

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

AU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INNOVATION ET DE L'ÉNERGIE

*Projet de loi n° 69, Loi assurant la gouvernance des ressources
énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives*

Le 12 septembre 2024

ISBN 978-2-89556-244-3 (PDF)
Dépôt légal, 3^e trimestre 2024
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada

Table des matières

L'Union des producteurs agricoles	5
1. Introduction.....	7
2. Plan intégré des ressources énergétiques.....	7
3. Mission de la Régie de l'énergie.....	9
4. Vente directe d'électricité renouvelable	9
5. Tarifs d'électricité	11
6. Accès aux immeubles	11
7. Conclusion	12

L'Union des producteurs agricoles

Au fil de son histoire, l'Union des producteurs agricoles (UPA) a travaillé avec conviction à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, la protection du territoire agricole, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc. Depuis sa fondation, l'UPA contribue donc au développement et à l'avancement du Québec.

L'action de l'UPA et de ses membres s'inscrit d'abord au cœur du tissu rural québécois. Elle façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Bien ancrés sur leur territoire, les quelque 42 000 agriculteurs et agricultrices québécois exploitent plus de 29 000 entreprises agricoles, majoritairement familiales, et procurent de l'emploi à plus de 56 600 personnes. Chaque année, ils investissent 1,3 G\$ dans l'économie régionale du Québec.

En 2023, le secteur agricole québécois a généré 13 G\$ de recettes monétaires agricoles, ce qui en fait la plus importante activité du secteur primaire au Québec et un acteur économique de premier plan, particulièrement dans nos communautés rurales.

Près de 30 000 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse pour une valeur annuelle de plus de 533 M\$ générant un chiffre d'affaires de 4,7 G\$ par la transformation de leur bois.

L'action de l'UPA trouve aussi des prolongements sur d'autres continents par ses interventions dans des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques pour défendre le principe de l'exception agricole dans les accords de commerce, ou en Afrique pour développer la mise en marché collective par l'entremise d'UPA Développement international. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'ensemble des producteurs et productrices agricoles et forestiers a fait connaître l'agriculture et la forêt privée du Québec au Canada et au monde entier.

Aujourd'hui, l'UPA regroupe 12 fédérations régionales, 25 groupes spécialisés et compte sur l'engagement direct de plus de 2 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs. Elle a également mis en place plusieurs tables de travail, en l'occurrence sur la production biologique, l'horticulture et la mise en marché de proximité, où les intervenants des secteurs concernés peuvent bâtir l'avenir de façon concertée.

1. Introduction

La transition énergétique du Québec pose des défis majeurs qui doivent être surmontés pour atteindre les objectifs de décarbonation et de prospérité économique. Dans ce contexte, l'Union des producteurs agricoles (UPA) constate que le Projet de loi n° 69 (PL 69) propose plusieurs modifications significatives pour améliorer la gouvernance des ressources énergétiques de la province. Bien que certains éléments du PL 69 soient intéressants, l'UPA estime que certains aspects nécessitent une révision et que d'autres ne devraient pas être retenus.

À sa lecture, le PL 69 semble favoriser un développement énergétique rapide et intensif, au détriment d'une approche plus équilibrée et réfléchie. Cette orientation pourrait freiner les progrès vers une transition énergétique durable et exacerber les tensions entre le développement économique et la protection de l'environnement, en délaissant des principes fondamentaux pour une gestion responsable et respectueuse des ressources naturelles du Québec. En négligeant cet aspect, le PL 69 risque d'entraîner une surconsommation des ressources énergétiques et une pression accrue sur les territoires, y compris le territoire agricole, compromettant ainsi la gestion durable du développement énergétique et la réalisation des cibles de décarbonation.

Alors que l'année 2024 marque le 100^e anniversaire de l'UPA, il est important de rappeler que l'électrification rurale a eu une incidence significative sur le développement des campagnes et du secteur agricole. En effet, à peine 10 % des fermes québécoises étaient électrifiées en 1930. Notre organisation en a dès lors fait l'un de ses chevaux de bataille et a mené une vaste campagne pendant près de quinze ans. En 1945, un projet de loi a enfin été adopté. En moins de 10 ans, 10 000 kilomètres de lignes électriques ont ainsi été installés. Puis, dans les années 1960, le nombre de fermes bénéficiant d'un service d'électricité est passé à plus de 97 %. En quelques décennies, la nationalisation de l'électricité et la création d'Hydro-Québec ont donc permis non seulement de moderniser les campagnes, d'améliorer les méthodes de production et d'élargir les marchés, mais aussi de garantir un accès équitable et abordable à l'électricité pour tous les Québécois. Le PL 69 ne doit pas marquer un retour en arrière en favorisant la privatisation de la production et de la distribution d'électricité, ce qui risquerait de compromettre les acquis historiques.

2. Plan intégré des ressources énergétiques

En premier lieu, l'UPA soutient la proposition visant à établir un plan de gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRE) sous la responsabilité du gouvernement. Ce plan, qui sera élaboré tous les six ans pour une période de 25 ans, vise à favoriser le développement énergétique du Québec tout en considérant les besoins de la transition énergétique.

Dans son mémoire déposé antérieurement dans le cadre des consultations sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec, l'UPA indiquait qu'il devrait revenir au gouvernement de définir les grandes orientations énergétiques, les objectifs et les cibles à atteindre pour les différents intervenants du secteur de l'énergie¹. Toutefois, selon nous, le succès

¹ Mémoire de l'UPA au ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie dans le cadre des consultations sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec, août 2024.

du PGIRE dépendra de la qualité et de l'inclusivité des consultations qui y seront rattachées. Nous insistons sur l'importance de ces consultations, et ce, à chaque nouvelle mouture du plan, pour refléter fidèlement les besoins et les préoccupations de toutes les parties prenantes, y compris les producteurs agricoles et ceux œuvrant en forêt privée.

Par ailleurs, la première mouture du PGIRE survient dans un contexte de rareté de l'électricité, où tout nouveau projet industriel nécessitant plus de cinq mégawatts (MW) d'électricité doit obtenir l'autorisation du ministre. Nous estimons que le secteur agroalimentaire devrait être reconnu comme « prioritaire » par le gouvernement pour l'attribution des blocs d'électricité disponibles. Ces derniers devraient ainsi figurer en tête de liste pour l'octroi des projets nécessitant plus de 5 MW d'électricité, ce qui favoriserait le maintien et l'amélioration de l'autonomie alimentaire de la province.

Il est important de souligner que les producteurs agricoles seront particulièrement affectés par les nouvelles infrastructures énergétiques qui résulteront de la mise en œuvre du PGIRE et qui seront nécessaires à la transition, qu'il s'agisse des nouveaux projets de production d'électricité (ex. : parcs éoliens) ou de l'expansion considérable prévue du réseau de lignes de transport électrique d'Hydro-Québec. Par conséquent, il est essentiel que le secteur agricole soit consulté en amont de ces projets, afin de prévenir les problèmes d'acceptabilité sociale observés récemment par rapport à certains d'entre eux.

Plus fondamentalement, rappelons que la zone agricole ne représente qu'environ 4 % du territoire québécois. Les agricultrices et les agriculteurs n'ont accès qu'à la moitié (2 %) de cette superficie en raison, notamment, de nombreux obstacles, comme des lacs, des cours d'eau, des milieux humides, des boisés, des surfaces rocheuses, des sablières, des commerces, des industries, des lignes de transport d'électricité, de gaz ou de pétrole, des routes, des autoroutes, des résidences, etc.

Malgré cet accès limité, la zone agricole continue d'être grugée par l'étalement urbain, l'activité de spéculateurs financiers et immobiliers, les projets industriels et la construction d'infrastructures, entre autres pour le transport. Dans les faits, la zone agricole est déficitaire d'environ 57 000 hectares depuis 1998 (inclusions, exclusions et usages non agricoles), soit l'équivalent de 12 terrains de football américain par jour. Mentionnons également qu'au-delà des champs cultivés, il est essentiel de protéger le potentiel agricole de la province, dont une portion significative se situe en terres publiques.

Par ailleurs, les nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire définissent clairement les objectifs du gouvernement en matière de protection du territoire et des activités agricoles. Il serait donc irresponsable et incohérent que le gouvernement contribue à la dégradation du potentiel agricole par des orientations et des actions qui, dans le cadre du développement énergétique, contreviendraient à ces objectifs. Dans ce cadre, la protection de notre garde-manger collectif commande que tout nouveau projet de production d'énergie soit implanté en dehors des zones agricoles dynamiques. Le Québec dispose d'une superficie très largement suffisante, sur les 98 % du territoire non consacrés à l'agriculture, pour permettre la coexistence de ces projets.

Recommandations :

- Consulter la population et les parties prenantes, y compris le secteur agricole, lors de l'élaboration de chaque PGIRE (tous les six ans);
- S'assurer que les projets agroalimentaires sont priorisés dans la liste d'octroi des blocs d'électricité disponibles;
- Consulter le secteur agricole pour chaque nouveau projet de production et de transport d'énergie;
- Établir les nouveaux projets énergétiques à l'extérieur de la zone agricole dynamique, des érablières exploitées ainsi que des potentiels acéricoles à prioriser.

3. Mission de la Régie de l'énergie

L'UPA voit également d'un bon œil l'élargissement de la mission de la Régie de l'énergie proposée dans le PL 69. Avec celle-ci, la Régie conserverait notamment son rôle important de surveillance des activités du secteur énergétique, qui est fortement concentré au Québec, au bénéfice de l'intérêt public et des consommateurs. De plus, le PL 69 lui ajoute également la mission d'informer les consommateurs, ce qui nous semble très pertinent, particulièrement dans le contexte énergétique actuel.

Le PL 69 réaffirme la capacité du gouvernement à transmettre à la Régie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales, qui devront être prises en compte dans les dossiers relevant de sa compétence, comme cela se faisait auparavant. Cependant, il ne sera désormais plus nécessaire d'émettre un décret pour ce faire. De plus, l'article 24 du PL 69 permet au ministre d'« intervenir dans l'étude de toute demande et sur toute question ». Bien que l'UPA reconnaisse l'importance pour un ministre de pouvoir intervenir sur les défis énergétiques cruciaux, elle s'inquiète des risques inhérents à cette nouvelle disposition. Formulée telle quelle, cette disposition pourrait permettre au ministre d'exercer une influence disproportionnée sur les travaux de la Régie de l'énergie, un tribunal administratif indépendant. L'UPA recommande d'ajouter des dispositions supplémentaires au PL 69 pour encadrer les interventions du ministre, afin de s'assurer qu'elles restent exceptionnelles et justifiées par l'intérêt public.

Recommandation :

- Baliser les interventions du ministre dans le cadre des dossiers sous la responsabilité de la Régie de l'énergie.

4. Vente directe d'électricité renouvelable

L'article 38 du PL 69 introduit la possibilité qu'un producteur d'électricité renouvelable puisse en vendre à un consommateur situé sur un emplacement adjacent au site de production. L'UPA s'oppose totalement à cette disposition, car celle-ci marque notamment une première étape vers l'institutionnalisation de la vente privée d'électricité au Québec. Il s'agit d'un retour en arrière (situation prévalant avant la nationalisation de l'électricité au profit d'Hydro-Québec) qui pourrait créer deux classes de consommateurs d'électricité.

De plus, l'ouverture créée par l'article 38 fera en sorte de multiplier les projets privés en zone verte. Cela aura pour conséquence d'ajouter d'innombrables infrastructures en territoire agricole, et ce, tant pour la production de cette nouvelle énergie (éoliennes, panneaux solaires, usines de biométhanisation) que pour les opérations connexes à celle-ci (accumulateurs, postes de transformation, lignes de transport), sans parler des projets industriels qui seront adjacents aux sites de production.

Comme mentionné précédemment, la zone agricole est une ressource limitée, non renouvelable et essentielle à l'autonomie et à la sécurité alimentaire des Québécoises et des Québécois, surtout à la lumière des changements climatiques. Hydro-Québec reconnaît d'ailleurs cette réalité en affirmant explicitement, dans sa Stratégie de développement éolien², que « la protection de la biodiversité et du territoire agricole est un élément important qu'il faut intégrer dans la planification ». Ainsi, l'arrivée de projets de production d'énergie renouvelable privée doit se soumettre à cette orientation donnée par Hydro-Québec.

De plus, la transition énergétique nécessitera d'importantes ressources, qu'il s'agisse de matériel, d'équipement, de main-d'œuvre pour la production d'électricité renouvelable ou de ressources naturelles, comme les gisements éoliens et hydrauliques ainsi que les terres agricoles. Cela entraînera une concurrence accrue pour l'accès à ces ressources au cours des prochaines années, voire des prochaines décennies. Cette situation aura pour conséquence de limiter la capacité d'Hydro-Québec à mettre de l'avant ses propres projets de production d'électricité éolienne au bénéfice de la société québécoise.

Par ailleurs, il est loin d'être acquis que les projets privés de production d'énergie renouvelable contribueront directement aux objectifs de décarbonation du Québec, contrairement aux projets à portée collective, qui joueront un rôle déterminant à cet égard. Par conséquent, l'article 38 du PL 69, en favorisant l'appropriation des ressources par le secteur privé, pourrait compromettre l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière de décarbonation.

Finalement, cette guerre de ressources entre les projets privés et ceux à portée collective entraînera inévitablement une hausse du coût de l'énergie, notamment pour les petites et moyennes entreprises existantes, dont les entreprises agricoles.

Pour toutes ces raisons, l'UPA est fermement convaincue que toutes les ressources disponibles devraient être prioritairement consacrées aux projets de production d'électricité renouvelable qui bénéficieront à l'ensemble du Québec, notamment ceux intégrant l'électricité produite au réseau d'Hydro-Québec.

Recommandation :

- Retirer l'article 38 du PL 69.

² Stratégie de développement éolien – Hydro-Québec, p. 6. <https://www.hydroquebec.com/data/a-propos/pdf/strategie-developpement-eolien.pdf>.

5. Tarifs d'électricité

L'article 27 du PL 69 propose de ramener à trois ans l'intervalle de la révision des dossiers tarifaires à la Régie. L'UPA accueille favorablement cette proposition, qu'elle avait d'ailleurs déjà formulée lors de l'étude du projet de loi n° 34 en 2019³. Nous estimions alors que cet intervalle de trois ans, se situant entre les révisions tarifaires annuelles du passé (avant 2020) et les révisions quinquennales en vigueur depuis 2020, permettrait de réduire les ressources investies par les parties prenantes tout en limitant le risque de chocs tarifaires. L'UPA soutient également la disposition qui apparaît dans cet article, prévoyant de donner la possibilité à la Régie de répartir une hausse tarifaire sur une ou plusieurs des trois années concernées, afin d'en atténuer les répercussions pour certaines clientèles.

L'article 130 du présent projet de loi stipule que la Régie doit fixer les tarifs pour la clientèle domestique de manière à encourager la réduction de la consommation d'électricité en période de pointe et à établir un tarif ou des conditions de service variant selon l'intensité énergétique. Il est important de rappeler que la majorité des entreprises agricoles bénéficient actuellement des tarifs domestiques (tarifs D et DP). Cependant, plusieurs d'entre elles consomment un volume d'électricité beaucoup plus important qu'une simple résidence. La progressivité des tarifs (des tarifs plus élevés pour les tranches de consommation supérieures) est souvent préjudiciable à ces entreprises.

Par ailleurs, la nature de certaines productions agricoles limite considérablement la capacité de celles-ci à réduire leur consommation (effacement) en période de pointe (ex. : traite des vaches). Il faut également rappeler que certains tarifs ont été mis en place pour s'adapter à la réalité de certaines productions, comme la production en serre, avec l'option d'électricité additionnelle (OÉA). Dans ce contexte, et compte tenu du rôle stratégique du secteur agricole dans l'économie du Québec et pour son autonomie alimentaire, il est essentiel de s'assurer que les révisions tarifaires prévues pour 2026 tiendront compte des caractéristiques particulières du secteur et que celui-ci pourra continuer de bénéficier de tarifs compétitifs. Rappelons que l'énergie est un intrant essentiel pour la production alimentaire et que chaque hausse tarifaire visant le secteur agricole entraîne des répercussions sur les coûts de production des entreprises et, conséquemment, sur le prix des aliments.

Recommandations :

- Prévoir des modalités particulières pour les tarifs applicables au secteur agricole;
- Maintenir la tarification spécifique pour le secteur serricole (OÉA).

6. Accès aux immeubles

L'article 117 du PL 69 élargit les motifs permettant au personnel d'Hydro-Québec d'accéder aux immeubles sans autorisation. Alors que la version actuelle de la *Loi sur Hydro-Québec* autorise

³ Mémoire de l'UPA à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles – Projet de loi n° 34, *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*, septembre 2019.

l'accès pour des travaux d'installation et de réparation, le projet de loi propose d'y ajouter des interventions de nature moins urgente, comme des inventaires, des levés, des analyses ou d'autres travaux préparatoires.

Recommandation :

- S'assurer que le personnel d'Hydro-Québec est sensibilisé aux mesures de biosécurité et de certification qui existent en milieu agricole et qu'il applique rigoureusement les protocoles nécessaires lors de l'accès aux immeubles agricoles, notamment la signature de registres avant d'accéder au terrain.

7. Conclusion

En conclusion, l'UPA reconnaît les efforts déployés par le PL 69 pour améliorer la gouvernance des ressources énergétiques au Québec. L'UPA appuie plusieurs des propositions, notamment l'établissement d'un PGIRE et l'élargissement de la nouvelle mission de la Régie de l'énergie. Cependant, des préoccupations subsistent, notamment concernant l'incidence des nouveaux projets énergétiques sur le territoire et les activités agricoles ainsi que sur l'évolution des tarifs d'électricité et leurs effets potentiels sur le secteur agricole.

Dans les deux cas, le gouvernement du Québec ferait preuve d'incohérence s'il introduisait des changements législatifs ayant comme finalité une protection moindre du territoire et des activités agricoles. Bien au contraire, la protection de notre garde-manger doit être élevée au rang de véritable priorité nationale, comme en témoigne d'ailleurs le lancement d'une grande consultation nationale sur le sujet en juin 2023. Les inquiétudes de la commissaire au développement durable quant à l'incidence des projets énergétiques sur la zone verte, formulées dans son rapport d'avril 2024, militent aussi dans le sens d'une vigilance accrue.

Les recommandations de l'UPA visent à assurer une consultation inclusive et continue des parties prenantes, notamment les producteurs agricoles, à garantir que les nouveaux projets énergétiques respectent les zones agricoles dynamiques et à limiter aux cas exceptionnels les interventions du ministre dans les dossiers de la Régie de l'énergie. De plus, l'UPA insiste sur l'importance de prioriser les projets agroalimentaires dans l'attribution des blocs d'électricité disponibles et de maintenir des modalités tarifaires spécifiques pour le secteur agricole.

L'UPA tient également à souligner l'importance de prioriser les ressources pour les projets énergétiques à portée collective qui bénéficient à l'ensemble de la population du Québec. Il est crucial que ces ressources ne soient pas détournées vers des projets privés au détriment des initiatives collectives, afin d'en maximiser les retombées sociales et économiques pour la province.

En conclusion, l'UPA souhaite que le gouvernement prenne en considération les particularités du secteur agricole dans l'élaboration de ce projet de loi. Les recommandations énoncées précédemment visent à préserver la vitalité de ce secteur crucial pour l'économie québécoise, afin qu'il continue de jouer un rôle central dans l'autonomie et la sécurité alimentaire du Québec, tout en soutenant une transition énergétique juste et équilibrée.