

PL69 SUR L'ÉNERGIE : SON ADOPTION DEVRAIT ÊTRE REPORTÉE

Mémoire présenté à la commission de l'agriculture, des pêcheries et des ressources naturelles déposé dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le Projet de loi 69, Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant plusieurs dispositions législatives

17 septembre 2024



Contributions

Rédaction : Coalition large sur l'énergie



À PROPOS DU FRONT COMMUN POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Le Front commun pour la transition énergétique (FCTÉ) est né en 2015 de la volonté d'une trentaine de groupes citoyens et d'organisations environnementales de se concerter afin de combattre plus efficacement les projets d'exploration, d'exploitation et de transport des énergies fossiles au Québec. Aujourd'hui, après plusieurs victoires, nous sommes une coalition d'environ **85 membres**, **représentant ainsi près de 1,8 million de personnes**. Depuis 2017, nous prenons position pour une transition socio-écologique qui déborde largement du faisceau habituel des préoccupations environnementales : il s'est donné comme visée une transformation systémique ancrée dans des valeurs d'inclusion et d'équité. Ainsi, nous travaillons à mettre en place une transition vers la carboneutralité porteuse de justice sociale au Québec.

Feuille de route pour la transition du Québec vers la carboneutralité

Le 30 septembre 2019, le FCTÉ donnait le coup d'envoi du **projet Québec ZéN** (zéro émission nette), une **initiative de dialogue social** ayant pour but d'accélérer la transition vers la société carboneutre de demain, plus juste et plus résiliente sur les plans environnemental, social et économique.

La première phase de ce projet a donné lieu à une **vaste concertation pour accueillir la pleine diversité des savoirs scientifiques, des sensibilités politiques et des perspectives analytiques par rapport à la transition socio-écologique**. Près de **190 personnes**, membres du FCTÉ et spécialistes externes appartenant à plus de **85 organisations** différentes et à au moins 21 départements, chaires de recherches ou facultés de **12 universités**, y ont participé. Cette phase s'est conclue le 30 octobre 2020 par l'adoption, par l'assemblée générale du FCTÉ, d'une **Feuille de route pour la transition du Québec vers la carboneutralité**, qui se veut aussi exhaustive et consensuelle que possible. Subdivisée en 14 chapitres, la Feuille de route vise non seulement à présenter une synthèse des savoirs scientifiques et techniques indispensables à l'évitement des émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique, mais aussi à cibler les racines profondes de la crise écologique et climatique, notamment le système économique. Elle cherche également à tracer les contours des conditions de planification et de déploiement qui rendront socialement possible la transformation.

La Coalition large sur l'énergie

Ce mémoire est le fruit du travail de la **Coalition large sur l'énergie** (CLÉ), soutenue par le FCTÉ et qui regroupe des organisations environnementales, citoyennes, syndicales et communautaires effectuant un travail plus spécifique à la transition du système énergétique dans une perspective de justice sociale.

Table des matières

À PROPOS DU FRONT COMMUN POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE	3
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	5
RÉSUMÉ	8
INTRODUCTION	9
LE PL-69 QUI NE MÈNE PAS À LA DÉCARBONATION	10
LE PL-69 FAVORISE UN DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL ÉNERGIVORE EFFRÉNÉ	11
LE PL-69 REPORTE INJUSTEMENT LE COÛT DE CE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL SUR LES TARIFS D'ÉLECTRICITÉ	12
Une injustice sociale	12
Une injustice environnementale	13
LE PL-69 AIDE LE SECTEUR PRIVÉ À S'APPROPRIER NOTRE PATRIMOINE ÉNERGÉTIQUE	14
LE PL-69 AURAIT DES IMPACTS IMPORTANTS SUR LE TERRITOIRE	16
LE PL-69 IGNORE LA SOBRIÉTÉ, POURTANT NÉCESSAIRE	17
Nécessaire pour une transition énergétique moins coûteuse	18
Nécessaire pour respecter les limites des territoires	18
Nécessaire pour éviter le nucléaire	18
Préconisée par un grand nombre d'experts	18
LE PL-69 REPOSE SUR DES ORIENTATIONS QUI N'ONT JAMAIS ÉTÉ DÉBATTUES	20
UN DÉBAT DE SOCIÉTÉ, PLUS PERTINENT QUE JAMAIS	20
VOUS AVEZ DES QUESTIONS ?	22
ANNEXE 1	23
COMMENT PRIVATISER LE SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ ?	23
Le dégroupage vertical ou « unbundling »	24
La fragmentation horizontale et l'introduction de concurrence	25
Il ne reste plus qu'à privatiser graduellement !	26
Vente de l'électricité sur les marchés	26
COMMENT LE PL-69 PERMET-IL LA PRIVATISATION D'HYDRO-QUÉBEC?	27
Le dégroupage vertical d'Hydro-Québec	27
La fragmentation horizontale d'Hydro-Québec	28
La privatisation graduelle d'Hydro-Québec	31
La vente d'électricité sur les marchés au Québec	38
LA PRIVATISATION DES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES, UNE INJUSTICE SOCIALE	38
Étude de cas : Brookfield Renewable	39
ARTICLES DU PL-69 QUI S'ATTAQUENT AU MODÈLE D'HYDRO-QUÉBEC	41
LISTE DES ABRÉVIATIONS	47

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 - Que préalablement à l'adoption du PL-69, le gouvernement adopte un plan de gestion intégrée des ressources énergétiques issue d'un débat démocratique ainsi que des plans contraignants visant une sortie graduelle et prévisible, mais rapide, des énergies fossiles.

Recommandation 2 - Le gouvernement doit reconnaître l'énergie comme un service public.

- ⦿ L'énergie doit être reconnue comme un service public dont les actifs sont stratégiques;
- ⦿ Le PL-69 doit garantir que les actifs, la production, le transport et la distribution d'électricité renouvelable au Québec soient entièrement publics, sous contrôle démocratique et soient utilisés dans le but d'atteindre les objectifs climatiques et la résilience du Québec.
 - Les articles 38, 38, 40, 49, 58, 76, 77, 83, 88-89, 95, 111, 115, 116, 129, 138, 140 sont à revoir ou à éliminer (voir [Annexe I - Comment privatiser Hydro-Québec](#)).
 - Toute propriété des actifs de production, transport et production doit exclure le secteur privé.

Recommandation 3 - Le gouvernement doit chercher à éviter des augmentations des tarifs résidentiels d'électricité qui accentueraient la précarité et risquerait de ralentir la transition énergétique.

- ⦿ Le gouvernement doit présenter un plan de transition énergétique qui ne pénalise pas les ménages à revenus faibles ou modestes, qui sont ceux qui contribuent le moins à la crise climatique. À cet effet, la préservation du bloc patrimonial et de l'interfinancement est cruciale;

Recommandation 4 - Les énergies renouvelables et à faible impact environnemental doivent être encouragées par des tarifs compétitifs, tandis que les sources d'énergies polluantes ou non durables doivent être découragées et avoir des coûts plus élevés, proportionnels à leurs externalités négatives.

- La structure tarifaire des distributeurs de gaz et d'électricité devrait avantager les énergies renouvelables.
- L'article 28 du PL-69, qui vise l'article 49 de la loi sur la Régie de l'énergie devrait être modifié en conséquence.

Recommandation 5 - Refuser la privatisation totale ou partielle d'Hydro-Québec :

- ⦿ Hydro-Québec et ses actifs doivent rester sous contrôle public et démocratique;

- Voir la Recommandation 2, et en particulier pour les articles **111, 115, 116**, qui permettraient à Hydro-Québec de vendre ses actifs de production, de transport et de distribution. (voir [Annexe I - Comment privatiser Hydro-Québec](#)).
- ⦿ L'obligation d'Hydro-Québec de distribuer l'électricité à toute personne qui le demande doit être maintenue pour le secteur résidentiel;
- ⦿ La production d'électricité doit en priorité servir à l'électrification des transports et des industries ainsi que des bâtiments existants plutôt que les nouveaux projets industriels;
- ⦿ Les modifications réglementaires permettant à Hydro-Québec d'acheter les surplus d'électricité des autoproducteurs doivent être mises en place et les règles qui empêchent les grands consommateurs d'acheter leur électricité directement d'un producteur d'électricité renouvelable sans transport ou avec transport privé doivent être maintenues.
 - Abandonner l'article 38 du PL-69 modifie l'article 60 de la loi sur la Régie de l'énergie pour permettre la vente d'un producteur privé à un consommateur adjacent.

Recommandation 6 - La planification énergétique soit élaborée de façon cohérente et dans le respect des objectifs de protection du territoire.

- ⦿ La planification énergétique, incluant le PL-69, le PGIRE et une politique énergétique, doit être élaborée de façon cohérente et dans le respect des objectifs de protection du territoire et du futur Plan Nature 2030, permettant ainsi de réaffirmer une volonté ferme de protection de notre patrimoine naturel collectif, conformément aux engagements pris par le gouvernement à l'occasion de la COP15 sur la biodiversité¹.
 - Le PL-69 doit faire référence à ces politiques.

Recommandation 7 - Pour la reconnaissance des droits des peuples autochtones :

- ⦿ Le respect du principe de consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones doit être mis en œuvre dans les lois et doit être rendu obligatoire notamment dans les projets énergétiques et miniers et ceux associés à la filière de la batterie;
- ⦿ Toute modification de la Loi sur la Régie de l'énergie et de la Loi sur Hydro-Québec doit inclure une clause obligeant les nouveaux développements énergétiques à respecter les droits constitutionnels, internationaux et inhérents des onze nations autochtones.

¹ Gouvernement du Québec. 15 décembre 2022. [La 15e Conférence des Parties \(COP15\) - Le premier ministre du Québec s'engage à mieux protéger l'« or bleu » du Québec](#). Page Web consultée le 23 octobre 2023.

Recommandation 8 - Les projets énergétiques et miniers doivent obtenir le consentement des populations locales.

- Chacun des projets énergétiques doit passer par le filtre de l'acceptabilité sociale et obtienne le consentement des populations locales à la suite de consultations publiques;
 - Le gouvernement doit définir ce qu'il entend par acceptabilité sociale et comment les projets doivent démontrer leur acceptabilité sociale.
- Les communautés locales doivent des parties prenantes de la planification et de la prise de décision dans les projets locaux;
- Les impacts environnementaux, économiques et sociaux sur ces communautés doivent être évalués et des mesures d'atténuation appropriées doivent être mises en place.

Recommandation 9 - Assurer la cohérence avec les politiques liées aux usages de l'énergie

La planification énergétique doit être liée de façon cohérente à des politiques permettant :

- De développer la mobilité active, collective et partagée;
- De prévoir des usages plus durables du territoire;
- De concevoir des bâtiments plus écoénergétiques;

Recommandation 10 - Le gouvernement devrait tenir un véritable débat public sur l'avenir énergétique au Québec.

- Le gouvernement devrait lancer rapidement le débat de société qui devrait servir de socle au plan de gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRE) qu'il s'est engagé à élaborer, et déposer un projet de loi sur l'énergie fondamentalement remanié une fois cet exercice complété.

RÉSUMÉ

Plusieurs organisations ont analysé le [projet de loi n° 69 \(PL-69\), Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives](#), qui fait l'objet de consultations particulières devant la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles jusqu'au 19 septembre 2024. Ces organisations s'appuient sur une réflexion collective, préalable au projet de loi, qu'elles ont présenté dans un [Manifeste pour un avenir juste et viable](#) appuyé par plus de 200 signataires.

Compte tenu de la nature des propositions du projet de loi, qui touchent 15 lois et 7 règlements, ainsi que de leurs profonds impacts sur la société et l'environnement, nous sommes d'avis que cette réforme législative, dans sa forme actuelle, serait mal avisée. C'est pourquoi nous demandons de suspendre les procédures menant à son adoption et de retourner à la planche à dessin à la suite d'un réel débat public sur l'avenir énergétique du Québec.

- Le PL-69 ne mène pas à la décarbonation puisqu'il ne contient aucune disposition assurant l'abandon des énergies fossiles
- Le PL-69 favorise un développement industriel énergivore effréné
- Le PL-69 reporte injustement le coût de ce développement industriel sur les tarifs d'électricité
 - Ce qui est une injustice sociale
 - Et une injustice environnementale
- Le PL-69 aide le secteur privé à s'approprier notre patrimoine énergétique en ouvrant de nouvelles portes vers la privatisation d'Hydro-Québec ou d'une grande partie de ses actifs
- Le PL-69 aurait des impacts catastrophiques sur le territoire
- Le PL-69 ignore les mesures pourtant incontournables à prendre pour favoriser la sobriété collective :
 - Nécessaire pour une transition énergétique moins coûteuse.
 - Nécessaire pour respecter les limites des territoires.
 - Nécessaire pour éviter le nucléaire.
- Le PL-69 repose sur des orientations qui n'ont jamais été présentées à la population et n'ont jamais été débattues;

Nous croyons que l'ensemble de ces considérations justifient de lancer rapidement le débat de société qui devrait servir de socle au plan de gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRE) que le gouvernement s'est engagé à élaborer, et de déposer un projet de loi sur l'énergie fondamentalement remanié, une fois cet exercice complété.

INTRODUCTION

En vue du [projet de loi n° 69 \(PL-69\), Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives](#), la Coalition large sur l'énergie a rédigé un [Manifeste pour un avenir juste et viable](#) qui trace les contours des enjeux de la transition du système énergétique et présente 14 revendications :

1. Pour une énergie publique sous contrôle démocratique;
2. Pour un débat sur l'énergie au Québec;
3. Pour une nouvelle politique énergétique au Québec;
4. Pour une planification intégrée des ressources;
5. Pour des mesures qui favorisent la réduction des demandes en énergie;
6. Pour des plans contraignants visant une sortie graduelle et prévisible, mais rapide des énergies fossiles;
7. Contre le principe du pollueur-payé;
8. Contre la privatisation totale ou partielle d'Hydro-Québec;
9. Pour la sauvegarde et le renforcement des pouvoirs de la Régie de l'énergie;
10. Pour une transition juste pour les travailleurs et travailleuses;
11. Contre une augmentation des tarifs résidentiels d'électricité qui accentuerait la précarité et risquerait de ralentir la transition énergétique;
12. Pour la protection du territoire;
13. Pour la reconnaissance des droits des peuples autochtones;
14. Pour le consentement des populations locales;

Plusieurs organisations ont analysé le PL-69 à la lumière de ce Manifeste. Le PL-69 fait l'objet de consultations particulières devant la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles jusqu'au 19 septembre 2024. Compte tenu de la nature des propositions, qui touchent 15 lois et 7 règlements, ainsi que de leurs profonds impacts sur la société et l'environnement, nous sommes d'avis que cette réforme législative, dans sa forme actuelle, serait mal avisée. **C'est pourquoi nous demandons de suspendre les procédures menant à son adoption et de retourner à la planche à dessin à la suite d'un réel débat public sur l'avenir énergétique du Québec.**

D'une part, le PL-69 ne contient aucune disposition assurant l'abandon des énergies fossiles. Il favorise un développement industriel effréné et fait reposer le coût des nouvelles infrastructures énergétiques nécessaires à ce développement sur les tarifs d'électricité, ce

qui constitue une injustice à la fois sociale et environnementale. Il ouvre de nouvelles portes vers la privatisation d'Hydro-Québec ou d'une grande partie de ses actifs.

D'autre part, il risque d'avoir des impacts catastrophiques sur le territoire et il ignore les mesures pourtant incontournables à prendre pour favoriser la sobriété collective, tout cela sans que les orientations qui le sous-tendent aient été présentées à la population et aient été débattues.

Nous croyons que l'ensemble de ces considérations justifient de lancer rapidement le débat de société qui devrait servir de socle au plan PGIRE que le gouvernement s'est engagé à élaborer, et de déposer un projet de loi sur l'énergie fondamentalement remanié, une fois cet exercice complété.

LE PL-69 QUI NE MÈNE PAS À LA DÉCARBONATION

Comme le soulignait le Comité consultatif sur les changements climatiques dans son [communiqué du 3 juillet dernier](#), « le Québec n'est pas sur la voie de la décarbonation ». Or, les émissions liées à la production, au transport et à la consommation d'énergies fossiles sont responsables d'environ [70 % des émissions totales du Québec](#). Un projet de loi qui viserait vraiment la décarbonation inclurait des mesures claires pour assurer une sortie graduelle, prévisible, mais rapide des énergies fossiles. Nous constatons plutôt que le PL-69 ne contient aucune disposition contraignante ou même incitative pour libérer le Québec du pétrole et du gaz².

Car le simple fait d'augmenter l'offre d'énergie renouvelable ne garantit pas une diminution rapide de l'usage des combustibles fossiles. Au contraire, dans le monde, [les énergies renouvelables se substituent encore trop peu aux énergies fossiles : elles s'y ajoutent](#) souvent pour satisfaire une consommation d'énergie toujours croissante. À titre d'exemple, le PL-69 préserve les dispositions de la loi sur la Régie de l'énergie qui prescrivent de garder les tarifs de gaz fossile compétitifs alors que les tarifs d'électricité augmenteront de façon importante. Il ne pave donc d'aucune façon la voie à l'abandon du gaz pour les usages où la conversion à l'électricité est possible, bien que ces usages représentent environ [80 % de la consommation gazière totale du Québec](#). Il préserve même l'obligation pour les distributeurs de gaz de brancher les nouveaux et nouvelles client-es qui le demandent.

Par ailleurs, le PL-69 promet un débat sur l'évolution des différents approvisionnements en énergie... en 2026 (!), au moment où le gouvernement présentera son PGIRE, soit un à deux ans après l'adoption de la loi qui aura chamboulé les règles du jeu! Or le PGIRE doit être présenté beaucoup plus rapidement et il doit être accompagné d'un véritable débat public.

² Blain, J-F, Schepper, B. 12 septembre 2024. [Projet de loi 69 : vers une transition énergétique?](#). IRIS.

À l'heure actuelle, avec le PL-69, rien ne laisse croire que la question des mesures à mettre en place pour réduire la consommation d'énergies fossiles ne sera alors abordée ni pour le gaz ni pour les autres énergies fossiles. Il est essentiel pour que la population s'informe et s'approprie adéquatement les enjeux.

Recommandation 1 - Que préalablement à l'adoption du PL-69, le gouvernement adopte un plan de gestion intégrée des ressources énergétiques issue d'un débat démocratique ainsi que des plans contraignants visant une sortie graduelle et prévisible, mais rapide, des énergies fossiles.

LE PL-69 FAVORISE UN DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL ÉNERGIVORE EFFRÉNÉ

Depuis quelques mois, malgré la [crainte exprimée par Hydro-Québec](#) d'être incapable de tenir ses engagements, **le gouvernement s'emploie à créer artificiellement une demande titanesque d'énergie**, notamment 1) en maintenant des [rabais sur les tarifs industriels](#), qui sont déjà parmi les plus bas de la planète, et 2) en attribuant des blocs d'énergie à de nouveaux projets industriels de grande envergure. Hydro-Québec et le secteur privé s'empressent malgré tout de répondre à cette demande volontairement gonflée.

Une telle attribution de nouveaux blocs d'énergie, faite au cas par cas, en particulier à des nouveaux secteurs d'activités qui sont intensifs en énergie, ne sera pas sans effet sur la capacité du Québec d'approvisionner adéquatement les industries existantes qui elles aussi pourraient dans le futur avoir besoin d'approvisionnements additionnels en vue d'assurer le maintien de bons emplois déjà existants dans des régions qui en ont vitalemment besoin.

Le PL-69 abat un grand nombre de barrières susceptibles de ralentir cette augmentation de la consommation et de la production d'énergie engendrée par le gouvernement. C'est à l'aune du portrait d'ensemble de plusieurs éléments qu'il devient clairement inquiétant : dispensation d'Hydro-Québec pour les nouveaux contrats d'approvisionnements alors que les appels d'offres et la part du privé augmenteraient, pour « aller vite »; concentration des pouvoirs dans les mains du ou de la ministre de l'Énergie, de l'Innovation et de l'Économie, participation du ou de la sous-ministre de ce ministère au conseil d'administration d'Hydro-Québec alors la participation de la présence de la société civile y est réduite...

Le réalisme et l'acceptabilité sociale de cette vision de l'avenir du Québec n'ont jamais été évaluées, tout comme ses conséquences sur l'environnement et sur les milieux de vie n'ont jamais été analysées, et la population n'a jamais eu l'occasion de s'exprimer sur sa réelle désirabilité.

Si les ressources disponibles sont monopolisées pour du développement économique sans cadre clair, on risque de compromettre encore davantage la décarbonation du Québec.

LE PL-69 REPORTE INJUSTEMENT LE COÛT DE CE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL SUR LES TARIFS D'ÉLECTRICITÉ

Le PL-69 vise à faciliter et accélérer le développement de l'offre électrique afin de permettre au Québec de doubler ses capacités d'ici 2050. Or **plus nous produisons d'électricité, plus les tarifs augmenteront**, puisque les nouveaux mégawatts coûteront plus cher à produire et à transporter que les anciens.

Une injustice sociale

L'électricité produite par les centrales actuelles coûte +/-3 ¢/kWh. L'électricité produite par de nouvelles centrales hydroélectriques ou des éoliennes sera obligatoirement plus chère à produire et pourrait coûter 11 ¢/kWh voire même plus, entraînant de nouvelles injustices sociales. Les factures résidentielles d'électricité **pourraient ainsi doubler d'ici 2035**.

Bien que les tarifs d'électricité au Québec soient parmi les plus bas en Amérique du Nord, **les factures sont tout de même importantes**, notamment à cause du climat froid. Au moment même où la hausse du coût de la vie et la crise du logement frappent durement les ménages, nous observons que le gouvernement vise en priorité à avantager les nouveaux projets industriels, et ce, aux frais des clientèles existantes d'Hydro-Québec. Cette évolution ne peut qu'exacerber les problèmes de précarité énergétique qui **touchent déjà 9 à 16 % des foyers québécois**, selon l'indicateur retenu.

Le programme « spécial » enchâssé dans le PL-69 et que le gouvernement pourrait mettre en place, sans obligation de le faire, vise à plafonner la hausse des tarifs résidentiels à 3 % jusqu'en 2026, sans aucune garantie de plafonnement par la suite. Ce n'est qu'un pansement qu'il faudrait ensuite arracher plutôt tôt que tard... Il s'agit là d'un pensez-y-bien puisque, selon un **sondage récent**, une majorité de consommateurs et consommatrices du Québec accepterait de « consommer moins » et « aux bons moments » pour réussir la transition énergétique et faire face à l'explosion de la demande, mais 83 % s'opposeraient à une hausse des tarifs. À juste titre, puisque l'augmentation des tarifs résidentiels, même limitée par ce programme, affecterait davantage les ménages à revenus faibles et moyens. Il faut donc garder en tête qu'à l'heure actuelle, le PL-69 n'amène aucune garantie que les grands consommateurs d'énergie et les grands émetteurs de gaz à effet de serre devront assumer leur juste part de coûts liés à la transition rapide que nous devons opérer au Québec.

S'il est urgent de décarboner l'économie, mener une transition énergétique qui laisserait des gens en plan serait un échec majeur. **Le développement économique ne doit pas se faire au détriment de la santé de la population. Toute action pour encadrer et développer les énergies propres au Québec doit se faire dans un souci d'équité et de justice sociale.**

Recommandation 2 - Le gouvernement doit reconnaître l'énergie comme un service public.

- ⦿ L'énergie doit être reconnue comme un service public dont les actifs sont stratégiques;
- ⦿ Le PL-69 doit garantir que les actifs, la production, le transport et la distribution d'électricité renouvelable au Québec soient entièrement publics, sous contrôle démocratique et soient utilisés dans le but d'atteindre les objectifs climatiques et la résilience du Québec.
 - Les articles 38, 38, 40, 49, 58, 76, 77, 83, 88-89, 95, 111, 115, 116, 129, 138, 140 sont à revoir ou à éliminer (voir [Annexe I - Comment privatiser Hydro-Québec](#)).
 - Toute propriété des actifs de production, transport et production doit exclure le secteur privé.

Recommandation 3 - Le gouvernement doit chercher à éviter des augmentations des tarifs résidentiels d'électricité qui accentueraient la précarité et risqueraient de ralentir la transition énergétique.

- ⦿ Le gouvernement doit présenter un plan de transition énergétique qui ne pénalise pas les ménages à revenus faibles ou modestes, qui sont ceux qui contribuent le moins à la crise climatique. À cet effet, la préservation du bloc patrimonial et de l'interfinancement est cruciale;

Une injustice environnementale

Alors que la crise climatique est causée en majeure partie par la production et la consommation d'énergies fossiles – alors que la nécessaire transition vers des énergies renouvelables bénéficierait à l'ensemble de la société –, il serait profondément injuste de relier de manière démesurée le coût de cette transition sur les consommateurs et consommatrices d'électricité. Cette approche est d'autant plus inéquitable que le PL-69 maintient l'exigence de préserver la compétitivité du gaz.

Les modes de financement de la transition doivent être revus afin de respecter la capacité de payer des ménages et de garantir la compétitivité des tarifs d'énergie renouvelable. Le

Fonds d'électrification – qui [cumule un surplus de 1.7 milliard de dollars](#) et qui est en partie financé par les contributions des émetteurs de gaz à effet de serre (GES) au marché du carbone – pourrait par exemple être mis à profit. Et une réforme en profondeur du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES (SPEDE) le rendant réellement efficace pour s'approcher de la carboneutralité est nécessaire³.

Recommandation 4 - *Les énergies renouvelables et à faible impact environnemental doivent être encouragées par des tarifs compétitifs, tandis que les sources d'énergies polluantes ou non durables doivent être découragées et avoir des coûts plus élevés, proportionnels à leurs externalités négatives.*

- La structure tarifaire des distributeurs de gaz et d'électricité devrait avantager les énergies renouvelables.
- L'article 28 du PL-69, qui vise l'article 49 de la loi sur la Régie de l'énergie devrait être modifié en conséquence.

LE PL-69 AIDE LE SECTEUR PRIVÉ À S'APPROPRIER NOTRE PATRIMOINE ÉNERGÉTIQUE

Malgré les affirmations du [premier ministre François Legault](#), [et du PDG d'Hydro-Québec](#) à l'effet qu'il n'était nullement question de privatiser Hydro-Québec, il est indéniable que le PL-69 et diverses annonces qui ont été faites au cours des dernières années dans le secteur énergétique s'inscrivent dans une logique visant à permettre aux entreprises privées, souvent étrangères, de s'approprier une part toujours grandissante des infrastructures énergétiques. Avec le PL-69, le gouvernement ne mise ni sur le savoir-faire d'Hydro-Québec ni sur sa capacité à emprunter à des taux avantageux ni sur les retombées positives de ses activités pour l'économie du Québec.

Le PL-69 ouvre plutôt la porte à la vente de centrales électriques de moins de 100 MW⁴ et à la construction de nouvelles centrales privées. Il lève également les barrières empêchant la vente d'autres infrastructures importantes à des entreprises privées, comme des lignes de transport ou de distribution d'Hydro-Québec, à la condition que les partenariats incluent Hydro-Québec et les municipalités ou les communautés autochtones⁵. Rien dans le projet de loi n'empêche que la participation des entreprises privées à ces

³ Comité consultatif sur les changements climatiques. 2024. [Inscrire le SPEDE dans une réelle démarche de décarbonation de la société québécoise - septième avis](#).

⁴ Gouvernement du Québec. 2024. [Projet loi n° 69 \(PL-69\), Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législative](#). Article 116.

⁵ Gouvernement du Québec. 2024. [Projet loi n° 69 \(PL-69\), Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législative](#). Article 115 et 116.

partenariats soit majoritaire et croissante. Avec ce type de montage financier, la vente des actifs est maintenant possible. Même les gros projets éoliens pour lesquels Hydro-Québec a annoncé vouloir agir comme maître d'œuvre n'échappent pas à cette logique, et ceux-ci pourraient donc être contrôlés par le secteur privé qui pourrait en devenir « [actionnaire](#) ».

Les articles 38 et 140 du PL-69 mènent quant à eux à un relâchement des règles touchant les contrats de gré à gré entre entreprises (*corporate power purchase agreement*), qui peuvent ainsi se dérober au monopole public de distribution d'Hydro-Québec en élargissant à toutes les formes d'énergies renouvelables la possibilité de contrats de vente d'électricité entre entreprises adjacentes⁶, en exigeant en plus d'Hydro-Québec qu'elle adopte un code de conduite garantissant l'accès des entreprises au réseau⁷.

Par ailleurs, alors que la disponibilité de la main-d'œuvre est le [plus grand défi](#) de la réalisation du Plan 2035 d'Hydro-Québec, si celui-ci est maintenu tel quel, il nécessiterait en moyenne 35 000 travailleurs et travailleuses par an pendant toute la durée du plan. En ouvrant davantage la porte au privé, le PL-69 risque donc aussi d'entraîner la cannibalisation de ces précieuses ressources humaines et d'accroître la pression sur les coûts de la main-d'œuvre et des matériaux.

Pour plus de détails sur la mécanique de privatisation d'Hydro-Québec, consulter l'[Annexe I - Comment privatiser Hydro-Québec ?](#)

Recommandation 5 - Refuser la privatisation totale ou partielle d'Hydro-Québec :

- Hydro-Québec et ses actifs doivent rester sous contrôle public et démocratique;
 - Voir la Recommandation 2, et en particulier pour les articles **111, 115, 116**, qui permettraient à Hydro-Québec de vendre ses actifs de production, de transport et de distribution. (voir [Annexe I - Comment privatiser Hydro-Québec](#)).
- L'obligation d'Hydro-Québec de distribuer l'électricité à toute personne qui le demande doit être maintenue pour le secteur résidentiel;
- La production d'électricité doit en priorité servir à l'électrification des transports et des industries ainsi que des bâtiments existants plutôt que les nouveaux projets industriels;
- Les modifications réglementaires permettant à Hydro-Québec d'acheter les surplus d'électricité des autoproducteurs doivent être mises en place et les règles qui empêchent les grands consommateurs d'acheter leur électricité

⁶ Gouvernement du Québec. 2024. [Projet loi n° 69 \(PL-69\), Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législative](#). Article 38.

⁷ Gouvernement du Québec. 2024. [Projet loi n° 69 \(PL-69\), Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législative](#). Article 140.

directement d'un producteur d'électricité renouvelable sans transport ou avec transport privé doivent être maintenues.

- Abandonner l'article 38 du PL-69 modifie l'article 60 de la loi sur la Régie de l'énergie pour permettre la vente d'un producteur privé à un consommateur adjacent.

LE PL-69 AURAIT DES IMPACTS IMPORTANTS SUR LE TERRITOIRE

Les développements industriels, énergétiques et miniers favorisés par le PL-69 méritent aussi d'être étudiés et débattus sous l'angle de l'impact sur le territoire. Certes, certains projets feraient l'objet d'une enquête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Néanmoins, ces démarches à la pièce ne procureraient pas la vision globale dont nous avons besoin pour évaluer les pressions des nouvelles infrastructures sur [les milieux naturels](#) et [les terres agricoles](#). En développant le territoire comme une ressource inépuisable, nous mettons en péril l'environnement, mais aussi la santé humaine qui y est étroitement liée. Or, les problèmes de santé contribuent à l'accroissement des coûts financiers pour notre système de santé et des services sociaux, qui sont largement à la peine : intégrer de plus en plus les impacts sur la santé dans les études d'impacts est une nécessité, aux plans environnemental, social et économique, et cela va de pair avec une vue d'ensemble des projets qui se présentent.

Recommandation 6 - La planification énergétique soit élaborée de façon cohérente et dans le respect des objectifs de protection du territoire.

- ⦿ La planification énergétique, incluant le PL-69, le PGIRE et une politique énergétique, doit être élaborée de façon cohérente et dans le respect des objectifs de protection du territoire et du futur Plan Nature 2030, permettant ainsi de réaffirmer une volonté ferme de protection de notre patrimoine naturel collectif, conformément aux engagements pris par le gouvernement à l'occasion de la COP15 sur la biodiversité⁸.

⁸ Gouvernement du Québec. 15 décembre 2022. [La 15e Conférence des Parties \(COP15\) - Le premier ministre du Québec s'engage à mieux protéger l'« or bleu » du Québec](#). Page Web consultée le 23 octobre 2023.

Recommandation 7 - Pour la reconnaissance des droits des peuples autochtones :

- ⦿ Le respect du principe de consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones doit être mis en œuvre dans les lois et doit être rendu obligatoire notamment dans les projets énergétiques et miniers et ceux associés à la filière de la batterie;
- ⦿ Toute modification de la Loi sur la Régie de l'énergie et de la Loi sur Hydro-Québec doit inclure une clause obligeant les nouveaux développements énergétiques à respecter les droits constitutionnels, internationaux et inhérents des onze nations autochtones.

Recommandation 8 - Les projets énergétiques et miniers doivent obtenir le consentement des populations locales.

- ⦿ Chacun des projets énergétiques doit passer par le filtre de l'acceptabilité sociale et obtienne le consentement des populations locales à la suite de consultations publiques;
 - Le gouvernement doit définir ce qu'il entend par acceptabilité sociale et comment les projets doivent démontrer leur acceptabilité sociale.
- ⦿ Les communautés locales doivent des parties prenantes de la planification et de la prise de décision dans les projets locaux;
- ⦿ Les impacts environnementaux, économiques et sociaux sur ces communautés doivent être évalués et des mesures d'atténuation appropriées doivent être mises en place.

LE PL-69 IGNORE LA SOBRIÉTÉ, POURTANT NÉCESSAIRE

La sobriété est à la fois la clé d'une décarbonation aussi économique, rapide et harmonieuse que possible et la solution de rechange aux ambitions industrielles et énergétiques irréalistes du gouvernement.

La sobriété implique des mesures favorisant la mobilité active, collective et partagée, des usages soutenables du territoire, des bâtiments plus écoénergétiques ainsi qu'un système alimentaire plus local, sain et écologique, et favorisant le partage. Elle favorise par le fait même la santé humaine et contribue à diminuer les coûts pour notre système de santé et de services sociaux, rappelons-le.

Alors qu'elles sont intrinsèquement liées à la transformation du système énergétique, ces questions sur les usages de l'énergie sont également laissées de côté dans la démarche entourant le PL-69.

Nécessaire pour une transition énergétique moins coûteuse

Chaque mégawatt épargné en sobriété coûte beaucoup moins cher qu'un nouveau mégawatt à produire. Le tout premier chapitre d'une loi sur l'énergie devrait concerner la sobriété énergétique, qui inclut sans se limiter à l'efficacité énergétique et l'économie d'énergie, de manière à répondre aux mêmes besoins en dépensant beaucoup moins d'énergie.

Nécessaire pour respecter les limites des territoires

La sobriété collective permet de sortir de la logique en spirale menant à une production énergétique qui exigerait le sacrifice des milieux naturels, des milieux de vie, de la santé des gens et des communautés.

Nécessaire pour éviter le nucléaire

Nécessaire pour éviter le nucléaire. Depuis un an maintenant, la population a été introduite au fait que « [des discussions](#) » auraient lieu sur le nucléaire, auquel le Québec a pourtant clairement fermé la porte avec [l'arrêt de la centrale Gentilly-2](#) en 2012. En omettant d'agir sérieusement sur la demande d'énergie et en distribuant prioritairement les mégawatts à de nouveaux projets industriels énergivores, on peut à craindre que le gouvernement soit en train d'engager le Québec sur une voie où il deviendra « nécessaire » d'avoir recours au nucléaire pour assurer sa décarbonation.

Préconisée par un grand nombre d'experts

Préconisée par un grand nombre d'expert·es. Une stratégie priorisant la sobriété énergétique est préconisée par un grand nombre d'expert·es qui y voient non seulement la seule réponse réaliste à la crise climatique et environnementale sur les plans écologique, économique et social, mais aussi une condition sine qua non à l'atteinte de la carboneutralité en temps opportun. Les conclusions de ces spécialistes sont sans équivoque :

- Dans [son sixième avis](#), le Comité consultatif sur les changements climatiques du gouvernement du Québec estime que les efforts du Québec sont largement insuffisants en matière de réduction d'émissions de GES et il cible la sobriété comme solution à prioriser : « le gouvernement doit se doter d'une approche plus globale pour transformer en profondeur la société québécoise de manière équitable, en

priorisant la sobriété énergétique, la sortie des énergies fossiles et la mobilisation de tous les acteurs et actrices de la transition »;

- Dans [son dernier rapport](#), le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) répertorie plusieurs trajectoires et indique que seule la trajectoire « faible demande » offre un espoir raisonnable de contenir le réchauffement planétaire à moins de 1,5 °C sans miser sur des technologies de capture et de stockage du carbone, dont la viabilité reste à prouver. Dans ce scénario, en utilisant les infrastructures autrement et en transformant les manières de fournir les services, il serait possible de se libérer des énergies fossiles, tout en assurant des conditions de vie décentes à toutes et tous, en réduisant la demande d'énergie de 45 % en 2050 par rapport à 2020, et ce, malgré la croissance démographique.

Dans le monde, d'autres gouvernements reconnaissent la place prépondérante que doit occuper la sobriété dans une stratégie climatique et énergétique :

- En France, le ministère de la Transition écologique est [catégorique](#) : « Atteindre la neutralité carbone en 2050 n'est possible que par une grande modération des besoins énergétiques [...] en baissant de 40 % [...] la consommation globale d'énergie d'ici 2050, [ce qui suppose] des efforts continus d'efficacité et de sobriété énergétiques dans tous les champs (industrie, transports, bâtiments) et une politique active d'économies d'énergie »;
- En Allemagne, [une étude](#) commandée par DENA, l'agence allemande de l'énergie, indique que la carboneutralité passerait par une baisse de la consommation finale globale d'énergie d'environ 41 % d'ici 2045 par rapport à 2018.

Recommandation 9 - Assurer la cohérence avec les politiques liées aux usages de l'énergie

La planification énergétique doit être liée de façon cohérente à des politiques permettant :

- De développer la mobilité active, collective et partagée;
- De prévoir des usages plus durables du territoire;
- De concevoir des bâtiments plus écoénergétiques;

LE PL-69 REPOSE SUR DES ORIENTATIONS QUI N'ONT JAMAIS ÉTÉ DÉBATTUES

Il est impossible d'analyser le PL-69 sans tenir compte des orientations plus générales qui ont guidé son élaboration – des orientations que le gouvernement a proclamées sans les soumettre au débat public et qui ont pourtant guidé ses décisions en matière d'énergie. Par exemple, le choix de la nationalisation de l'électricité fait lors des élections référendaires de 1962 est renversé sans que la population ne puisse prendre la mesure de ce bouleversement et qu'elle puisse donc revendiquer la possibilité de s'exprimer.

De plus, les pouvoirs sont hautement centralisés au ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie aux dépens, notamment, du ministère des Ressources naturelles et des Forêts ou du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs.

Pour nos organisations, les actions et décisions du gouvernement indiquent que sa priorité est le développement d'industries énergivores – étrangères et lourdement subventionnées –, combiné au développement de la filière batterie, à l'extractivisme, et à la libéralisation au détriment des institutions publiques. Ces actions et décisions sont en porte-à-faux avec la nécessité de réduire substantiellement la demande énergétique, notamment en transport, et d'accélérer la sortie des énergies fossiles, dont le gaz dit naturel.

La levée de boucliers provoquée par le refus du gouvernement de mandater le BAPE pour qu'il mène une évaluation environnementale indépendante et des audiences publiques sur le projet Northvolt, le vent de résistance qui souffle sur TES Canada et l'alliance des maires de cinq municipalités des Laurentides qui ont décidé de tenir des consultations publiques sur le projet minier de Lomiko Metals ne sont que trois exemples du mur social sur lequel risque de se buter ce modèle brutal pour imposer des projets ou des politiques.

UN DÉBAT DE SOCIÉTÉ, PLUS PERTINENT QUE JAMAIS

Une solution élégante pour protéger le climat social et prévenir l'échec des politiques environnementales et énergétiques du Québec serait de revenir à la case départ en retirant le PL-69 et en donnant à la population 1) une possibilité réelle de se saisir des enjeux, 2) de comprendre les arbitrages inhérents à la transition socio-écologique et 3) de se prononcer face à ces enjeux de manière éclairée, dans le cadre d'un exercice de consultation publique favorisant la démocratie participative. Il serait ensuite temps de procéder aux études requises dans le cadre d'une évaluation environnementale stratégique du PGIRE qui sera éventuellement proposé,

Un véritable débat de société sur l'avenir énergétique du Québec – tel que promis par le premier ministre François Legault [dans son discours d'ouverture](#) du 30 novembre 2022 et réclamé de toutes parts – permettrait de déposer un texte de loi solide menant efficacement à la décarbonation du Québec, tout en protégeant la nature et la santé humaine, en renforçant l'équité sociale et en favorisant la mobilisation de l'ensemble de la société face aux défis de la transition.

Malheureusement, ce débat, [demandé depuis plus près de deux ans](#), n'a pas encore eu lieu et les consultations qui ont mené à l'actuel projet de loi ont été beaucoup trop restreintes, notamment en termes de contenu et de diversité de participation, pour couvrir les enjeux fondamentaux que soulève une refonte du cadre de gouvernance de l'énergie au Québec. Les consultations particulières en cours, où le monde des affaires et le patronat sont surreprésentés, ne permettront pas, nous en sommes convaincu·es, de parvenir à des amendements qui pourraient faire du PL-69 un projet de loi satisfaisant et véritablement porteur d'adhésion et de cohésion collective. C'est pourquoi nous demandons au gouvernement 1) de lancer rapidement le débat de société qui devrait servir de socle au PGIRE qu'il s'est engagé à élaborer, et 2) de déposer un projet de loi sur l'énergie fondamentalement remanié, une fois cet exercice complété.

Recommandation 10 - Le gouvernement devrait tenir un véritable débat public sur l'avenir énergétique au Québec.

Le gouvernement devrait lancer rapidement le débat de société qui devrait servir de socle au plan de gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRE) qu'il s'est engagé à élaborer, et déposer un projet de loi sur l'énergie fondamentalement remanié une fois cet exercice complété.

Voir également le [Manifeste pour un avenir énergétique juste et viable](#).

VOUS AVEZ DES QUESTIONS ?

Contactez-nous !

Mélanie Busby

(514) 233-8941

Responsable de la Coalition large sur l'énergie

Front commun pour la transition énergétique

melanie.busby@poulatransitionenergetique.org

ANNEXE 1

COMMENT PRIVATISER LE SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ ?

La nationalisation du système électrique a eu lieu au Québec, comme dans de nombreux autres pays, dans un contexte historique où l'électrification était un processus amorcé de façon plus ou moins ordonnée par une multitude d'entreprises privées à partir de la fin du XIX^e siècle. Depuis cette nationalisation d'Hydro-Québec en 1962, l'électricité est en grande partie produite, transportée et distribuée par la société d'État. On dit que cette société est « **verticalement intégrée** ». L'intégration verticale est « un **mode de propriété et de contrôle regroupant sous une seule autorité les divers stades de production et distribution concernant un type de biens ou services donnés aux différentes étapes de l'ensemble de la chaîne de valeur**⁹ ». L'intégration verticale permettait notamment d'avoir une mainmise sur le processus de production, la fixation des prix et d'augmenter l'efficacité et la fiabilité du réseau.

Par la suite, comme d'importants investissements sont nécessaires pour mettre en place les infrastructures, le secteur électrique a longtemps été considéré comme un monopole public naturel au sein duquel la compétition était absente, et où les marchés jouaient un rôle limité.

Depuis les années 90, poussé par la croyance que les marchés permettent d'allouer les ressources de façon plus efficace, le secteur de l'énergie est lentement, mais sûrement, profondément restructuré au niveau mondial par un **dégrouperage vertical**, une **fragmentation horizontale**, une **privatisation des infrastructures et des institutions** et l'**introduction de marchés de l'énergie** (tableau 1).

Tableau 1. Comment libéraliser le secteur de l'énergie¹⁰

	Avant	Après la libéralisation
Institutions	Intégrées verticalement	Dégrouperage vertical (unbundling) Séparation en institutions spécialisées dans une fonction dans le réseau (production, transport, distribution, etc.).
Compétition	Monopole naturel, absence de	Fragmentation horizontale

⁹ Wikipédia. [Intégration verticale](#). Page Web consultée le 30 juillet 2024.

¹⁰ Librement traduit de Christophers, B. 2024. *The Price Is Wrong : Why Capitalism Won't Save the Planet*. Verso books.

	compétition.	Introduction d'entreprises privées et de compétition pour la production et la vente d'électricité.
Propriété	Services publics	Privatisation des institutions publiques Propriété privée
Marchés	Rôle limité Tarifs régulés, fixés par le gouvernement ou des régulateurs, basés sur les coûts de service.	Vente sur les marchés Les marchés établissent les règles du jeu, grande volatilité et incertitude.

Les avantages allégués de la libéralisation du marché de l'électricité sont entre autres que la compétition offre des choix aux consommateurs et pousse ainsi les prix à la baisse. Ce qui sera discuté plus bas.

Le Projet de loi 69 témoigne assurément de la poursuite d'une restructuration en ce sens. Mais les changements proposés sont-ils souhaitables?

Le dégroupage vertical ou « unbundling »

Qu'est-ce que le dégroupage vertical ?

Selon le chapitre sur les réformes du secteur de l'électricité du manuel « Fundamentals of energy regulation », **le dégroupage est « l'un des fondements de la réforme du secteur de l'électricité**. Il s'agit de la séparation des secteurs industriels verticalement intégrés de manière à **faciliter l'accès concurrentiel et « non discriminatoire » des participants** aux moyens d'exploitation et aux voies d'accès au marché pour les produits ou les services (figure 1). Il est clair, par exemple, que si un producteur souhaite accéder au marché de la consommation sans qu'il y ait eu dégroupage, un participant verticalement intégré [comme Hydro-Québec], pourrait facilement lui refuser l'accès à la fourniture d'électricité¹¹ » ou à ses infrastructures. La libéralisation du secteur de l'électricité requiert donc la séparation de la production, du transport et de la distribution de l'électricité.

Ce dégroupage est une étape préalable à l'ouverture du marché à la concurrence engendrée par de nouveaux acteurs et à la privatisation.

¹¹ Librement traduit de Poullikkas, A. 1996. [Fundamentals of Energy Regulation](#). Chapter 4. electricity sector reforming. Easy Conferences Ltd.

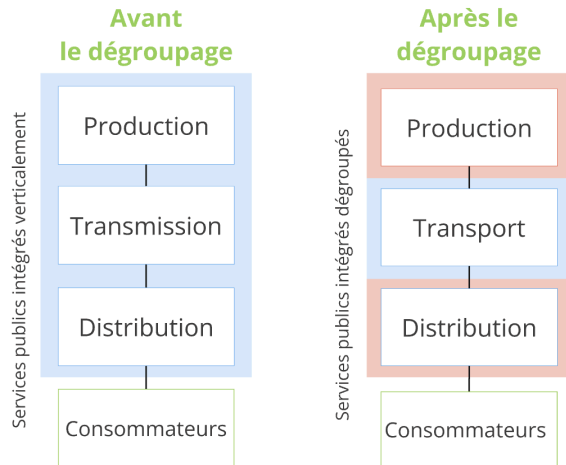


Figure 1. Le dégroupage vertical sépare les entités intégrées verticalement¹².

La fragmentation horizontale et l'introduction de concurrence

Qu'est-ce que la fragmentation horizontale ?

La fragmentation horizontale consiste à effriter la propriété des infrastructures électriques en multipliant le nombre d'entreprises produisant ou vendant au détail de l'électricité et en leur facilitant l'accès au réseau (figure 2) par rapport à la situation antérieure (figure 1). La déréglementation commence habituellement par une ouverture progressive du secteur de l'approvisionnement à la concurrence.

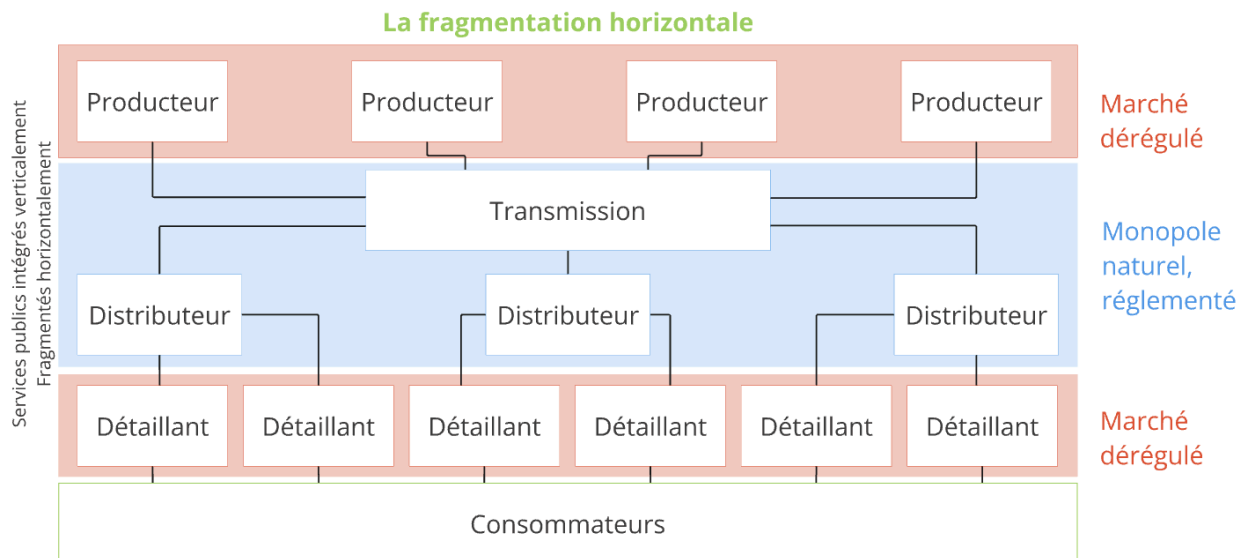


Figure 2. Schéma illustrant un système électrique après sa fragmentation horizontale et l'introduction de compétition¹³.

¹² Adapté de The Power of many. [What does Liberalization and Unbundling of Energy Markets mean?](#) Page Web consultée le 31 juillet 2024.

¹³ Adapté de The Power of many. [What does Liberalization and Unbundling of Energy Markets mean?](#) Page Web consultée le 31 juillet 2024.

Il ne reste plus qu'à privatiser graduellement !

« Lorsque le monopole d'État a été dégroupé verticalement et fragmenté horizontalement, les éléments qui le composent peuvent être privatisés, un à la fois ou tous ensemble¹⁴. »

La privatisation est le passage de la propriété publique à la propriété privée. Il est important de comprendre que la privatisation d'un système énergétique s'effectue en plusieurs étapes. C'est un processus controversé auquel la population s'oppose souvent, et le succès de l'opération repose sur une avancée stratégique, par petit pas, qui déjoue la vigilance.

Par exemple, aux États-Unis, la loi Public Utility Regulatory Policies Act (PURPA) adoptée en 1978 allait se révéler l'élément déclencheur de la privatisation, notamment en dérégulant les activités des producteurs d'électricité de moins de 80 MW et en obligeant les services publics à acheter toute leur production à un prix garanti, menant à une augmentation rapide de la production privée. En 1992, une loi permettant aux producteurs privés de s'adresser à la FERC pour obtenir un ordre imposant aux réseaux électriques l'obligation de fournir des services de transport, même lorsque l'installation de nouvelle capacité était nécessaire. En 1996, de nouvelles modifications renforçaient l'accès aux réseaux de transport et de distributions pour les producteurs privés¹⁵.

En Europe, la privatisation a également eu lieu en plusieurs vagues de directives. En 1996-1998, un premier dispositif « Énergie » a été adopté et demandait le dégroupage vertical comptable. En 2003, un deuxième dispositif « Énergie » allait un peu plus loin en requérant le dégroupage légal et en permettant aux entreprises et aux particuliers de choisir leurs fournisseurs d'énergie parmi un plus grand nombre de concurrents. En 2009, le troisième dispositif « Énergie » dégroupait la production du transport et de la distribution^{16,17}.

Vente de l'électricité sur les marchés

La libéralisation du secteur de l'électricité se complète avec la vente de l'électricité sur des marchés où le prix est fixé par l'offre et la demande. Deux marchés peuvent être mis en place : un marché de gros (où les producteurs vendent l'électricité aux fournisseurs) et un marché de détail (où les fournisseurs vendent la production aux consommateurs). La vente sur les marchés s'introduit surtout dans les marchés de gros, là où la privatisation de la production est la plus lucrative pour les acteurs privés¹⁸.

¹⁴ Librement traduit de Poulikkas, A. 1996. [Fundamentals of Energy Regulation](#). Chapter 4. electricity sector reforming. Easy Conferences Ltd.

¹⁵ Garcia, C. 2009. [Comment la privatisation d'Hydro-Québec permettrait-elle d'enrichir les citoyens québécois?](#) Institut économique de Montréal.

¹⁶ The Power of Many. [What does Liberalization and Unbundling of Energy Markets mean?](#) Page Web consultée le 1er septembre 2024.

¹⁷ Parlement Européen. [Marché intérieur de l'énergie](#). Fiches thématiques sur l'Union européenne. Page Web consultée le 13 septembre 2024.

¹⁸ Christophers, B. 2024. *The Price Is Wrong : Why Capitalism Won't Save the Planet*. Verso books.

Biens que l'intégration des marchés avoisinants puisse favoriser la complémentarité des réseaux, plusieurs problèmes sont soulevés par la vente de l'électricité sur les marchés, notamment la volatilité des prix qui peuvent même [devenir négatifs](#) lorsque la production excède la demande (par exemple par une journée d'été ensoleillée et venteuse). Cette volatilité est liée à des risques accrus pour les projets d'énergie renouvelable qui les rendent plus difficiles à financer. En général, c'est l'État ou les services publics d'électricité qui mettront en place des programmes pour stabiliser les revenus de producteurs privés¹⁹.

COMMENT LE PL-69 PERMET-IL LA PRIVATISATION D'HYDRO-QUÉBEC?

On ne peut pas affirmer que le PL-69 privatise Hydro-Québec, mais on peut définitivement conclure qu'il permet cette privatisation graduelle d'une grande part de ses infrastructures. Tout ce qu'il faut est en train de se mettre en place!

Le dégroupage vertical d'Hydro-Québec

Le dégroupage d'Hydro-Québec dans le passé

À la fin des années 1990, Hydro-Québec avait été scindée en trois entreprises distinctes lors de la déréglementation du marché américain²⁰. Mais sous la direction de Sophie Brochu, Hydro-Québec annonçait en 2021 le projet « Une Hydro » pour se débarrasser de ses divisions²¹.

À ce jour, l'entreprise est à nouveau intégrée verticalement pour le transport et la distribution qui sont toutefois distincts dans les lois. Mais la production reste en dehors du champ d'action de la Régie de l'énergie, elle est donc dégroupée et déréglementée. Pas étonnant quand on sait que la division production d'Hydro-Québec est celle qui réalise les plus gros bénéfices avec 68 % des bénéfices d'Hydro-Québec et un rendement de 21 %²².

Comment le PL-69 contribue-t-il au dégroupage vertical ?

- Le PL-69 refait un pas en arrière vers le dégroupage vertical en demandant à la Régie de séparer les tarifs de transport et de distribution²³
- Si Hydro-Québec est maintenant plus intégrée verticalement, la Régie de l'énergie considère toujours deux entités distinctes pour le transport et la distribution et cette

¹⁹ Christophers, B. 2024. *The Price Is Wrong : Why Capitalism Won't Save the Planet*. Verso books.

²⁰ Baril, H. 24 février 2021. [Hydro-Québec se débarrasse de ses divisions](#). La Presse.

²¹ Baril, H. 24 février 2021. [Hydro-Québec se débarrasse de ses divisions](#). La Presse.

²² Institut de recherche et d'information socio-économiques (IRIS). Décembre 2009 Note socio-économique [Devrait-on augmenter les tarifs d'électricité?](#)

²³ Projet de loi 69, [Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives](#). Articles 28, 130.

distinction est renforcée. Il ajuste le vocabulaire pour faire une distinction claire entre les deux :

- Le mot **fourniture** (qui inclut transport et distribution) est remplacé par les termes plus spécifiques de **transport** et de **distribution**;
- Les **transporteurs** fournissent de l'énergie à des **clients** (ceux qui achètent l'énergie, mais ne la consomment pas) tandis que les **distributeurs** fournissent de l'électricité à des consommateurs, les utilisateurs finaux²⁴.
- Le PL-69 prescrit à la Régie de l'énergie de **fixer des tarifs distincts pour le transport et la distribution** à partir de 2026²⁵.

Un certain degré de dégroupage est donc imposé par le PL-69.

Quelles seraient les conséquences du dégroupage vertical d'Hydro-Québec?

Le dégroupage vertical n'est pas nécessairement préjudiciable en soi, mais il est une des conditions préalables à la libéralisation du marché de l'électricité.

La fragmentation horizontale d'Hydro-Québec

La fragmentation horizontale d'Hydro-Québec dans le passé

La production d'électricité au Québec n'est pas entièrement publique. En 1962, la deuxième vague nationalisation d'Hydro-Québec a permis d'augmenter la production du monopole public par l'acquisition de gré à gré de près d'une douzaine d'entreprises d'électricité. Mais la production des grandes industries implantées sur le territoire a été laissée de côté et leur production privée subsiste encore de nos jours. Le monopole d'Hydro-Québec n'a donc jamais été totalement consolidé.

Depuis la nationalisation, Hydro-Québec a été maître d'œuvre et est toujours propriétaire des grands barrages. Mais **la totalité de la production éolienne**, développée depuis les années 2000, est privée et a définitivement fragmenté la production publique. De plus, le nombre de centrales privées a également augmenté, notamment pendant un **programme de minicentrales présenté en 2009** par le gouvernement libéral et aboli en 2013 par le Parti québécois. Des **centrales de cogénération ou à la biomasse récentes** ont également été développées par des producteurs privés. À ce jour, Hydro-Québec est propriétaire d'environ 80 % de la capacité de production d'électricité et côtoie une centaine d'autres producteurs.

La production privée représente des manques à gagner pour Hydro-Québec et l'État québécois. L'Institut de recherche sur l'économie contemporaine (IREC) a produit un rapport démontrant que « les consommateurs ont **payé plus de 6,09 G\$** pour la priorité accordée

²⁴ Projet de loi 69, [Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives](#). Notamment les articles 9, 21, 28, 34, 37, 40, 50, 60, 68.

²⁵ Projet de loi 69, [Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives](#). Article 130.

au développement de la filière éolienne par des investisseurs privés », comparativement à une production qui aurait été publique.

Comment le PL-69 contribue-t-il à la fragmentation horizontale d'Hydro-Québec ?

Fragmentation de la production : permettre à Hydro-Québec de s'approvisionner auprès de producteurs privés d'hydroélectricité de toutes tailles

L'Article 95 du PL-69, propose d'abroger le [Règlement sur la capacité maximale de production visée dans un programme d'achat d'électricité pour des petites centrales hydroélectriques \(chapitre R-6.01, r. 0.1\)](#), ce qui éliminerait la limite de taille de 50 MW pour les producteurs privés auprès desquels Hydro-Québec pourrait s'approvisionner. **Hydro-Québec pourrait donc acheter la production de nouvelles centrales hydroélectriques privées aussi grosses que souhaité, ce qui était auparavant impossible.** De plus, des ententes de gré à gré concernant ces approvisionnements privés pourront être conclues sans appel d'offres. L'article 83 fait également passer de 50 MW à 100 MW le seuil au-delà duquel le gouvernement doit approuver par loi la location de force hydraulique nécessaire à l'exploitation d'une centrale hydroélectrique.

Fragmentation de la production : augmentation de la taille des centrales dans lesquelles les municipalités peuvent investir

Les articles 76 et 77 du PL-69 apportent des modifications à la loi sur les compétences municipales fait passer la contribution maximale de la participation d'une municipalité ou d'une MRC fait à une entreprise d'énergie renouvelable avec des acteurs privés de 50 MW à 100 MW. Dans le cas d'une centrale hydroélectrique, l'entreprise doit être sous le contrôle de la municipalité, de la MRC ou d'une communauté autochtone, mais **élargit du même coup les possibilités de participation du secteur privé et l'effritement du monopole d'Hydro-Québec.**

La fragmentation du monopole de distribution : étendre la possibilité de conclure des ententes de gré à gré (corporate PPA)

Avant le PL-69, l'article 60 de la Régie de l'énergie stipulait qu'un droit exclusif de distribuer de l'électricité « n'empêche pas quiconque de produire et de **distribuer sur son réseau l'électricité** qu'il consomme ou de distribuer l'électricité produite **à partir de biomasse forestière** à un consommateur sur un emplacement adjacent au site de production » (figure 3 B). L'article 38 du PL-69 étend cette possibilité de vendre de l'électricité de gré à gré (*corporate power purchase agreement* ou *corporate PPA*) à un consommateur adjacent pour tout producteur d'énergie renouvelable : « Ce droit n'empêche pas 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 ». La notion d'adjacence n'est toutefois pas définie.

Ce même article confirme également la possibilité d'autoproduire l'électricité : « Ce droit n'empêche pas quiconque de consommer l'électricité qu'il produit », mais la notion de réseau privé disparaît, comme ailleurs dans la loi²⁶ (figure 3 A).

Le PL-69 n'ouvre pas explicitement aux ententes de gré à gré ailleurs sur le réseau (figure figure 3 D, E, F), **ce qui était craint** conformément à une fuite survenue en janvier. Le projet de loi ouvre donc de manière moins frontale l'ouverture aux ententes de gré à gré, mais participe néanmoins à un élargissement graduel des possibilités pour conclure de telles ententes.

CONTRATS D'APPROVISIONNEMENT - (ou CORPORATE POWER PURCHASE AGREEMENTS, PPA)

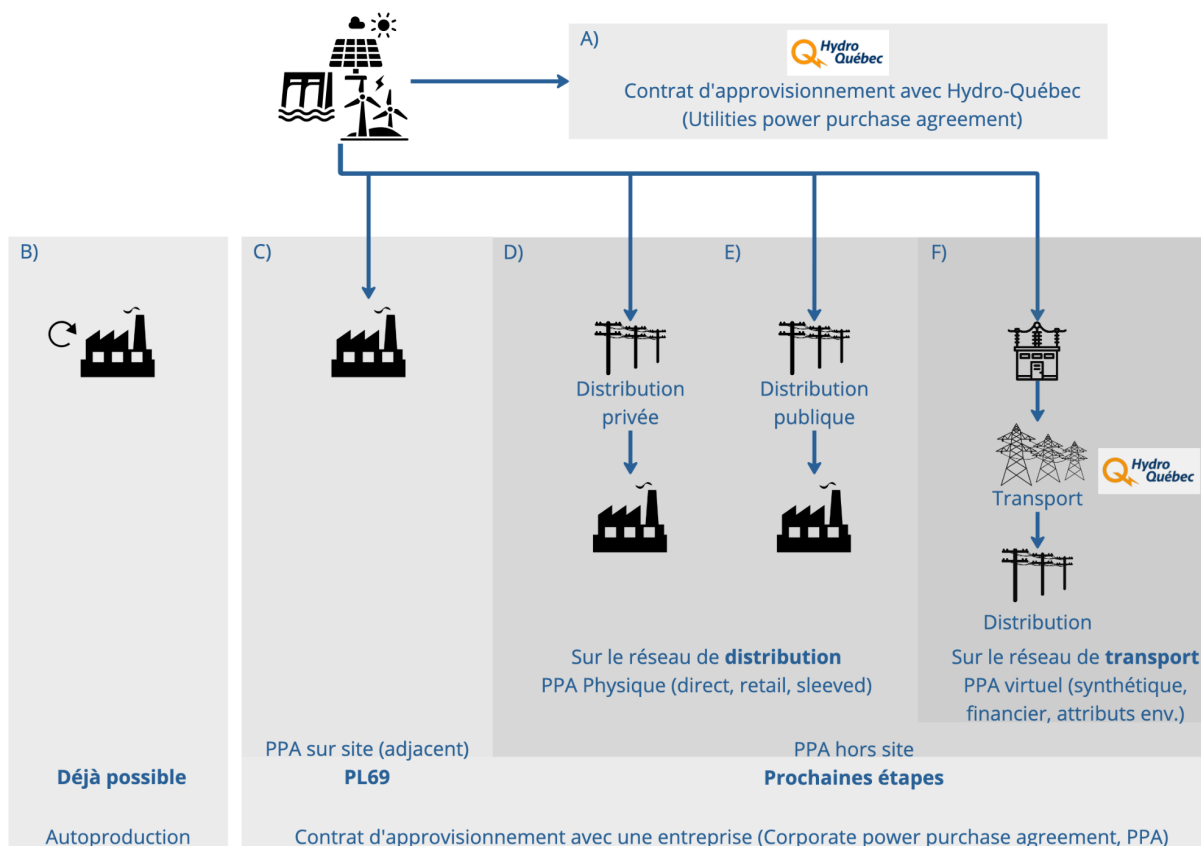


Figure 3. Les ententes de gré à gré ou power purchase agreement. La loi sur la Régie de l'énergie (LRÉ) permet de produire de l'énergie et de la consommer (A). Avec le PL-69, la formulation change, mais ce droit est conservé. La LRÉ actuelle permet également à un producteur « de

²⁶ Projet de loi 69, [Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives](#). Article 38.

produire et de **distribuer sur son réseau l'électricité** qu'il consomme ou de distribuer l'électricité produite **à partir de biomasse forestière** à un consommateur sur un emplacement adjacent au site de production ». Le PL-69 étend ce droit de distribuer à un consommateur sur un emplacement adjacent à tous les producteurs d'énergie renouvelable (B).

Cette ouverture fragmente encore davantage le monopole de distribution et de prochaines modifications législatives pourraient permettre de nouvelles formes d'ententes de gré à gré. Un ouvrage de régulation du système énergétique mentionne que la plupart du temps, « la déréglementation commence par une ouverture progressive du secteur de l'approvisionnement à la concurrence, en commençant par les plus gros consommateurs, avec une ouverture graduelle du marché à des consommateurs de plus en plus petits, et finalement aux consommateurs résidentiels²⁷ ».

La privatisation graduelle d'Hydro-Québec

Certains rappellent que la production privée existe déjà au Québec et concluent que la nouvelle production privée ne menace pas le modèle d'Hydro-Québec. Or, plus de 80 % de la production est toujours publique et le PL-69 permet d'effriter encore davantage la production publique.

Privatisation de la production : l'ouverture à la vente de barrages hydroélectriques existants

L'article 116 du PL-69 ouvre la possibilité pour Hydro-Québec, de vendre des centrales hydroélectriques de moins de 100 MW, avec autorisation du gouvernement. Cela représente environ 18 barrages et un total de 773 MW (tableau 2).

Tableau 2. Centrales de moins de 100 MW qui pourraient être vendues si l'article 116 du PL-69 est adopté.

Taille de barrages	Barrages d'Hydro-Québec	Totale puissance installée
< 25 MW	7	94 MW
25-50 MW	1	29 MW
50-100 MW	10	650 MW
Total	18	773 MW

²⁷ Librement traduit de Poullikkas, A. 1996. [Fundamentals of Energy Regulation](#). Chapter 4. electricity sector reforming. Easy Conferences Ltd.

Le privé est certes déjà présent dans la production d'électricité au Québec, notamment pour des entreprises qui ont échappé à la nationalisation d'Hydro-Québec et à cause du programme sur les minicentrales mises en place en 2009 par le gouvernement libéral et aboli en 2013 par le Parti québécois. **Mais le PL-69 ouvre la porte encore plus grand pour que le secteur privé s'accapare ces centrales hydroélectriques d'Hydro-Québec.** Lors de [son passage en commission parlementaire](#), alors que la députée libérale Marwa Risqy évoquait un rapport de McKinsey sur la possibilité de vendre des centrales de moins de 100 MW et questionnait M. Sabia sur la possibilité qu'Hydro-Québec vende effectivement ces centrales, le PDG d'Hydro-Québec n'a pas été en mesure de garantir que cela ne surviendrait pas :

« Donc, pour l'instant, en ce moment, la réponse est non. Est-ce que ça pourrait arriver dans l'avenir? Je ne vais pas vous donner une garantie, mais, pour l'instant, non. »

Privatisation : ouverture à morceler le réseau de transport et de distribution d'Hydro-Québec

Des ouvrages sur la régulation du système électrique mentionnent que la compétition peut être augmentée dans le réseau « **en divisant les opérateurs historiques** en plusieurs entités de taille approximativement égale ou inégale (par exemple **en régionalisant la distribution**) »^{28,29}.

Nous avons vu que le PL-69 permet de vendre des centrales. L'article 115 du PL-69 abolirait la disposition empêchant Hydro-Québec de vendre ses actifs de production, de transport et de distribution. L'article 116 permettrait à Hydro-Québec de vendre tout immeuble³⁰. Un immeuble n'est pas seulement un bâtiment. Selon le Code civil :

900. Sont immeubles les fonds de terre, les constructions et ouvrages à caractère permanent qui s'y trouvent et tout ce qui en fait partie intégrante.

Selon cette définition, **les infrastructures de production ainsi que le réseau de transport et de distribution d'Hydro-Québec sont donc des immeubles et pourraient être vendus en totalité ou en le morcelant.** Rien ne l'empêche.

L'article 116 précise que la vente de ces immeubles est conditionnelle à ce qu'elle soit :

« en faveur d'une personne morale ou d'une société de personnes [...] dans la mesure où cette personne ou société est constituée en partenariat avec une communauté

²⁸ Librement traduit de Poullikkas, A. 1996. [Fundamentals of Energy Regulation](#). Chapter 4. electricity sector reforming. Easy Conferences Ltd.

²⁹ Lesser, J. [Fundamentals of energy Regulation](#). Chapter 13. Regulation and Reform in International Markets.

³⁰ Projet de loi 69, [Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives](#). Article 116.

autochtone ou une municipalité et que la Société [Hydro-Québec] acquiert ou, en tout temps, détient les actions ou les parts de cette personne ou de cette société. »

En d'autres mots, la vente du réseau ou de parties du réseau pourrait s'effectuer en faveur d'une entreprise dont Hydro-Québec est actionnaire si l'entreprise constitue un partenariat avec une municipalité ou une communauté autochtone. En plus de permettre à Hydro-Québec de se départir de ses infrastructures, l'article 116 du PL-69 ne précise aucun pourcentage minimal d'actionariat pour garantir la propriété publique. De plus, rien n'empêche que les pourcentages de propriété respective des différents partenaires privés n'aillent en croissant et que les municipalités ou les communautés autochtones vendent leur part de la co-entreprise. **Nous comprenons que les articles 115 et 116 pourraient donc permettre la vente de la totalité du réseau à des co-entreprises qui, à terme, seraient des actionnaires majoritaires.**

L'exemple de ligne d'interconnexion [Hertel-New York](#) illustre comment Hydro-Québec pourrait graduellement diminuer sa participation dans la propriété de son réseau de transport et de distribution, « En vertu de cette entente, la communauté [de Kahnawà:ke] devient propriétaire à 10 % de la ligne, mais l'accord prévoit que sa participation pourrait éventuellement atteindre jusqu'à 49 %. ». En 2023, afin de rendre le partenariat possible avant le PL-69, le gouvernement du Québec a adopté le [projet de loi 13](#) visant à permettre « à Hydro-Québec de céder la propriété de ces installations de transport d'électricité en faveur d'une personne morale ou d'une société constituée par Hydro-Québec et par le Conseil mohawk de Kahnawake ».

Le cas de la ligne alimentant la future mine [Windfall](#) est un autre exemple. La ligne devait initialement être construite par [Hydro-Québec](#), mais la minière Osisko a [conclu une entente](#) avec Miyuukaa Corp., une entreprise détenue par les Cris de Waswanipi pour la construction et l'exploitation de la ligne de transport. Le gouvernement du Québec et Investissement Québec [ont accordé](#) 70 millions de dollars d'aides financières à PNCW Ligne de transmission, une société en commandite « établie par la Première Nation crie de Waswanipi, pour le développement d'une ligne de transmission ».

Bien que, pour le moment, les lignes de transport aient été cédées à des co-entreprises qui appartiennent à des collectivités allochtones ou autochtones, **ces cas récents démontrent une volonté de fragmenter le réseau d'Hydro-Québec en cédant des actifs ou en confiant la construction ou la propriété à d'autres entités, et rien dans la loi actuelle ou dans le PL-69 ne protège contre la vente éventuelle de ces actifs à des entreprises privées** (voir également la section [Les modes de financement facilitant la privatisation : Hydro-Québec comme actionnaire](#)).

Fragmentation de la distribution : ouverture à d'autres distributeurs ?

Les articles 60 à 62 de la loi sur la Régie de l'énergie définissent le droit exclusif de distribution d'électricité. Les articles 38 à 40 du PL-69 modifient ces articles. Ils précisent qu'Hydro-Québec possède ce droit exclusif de distribution sur l'ensemble du territoire du Québec à l'exception des territoires desservis par la coopérative de Saint-Jean-Baptiste-de-Rouville et les réseaux municipaux et existants. La notion de réseaux privés d'électricité disparaît, sans précision sur ce qu'il en advient.

Reste à savoir si les modifications apportées par les articles 115 et 116 (voir la section [Privatisation : ouverture à morceler le réseau de transport et de distribution d'Hydro-Québec](#)) permettront la formation de co-entreprises de distribution privées-municipalités qui pourraient être considérées d'office comme des réseaux municipaux, lesquels ont le droit de distribuer, dans le cadre de la loi actuelle. Aucune restriction sur la forme n'est précisée :

3. Toute municipalité locale peut établir un système d'électricité pour les besoins publics et privés.

Nous nous inquiétons que l'ensemble de ces dispositions puissent ouvrir la porte à ce que des réseaux de distribution locaux puissent être cédés à des co-entreprises ayant comme actionnaires des municipalités ou des communautés autochtones, Hydro-Québec et des partenaires privés et que ces co-entreprises puissent se qualifier comme réseaux municipaux.

Ces dispositions pourraient permettre de fragmenter la distribution d'électricité **en divisant l'opérateur historique** (Hydro-Québec) en plusieurs entités et donc **en régionalisant la distribution**.

Les modes de financement facilitant la privatisation : Hydro-Québec comme actionnaire

Les modes de financement des futurs projets d'énergie renouvelable seront également déterminants et pourraient faciliter la privatisation.

Lors de son [passage en commission parlementaire](#) qui étudiait le PL-69, Michael Sabia, questionné sur les possibilités de privatisation de certaines activités d'Hydro-Québec, a affirmé :

« Il faut faire une distinction, entre privatisation et partenariat. Nous sommes, dorénavant, chefs, maîtres d'œuvre pour les parcs éoliens et le développement des grands parcs éoliens. Est-ce que nous pourrions travailler en partenariat avec un fournisseur, un développeur... avec beaucoup d'expertise? Ça, c'est un partenariat, ce n'est pas la privatisation ».

Il convient de bien comprendre en quoi consistent ces partenariats. La loi sur Hydro-Québec autorise d'emblée le financement par dette ou obligation, une forme de financement qui garantit qu'Hydro-Québec soit aux commandes des projets et reste propriétaire (figure 4) :

- [27.](#) Avec l'autorisation du gouvernement, la Société peut emprunter de l'argent et émettre des billets ou obligations portant intérêt au taux qu'elle fixe, payables à telle époque, à tel lieu et en telle manière qu'elle détermine, soit en monnaie courante du Canada soit en toute autre monnaie, au Canada ou hors du Canada.

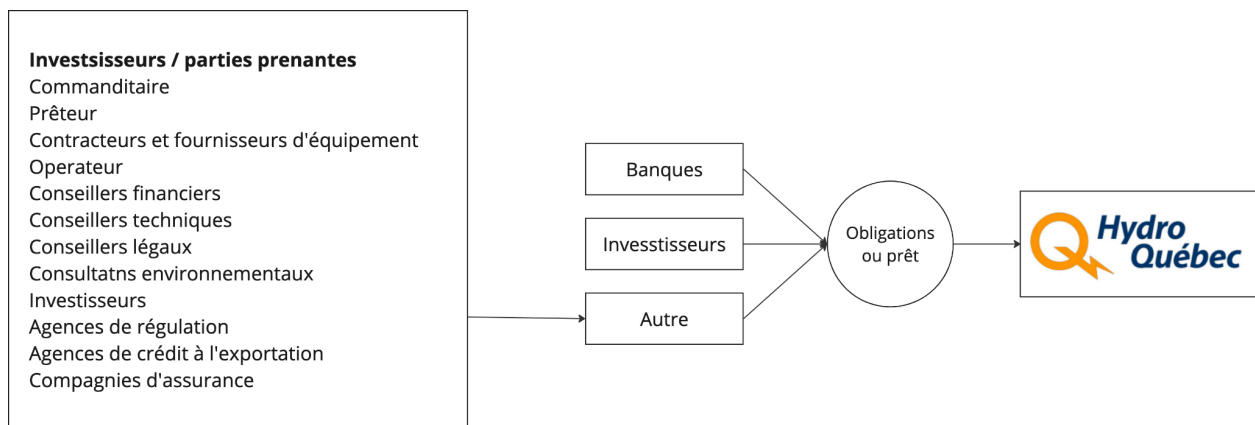


Figure 4. Le financement d'Hydro-Québec par des obligations ou des emprunts

Le financement d'Hydro-Québec par des obligations ou des emprunts, comme le permet d'emblée la loi sur Hydro-Québec, permet à Hydro-Québec de rester propriétaire de ses infrastructures.

Cependant, la loi sur Hydro-Québec permet déjà l'utilisation d'autres sources de financement :

- [27.2.](#) La Société peut également, avec l'autorisation du gouvernement, pourvoir à son financement par tout autre moyen et conclure tout contrat à cet égard.

Lorsque questionnée sur les modes de financement des projets à venir (le plan d'Hydro-Québec prévoit des investissements de 155 à 185 milliards \$), Hydro-Québec répond que de nouveaux modes de financement, comme le financement par projet, seront mis de l'avant (figure 5).

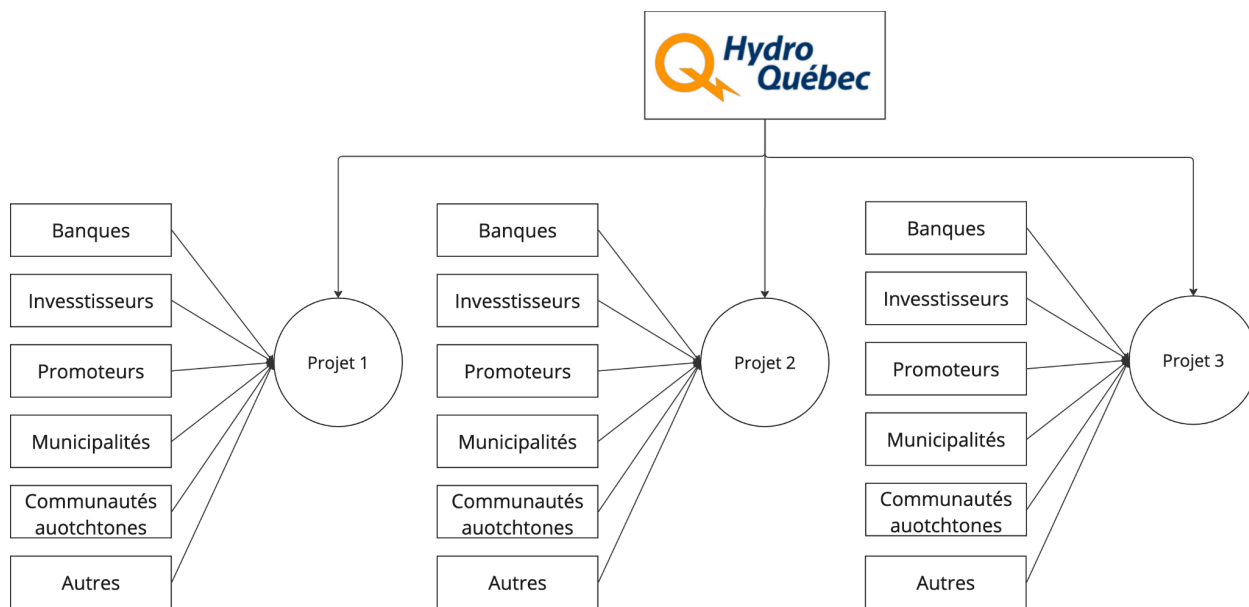


Figure 5. Le financement par projet.

Le financement par projet, permis avec l'autorisation du gouvernement, permet de créer des véhicules financiers où les participations sont directes, soit sous forme d'obligation ou de dette ou encore sous forme de part, en co-propriété. Ces véhicules sont moins transparents et les informations n'y sont pas accessibles via la loi de l'accès à l'information. À moins d'un encadrement législatif clair et strict (par exemple en ne permettant qu'une propriété exclusive d'Hydro-Québec), ils facilitent une privatisation ultérieure.

Le financement par projet, permis par la loi avec l'autorisation du gouvernement, permet de créer des véhicules financiers où les participations sont directes, soit sous forme d'obligation ou de dette ou encore sous forme de part, en co-propriété. Ces véhicules sont moins transparents et les informations n'y sont pas accessibles via la loi de l'accès à l'information. Le projet de loi 62, déposé au printemps dernier, « retire définitivement la notion de partenariats publics-privés (« PPP ») traditionnels, lesquels requièrent présentement la conception, la réalisation et l'exploitation d'une infrastructure publique, et la remplace par celle de contrat de partenariat³¹ ».

On peut croire que le financement par projet sera utilisé pour établir ces véhicules financiers de partenariats. Même la stratégie éolienne, qui présente Hydro-Québec comme maître d'œuvre des gros projets éoliens parle de partenariats, ce qui laisse croire que le financement par projet pourrait permettre au secteur privé de mettre la main sur une part importante des projets éoliens à venir (figure 6).

³¹ BLG. 14 mai 2024. [Les projets majeurs d'infrastructures publiques au Québec : une réforme importante du cadre législatif.](#)

	Modèle actuel Projets à petite échelle	Stratégie éolienne d'Hydro-Québec Projets à grande échelle
Taille des parcs	<ul style="list-style-type: none"> • 90 MW en moyenne 	<ul style="list-style-type: none"> • Puissance pouvant atteindre au-delà de 1 000 MW
Rôle d'Hydro-Québec	<ul style="list-style-type: none"> • Acheteur de l'électricité 	<ul style="list-style-type: none"> • Maître d'œuvre • Actionnaire • Acheteur de l'électricité
Rôle des municipalités et Premières Nations	<ul style="list-style-type: none"> • Variable 	<ul style="list-style-type: none"> • Impliquées dès les premières étapes dans l'élaboration des projets • Actionnaires
Rôle des partenaires de l'industrie	<ul style="list-style-type: none"> • Maître d'œuvre • Actionnaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Recours à l'expertise (technique, actionnaires)
Zones de développement	<ul style="list-style-type: none"> • Aucun plan d'ensemble • Éparpillement sur le territoire 	<ul style="list-style-type: none"> • Planification globale • Établissement de zones de développement • Arrimage avec l'évolution du réseau de transport d'électricité

Figure 6. Comparaison du modèle actuel de développement de l'éolien et de la Stratégie éolienne d'Hydro-Québec³²

La stratégie éolienne d'Hydro-Québec reconnaît que les partenaires de l'industrie pourraient être actionnaires des grands projets éoliens : « Pour chaque projet, les partenaires pourraient s'adjoindre un partenaire de l'industrie ».

À moins d'un encadrement législatif clair et strict (par exemple en ne permettant qu'une propriété exclusive d'Hydro-Québec), ils facilitent une privatisation ultérieure. Par exemple, lors de la construction de la Baie-James, Hydro-Québec a mené ses projets de grands barrages de manière à les conserver entièrement sous propriété publique, en mettant en place la [Société de développement de la Baie-James](#), une compagnie à fond social dont les parts appartiennent à l'État, et la [Société d'énergie de la Baie-James](#), une filiale à propriété exclusive d'Hydro-Québec.

³² Hydro-Québec. 2024. [Tracer la voie vers une réussite collective Stratégie de développement éolien](#).

La vente d'électricité sur les marchés au Québec

La vente d'électricité sur les marchés dans le passé

Au Québec, le prix de l'électricité est fixé pour différentes catégories de consommateurs par une [grille tarifaire](#) plutôt que par le marché. Depuis une vingtaine d'années, l'électricité est cependant vendue sur les marchés de gros avoisinants (aux États-Unis, en Ontario et au Nouveau-Brunswick). Hydro-Québec s'approvisionne notamment en période de pointe lorsque la demande dépasse la capacité de production, la plupart du temps dans les périodes de grand froid en hiver. Elle exporte aussi de l'électricité en période de pointe sur les marchés avoisinants, comme par exemple en été lorsque la climatisation augmente la consommation sur le marché américain.

Est-ce que le PL-69 favorise la création d'un marché québécois de l'électricité?

Selon notre compréhension, le PL-69 ne met pas en place un marché de l'électricité au Québec, mais contribue à mettre en place des conditions favorables à un établissement ultérieur.

LA PRIVATISATION DES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES, UNE INJUSTICE SOCIALE

Alors que le narratif qui justifie la privatisation est souvent centré sur l'augmentation de l'efficacité, on peut se demander qui bénéficierait de cette privatisation. Si le [rapport de L'IREC](#) mentionne que **le choix de confier la filière éolienne au privé a causé un manque à gagner de 6,09 milliards de dollars pour le gouvernement québécois**, privatiser de manière partielle ou totale d'Hydro-Québec ne ferait qu'augmenter substantiellement ce manque à gagner pour plusieurs raisons.

Premièrement, le gouvernement se prive des dividendes qui lui sont actuellement versés par Hydro-Québec. Les dividendes des entreprises privées sont plutôt versés à des actionnaires.

Deuxièmement, le coût d'emprunt pour les sociétés de gestion d'actifs ou d'autres entités du secteur privé est habituellement plus élevé que pour le secteur public lorsqu'il s'agit d'investir dans le développement et l'entretien des infrastructures. La différence de coût d'emprunt se reflète dans des factures plus élevées.

Troisièmement, les gestionnaires d'actifs et autres investisseurs exigent de plus en plus la réduction des risques de leur investissement et les ressources de l'État sont alors mobilisées pour garantir les rendements du secteur privé, privatisant les profits, mais socialisant les risques. Que ce soit par des factures en hausse ou des impôts plus élevés, le public paye.

Quatrièmement, Hydro-Québec assure les coûts d'intégration des projets privés.

Enfin, le financement privé n'investit que parce qu'il **s'attend à un retour sous forme d'un flux de revenus** qu'il peut convertir en profit, versé aux actionnaires et à la haute direction, ce qui augmente encore les tarifs.

Étude de cas : Brookfield Renewable

Par exemple, un des plus importants concurrents potentiels d'Hydro-Québec sur les marchés internationaux est Brookfield Renewable. Pour le moment un petit joueur au Québec, dans un secteur largement public, Brookfield renewable est une filiale de Brookfield corporation qui possède à ce jour 925 milliards de dollars d'actifs sous gestion. Brookfield possède en Outaouais, via ses filiales, au moins sept centrales (Dufferin 37,3 MW, High falls 91,4 MW, Joey-Tanenbaum 17 MW, Masson 119,36 MW, Rapide-des-Cèdres 8,5 MW, W.-R.-Beatty 11,6) pour un total de plus de 285 MW. Deux projets de centrales d'Évolugen (une filiale de Brookfield) sont discutés sur la rivière Gatineau à Maniwaki et Grand-Remous, bien que peu de détails soient disponibles sur la nature du projet. Brookfield fait également des représentations auprès du gouvernement pour « Favoriser la participation des producteurs privés pour assurer la résilience et la fiabilité du réseau d'électricité » et des représentations ont été faites dans le cadre de ce mandat dans les municipalités de Bryson et de Litchfield à proximité de la centrale Bryson d'Hydro-Québec (56 MW) en Outaouais.

Alors qu'Hydro-Québec contribuait à hauteur de 4,7 milliards aux coffres du gouvernement du Québec en 2023, où sont distribués les revenus de Brookfield? Alors que la rémunération de Michael Sabia le PDG d'Hydro-Québec est 639 000 \$ et que sa rémunération variable ne peut dépasser 50 % de sa rémunération de base (pour un total de 958 000 \$), le PDG de Brookfield Renewable Partners L.P., Connor David Teskey, se voyait verser un salaire de 2.46 millions \$ et des compensations totales de 11,8 millions \$ en 2023. On peut imaginer que la haute direction de l'entreprise bénéficie de salaires très avantageux. De plus, en 2023, Brookfield Renewable Partners L.P. a versé 1.81 \$ par part pour ses 285 millions de parts en 2023, soit plus de 516 millions de \$ de dividendes versés aux actionnaires dont plus de la moitié est détenue par la maison mère Brookfield corporation et sa filiale Brookfield Asset Management Private Institutional Capital Adviser. Enfin, Brookfield est reconnue pour la complexité de sa structure corporative qui implique de nombreuses filiales aux Bermudes, au Luxembourg et au Delaware – des juridictions considérées comme des paradis fiscaux – et ses stratégies agressives d'évitement fiscal. Parmi les 123 plus grandes corporations canadiennes, Brookfield affichait le plus grand écart fiscal entre 2017 et 2021, soit plus de 6,5 milliards (figure 7). « L'écart fiscal est la différence

entre le montant de l'impôt effectivement payé par un contribuable et le montant qu'il paierait au taux d'imposition légal, c'est-à-dire au taux stipulé dans le code des impôts³³ ».

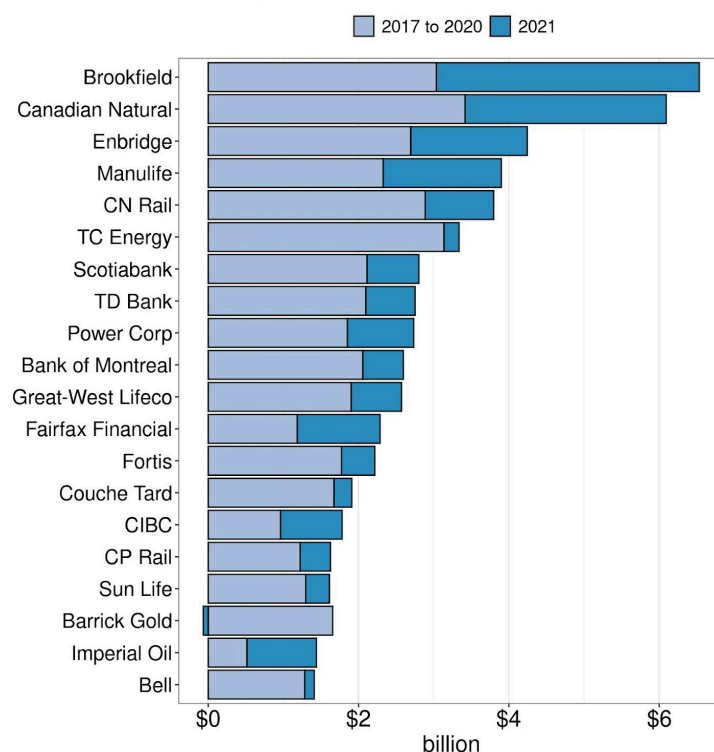


Figure 7. Parmi les 123 plus grandes corporations canadiennes, Brookfield affichait le plus grand écart fiscal entre 2017 et 2021 (en milliards).

L'ensemble de ces données montre que transformer les biens publics en biens privés crée une possibilité d'extraire et de redistribuer les revenus des ménages ordinaires vers le haut, vers les investisseurs et des gestionnaires d'actifs fortunés, plutôt que vers l'État qui fournit des services comme le système de santé ou le système d'éducation. **C'est Robin des Bois à l'envers!** Si nous ne nous attaquons pas à ce modèle qui prend de plus en plus d'ampleur au Québec, notre service public d'électricité et ses infrastructures risquent de ne pas être développés et organisés pour servir le bien public, mais pour maximiser le profit privé.

³³ Canadiens pour une fiscalité équitable. 2022. [Non redevable : Comment le Canada a-t-il perdu 30 milliards de dollars au profit des sociétés ?](#)

ARTICLES DU PL-69 QUI S'ATTAQUENT AU MODÈLE D'HYDRO-QUÉBEC

Articles du PL-69	Article/texte final	Commentaires
Préambule	« Il précise les modalités applicables lorsque le ministre délivre des autorisations de distribuer l'électricité à un titulaire qui n'a pas l'obligation d'effectuer une telle distribution. »	
LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE		
28	<p>Fixe des tarifs distincts pour le transport et la distribution de l'électricité.</p> <p>Voir également le changement de terminologie : le transporteur a des clients, les distributeurs ont des consommateurs : articles 9, 21, 28, 34, 37, 40, 50, 60, 68.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Va dans le sens d'un dégroupage vertical, une des conditions nécessaires aux prochaines étapes de la fragmentation horizontale du monopole d'Hydro-Québec et de la privatisation.
38	<p>Article 60 est modifié : Ce droit n'empêche pas 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Passe de la possibilité de vendre de l'énergie de gré à gré entre entreprises (corporate power purchase agreement ou PPA) seulement pour la biomasse forestière à l'énergie renouvelable en général. • Élargit donc les possibilités pour des corporate PPA. • Il n'y a pas de définition de « adjacent ».
40	<p>Cet alinéa de l'article 62. est abrogé : Les réseaux privés d'électricité sont titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité sur le territoire desservi le 13 décembre 2006 par leur réseau de distribution.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fait disparaître les réseaux privés (voir articles 88 et 90)

Articles du PL-69	Article/texte final	Commentaires
49	Abrogé : 76.1 . Un réseau privé d'électricité est tenu de distribuer l'électricité à toute personne desservie par le réseau à moins qu'une entente de distribution, avec le distributeur d'électricité concernant le transfert d'une partie ou de la totalité de la charge d'un client au distributeur, ne soit intervenue.	<ul style="list-style-type: none"> Fait disparaître la notion de réseau privé et leur obligation de distribuer (voir articles 88 et 90).
58	<p>Le transporteur doit effectuer une planification du réseau de transport et la rendre disponible en ligne.</p> <p>Il doit également adopter un code de conduite.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Renforce la volonté de donner un accès « équitable » à tous les clients au réseau > favoriser des entreprises privées. Détails sur cet article dans le rapport de M. Fitzgibbon au conseil des ministres (p. 9) Code de conduite qui entre en vigueur le 1er janvier 2024
LOI SUR LES COMPÉTENCES MUNICIPALES		
76	17.5 . Le total de la participation financière et de toutes les cautions que la municipalité locale fournit à l'égard d'une même entreprise visée à l'article 17.1 ne peut excéder celui qui est nécessaire à l'installation d'équipements de production d'électricité d'une puissance de 100 mégawatts et d'équipements de stockage accessoires.	<ul style="list-style-type: none"> Passé de 50 à 100 MW
77	111.3 . Le total de la participation financière et des cautions que la municipalité régionale de comté fournit à l'égard d'une même entreprise visée à l'article 111 ne peut excéder celui qui est nécessaire à l'installation d'équipements de production d'électricité d'une puissance de 100 mégawatts et d'équipements de stockage accessoires.	<ul style="list-style-type: none"> Passé de 50 à 100 MW Les municipalités peuvent posséder des actifs équivalents à 100 MW et moins.
LOI SUR LE RÉGIME DES EAUX		

Articles du PL-69	Article/texte final	Commentaires
83	<p>3. La location de force hydraulique du domaine de l'État n'est permise que dans les conditions suivantes :</p> <p>1° lorsque la force hydraulique est nécessaire à l'exploitation, en un endroit donné d'un cours d'eau, d'une centrale hydro-électrique dont la puissance attribuable à la force hydraulique du domaine de l'État est supérieure à 100 mégawatts, chaque location doit être autorisée par loi;</p> <p>2° lorsque la force hydraulique est nécessaire à l'exploitation, en un endroit donné d'un cours d'eau, d'une centrale hydro-électrique dont la puissance attribuable à la force hydraulique du domaine de l'État est égale ou inférieure à 100 mégawatts ou lorsque le locataire est une municipalité, la location doit être autorisée par le gouvernement et effectuée dans les conditions qu'il détermine.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Passe de 50 à 100 MW. • Malgré le préambule : « Le projet de loi hausse 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. Il prévoit aussi, dans cette loi, que le gouvernement peut déterminer, par règlement, les loyers et autres frais exigibles pour cette location », les dispositions pour autoriser des centrales privées de plus de 100 MW existent et sont conservées. <p>Il semble qu'il soit possible de louer la force hydraulique de plus de 100 MW au privé si on l'autorise par une loi.</p>
LOI SUR LES SYSTÈMES MUNICIPAUX ET LES SYSTÈMES PRIVÉS D'ÉLECTRICITÉ		
88-90	<p>Suppriment les références aux systèmes électriques privés.</p> <p>90. Cette disposition abrogée spécifiait que les réseaux privés ne peuvent distribuer à un tarif supérieur aux tarifs d'Hydro-Québec.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Réseaux privés existants : Rio Tinto, La Lièvre, etc. • Dans le rapport de M. Fitzgibbon au conseil des ministres, il est dit que ces réseaux privés n'existent plus (p. 18)
	<p>Voir également les articles 10, 11, 40, 55, 79, 94 du PL-69 qui suppriment la notion de réseaux privés.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pourquoi les réseaux privés disparaissent-ils? Et sans mesure transitoire? Qu'adviennent-ils? Qu'advient-il de leur obligation de

Articles du PL-69	Article/texte final	Commentaires
		distribuer et à coût qui n'excède pas les tarifs d'Hydro-Québec?
RÈGLEMENT SUR LA CAPACITÉ MAXIMALE DE PRODUCTION VISÉE DANS UN PROGRAMME D'ACHAT D'ÉLECTRICITÉ POUR DES PETITES CENTRALES HYDROÉLECTRIQUES		
95	Le PL-69 propose d'abroger le Règlement sur la capacité maximale de production visée dans un programme d'achat d'électricité pour des petites centrales hydroélectriques (chapitre R-6.01, r. 0.1) , ce qui éliminerait la limite de taille de 50 MW pour les producteurs privés auprès desquels Hydro-Québec pourrait s'approvisionner. Hydro-Québec pourrait donc acheter la production de nouvelles centrales hydroélectriques privées aussi grosses que souhaité, ce qui était auparavant impossible.	<ul style="list-style-type: none"> Hydro-Québec peut maintenant s'approvisionner auprès de gros producteurs privés. Donc de nouvelles grosses centrales privées pourraient voir le jour.
LOI SUR HYDRO-QUÉBEC		
111	22.0.0.3. La Société est tenue d'approvisionner en électricité les 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).	<ul style="list-style-type: none"> On parle ici des réseaux municipaux et de la coop. Les titulaires désignés comme ayant un droit exclusif de distribution... la liste des titulaires de droit exclusif de distribuer sont-ils sujet à changement vu le préambule?
115	L'article supprime un message de l'article suivant : 27.4 . La Société peut, aux fins de la présente section, acquérir tout bien. Elle peut également à ces fins, louer, céder, aliéner ou grever tout bien sauf s'il s'agit d'un immeuble destiné à la production, au transport ou à la distribution d'énergie.	<ul style="list-style-type: none"> Permet maintenant de vendre des actifs de production, de transport et de distribution d'électricité.
116	« En outre, la Société peut, avec l'autorisation du gouvernement et aux conditions qu'il détermine, aliéner [ndtl : vendre] : 1° tout immeuble destiné à l'exploitation d'ouvrages hydroélectriques dont la puissance attribuable à la force hydraulique du domaine de l'État est égale ou inférieure à 100 mégawatts ; 2° tout autre immeuble lorsque l'aliénation est en faveur d'une personne	<ul style="list-style-type: none"> Est-ce qu'Hydro-Québec pourrait vendre des réseaux de distribution à des entités privées en partenariat avec des municipalités? Est-ce que ces entités publiques/privées seraient considérées comme des réseaux

Articles du PL-69	Article/texte final	Commentaires
	<p>morale ou d'une société de personnes visée à l'article 39 dans la mesure où cette personne ou société est constituée en partenariat avec une communauté autochtone ou une municipalité et que la Société acquiert ou, en tout temps, détient les actions ou les parts de cette personne ou de cette société conformément aux paragraphes 1° à 3° du premier alinéa de cet article.</p> <p>Dans les cas prévus aux septième et huitième alinéas, la Société peut, conformément au quatrième alinéa de l'article 2, au paragraphe 2° du deuxième alinéa de l'article 3 et au premier alinéa de l'article 3.1 de la Loi sur le régime des eaux (chapitre R-13), louer la force hydraulique du domaine de l'État et le lit du cours d'eau du domaine de l'État auquel cette force est rattachée. ».</p>	<p>municipaux et auraient le droit exclusif de distribuer d'emblée?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si oui, on a tout ce qu'il faut pour désagréger les réseaux de distribution d'Hydro-Québec et régionaliser la distribution sous une forme avec un pourcentage indéfini de propriété du privé.
DISPOSITIONS DIVERSES, TRANSITOIRES ET FINALES		
129	<p>129. La Régie de l'énergie doit, lorsqu'elle effectue la première révision tarifaire visée au premier alinéa de l'article 48 de la Loi sur la Régie de l'énergie, édicté par l'article 29 de la présente loi, dans le cas du réseau de distribution d'électricité d'Hydro-Québec, fixer :</p> <p>1° un ou plusieurs tarifs ou conditions de service de distribution d'électricité applicables à compter du 1er avril 2026 à la clientèle domestique de manière à favoriser la diminution de la consommation d'électricité en période de pointe ainsi qu'un tarif ou des conditions de service de distribution d'électricité applicables à cette clientèle qui varient en fonction de l'intensité énergétique;</p> <p>2° des conditions de service de distribution d'électricité applicables à compter de cette date à une personne pour laquelle Hydro-Québec doit obtenir du ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie une autorisation de distribuer l'électricité visée à l'article 76 de la Loi sur la Régie de l'énergie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • On s'assure de garder le transport et la distribution dégroupés au niveau comptable.
138	<p>Tout approvisionnement en électricité prévu à un contrat visé au premier alinéa, dans la mesure où il s'agit d'un approvisionnement en électricité produite à partir d'un immeuble acquis, construit ou loué en vertu du paragraphe 1° du deuxième alinéa de l'article 29 de la Loi sur</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cet article renforce la légitimité de s'approvisionner auprès de producteurs privés auxquels Hydro-Québec loue des centrales.

Articles du PL-69	Article/texte final	Commentaires
	Hydro-Québec, est réputé être un approvisionnement en électricité visé au sous-paragraphe b du paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 52.2 de la Loi sur la Régie de l'énergie, modifié par l'article 33 de la présente loi.	
140	140. Le Code de conduite du transporteur, approuvé par la Régie de l'énergie en vertu de la décision numéro D-2023-064 , est réputé avoir été approuvé en vertu de l'article 85.1.3 de la Loi sur la Régie de l'énergie, édicté par l'article 58 de la présente loi.	<ul style="list-style-type: none"> • Lié à l'Article 58. Le projet de loi n'est pas encore approuvé que déjà le code de conduite est adopté.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

- BAPE** : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
CLÉ : Coalition large sur l'énergie
FCTÉ : Front commun pour la transition énergétique
GES : Gaz à effet de serre
GIEC : Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat
LRE : Loi sur le Régie de l'énergie
MEIE : Ministère de l'Énergie, de l'Innovation et de l'Économie
PGIRE : Plan de gestion intégrée des ressources énergétiques
PPA : power purchase agreement (entente de gré à gré)
PPP : Partenariat public-privé
SPEDE : système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES
PURPA : La loi Public Utility Regulatory Policies Act