

DE : Madame Christine Fréchette
Ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie

Le 9 avril 2025

TITRE : Amendements au projet de loi n° 69 – Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Afin d'adapter et de moderniser le cadre légal et réglementaire du secteur énergétique, le 6 juin 2024, le projet de loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives (PL 69) a été déposé à l'Assemblée nationale du Québec. Lors de la séance de l'Assemblée nationale du 3 octobre 2024, le principe du PL 69 a été adopté.

En ce qui a trait aux consultations particulières et auditions publiques, elles se sont tenues du 10 au 19 septembre 2024 à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN). Sur 74 mémoires déposés, 38 personnes et organismes ont été entendus par la CAPERN. L'étude détaillée en commission du PL 69 s'est amorcée le 11 février 2025.

2- Raison d'être de l'intervention

Le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie a identifié des ajustements nécessaires au PL 69 afin de répondre à des propositions de certains intervenants et à l'engagement gouvernemental de limiter l'impact de la hausse des tarifs de distribution d'électricité pour la clientèle domestique.

Hydro-Québec a également transmis des propositions de modifications à apporter au PL 69.

3- Objectifs poursuivis

Les amendements proposés dans ce mémoire visent à :

- Intégrer dans la loi un mécanisme permettant de limiter l'impact de la hausse des tarifs de distribution d'électricité pour la clientèle domestique;
- Donner suite à des recommandations formulées par différents intervenants lors des consultations particulières de septembre 2024;
- Donner suite à des demandes formulées par des distributeurs en énergie;
- Permettre une mise en œuvre optimale du PL 69;

- Favoriser la concurrence et la baisse des prix de l'essence et du carburant diesel au niveau de la vente au détail dans l'ensemble des régions du Québec;
- Revoir et préciser les rôles des différents intervenants du secteur énergétique;

4- Propositions

Il est proposé d'apporter certains amendements au PL 69. Les propositions sont les suivantes :

a) Permettre à Hydro-Québec d'utiliser l'ensemble de son portefeuille pour répondre aux besoins des marchés québécois

Actuellement, les approvisionnements en électricité d'Hydro-Québec permettant de satisfaire les besoins des consommateurs québécois proviennent d'un volume de 165 TWh d'électricité patrimoniale qui est fourni par Hydro-Québec et, pour les besoins qui l'excède, de contrats d'approvisionnement conclus par Hydro-Québec avec des fournisseurs. Ainsi, actuellement, Hydro-Québec doit procéder par contrat d'approvisionnement à la suite d'un appel d'offre pour acquérir de l'électricité post-patrimoniale provenant d'Hydro-Québec Production.

Le PL 69 propose d'assouplir le processus d'approvisionnement afin d'accroître sa flexibilité et son agilité afin de répondre à la demande croissante en électricité. Pour les besoins post-patrimoniaux, Hydro-Québec n'aura plus l'obligation de procéder par appels d'offres et pourra utiliser sans recourir à un contrat, l'électricité produite à partir d'un de ses immeubles acquis, construit ou loué en vertu du paragraphe 1 de l'article 29 de la Loi sur Hydro-Québec (RLRQ, chapitre H-5) (LHQ). Or, le libellé utilisé à l'article 33 du PL 69 modifiant l'article 52.2 de la Loi sur la Régie de l'énergie (RLRQ, chapitre R-6.01) (LRE) risque de retreindre le recours à l'ensemble du portefeuille énergétique d'Hydro-Québec. En effet, Hydro-Québec, dans ses activités de Production, gère un ensemble de ressources énergétiques alimentées principalement par ses propres installations, mais qui peuvent aussi provenir d'autres sources. La modification proposée vise donc à permettre une gestion optimale des approvisionnements destinés à approvisionner les besoins des marchés québécois.

Une deuxième modification est proposée à cet article afin d'éviter, en cas de surplus énergétique par rapport aux prévisions, que l'ensemble des approvisionnements soient pris en compte par la Régie pour déterminer les tarifs. Ainsi, pour la détermination des coûts des approvisionnements, la Régie considèrera d'abord les approvisionnements dont la livraison ne peut être reportée (contrats) et par la suite, considèrera seulement une partie des autres approvisionnements, soit les approvisionnements provenant des installations d'Hydro-Québec et du patrimonial.

b) Ajouter un mécanisme de traitement des surplus et des manques à gagner pour la fixation des tarifs de distribution et de transport d'électricité

Dans le cadre du processus de fixation des tarifs applicables aux distributeurs de gaz naturel, le PL 69 prévoit que la Régie de l'énergie fixe les tarifs chaque année en tenant compte notamment d'un surplus ou d'un manque à gagner d'une année antérieure.

Lors des consultations particulières, plusieurs intervenants ont soulevé le fait que la fixation des tarifs du distributeur d'électricité devrait aussi prévoir un mécanisme de traitement des surplus et des manques à gagner afin de s'assurer que les tarifs sont équitables et reflètent les besoins réels d'Hydro-Québec. Il est donc proposé de prévoir que la Régie tienne compte lorsqu'elle fixe les tarifs de distribution d'électricité et de transport d'électricité, des surplus et manques à gagner cumulés au cours des années précédentes. Les modalités d'application seront conformes à celles qui seront proposées par le transporteur et le distributeur.

c) Prévoir que le gouvernement peut établir un taux maximal applicable à la hausse des tarifs de distribution d'électricité pour la clientèle domestique

Il est proposé de prévoir, en plus du Programme d'aide financière déjà prévu au PL 69, un nouveau pouvoir du gouvernement afin d'assurer le maintien des tarifs de distribution d'électricité applicables à la clientèle domestique à un niveau abordable.

La proposition consiste à permettre au gouvernement d'établir un taux maximal de hausse des tarifs de distribution d'électricité applicables à la clientèle domestique, dans le cadre d'un exercice de révision tarifaire. La Régie sera tenue de fixer les tarifs conformément à ce taux. Puisque la Régie doit s'assurer que les tarifs applicables aux différentes catégories de consommateurs doivent permettre au distributeur de récupérer ses revenus requis, l'application de ce taux pour la clientèle domestique impliquera par conséquent une hausse plus importante des tarifs des autres catégories de consommateurs tels que les industriels et les petites et moyennes entreprises.

d) Préciser les renseignements qu'Hydro-Québec devra fournir à la Régie de l'énergie relativement à ses investissements en distribution

L'article 29 du PL 69 vise à remplacer les articles 50 à 52 de la LRE. Le premier alinéa du nouvel article 50 codifie une pratique existante. Lorsque la Régie fixe des tarifs, elle doit établir une base de tarification en tenant compte de la « juste valeur des actifs qu'elle estime prudemment acquis et utiles » pour l'exploitation d'un réseau. Le caractère « prudemment acquis et utile » a souvent été examiné par la Régie, puisqu'elle doit autoriser l'acquisition ou la construction d'actifs en vertu de l'article 73 de la loi.

La pratique existante est de présumer que les actifs sont prudemment acquis et utiles lors de la cause tarifaire s'ils ont fait l'objet d'une autorisation. Cette présomption sera désormais prévue par la Loi.

Cette mesure s'accompagne toutefois d'un accroissement de la reddition de compte annuelle. Comme le prévoit l'article 74 du PL 69, HQ devra fournir à la Régie plus de renseignements sur ses investissements en distribution, notamment sur ceux de plus de 25 M\$.

De façon à assurer une plus grande flexibilité pour déterminer les projets pour lesquels une reddition de compte est souhaitée, une modification est proposée de façon à retirer le seuil de 25 M\$ de la loi. L'amendement proposé précisera que les renseignements

qu'Hydro-Québec devra fournir seront seulement ceux à l'égard d'un projet de distribution dont le coût excède celui que la Régie déterminera.

e) Ajustement au processus d'autorisation du ministre pour la distribution d'électricité

Le PL 69 propose de modifier le processus d'autorisation du ministre pour la distribution d'électricité. Dans un souci de service à la clientèle, Hydro-Québec souhaite jouer un rôle plus actif dans la recommandation des projets à autoriser. Ainsi, de nouvelles modifications sont proposées au processus d'autorisation.

Il est proposé de prévoir que toute demande d'autorisation soit désormais accompagnée :

- d'une analyse d'Hydro-Québec portant sur la capacité technique pour effectuer le raccordement;
- d'une analyse d'Hydro-Québec portant sur les retombées économiques et les impacts sociaux et environnementaux de l'utilisation de l'électricité demandée;
- d'une recommandation d'Hydro-Québec quant à l'autorisation et aux conditions y étant associées.

Pour la demande visant une puissance jusqu'à 50 MW et concernant un consommateur dont l'établissement est déjà desservi par le réseau de distribution, Hydro-Québec propose d'introduire un délai de 15 jours au ministre pour rendre sa décision suivant la réception de sa recommandation. Cette mesure est proposée dans l'objectif de prioriser le traitement des entreprises déjà établies au Québec, ce qui a fait l'objet de plusieurs demandes dans le cadre des consultations sur le projet de loi.

Enfin, les seuils requérant une autorisation, soit un seuil d'au moins 50 kilowatts (KW) dans le cas d'un usage pour cryptomonnaie, ou d'au moins 5 mégawatts (MW) dans le cas de toutes autres demandes, seraient maintenant prévus dans la loi plutôt que dans le règlement sur les cas et conditions dans lesquels un titulaire doit demander l'autorisation au ministre pour distribuer l'électricité ou dans lesquels le titulaire n'est pas tenu d'obtenir une autorisation. Le gouvernement pourra dans le cadre d'un règlement, déterminer d'autres cas et conditions dans lesquels une autorisation est nécessaire ou non.

f) Autoriser certains réseaux privés à distribuer de l'électricité aux conditions déterminées par le gouvernement

Le PL 69 prévoit le retrait du droit exclusif de distribution des réseaux privés pour retirer l'ambiguïté relative à leur statut. En effet, la reconnaissance légale d'un droit exclusif, sans certitude sur les personnes qui en sont titulaires, génère de la confusion.

Or, Société en commandite Hydroélectrique Manicouagan (SCHM), qui exploite la centrale McCormick (375 MW), et qui est détenue à 60 % par Hydro-Québec et à 40 % par Alcoa, distribue de l'électricité à Alcoa à hauteur de sa participation dans la société (40 % de la production, soit 1,16 TWh). Rio Tinto Alcan (RTA) distribue également de l'électricité à ses alumineries au Saguenay–Lac-Saint-Jean ainsi qu'à plusieurs clients. Il est donc proposé de prévoir une disposition spécifique afin que RTA et SCHM puissent

poursuivre la distribution d'électricité à toute personne ou société à qui ils distribuent l'électricité avant la sanction de la loi et, lorsque le gouvernement l'autorise, à toute personne ou société autre qu'un consommateur domestique. Ce droit s'accompagne des conditions suivantes :

1° avant de mettre fin à cette distribution d'électricité, de conclure une entente avec Hydro-Québec concernant le transfert d'une partie ou de la totalité de la charge du consommateur visé;

2° de distribuer l'électricité à un prix qui n'entraîne pas un coût supérieur à celui du Hydro-Québec pour une catégorie de consommateurs équivalente;

3° de transmettre annuellement au ministre un rapport concernant ses approvisionnements en électricité.

D'autres personnes pourraient aussi revendiquer le statut de réseau privé. Il est donc proposé de prévoir une disposition afin qu'une personne qui distribue actuellement de l'électricité à des consommateurs puisse continuer de le faire pendant deux ans après la sanction du PL 69. L'amendement permettra d'identifier clairement les personnes qui peuvent poursuivre la distribution d'électricité ainsi que les conditions à respecter par celles-ci. De plus, elle prévoit que ces personnes peuvent, au plus tard trois mois après la sanction du PL 69, demander au gouvernement l'autorisation pour poursuivre la distribution après cette période de deux ans. Le gouvernement pourra alors autoriser la distribution, aux conditions qu'il détermine, et requérir tout renseignement utile à cette fin. Ces conditions pourraient prévoir, par exemple une durée du droit de distribuer, des obligations de reddition de compte et pourraient porter sur les consommateurs desservis, en limitant aux anciens ou en permettant la distribution a de nouveau.

L'amendement prévoit aussi que celui qui peut faire la distribution d'électricité en vertu du présent article peut s'approvisionner auprès d'une personne ou d'une société dont il détient le contrôle ou à laquelle il est affilié, dans la mesure où le site de production de cette personne ou de cette société est raccordé directement à ses installations. Enfin, il prévoit les sanctions en cas de contravention.

g) Tarifs à fixer par la Régie lors de la première révision tarifaire

L'article 130 du PL 69 prévoit qu'à compter de l'année tarifaire qui commence le 1^{er} avril 2026, la Régie doit, notamment, fixer des tarifs et conditions pour favoriser la diminution de la consommation d'électricité en pointe de la clientèle domestique.

Dans le même objectif d'optimisation de l'utilisation du réseau électrique, il est proposé, dans le cas des consommateurs auxquels s'appliquent un tarif de grande puissance, soit les clientèles au tarif L et LG, qu'un ou plusieurs tarifs ou conditions de service de distribution d'électricité, applicable à compter du 1^{er} avril 2026, soient fixés par la Régie de manière à réduire la puissance disponible inutilisée.

Hydro-Québec fixe par contrat la puissance disponible autorisée (PDA) d'un client de grande puissance en fonction des informations inscrites dans sa demande d'alimentation.

La PDA est en fait une capacité de transit réservée sur le réseau pour le client. Ainsi, elle est l'intrant principal dans le dimensionnement du réseau, dont les lignes et les postes.

Actuellement, la PDA inutilisée par certains consommateurs auxquels s'applique un tarif de grande puissance causent de nombreux enjeux, notamment en ne permettant pas à Hydro-Québec d'optimiser l'utilisation de son réseau et en limitant la possibilité de desservir de nouvelles industries. Par exemple, les 63 centres de données de grande puissance au tarif LG utilisent seulement 151 mégawatts (MW) des 459 MW prévus à leur contrat, soit moins du tiers de leur PDA.

Dans le cadre de sa décision D-2025-033 relative aux tarifs d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité, rendue publique le 6 mars 2025, la Régie a approuvé l'ajout d'une prime pour la PDA inutilisée pour les clients au tarif LG, comme demandé par Hydro-Québec.

- Cette prime s'établit à 37,089 \$/kW¹ et est applicable aux clients dont le plus grand appel de puissance réelle est inférieur à 60 % de leur PDA.

Pour les clients au tarif L, des conditions de service permettant actuellement à Hydro-Québec de diminuer leur PDA sont déjà en vigueur². En revanche, un nouveau tarif, ou de nouvelles conditions de services applicables également aux clients au tarif L, pourraient permettre de dégager une marge de manœuvre supplémentaire sur le réseau électrique lorsque des MW sont réservés, mais inutilisés, afin notamment que ceux-ci puissent être octroyés à d'autres besoins, notamment dans le cadre du processus d'octroi de blocs d'électricité de 5 MW et plus prévus à l'article 76 de la LRE.

Cet amendement permettra d'exiger que la Régie fixe des tarifs ou conditions visant à inciter les consommateurs de grande puissance à évaluer adéquatement, et au bon moment, leurs besoins en puissance et ainsi permettre de réduire la puissance réservée pour leur consommation.

h) Identifier des territoires où la présomption de pratiques abusives ne s'applique pas

Le gouvernement a approuvé le 5 février 2025 des amendements permettant d'encadrer l'application de la présomption de pratique abusive prévue à l'article 67 de la Loi sur les produits pétroliers (LPP) en permettant au gouvernement de préciser par règlement les territoires où celle-ci ne s'applique pas. Cette présomption de pratique abusive agit comme un prix plancher dans les marchés où elle s'applique. De plus, une mesure transitoire a également été approuvée afin d'identifier les régions administratives de la Capitale-Nationale et de Chaudière-Appalaches où la présomption à l'article 67 de la LPP ne s'applique pas dès l'entrée en vigueur de la loi.

Depuis cette décision, le contexte a changé, soit notamment avec l'abolition de la tarification carbone au niveau fédéral, la guerre commerciale avec les États-Unis et le niveau élevé des marges au détail dans d'autres régions administratives comme l'Abitibi-

¹ Cette prime correspond au prix de la puissance au tarif LG additionné du prix de l'énergie selon le facteur d'utilisation moyen des clients au tarif LG, établi à 70 %.

² Selon la définition du tarif L, la puissance à facturer est au minimum leur puissance souscrite.

Témiscamingue, Laval et le Bas-Saint-Laurent. Il est donc souhaité de modifier l'article 67 afin que l'ensemble des régions administratives du Québec soient soustraites de l'application de la présomption de pratique abusive et ce, dès l'entrée en vigueur de la loi. Cette mesure permettra aux détaillants compétitifs de baisser leur prix de vente à travers le Québec et cela pourrait être particulièrement bénéfique aux consommateurs dans plusieurs régions où la concentration de l'offre et les marges de détails sont plus élevées.

L'article 67 prévoit le pouvoir réglementaire du gouvernement de déterminer les territoires où la présomption s'applique, dans l'éventualité où l'analyse des marchés démontre que seules certaines régions devraient être soustraites de l'application du prix plancher.

5- Autres options

Les propositions d'amendements contenues dans le présent mémoire ont été retenues afin de répondre, d'une part, à la volonté du gouvernement de respecter ses engagements relativement au maintien de tarifs domestiques abordables. Les propositions répondent d'autre part aux demandes d'Hydro-Québec et de certains intervenants pour répondre à différentes demandes dont celles de RTA et SCHM qui sont actuellement reconnus comme des réseaux privés.

Les autres options envisageables seraient donc de ne pas donner suite à ces demandes, ce qui pourrait engendrer des insatisfactions.

Finalement, certaines propositions de modifications visent à apporter des corrections et précisions nécessaires à la mise en œuvre cohérente de la loi, aucune autre option n'est donc envisageable.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les amendements proposés répondent à plusieurs préoccupations soulevées dans le cadre du PL 69.

Essentiellement, les amendements auront des incidences sur Hydro-Québec, la Régie de l'énergie, les consommateurs d'électricité, RTA, la SCHM et les entreprises qui vendent au détail de l'essence ou du carburant diesel.

La proposition concernant le plafonnement des tarifs de distribution pour la clientèle domestique d'électricité pourrait avoir des incidences sur les autres catégories de consommateurs, sur Hydro-Québec et sur les autres titulaires de droit exclusifs de distribution d'électricité, soit les réseaux municipaux et la coopérative.

L'amendement concernant la présomption de pratiques abusives favorisera également l'efficacité et la concurrence sur le marché de la vente d'essence et de carburant diesel, tout en réduisant les risques de coordination tacite entre les entreprises pour fixer les prix au détail.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Les amendements proposés ont fait l'objet d'échanges avec Hydro-Québec, la Régie de l'énergie, le ministère des Finances, ainsi que Rio Tinto Alcan et SCHM pour les dispositions les concernant.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Il n'y a pas de suivi particulier à prévoir afin d'assurer la mise en œuvre des propositions d'amendements.

9- Implications financières

Les amendements proposés n'entraînent pas d'implication financière directe pour le gouvernement.

La mise en place d'un mécanisme de taux maximal applicable à la hausse des tarifs de distribution d'électricité pour la clientèle domestique pourrait se traduire par un impact financier pour Hydro-Québec ou pour les autres catégories de consommateurs que le domestique.

10- Analyse comparative

Considérant les amendements proposés, il n'y a pas de comparaison particulière à faire considérant que la réglementation des marchés de l'électricité est différente d'une juridiction à l'autre.

La ministre de l'Économie, de l'Innovation et
de l'Énergie,

CHRISTINE FRÉCHETTE