante dans le contexte actuel de la transition énergétique où il y a une pression de plus en plus forte sur le territoire agricole, une ressource rare et non renouvelable.

La filière batterie est un incontournable de la transition énergétique. Le cadre législatif du Québec a la possibilité d'assurer un meilleur contrôle des externalités des projets (mines, usines, etc.).

Le MAPAQ reconnaît que le développement de la filière batterie pose un risque accru pour les terres agricoles, en particulier avec la demande croissante de graphite dans le sud du Québec (Gerbet, 2023). En effet, la demande mondiale en minéraux critiques ou stratégiques (MCS) ainsi que les objectifs gouvernementaux en matière de transition énergétique accroissent l'intérêt de l'industrie minière à réaliser des activités dans des zones à fort potentiel, tel que le milieu agricole. «D'avril 1998 à mars 2022 inclusivement, la CPTAQ a rendu 10 décisions, toutes favorables, concernant des dossiers miniers qui lui ont été présentés: 6 concernaient de l'exploration minière, 2 de la restauration de sites orphelins et 2 autres des projets d'exploitation minière en Abitibi-Témiscamingue. [...] Les superficies touchées atteignent 1 780 ha», note le MAPAQ (MAPAQ, 2023).

La demande mondiale et la localisation des potentiels miniers en MCS laissent en outre présager que le nombre de demandes d'exclusions auprès de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) pourrait augmenter au cours des prochaines années et poser un risque accru pour la protection du territoire agricole et l'autosuffisance alimentaire du Québec (MAPAQ, 2023).

Le développement de l'énergie éolienne représente également un risque pour le territoire agricole, notamment. Plusieurs emplacements possibles identifiés par Hydro-Québec pour l'établissement des nouveaux parcs éoliens sont situés en zone agricole² et, comme le rappelle le MAPAQ, «un parc éolien implanté en zone agricole entraîne une perte de superficie disponible pour l'agriculture due à la présence d'infrastructures (les éoliennes et les chemins d'accès), et ce, durant la période de son exploitation», en plus d'entraîner des pertes de récoltes et de revenus durant les phases de construction et de démantèlement (MAPAQ, 2023). Depuis 1998, la CPTAQ a par ailleurs autorisé 99% des demandes d'implantation de parcs éoliens en zone agricole, pour une superficie totale de 1434 ha (MAPAQ, 2023).

² Les zones d'intégration possibles au réseau de transport identifiées par Hydro-Québec sont les suivantes: 600 MW au poste de la Chamouchouane, 300 MW au poste aux Outardes, 400 MW au poste de Rivière-du-Loup; 200 MW au poste de Montmagny et dans ses environs; 150 MW dans une zone regroupant les postes de la Chaudière, de Saint-Agapit, de Dosquet et de Sainte-Croix; 150 MW au poste des Appalaches, 250 MW au poste des Cantons, 400 MW dans une zone regroupant les postes de Bécancour, Nicolet, Herlot et Kingsey, 150 MW au poste de Hemmingford, 100 MW au poste de Saint-Césaire, 200 MW au poste de Coteau-du-Lac, 100 MW au poste de Langlois.



Complémentarité des politiques climatiques et énergétiques

Les politiques climatiques et énergétiques ne doivent pas être traitées en vase clos. Ces politiques s'entre-influencent et doivent être cohérentes. L'exercice de planification gouvernementale ne doit pas donner d'emblée priorité à une politique plutôt qu'à l'autre.

La politique-cadre sur les changements climatiques, le PEV 2030, comporte un plan de réduction des GES. Ce plan, bien que insuffisant face à l'ampleur de la crise, renvoie la balle au secteur de l'énergie pour atteindre ses cibles. En réponse, le plan énergétique mettra l'accent sur l'augmentation de la capacité de production. Au final, ce seront les coûts et les impacts qui augmenteront parce que les politiques climatiques énergétiques n'ont pas été pensées suffisamment en synergie. Cette approche plan par plan ne fait que repousser les problèmes à plus tard, et ne pose pas les balises de solutions durables.

Des incongruités apparaissent déjà au regard de certaines situations. Par exemple, l'impact de la production d'un véhicule électrique et de ses composants sont souvent négligés puisque l'inventaire d'émissions de GES du Québec tient uniquement compte des émissions ayant lieu sur le territoire québécois. L'amélioration de notre bilan serait donc en partie dû à l'exportation de notre empreinte environnementale.

De plus, au regard d'un problème spécifique, la temporalité est un facteur expliquant pourquoi les objectifs de l'une priment sur les objectifs l'autre. Par exemple, un nouveau bâtiment est érigé pour des dizaines, voire des centaines d'années. Les choix lors de sa conception nous suivront longtemps. En comparaison, un nouvel autobus à une durée de vie de seulement 25 ans.

Une inquiétude observée face au projet de loi n°69 est que le PGIRE et la politique-cadre sur les changements climatiques n'opèrent pas sur les mêmes horizons temporels. Le PGIRE opère sur un cycle de 6 ans, avec une première publication prévue en 2026. En comparaison, le Plan pour une économie verte (PEV) a été publié pour la première fois en 2020 et consiste en une planification s'échelonnant jusqu'en 2030. En conservant cette séquence, on peut donc supposer une prochaine édition en 2030.

Le fait que les séquences des deux plans ne soient pas alignées n'est pas nécessairement un enjeu. Toutefois, nous recommandons que des mesures soient mises en place pour favoriser la collaboration et assurer la cohérence entre les politiques climatiques et énergétiques. Relevant de ministères différents, il est essentiel que ces plans ne soient pas élaborés en silos.

Recommandation 11

Modifier l'article 4 du projet de loi n°69 afin d'inclure au PGIRE les notions d'atteintes de cibles climatiques, de sobriété énergétique et de gestion de la demande.

LOI SUR LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DE L'INNOVATION

4. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 14, de la section suivante :

« SECTION IV

« ÉNERGIE

[...]

« 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 et d'atteinte des cibles climatiques.

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, de sobriété énergétique, et d'efficacité énergétique et notamment, pour les marchés de l'électricité et du gaz naturel, des orientations, objectifs et cibles quant aux approvisionnements, à la gestion de la demande, 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.

Recommandation 12

Mettre en place des mesures favorisant la collaboration et assurant la cohérence entre les politiques climatiques et énergétiques.

Programmes et mesures des distributeurs d'énergie

Les programmes et les mesures dont sont responsables les distributeurs d'énergie doivent être approuvés par la Régie de l'énergie qui doit tenir compte de plusieurs critères lors de son analyse. L'article 61 du projet de loi n°69 modifie l'article 85.41 de la Loi sur la régie de l'énergie de manière à ce que soit retiré la mention explicite la nécessité pour la Régie de tenir compte «des orientations, objectifs généraux et cibles en matière de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques et des préoccupations économiques, sociales et environnementales» lors de son analyse. La modification proposée dans le projet de loi mentionne explicitement uniquement la nécessité pour la Régie de tenir compte des orientations, objectifs et cibles du PGIRE.

Les programmes et mesures des distributeurs d'énergie ont évidemment comme objectif l'efficacité énergétique. Toutefois, il est impératif que ces programmes tiennent compte d'enjeux plus larges. Par exemple, certains ménages ne sont pas les plus grands consommateurs d'énergie, mais sont incapables de se chauffer convenablement à cause de la qualité de leur logement. Les programmes et mesures doivent également contribuer à la réduction des inégalités sociales, même si cela ne se traduit pas par des économies substantielles. Rappelons que la transition énergétique peut être un véhicule pour réduire les iniquités sociales. Vivre en Ville recommande donc de conserver la mention explicite aux critères autres que les orientations, objectifs et cibles établis par le PGIRE à l'article 85.41 de la Loi sur la régie de l'énergie.

Recommandation 13

Modifier l'article 61 du projet de loi n°69 afin de conserver la mention explicites aux critères autres que les orientations, objectifs et cibles établis par le PGIRE lors de l'analyse de la Régie de l'énergie.

LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE



CHAPITRE VI.4

PROGRAMMES ET MESURES DES DISTRIBUTEURS D'ÉNERGIE

[...]

61. L'article 85.41 de cette loi, modifié par l'article 27 du chapitre 5 des lois de 2024, est de nouveau modifié par le remplacement, dans le cinquième alinéa, de «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» par «généraux, 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 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)».



Mise en œuvre bonifiée du Plan de gestion intégré des ressources énergétiques

Tel qu'il est présenté au projet de loi n°69, le Plan de gestion intégré des ressources naturelles (PGIRE) deviendra un document central de la planification gouvernementale. Considérant son importance et l'impact qu'il aura, il est nécessaire de bonifier les mécanismes d'adoption et de mise en œuvre du plan qui sont prévus au projet de loi.

Distance face aux cycles politiques

Il est prévu que le PGIRE soit établi aux six ans et qu'il couvre une période de 25 ans. Afin d'assurer une prévisibilité et une cohérence dans les décisions gouvernementales, le PGIRE doit bénéficier d'une saine distance des cycles politiques. La prévisibilité est nécessaire pour l'ensemble des acteurs de la société québécoise. Tant les consommateurs résidentiels d'énergie que les entreprises, toutes et tous ont besoin de prévisibilité pour s'ajuster.

Il est prévu au projet de loi n°69 que le PGIRE, tant son établissement que sa mise en œuvre, soit sous la responsabilité du ministre. Il est également prévu que le PGIRE soit approuvé par le gouvernement. Nous recommandons que s'ajoute à l'approbation gouvernementale une contre-analyse de la Régie de l'énergie parce qu'il est important qu'un organisme indépendant porte un regard critique sur le PGIRE. En ce sens, notre posture est similaire à celle de l'Institut de l'énergie Trottier qui soulève dans son mémoire que la qualité du PGIRE devrait être évaluée par une institution indépendante (Edom et al., 2024). Bien que nous comprenions pour des questions de flexibilité et d'imputabilité, il est compréhensible que l'article 4 du projet de loi prévoit que le ministre puisse modifier le PGIRE à tout moment, toutes modifications au PGIRE devraient être justifiées rigoureusement. Nous recommandons de mettre en place un mécanisme de révision pour encadrer les modifications durant le cycle de six ans et assurer le caractère prévisible du PGIRE. Nous recommandons que la Régie de l'énergie soit chargée d'étudier les demandes de modifications et rendent publiques ses analyses. Il est prévu que le PGIRE soit établi aux six ans et qu'il couvre une période de 25 ans.

Nous recommandons aussi de préciser la portée des consultations publiques qui sont prévues lors de l'élaboration du PGIRE. En effet, on peut lire à l'article 4 que «[le] ministre consulte également la population aux fins de l'élaboration du plan». Ici également la Régie de l'énergie pourrait jouer un rôle. Elle pourrait encadrer la démarche de consultations publiques, de manière à structurer et à s'assurer que toutes les parties prenantes soient entendues.

Nous recommandons également de mettre en place un mécanisme de suivi annuel visant à informer le public des avancements au PGIRE. Le Plan pour une économie verte 2030 et ses Plans de mise en œuvre, publiés annuellement, sont de bons modèles de suivi et il serait intéressant de s'en inspirer. Ici aussi, nous recommandons que ce soit la Régie de l'énergie qui chapeaute ce dossier.

Transparence des données

Finalement, nous recommandons de rendre publique la méthodologie ainsi que les données sous-jacentes à l'élaboration du PGIRE afin de stimuler la recherche et l'innovation. L'accès aux données est une embûche récurrente dans le secteur de l'énergie, notamment pour la recherche universitaire. En fournissant des données fiables, le gouvernement permettra aux expertes et aux experts de concentrer leurs énergies sur l'innovation, et non sur la collecte de données.

Recommandation 14

Assurer une distance du Plan de gestion intégré des ressources naturelles face aux cycles politiques.



Recommandation 15

Accompagner le Plan de gestion intégré des ressources énergétiques d'un mécanisme de suivi annuel rigoureux chapeauté par la Régie de l'énergie et qui prend une forme similaire au mécanisme de suivi du Plan pour une économie verte 2030.

Recommandation 16

Modifier l'article 4 du projet de loi afin d'y spécifier le rôle de la Régie de l'énergie, en tant qu'acteur indépendant, lors de l'élaboration du PGIRE. Modifier ce même article afin d'ajouter la nécessité de mener une consultation publique élargie lors de l'élaboration du PGIRE et d'insister sur l'importance de la transparence des données.

LOI SUR LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DE L'INNOVATION

4. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 14, de la section suivante :

« SECTION IV

« ÉNERGIE

[...]

« 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'adjoit 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~~ est également responsable de mener une consultation publique élargie lors de l'élaboration du plan selon les paramètres fixés par la Régie de l'énergie.

« 14.4. Le plan de gestion intégrée des ressources énergétiques est approuvé par le gouvernement ~~et par la Régie de l'énergie~~. Le ministre publie le plan approuvé, ainsi que les données et la méthodologie utilisées pour l'élaborer, 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.



Augmentation des tarifs d'énergie: une mesure écofiscale et un outil de gestion de la demande nécessaire

Vivre en Ville est favorable à une révision de la tarification de l'énergie au Québec dans une perspective d'écofiscalité. La consommation très élevée d'énergie au Québec est en partie attribuable au bas niveau des tarifs. Selon nous, la question n'est pas s'il faut hausser les tarifs d'électrification au-delà de l'inflation, mais comment le faire pour que cela contribue à optimiser l'utilisation des ressources énergétiques, dans l'intérêt de tous les Québécoises et Québécois. Pourquoi, d'ailleurs, se limiter à réfléchir aux tarifs d'hydroélectricité? Le gaz naturel fossile, par exemple, devrait également faire l'objet d'une tarification plus en phase avec les principes d'écofiscalité.

Toutefois, cet outil doit être utilisé judicieusement, en tenant compte des enjeux d'équité. Cette révision doit être accompagnée d'un bouquet de mesures assurant une transition juste. Au Québec, l'énergie, et surtout l'électricité, est disponible à un prix plus faible que dans des économies comparables. Malgré cela, il est estimé que 16 % des ménages sont en situation de précarité énergétique (Trottier, 2024).

La tarification est un levier indispensable dans l'atteinte d'une transition énergétique qui a le double objectif de rétablir l'équité et de repenser notre consommation. Le gaspillage énergétique en cours n'est ni économe, ni équitable. Les premiers bénéficiaires des bas tarifs sont les plus fortunés qui consomment davantage, c'est pourquoi il ne faut pas hésiter à augmenter les tarifs pour réduire la consommation.

Afin de limiter l'effet des augmentations sur les plus vulnérables, il faut prévoir des mesures protectrices ciblées. Il est d'autant plus important d'investir dans les infrastructures collectives et de mettre en œuvre les réformes qui vont nous sortir d'un modèle fortement consommateur d'énergie: transport en commun, normes de construction, boucles énergétiques, etc. Toutes et tous devraient avoir les moyens de faire des choix économes en énergies, cette posture ne doit pas être exclusive à celles et ceux qui ont les moyens de se procurer des véhicules électriques et des logements efficaces.

À l'image de la taxe carbone fédérale combinée à « remise canadienne sur le carbone » (Winter et Tombe, 2024), un mécanisme de tarification de l'électricité a le potentiel d'être une mesure redistributive rehaussant le pouvoir d'achat d'une majorité de la population. Le gouvernement pourrait prendre un engagement clair en ce sens.

Hausse tarifaire et équité

Le choix d'un modèle de tarification implique une distribution particulière de la charge fiscale. Dans un contexte où la transition de nos économies vers la décarbonation devra intégrer l'ensemble de la population à ce mouvement tout en imposant des contraintes et arbitrages de plus en plus importants sur nos modèles de développement, la distribution choisie devra tenir compte des considérations d'équité.

L'article 75 du projet de loi n°69 démontre que le gouvernement veut limiter les impacts d'une hausse des tarifs d'électricité sur les ménages québécois. Toutefois, dans la forme proposée le «programme d'aide financière visant à limiter l'impact de la hausse des tarifs de distribution d'électricité d'Hydro-Québec pour la clientèle domestique» est décevant puisqu'il cible l'ensemble des ménages. Seuls les ménages les plus vulnérables devraient être admissibles. Notons que certains ménages sont desservis par des réseaux municipaux de distribution, le programme doit aussi être offert aux ménages vulnérables desservis par ce type de réseau (ex.: Hydro-Sherbrooke, Hydro-Joliette, Hydro-Coaticook).

On observe que les ménages québécois les plus fortunés sont ceux qui consomment le plus d'énergie (Whitmore et Pineau, 2024), ce ne sont pas ces ménages qui doivent bénéficier d'un tel programme. Si l'ensemble des ménages est complètement indemnisé de l'impact de la hausse des tarifs électriques, à quoi bon hausser les tarifs? Il est nécessaire



que la population soit nettement mieux informée de la consommation d'énergie et de son coût réel. Le modèle de tarification électrique actuel n'est pas construit de manière à sensibiliser la population, ni à l'inciter à modifier ses comportements et ses choix.

La hausse des tarifs d'électricité est aussi une question d'équité intergénérationnelle. Perdant que nous consommons énormément, la facture pour les générations futures ne fait que s'alourdir. Un choc tarifaire est inévitable, mieux vaut planifier et commencer dès maintenant, que de se reposer sur les prochains pour absorber la facture.

Un premier pas plus intéressant est l'engagement d'Hydro-Québec, annoncé dans son *Bilan et engagements du dialogue sur le Plan d'action 2035*, et confirmé dans sa plus récente demande à la Régie de l'énergie, de mettre en place un tarif plus élevé dès 2027 pour les ménages qui consomment plus de 50 000 kWh par an, soit environ 1% des ménages (Hydro-Québec, 2024a).

Une révision tarifaire de l'électricité doit être accompagnée par des mesures et programmes ciblant les ménages les plus modestes ainsi que les ménages locataires qui ont peu de contrôle sur la performance énergétique de leur logement. Ces mesures et programmes doivent avoir comme objectif de réduire la consommation énergétique des ménages ciblés, et non de maintenir les tarifs bas de manière indéterminée pour ces derniers. Une révision de la tarification de l'électricité a pour but de réduire la consommation d'énergie, mais est également une occasion de lancer un vaste chantier d'amélioration de la performance énergétique et des conditions de vie des ménages. La solution à long terme n'est pas le gaspillage énergétique.

Nous devons nous doter d'outils spécifiques afin d'améliorer la performance énergétique des logements des ménages vulnérables. À ce propos, Efficiency Canada a consigné une série d'exemples vu dans d'autres États et de diverses recommandations en ce sens dans un récent rapport sur la pauvreté énergétique (Kantamneni et al, 2024). Nous avons noté avec intérêt que la plus récente mise à jour du PEV prévoit une première action en ce sens.

De plus, le déploiement d'un registre des loyers public et universel, alimenté de données administratives, apparaît comme une partie de la solution dans le cadre de programmes de subvention à l'intention des propriétaires de logements locatifs. En effet, l'octroi de telles subventions est fait sous condition que les travaux réalisés grâce à une subvention ne soient pas comptés dans le calcul d'augmentation des loyers. Une mesure qui peut être difficile à faire respecter, surtout lors d'un changement de locataires.

Recommandation 17

Intégrer systématiquement les enjeux de lutte à la précarité énergétique aux réflexions gouvernementales sur les dossiers d'énergie.

Recommandation 18

Revoir les tarifs d'énergie en fonction des principes d'écofiscalité afin de leur donner un caractère dynamique et incitatif, tout en prenant l'engagement que cette nouvelle tarification ait un caractère redistributif et en lançant un vaste chantier d'amélioration de la performance énergétique et des conditions de vie des ménages.

Recommandation 19

Modifier l'article 1 de la Loi concernant un programme d'aide financière visant à limiter l'impact de la hausse des tarifs de distribution d'électricité afin que le programme cible



exclusivement les ménages les plus vulnérables, et ce, qu'ils soient desservis par Hydro-Québec ou un distributeur municipal.

75. La Loi concernant un programme d'aide financière visant à limiter l'impact de la hausse des tarifs de distribution d'électricité ~~d'Hydro-Québec~~ pour la clientèle domestique et instituant le Fonds d'aide à la clientèle domestique ~~d'Hydro-Québec~~, dont le texte figure au présent article, est édictée.

« LOI CONCERNANT UN PROGRAMME D'AIDE FINANCIÈRE VISANT À LIMITER L'IMPACT DE LA HAUSSE DES TARIFS DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ ~~D'HYDRO-QUÉBEC~~ POUR LA CLIENTÈLE DOMESTIQUE ET INSTITUANT LE FONDS D'AIDE À LA CLIENTÈLE DOMESTIQUE ~~D'HYDRO-QUÉBEC~~

« 1. Le gouvernement ~~peut~~ doit, sur la recommandation du ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie et du ministre des Finances, établir un programme d'aide financière, **ciblant les ménages les plus vulnérables**, visant à limiter l'impact de la hausse des tarifs de distribution d'électricité ~~d'Hydro-Québec~~ pour la clientèle domestique.

Le programme est administré par ~~Hydro-Québec~~ les distributeurs d'électricité.

Le gouvernement peut notamment déterminer les modalités d'application du programme et les modalités de reddition de comptes ~~d'Hydro-Québec~~ des distributeurs d'électricité.



Renforcer le modèle québécois de production et distribution électrique

Le projet de loi n°69 propose des modifications significatives au modèle québécois de production et distribution électrique. Nous retenons principalement les modifications suivantes:

- « Le projet de loi hausse [de 50] à 100 mégawatts, dans la Loi sur le régime des eaux, le seuil de puissance d'une centrale hydroélectrique attribuable à la force hydraulique du domaine de l'État en deçà duquel le gouvernement peut louer cette force hydraulique. »
- « À l'égard des contrats d'approvisionnement en électricité d'Hydro-Québec, le projet de loi retire l'obligation de cette dernière de procéder par appel d'offres, à moins que le gouvernement n'en décide autrement, et prévoit que ces contrats peuvent être conclus avec l'autorisation de la Régie de l'énergie, tout en établissant les cas où une telle autorisation n'est pas requise. »
- La possibilité pour « [...] 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 gouvernement autorise, aux conditions qu'il détermine, cette distribution »

Face à ces changements, Vivre en Ville appelle à la prudence. Le modèle québécois de production et de distribution électrique a servi le Québec jusqu'à présent. Il convient de mener une réflexion en profondeur avant de le modifier. Il est peu rassurant que de nouvelles dispositions législatives soient mises en place avant même l'élaboration du premier PGIRE. L'enjeu est traité à l'envers: avant même de savoir quels sont nos objectifs énergétiques, et donc d'avoir un premier PGIRE, le gouvernement propose des changements importants.

Le rôle de la production privée

Actuellement, 17 % de l'électricité produite au Québec est produite par le secteur privé (Baril, 2024). Afin de conserver le caractère du modèle, nous recommandons que cette proportion demeure inchangée, voire diminue, et ce même si la production totale augmente. La production électrique doit être assurée par l'État ou par le secteur à but non lucratif (MRC, municipalités, communautés autochtones) qui ont dans leur mission l'intérêt collectif. Quant à la possibilité pour un producteur privé d'électricité renouvelable de vendre de l'électricité à un consommateur « adjacent », Vivre en Ville demande une définition claire du terme « adjacent ».

Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas diversifier les modèles. Dans sa forme actuelle, le projet de loi accorde une agilité supplémentaire au secteur privé, mais il faut aussi encourager le secteur à but non lucratif. De plus, des partenariats avec les communautés locales (municipalités, communautés autochtones) se présentent comme facteur d'acceptabilité sociale, notamment parce que les revenus perçus retourneront aux collectivités.

Une diversification des modèles de production et distribution électrique peut s'avérer bénéfique pour le Québec. Par exemple, en mai dernier Hydro-Québec a annoncé ne plus vouloir assumer seulement le rôle d'acheteur dans les grands projets éoliens, mais plutôt d'en devenir maître d'œuvre, à l'image des projets hydroélectriques (Léouzon, 2024). Au lieu d'acheter la production à des acteurs privés, Hydro-Québec assumera la coordination de la construction et de l'exploitation, en collaboration avec des partenaires communautaires. Ce changement permettra non seulement de renforcer l'expertise d'Hydro-Québec, mais également de mettre en place des partenariats locaux.

Reste que la rapidité à laquelle doit se faire la transition énergétique exige l'injection de capitaux de sources diverses, incluant du privé. À ce jour, la part la plus importante de la production privée appartient à Rio Tinto Alcan. Les installations hydroélectriques de la compagnie correspondent à environ 5 % de la puissance hydroélectrique des installations d'Hydro-Québec (Pratte, 2024). Ainsi, en gardant une proportion inchangée (voire diminuée), au privé, il y a une place suffisante pour permettre l'émergence de nouveaux investisseurs privés, tout en faisant preuve de



prudence et en évitant de remettre fondamentalement en question le modèle québécois. Ce seuil devrait être inscrit dans la Loi sur la Régie de l'énergie et dans la politique énergétique du Québec.

Recommandation 20

Alors que la production d'énergie renouvelable est appelée à croître drastiquement, s'assurer que la proportion de l'électricité produite par le privé (à but lucratif) demeure inchangée ou diminue, et miser sur le développement de projets en partenariat avec le secteur à but non lucratif des communautés locales.

Concernant la hausse de 50 à 100 mégawatts du seuil de puissance d'une centrale hydroélectrique à laquelle le gouvernement peut louer - à un acteur privé ou municipal - la force hydraulique d'une rivière, Vivre en Ville recommande de réaliser une analyse de risque complète avant d'aller de l'avant. Une telle analyse n'est pas présentée dans la version préliminaire de l'Analyse d'impact réglementaire du projet de loi n°69 (MERN, 2024).

Un tel changement soulève de nombreuses questions qui, sans analyse de risques, demeurent sans réponse. De combien de centrales sous le seuil de 100 mégawatts Hydro-Québec se départira-t-elle? À noter qu'Hydro-Québec opère actuellement 16 centrales sous ce seuil (Hydro-Québec, 2024b). Parmi les petites centrales hydroélectriques privées existantes lesquelles subiront des travaux afin d'augmenter leur capacité? À quel prix les producteurs privés vendront leur production à Hydro-Québec? Pensons surtout aux pointes hivernales. Quels risques un tel changement pose-t-il pour l'entretien des infrastructures? Et pour l'exploitation?

Recommandation 21

Mener une analyse de risques complète avant de hausser le seuil de puissance d'une centrale hydroélectrique à laquelle le gouvernement peut louer la force hydraulique d'une rivière

La nécessaire transparence

Le projet de loi prévoit qu'Hydro-Québec n'aura plus à systématiquement procéder par appels d'offres pour des contrats d'approvisionnement. Bien que les mécanismes d'appel d'offres posent des contraintes, ils permettent également une plus grande transparence et une meilleure acceptabilité. La solution pour mener la transition énergétique ne peut être une telle mesure qui pose le risque d'une politisation des contrats. Une gestion à la pièce des contrats pourrait, par exemple, mener à favoriser une région aux dépens d'une autre pour des raisons politiques.

Ici aussi nous recommandons de réaliser une analyse de risque complète. Une telle analyse n'est pas présentée dans la version préliminaire de l'Analyse d'impact réglementaire du projet de loi n°69 (MERN, 2024).

Recommandation 22

Mener une analyse de risques complète avant de retirer la nécessité pour Hydro-Québec de procéder systématiquement par appel d'offres pour des contrats d'approvisionnement.



Bibliographie

- BARIL, Hélène (2024). «Nécessité ou calamité ?», La Presse, 14 mars 2024, [\[En ligne\]](#).
- BARIL, Hélène (2024b). «Hydro-Québec prend le contrôle du développement éolien», La Presse, 30 mai 2024, [\[En ligne\]](#).
- CARABIN, François (2024). «Les terres agricoles du Québec sont en danger, prévient un rapport», Le Devoir, 25 avril 2024, [\[En ligne\]](#).
- COMITÉ CONSULTATIF SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES (2024). Mettre en œuvre des changements profonds en réponse à l'urgence climatique: Bilan et perspective de la lutte contre les changements climatiques, [\[En ligne\]](#).
- COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE (2024). Protection du territoire agricole: audit de performance, Rapport du Vérificateur général du Québec, avril 2024, [\[En ligne\]](#).
- DUNSKY (2021). Trajectoires de réduction d'émissions de GES du Québec – horizons 2030 et 2050 (Mise à jour 2021), [\[En ligne\]](#).
- ÉCOBÂTIMENT (2014). Portrait et étude des scénarios énergétiques du Domaine Kogan de Rivière-du-Loup. 52 p.
- EDOM, Éloïse, LANGLOIS-BERTRAND, Simon, MOUSSEAU, Normand et BEAUMIER, Louis (2024). « La gouvernance responsable des ressources énergétiques : assurer un cadre compatible avec nos ambitions de lutte contre les changements climatiques », Institut de l'énergie Trottier, Polytechnique Montréal, [\[En ligne\]](#).
- FITZGIBBON, Pierre (2024). Mémoire au conseil des ministres: Projet de loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives, [\[En ligne\]](#).
- GERBET, Thomas (2023). «La filière batterie menace le territoire agricole, constate le MAPAQ», Radio-Canada, 28 septembre 2023, [\[En ligne\]](#).
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2024). Plan pour un économie verte 2030: Plan de mise en œuvre 2024-2029, [\[En ligne\]](#).
- HYDRO-QUÉBEC (2024a). «Des hausses tarifaires limitées et des outils pour réduire les factures d'électricité», Communiqué de presse, 1er août 2024, [\[En ligne\]](#).
- HYDRO-QUÉBEC (2024b). Rapport annuel 2023: Nos grands équipements, [\[En ligne\]](#).
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2022). « Mise à jour 2022 des perspectives démographiques du Québec et de ses régions, 2021-2066 », Bulletin sociodémographique, [En ligne], vol. 26, no 4, juillet, L'Institut, p. 1-11. [\[En ligne\]](#)
- JONATHAN ROSE COMPANIES (2011). Location, Efficiency and Housing Type: Boiling it Down to BTUs, Environmental Protection Agency, [\[En ligne\]](#).
- KANTAMNENI, A., HALEY, B., TOZER, L. (2024). Efficiency+: Policy Recommendations for Making Energy Poverty Initiatives Work for Those Most in Need. Efficiency Canada, Carleton University, Ottawa, ON. [\[En ligne\]](#)
- LÉOUZON, Roxanne (2024). «Hydro-Québec se lance dans le développement de gros projets éoliens», Le Devoir, 30 mai 2024, [\[En ligne\]](#).



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION [MAPAQ] (2023). «Fascicule 2: les activités agricoles», Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles: agir pour nourrir le Québec de demain, [\[En ligne\]](#).

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INNOVATION ET DE L'ÉNERGIE [MERN] (2024). Analyse d'impact réglementaire: projet de loi n°69. Version préliminaire, [\[En ligne\]](#).

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, DE LA FAUNE ET DES PARCS [MELCCFP] (2023). GES 1990-2021: Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2021 et leur évolution depuis 1990, [\[En ligne\]](#).

OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE (s.d-a). «Efficacité énergétique», Grand dictionnaire terminologique, [\[En ligne\]](#).

OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE (s.d-b). «Sobriété énergétique», Grand dictionnaire terminologique, [\[En ligne\]](#).

PRATTE, Collin (2024). «Projet de loi 69: vers la fin du monopole d'Hydro-Québec sur la distribution d'électricité?», Iris, 6 juin 2024, [\[En ligne\]](#).

TROTTIER, Laurie (2024). «Un ménage sur cinq touché par la précarité énergétique au Canada», La Presse, 3 mars 2024, [\[En ligne\]](#).

WHITMORE, J. ET P.-O. PINEAU (2024). État de l'énergie au Québec 2024, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, préparé pour le gouvernement du Québec, [\[En ligne\]](#).

WINTER, Jennifer et TOMBE, Trevor (2024). «La tarification du carbone n'est pas responsable de la hausse du coût de la vie», Policy Options Politiques, [\[En ligne\]](#).





VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

info@vivreenville.org | www.vivreenville.org | twitter.com/vivreenville | facebook.com/vivreenville

■ QUÉBEC

CENTRE CULTURE ET ENVIRONNEMENT
FRÉDÉRIC BACK

870, avenue De Salaberry, bureau 311
Québec (Québec) G1R 2T9
T. 418.522.0011

■ MONTRÉAL

MAISON DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

50, rue Ste-Catherine Ouest, bureau 480
Montréal (Québec) H2X 3V4
T. 514.394.1125

■ GATINEAU

200-A, boulevard Saint-Joseph
Gatineau (Québec) J8Y 3W9
T. 819.205.2053