



INSTITUT DE RECHERCHE EN ÉCONOMIE CONTEMPORAINE

**NOTE D'INTERVENTION**

## **Au-delà du projet de loi 69**

Noël Fagoaga, chercheur

Octobre 2024



© Institut de recherche en économie contemporaine

IRÉC, 10555, Avenue de Bois-de-Boulogne,  
CP 2006, Montréal (Québec) H4N 1L4

## **Table des matières**

<b>Le contexte</b>	<b>4</b>
<b>La véritable portée du projet de loi 69</b>	<b>4</b>
<b>Quelle transition énergétique ?</b>	<b>5</b>
<b>Deux visions d'une transition</b>	<b>7</b>
<b>Les conditions et les risques associés</b>	<b>8</b>
<b>Les modèles en action</b>	<b>10</b>

## Le contexte

L'automne 2024 sera marqué par les discussions publiques entourant le projet de loi 69 assurant, selon son intitulé, une « gouvernance responsable des ressources énergétiques ». Cet enjeu est assurément majeur pour orienter et optimiser l'allocation des ressources québécoises en matière de production, de transport, de stockage et de distribution de l'énergie électrique de même que pour la distribution gazière. Le projet de loi porte principalement sur ces aspects.

Si de telles discussions sont nécessaires, elles ne sont pas menées en tenant compte d'autres débats complémentaires qui sont nécessaires pour tracer l'avenir climatique, énergétique et économique du Québec. Le projet de loi ne traite pas spécifiquement, par exemple, du plan d'action 2035 d'Hydro-Québec, de la stratégie éolienne ou du contenu du futur Plan de gestion intégré des ressources énergétiques (PGIRE). Le projet de loi 69 ne traite pas non plus de la voie à suivre pour réduire les émissions de gaz à effet de serre afin de contribuer à la lutte aux changements climatiques et d'atteindre les objectifs que le Québec s'est fixés. Le projet de loi n'indique pas comment réaliser cette transition. Pour la réussir il faut principalement se concentrer sur le secteur des transports, mener une politique d'aménagement du territoire et d'une véritable mobilité durable. Ces débats préliminaires, qui soulèvent de véritables enjeux de société, n'ont jamais été portés sur la place publique et biaisent un débat législatif autour du projet de loi 69. Si, par exemple, ce projet inclut des mesures qui tiennent compte du plan d'action 2035 d'Hydro-Québec, ce dernier et les besoins auxquels il devrait répondre n'ont pas fait l'objet d'un débat public large.

## La véritable portée du projet de loi 69

L'outil principal proposé par le gouvernement pour mettre en place cette « gouvernance responsable » est le *Plan de gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRE)*, dont le projet de loi fixe l'horizon (25 ans), ainsi que les mécanismes de consultation, d'élaboration, de mise en œuvre et de mise à jour aux six ans. Toutefois, au moment des consultations sur le projet de loi, le gouvernement n'a pas donné d'indications claires sur la nature et la portée de ce plan, dont la première version est prévue pour 2026. Ainsi, alors que le projet de loi dans sa version actuelle traite des enjeux de gouvernance énergétique, ce sera le PGIRE qui va s'imposer, dans un peu moins de deux ans, comme

la véritable pierre d'assise des politiques énergétiques du Québec. En plus du PGIRE, le PL69 ouvre la porte à trois principales actions : la centralisation des décisions politiques, la libéralisation du secteur énergétique et la privatisation des ressources énergétiques du Québec.

Le PGIRE sera un outil politique puissant qui relèvera de l'autorité de la ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie. Ce plan devrait en principe soutenir et accompagner un développement économique et industriel axé sur la transition énergétique. Or, les discussions entourant le projet de loi n'ont pour l'instant pas permis de dégager quelle stratégie le gouvernement entend poursuivre à cette fin.

Cela pose la question de l'intérêt principal de ce projet de loi. La stratégie commerciale du ministre démissionnaire était claire et sa successeure a affirmé en maintenir les intentions. Il faut donc s'attendre à ce que les budgets, les projets et les politiques qui découleront du PGIRE aillent dans le sens donné par ces transformations importantes que le PL69 fait subir à l'intervention de l'État en matière de gouvernance. Cela ne pourra qu'accroître les mesures de privatisation et élargir le rôle des considérations commerciales dans les choix de politiques publiques.

Il y a fort à craindre que le PL69 ne serve qu'à « détricoter » l'héritage de la nationalisation d'Hydro-Québec et réduise la souveraineté énergétique du Québec. Sous prétexte de décarbonation, il constitue davantage une attaque claire sur le modèle de développement du Québec. Il ne répond donc pas aux enjeux de lutte aux changements climatiques ou de transition énergétique.

## Quelle transition énergétique ?

Ce projet de loi, accompagné du plan d'action d'Hydro-Québec, se présente, selon ses promoteurs, comme une réponse au besoin de la nécessaire transition énergétique. En regardant de plus près ces deux initiatives, on remarque que toutes deux reposent sur un parti-pris pour l'augmentation de la production énergétique à des fins de développement économique et industriel. Elles correspondent à un mode de développement surtout centré sur l'attraction de projets industriels qui gonfleront la demande, des projets qui, par ailleurs, vont être choisis derrière les portes closes du cabinet du ministre.

Le projet de loi 69 va donc vraisemblablement consacrer ce mode de fonctionnement opaque, plutôt que d'ouvrir la discussion publique sur des choix stratégiques majeurs pour notre avenir énergétique et nos objectifs de développement durable. En fait, le contenu de ce projet de loi accentue et concentre des pouvoirs majeurs entre les mains du gouvernement et de la ministre responsable de son application en soumettant Hydro-Québec à ses orientations. Il ouvre plusieurs portes à une libéralisation accrue et à la privatisation de certaines ressources énergétiques québécoises. Ceci risque de faire primer les intérêts privés sur les orientations publiques.

Les politiques énergétiques dont le Québec a besoin de se doter vont bien au-delà des enjeux que soulève le projet de loi. Le premier de ceux-ci concerne la nécessaire « transition énergétique », la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la lutte aux changements climatiques dans une économie qui compte parmi les plus énergivores de la planète. Certes, le Québec, à cause de son territoire et de ses choix énergétiques passés, a pu décarboner la quasi-totalité de sa production d'électricité et maintenir des tarifs qui ont offert un avantage économique réel par rapport à l'énergie provenant des combustibles fossiles. Les objectifs passés doivent être actualisés, certes, mais surtout ils doivent l'être en faisant primer l'intérêt général et les nécessités environnementales sur les strictes considérations commerciales.

En matière de mobilité des personnes et de transport des marchandises, le défi reste entier et ne pourra être relevé par la seule électrification des véhicules. Les politiques énergétiques québécoises vont assurément devoir faire leur part pour réduire radicalement notre dépendance à l'égard du pétrole en matière de mobilité et de transport durables. Mais elles devront s'inscrire dans une stratégie plus large en matière d'aménagement et d'occupation du territoire dans les zones urbaines comme les régions rurales, de développement accéléré du transport collectif et des déplacements actifs, de réorganisation des espaces de travail, de densification urbaine, etc. Au moment d'amorcer les discussions sur la gouvernance des ressources énergétiques, cette nécessaire articulation entre les politiques énergétiques et la stratégie de lutte aux changements climatiques reste, au mieux, une vue de l'esprit. Le cadre de la transition énergétique reste actuellement contenu dans le Plan pour une Économie Verte (PEV) dont l'ambition est « le parti-pris de l'amélioration de la position concurrentielle et la création de richesse qui fait basculer les enjeux de la transition énergétique vers ceux de la croissance verte ».

## Deux visions d'une transition

La situation actuelle oppose deux voies pour l'avenir du Québec : celle d'un développement industriel qui répond au paradigme de la croissance verte et celle d'une transition énergétique qui nécessite une nécessaire transformation de nos infrastructures et une révision en profondeur de nos projets d'aménagement et de mobilité durable. Un débat est nécessaire et le gouvernement actuel en a fait l'économie lorsqu'il a décidé d'abolir Transition Énergétique Québec (TEQ) et de mettre en œuvre son Plan pour une économie verte.

La première voie est celle que trace le Plan pour une économie verte. Elle se caractérise principalement par une orientation et un objectif de croissance menant à une « augmentation de la richesse » qui se retrouve jusque dans le projet de loi en visant la « maximisation des bénéfices économiques, sociaux et environnementaux ». Cette vision utilitariste de l'avenir du Québec entraîne ce dernier dans une course à l'attractivité d'acteurs et de capitaux extérieurs afin de réaliser une vision économique d'abord basée sur les objectifs d'attraction d'entreprises étrangères. Si elle ne répond pas aux besoins et aux spécificités du tissu économique québécois, elle met à risque l'aménagement de son territoire et son économie par un trop grand engagement dans un développement exogène. Le fait de renier ce qui constitue l'une des principales forces de l'économie du Québec et d'essayer d'attirer à tout prix des partenaires extérieurs fait courir un risque réel concernant l'intégrité du territoire, du tissu social et de l'économie du Québec.

La deuxième voie est celle de la réduction des émissions de gaz à effet de serre au Québec et de la stratégie pour y parvenir. Elle nécessite de définir comment les Québécois et les Québécoises vont habiter et développer leur territoire pour les prochaines décennies, avec l'objectif clair de réduire leur empreinte carbone et de s'adapter aux changements climatiques. C'est un véritable projet de développement endogène qui mettra tous les acteurs de la société québécoise à contribution afin de créer les infrastructures d'avenir qui permettront de réaliser les changements qui s'annoncent. Il est donc nécessaire de lancer un grand chantier de mobilité durable à la grandeur du Québec et revoir nos ambitions d'aménagement de nos villes, de nos quartiers et de nos campagnes. Cela devra s'accompagner de projets de sobriété et d'efficacité énergétiques afin de réduire la consommation des ménages, des entreprises et des industries.

Ces deux voies vont comporter des engagements et des initiatives qui vont reposer sur des stratégies de financement exigeantes et audacieuses. Toutes deux comportent des

risques financiers, économiques, environnementaux et sociaux. La différence entre les deux repose sur l'imputation des risques : sur qui repose le risque et de qui il en dépend.

- Pour la première voie, le risque repose essentiellement sur l'État québécois et incidemment sur la société québécoise. En prenant les risques et en déléstant les nouveaux acteurs économiques de ces mêmes risques afin de les attirer, nous conditionnons le succès d'une croissance verte à la performance d'entreprises multinationales à la recherche de la voie optimale pour satisfaire leurs actionnaires. Ce que propose le projet de loi 69 c'est de créer les conditions pour que cette voie aboutisse. En mettant à disposition le territoire, les infrastructures énergétiques publiques et Hydro-Québec aux besoins d'agents économiques à la recherche de la minimisation du risque de leurs propres investissements, ce projet de loi ne crée pas seulement les conditions de leur développement, mais aussi le risque de se retrouver avec un héritage social et environnemental détérioré en cas d'échec ou pis encore, en acceptant d'en faire absorber les coûts par la collectivité.

- Dans la deuxième voie, le risque repose sur toute la société québécoise qui les accepte en toute connaissance de cause au nom des valeurs et de ses choix de société plutôt que sur la nécessité de composer avec ce que lui imposent des acteurs économiques étrangers. Ce développement endogène nécessitera la mobilisation de tous les milieux et pourra permettre la réalisation de nouveaux projets de partenariats entre les différentes collectivités du territoire et des acteurs économiques et institutionnels. Il permettra par ailleurs de créer les infrastructures de transition et d'adaptation les plus adaptées à ces mêmes communautés et au territoire qu'elles habitent.

## Les conditions et les risques associés

Il est crucial de poursuivre les discussions sur la gouvernance énergétique en tenant compte d'enjeux qui débordent le seul projet de loi 69. En effet, au cours des dernières années particulièrement, les tractations entre le gouvernement du Québec, Hydro-Québec et certains investisseurs industriels se sont largement poursuivies derrière des portes closes, aboutissant à l'octroi de blocs entiers d'énergie à des projets industriels qui entament nos capacités de production d'énergie sans que la société québécoise ne soit saisie des enjeux réels derrière de telles décisions.

En outre, cette discussion sur la gouvernance doit tenir compte des ressources considérables que le Québec devra consacrer autant à la mise en œuvre de ses politiques énergétiques qu'à celle de ses stratégies de lutte et d'adaptation aux changements climatiques. À lui seul, le plan d'action 2035 d'Hydro-Québec va exiger des investissements de l'ordre de 100 G\$ réservés à l'accroissement des capacités de production d'électricité primaire. Pendant ce temps, les investissements que le Québec devra consacrer à la lutte et aux changements climatiques vont quant à eux nécessiter des montants additionnels de l'ordre de plusieurs milliards \$. Les besoins financiers nets requis par une telle mobilisation de nos ressources vont exercer une pression majeure sur les finances de la société d'État, sur celles des municipalités et sur les gouvernements du Québec et du Canada.

Or, la stratégie d'investissements d'Hydro-Québec pose aux politiques énergétiques, et à la société québécoise dans son ensemble, un enjeu financier et fiscal majeur. Si cet enjeu déborde largement le cadre de la gouvernance énergétique, il doit faire partie des considérations dont il faut tenir compte, même avant que le PGIRE ne soit soumis à la considération des partenaires.

D'une part, les besoins financiers nets associés au plan 2035 d'Hydro-Québec vont exiger un recours intensif aux marchés de capitaux d'ici et d'ailleurs. Le recours à la dette pour financer ces besoins va venir s'ajouter aux exigences associées aux investissements en matière de lutte et d'adaptation aux changements climatiques et à ses autres besoins en infrastructures, auxquels il faut ajouter les besoins financiers nets du gouvernement du Québec pour compenser ses propres déficits budgétaires s'il ne trouve pas bientôt un chemin pour réduire l'écart constaté dans son dernier budget. Comme les cotes de crédit respectives d'Hydro-Québec et du gouvernement (son seul actionnaire) sont interdépendantes, le gouvernement du Québec devra être au clair sur les stratégies qu'il entend déployer à moyen et à long terme pour s'assurer un accès à de tels capitaux dans des conditions acceptables.

En ce qui concerne le financement du plan d'action 2035 de la société d'État, il faut tenir compte d'une autre considération. Tant et aussi longtemps que les investissements pour accroître la production d'électricité sont justifiés par des objectifs propres à la société québécoise, comme la transition énergétique et la décarbonation de notre économie, ils demeurent tributaires de choix collectifs dont le Québec reste maître. Toutefois, lorsque ces investissements servent en priorité à satisfaire une demande en énergie associée à des projets industriels visant des marchés mondiaux, il est important de bien évaluer tant la nature que l'importance des risques en cause. Comme de telles décisions engagent les ressources

et la sécurité financière de l'ensemble de la société québécoise, de tels risques doivent être soigneusement analysés et, le cas échéant, comporter des stratégies de couverture à toute épreuve pour éviter que ce soient ultimement les contribuables québécois qui fassent les frais de l'échec de projets industriels sur lesquels ils n'ont aucune prise réelle, ou encore de décisions de sociétés transnationales qui font prévaloir leurs propres intérêts sur ceux d'Hydro-Québec, du gouvernement, voire du Québec dans son ensemble.

Cela ne veut pas dire que le Québec doit a priori exclure son appui à de tels projets ou se doter de stratégies de couverture de risque tellement rigides qu'elles empêchent toutes fins utiles tout investissement énergétique majeur qui pourrait comporter des avantages économiques ou environnementaux significatifs. Toutefois, la gestion de risques qui engage l'ensemble de la société québécoise et de ses institutions collectives doit alors être à la fois explicite et transparente, surtout dans le cas de risques associés à des marchés globaux sur lesquels le Québec n'a au mieux qu'une influence marginale.

Comme nous l'avons mentionné d'entrée de jeu, ces questions débordent largement le cadre du projet de loi 69, centré sur les enjeux de gouvernance des ressources énergétiques. Mais la discussion publique qui devra accompagner ce projet ne peut pas, ne doit pas, faire l'économie d'une réflexion qui les englobe et les dépasse. Pour pouvoir se prononcer sur les enjeux de gouvernance spécifiquement abordés dans le projet de loi, encore faut-il avoir clarifié les orientations et les grands objectifs de nos politiques énergétiques et de nos stratégies climatiques, et d'avoir clarifié publiquement les contraintes que le Québec doit s'imposer en matière financière et fiscale. Il incombe au gouvernement du Québec d'animer et de documenter correctement cette discussion publique.

## Les modèles en action

Le débat nécessaire en amont de ce projet de loi n'a en fait jamais eu lieu. Il oppose une vision de transition entraînant un développement économique endogène dont la décarbonation est l'objectif principal, à une autre centrée sur une croissance dite « verte » qui repose sur un développement économique exogène avec pour objectif la création d'occasions d'affaires pour les multinationales de ce monde. Dans une vision comme dans l'autre, c'est un grand chantier qui s'annonce, à la hauteur d'un authentique projet de société. La question à laquelle nous devons répondre est : Quelle est la vision que nous devons envisager pour réussir la transition écologique de notre économie ?

Entre-temps, le projet de loi 69 modifie les rôles à venir pour des acteurs comme Hydro-Québec, Énergir et les autorités locales. En se concentrant sur de grands projets de production énergétique et rendant disponibles ses infrastructures de transport d'électricité, Hydro-Québec voit son rôle se concentrer sur des projets d'envergure qui vont affecter la facture énergétique des Québécois et des Québécoises, en plus d'affecter sa capacité d'investir dans la transition. En ouvrant le marché du gaz naturel vers des solutions en gaz de source renouvelable, Énergir pourra de son côté avancer dans ses démarches d'ajouter des approvisionnements en gaz. En permettant aux autorités locales d'investir dans les infrastructures de production, de transport ou de distribution, les gouvernements locaux seront mis à contribution de manière originale.