



INSTITUT DE RECHERCHE EN ÉCONOMIE CONTEMPORAINE

Noël Fagoaga

NOTE DE RECHERCHE

Le projet de loi 69

**Quand la transition énergétique sert de prétexte à
la privatisation des ressources énergétiques du Québec**

Février 2025

À propos de l'IRÉC

L'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC) est un organisme scientifique indépendant voué à l'enrichissement du débat public par la production de recherches rigoureuses et par la conduite d'activités d'animation et de formation favorisant le développement des compétences dans le domaine économique. L'IRÉC s'intéresse à l'ensemble de l'économie et mène des travaux destinés à contribuer à la construction du bien commun. Ses approches visent à renouveler le modèle québécois par la promotion d'alternatives crédibles. Les enjeux de la transition écologique de l'économie retiennent tout particulièrement son attention.

© Institut de recherche en économie contemporaine
ISBN: 978-2-925456-13-1

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2025
Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Canada, 2025

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

Notice biographique de l'auteur

Noël Fagoaga possède une maîtrise en génie des bioprocédés, ainsi qu'une maîtrise en environnement et développement durable. Il travaille sur les enjeux liés à la transition énergétique et l'adaptation aux changements climatiques. Ses sujets de prédilection sont les filières de valorisation de la biomasse, les phytotechnologies, la gestion des matières résiduelles, la gestion de l'énergie et leur intégration au sein des réalités territoriales.

Table des matières

À PROPOS DE L'IRÉC	2
FAITS SAILLANTS	4
LISTE DES ACCRONYMES	5
MISE EN CONTEXTE	6
UN CHANGEMENT DE MODÈLE	6
UN IMPACT SUR LES MÉNAGES QUÉBÉCOIS	7
LES DÉBATS ENTOURANT LE PL69	8
LE PL69 EN BREF	8
LE CHANGEMENT DE MODÈLE	12
LA PRODUCTION – PETITS PROJETS (MOINS DE 350 MW).....	12
LA PRODUCTION – GRANDS PROJETS (PLUS DE 1000 MW).....	14
LA PRODUCTION – PROJETS PRIVÉS	16
LES MODÈLES DE TRANSPORT	18
LES MODÈLES DE DISTRIBUTION	19
PERSPECTIVES	21
LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS	21
QUELLE CONTRIBUTION À LA TRANSITION ?.....	21
UN MODÈLE À QUESTIONNER.....	22
CONCLUSION	23
LISTES DES FIGURES	24

Faits saillants

- ◆ Le projet de loi 69 (PL69) dépasse largement le cadre de la gestion de l'énergie. Il met en œuvre des choix qui modifient profondément le modèle énergétique que le Québec a mis de l'avant depuis le siècle dernier. Or, ce changement de modèle n'a pas fait l'objet du débat large qu'il mérite.
- ◆ Le PL69 ne répond pas aux besoins de la transition énergétique, mais plutôt à des ambitions de positionnement concurrentiel du Québec dans l'économie nord-américaine, ainsi qu'à une stratégie d'attraction des investissements étrangers.
- ◆ Ce projet de loi permet le développement de projets privés d'infrastructures énergétiques en dehors du contrôle d'Hydro-Québec. Loin d'améliorer notre maîtrise de l'énergie, le PL69 permet la libéralisation et la privatisation d'une partie de nos ressources énergétiques.
- ◆ À l'heure de la nécessaire transition énergétique, le plan visant l'augmentation de l'offre énergétique engagera la société québécoise, son territoire et ses finances dans une logique économique déstructurante.
- ◆ Ce projet de loi ne clarifie pas les besoins en planification énergétique du Québec, pas plus qu'il n'est nécessaire à la réalisation du plan d'action d'Hydro-Québec. Une planification intégrée des ressources peut être réalisée sans texte de loi.
- ◆ Il permet d'augmenter la centralisation des pouvoirs vers le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie pour plus d'influence sur la Régie de l'énergie, le Plan de gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRE) et l'octroi de blocs d'électricité.
- ◆ Le PL69 instaure un mécanisme de plafonnement à 3 % des hausses tarifaires qui seront financées par les contribuables québécois à même le budget de l'État.

Liste des acronymes

AO	Appel d'offres
AREQ	Association des redistributeurs d'énergie du Québec
BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
Corporate PPA	Corporate Power Purchase Agreements
GES	Gaz à effet de serre
HQ	Hydro-Québec
HQD	Hydro-Québec Distribution
HQP	Hydro-Québec Production
HQT	Hydro-Québec Transénergie
kWh	Kilowattheure
MEIE	Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie
MRC	Municipalité régionale de comté
MW	Mégawatt
PEV	Plan pour une économie verte
PGIRE	Plan de gestion intégrée des ressources énergétiques
PL69	Projet de loi 69, Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives

Mise en contexte

Depuis 2020, le Québec a délaissé la transition énergétique pour privilégier la croissance verte. Avec l'abolition de Transition Énergétique Québec, conçue comme une instance de coordination et de financement, ainsi que l'abolition du conseil de gestion du Fond vert (désormais appelé Fonds d'électrification et de changements climatiques), le gouvernement a réduit la transition énergétique à un plan d'électrification. En effet, le Plan pour une économie verte (PEV) privilégie l'amélioration de la position concurrentielle du Québec et l'attraction des investissements étrangers au détriment d'un ambitieux plan de réduction des GES et de structuration intérieure de l'économie.

Ainsi, ce qui aurait pu être une opportunité pour le Québec d'exécuter une transition énergétique structurante pour son bilan carbone et son économie¹ se transforme en une occasion d'affaires pour investisseurs privés et étrangers. Cette mise à disposition des ressources minérales, du potentiel de la biomasse et maintenant de la production d'électricité du Québec est désormais insérée dans un ensemble de politiques publiques qui relèvent de cette même vision. Or, contrairement à ce qu'elle prétend, celle-ci reporte *sine die* la transition énergétique du Québec, qui constitue le plus important chantier de transformation de l'économie de l'histoire récente de notre société.

Un changement de modèle

De 2001 à 2023, le développement de nouvelles capacités de production d'énergie a été présenté de manières fort différentes par Hydro-Québec. Selon les périodes, la société d'État est passée des défis posés par la gestion de surplus d'électricité et la menace représentée par les énergies renouvelables (la fameuse « spirale de la mort ») jusqu'à en venir, plus récemment, à affirmer qu'il fallait compter sur elles pour répondre à la demande croissante. Ainsi le développement de l'éolien dont l'objectif principal était le développement régional est redevenu une priorité pour répondre à la nouvelle demande liée aux choix de gouvernement.

Avec la publication du PEV, la production énergétique a d'abord été définie comme un levier de croissance économique et la décarbonation comme une occasion de création de richesse. Le Québec est ainsi mis au défi de trouver de nouvelles façons de répondre aux besoins d'une consommation énergétique grandissante. La nécessité de trouver des réponses pour la gestion de la pointe hivernale devient plus forte.

C'est dans ce contexte que le plan d'action 2035 d'Hydro-Québec ambitionne un grand chantier de 180 milliards de dollars pour construire plus de 15 000 MW et ainsi répondre aux ambitions de croissance verte du gouvernement.

¹ [La transition énergétique du Québec : de quoi parle-t-on ?](#) – IRÉC - Février 2024

La réponse d'Hydro-Québec, comme du gouvernement, à travers différentes stratégies liées à la transition², vise une augmentation de la production électrique à la fois pour répondre aux besoins en puissance comme en énergie. Alors que depuis 2001 c'est Hydro-Québec Distribution (HQD) qui répond à ces besoins via des appels d'offres, c'est dorénavant par Hydro-Québec Production (HQP) que le développement d'Hydro-Québec passera. Hydro-Québec n'a donc plus besoin de passer par la Régie de l'énergie pour construire ses infrastructures. Lorsque celles-ci seront prêtes à la production et qu'Hydro-Québec Distribution aura besoin de plus d'énergie, elle pourra passer un appel d'offres dans les conditions auxquelles seul HQP pourra répondre.

Le plan d'action d'Hydro-Québec 2035 fait ainsi apparaître un changement de modèle qui délaisse l'objectif du développement régional, comme la fin du contenu québécois pour les derniers appels d'offres peut en attester. C'est désormais l'augmentation de la capacité de production qui prime pour répondre aux stratégies d'attraction de capitaux étrangers au Québec.

Un impact sur les ménages québécois

Le grand chantier dans lequel s'engage Hydro-Québec entraînera des coûts additionnels, car le coût marginal de l'électricité fera augmenter le coût total d'acquisition pour tous les Québécois. Le coût de la production éolienne actuelle au Québec est estimé à 10,5 c/kWh³. Les coûts des nouveaux projets annoncés en 2023 et 2024 se situent entre 7 c et 8 c/kWh⁴⁵ sans prendre en compte l'inflation des dernières années et sans tenir compte du coût de l'intégration de l'énergie à un réseau qui aura atteint la saturation. Le coût d'acquisition de l'électricité issue des futurs barrages de Churchill Falls 2 et Gull Island serait autour de 11 c/kWh⁶. En comparant au coût du bloc patrimonial qui est de 3,69 c/kWh, on s'aperçoit que les choix du gouvernement coûteront plus cher aux Québécois.

Dans une publication, l'Union des consommateurs prévoit ainsi une augmentation tarifaire de 5,6 % à 9 % dès 2028⁷. Cette augmentation vient avec un coût politique que le gouvernement actuel n'est pas prêt à payer. Les lois passées par le gouvernement visant à limiter les augmentations tarifaires à l'inflation, puis à 3 %, démontrent que le coût économique vaut moins que le coût politique d'augmenter la facture énergétique des Québécois.

Ce nouveau programme énergétique pour le Québec aura donc ainsi un triple impact : impact environnemental et humain relativement aux nouvelles infrastructures à construire, impact

² Hydro-Québec face aux enjeux de la transition énergétique – IRÉC - Mars 2024

³ La privatisation de l'énergie éolienne et l'impact sur la mission d'Hydro-Québec – IRÉC – Mars 2024

⁴ <https://www.lapresse.ca/affaires/energie-propre/les-couts-de-l-eolien-s-envolent/2023-10-21/une-question-d-argent-et-d-espace.php>

⁵ <https://www.lapresse.ca/affaires/2024-01-26/hydro-quebec-paiera-plus-cher-l-eolien.php>

⁶ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2126419/entente-quebec-terre-neuve-labrador-churchill-falls>

⁷ <https://uniondesconsommateurs.ca/facture-delectricite-un-choc-imminent/>

tarifaire qui touchera principalement les ménages à plus faibles revenus, et impact sur les finances publiques du Québec.

Les débats entourant le PL69

Justifié par un objectif de rattrapage économique face à l'Ontario, le choix pour la croissance verte augmente la pression sur Hydro-Québec afin qu'il rende disponibles davantage de ressources énergétiques au Québec. Il doit répondre à cela par un nouveau grand chantier énergétique. La question n'est pas s'il possède la capacité réglementaire, technique et financière de le réaliser, ce qui est le cas ; elle est plutôt si les Québécois sont au fait des orientations et des risques réels que le gouvernement prend en poussant Hydro-Québec dans cette direction⁸.

La nationalisation d'Hydro-Québec et le chantier de la Baie James furent le moteur du modèle apparu lors de la Révolution tranquille. Sans débat, le Québec s'engage aujourd'hui dans une transformation de son territoire, de sa structure économique et de son modèle de développement. Il importe de faire la lumière sur le nouveau modèle qu'implante le projet de loi 69 (PL69) sur la gestion de l'énergie. Nous le décortiquons ici afin de faire apparaître les contours de ce nouveau modèle.

Le PL69 en bref

Le PGIRE⁹

L'outil principal proposé par le PL69 pour mettre en place la « gouvernance responsable » est le plan de gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRE). Le projet de loi fixe les mécanismes de consultation, d'élaboration, de mise en œuvre et de mise à jour aux six ans. C'est un nouveau plan destiné au ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE) dans une perspective de croissance de la production énergétique. Il donne des pouvoirs pour accéder aux informations nécessaires et consulter la population. Il n'existe cependant pas de plan d'analyse environnementale systématique.

Toutefois, au moment d'amorcer les discussions 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 avril 2026. Ainsi, alors que le projet de loi dans sa version actuelle traite des enjeux de gouvernance, ce sera le PGIRE qui va s'imposer comme la véritable pierre d'assise des politiques énergétiques du Québec.

⁸ Au-delà du projet de loi 69 – IRÉC – Septembre 2024

⁹ PL69 - Articles 4 - 78

Le contexte électoral pourrait en faire un outil politique à la main du futur ministre de l'Économie. Il pourrait ainsi lui permettre d'instaurer un développement économique et industriel basé sur les principes de la croissance verte sans répondre aux besoins de la transition énergétique.

Une centralisation politique

Rôle ministériel¹⁰

Le MEIE devient le responsable d'Hydro-Québec, de la Régie de l'énergie et de la loi sur le régime des eaux en diminuant les responsabilités du ministère des Ressources naturelles. Il devient l'acteur incontournable de la nécessaire transition énergétique en incluant dans sa mission des modifications souhaitées par le ministre de l'Économie et qui étaient déjà effectives par décret.

La Régie de l'énergie¹¹

La nouvelle mission de la Régie de l'énergie sera déterminée par le PGIRE. Sa mission sera désormais orientée non plus seulement par des critères définis par la loi, mais aussi par le PGIRE, qui sera produit par le MEIE. Afin de gagner en efficacité et d'augmenter la reddition de compte auprès du ministère, le nombre de régisseurs est réduit tout en accélérant le processus réglementaire de la Régie.

La Régie obtient plus de pouvoirs pour mener les audiences publiques nécessaires et est dotée de plus de pouvoirs judiciaires afin d'obtenir les renseignements dont elle a besoin. Elle possède plus de latitude pour juger la pertinence d'entendre un intervenant en audience. Le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie peut, en outre, intervenir lors d'une audience s'il le désire.

Une réduction tarifaire financée par l'État¹²

Le « Programme d'aide financière visant à limiter l'impact de la hausse des tarifs de distribution d'électricité d'Hydro-Québec pour la clientèle domestique et instituant le fonds d'aide à la clientèle domestique d'Hydro-Québec » sera mis en œuvre par le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie afin de limiter l'impact des décisions prises concernant l'avenir énergétique du Québec.

Le ministre des Finances, responsable de ce même programme, gèrera les impacts financiers associés à ces décisions. Le gouvernement décide d'utiliser un stratagème fiscal pour dissocier le signal de prix de ses investissements tout en affectant les revenus futurs du Québec. Ainsi, toute

¹⁰ PL69 - Articles 2 - 5 à 8 - 48 - 67 - 82 - 85 - 87 - 92 - 93 - 109 - 118

¹¹ PL69 - Articles 9 - 12 - 13 - 14 - 16 - 17 - 18 - 19 - 20 - 23 à 26 - 64 - 101 à 104

¹² PL69 - Article 75

limitation de l'augmentation des tarifs pourra devenir une décision politique plus opaque, mais financée à même les caisses de l'État.

La libéralisation de la distribution¹³

Le changement de conditions, proposé par le PL69, permet de redéfinir les notions de client et de consommateur. Hydro-Québec peut servir deux types de clientèles différentes par le recours à deux types de distributeurs. Celui qui peut fournir aux « clients » comme ici, le distributeur d'électricité Hydro-Québec, qui dessert la clientèle résidentielle, commerciale et industrielle actuelle ainsi que deux nouveaux types de clients qui eux ne peuvent redistribuer qu'à des « consommateurs ». On parle ici des détenteurs de « droit exclusif de distribution », c'est-à-dire les réseaux municipaux et des distributeurs sans droit exclusif d'énergie qui peuvent distribuer à des consommateurs uniques.

Hydro-Québec reste « le distributeur », mais d'autres joueurs municipaux ou privés peuvent venir compléter ou diversifier l'offre énergétique.

La libéralisation du transport¹⁴

Le projet de loi propose également des changements qui obligent le transporteur à donner un accès égal aux infrastructures de transport pour d'autres clients que le distributeur, ici, HQD. Cette modification permet à une autre entité d'utiliser les infrastructures de transport d'Hydro-Québec et ouvre donc la porte aux réseaux municipaux et à ceux des distributeurs privés.

Les grandes lignes de transport devront se conformer au PGIRE élaboré par le MEIE. Le transporteur d'électricité, Hydro-Québec Transénergie, doit rendre accessibles ses informations en plus d'adapter les infrastructures de transport d'électricité pour répondre aux demandes du PGIRE.

Seuls les grands projets de transport, supérieurs à 265 millions de dollars, devront passer devant la Régie de l'énergie. Cependant, l'évaluation ne sera plus basée sur l'impact sur le réseau de distribution d'Hydro-Québec, mais sur la disponibilité des capacités de transport pour producteurs et distributeurs.

La libéralisation de la production¹⁵

Hydro-Québec Distribution peut contracter des approvisionnements de gré à gré qui devront être validés par la Régie de l'énergie. Il est également toujours possible de faire des appels d'offres qui doivent être validés par la Régie et ne nécessitent pas d'audience, comme cela se passe

¹³ PL69 - Article 37 - 38 - 39 - 40 - 50 - 60 - 67

¹⁴ PL69 - Articles 58 - 88 - 89 - 97 - 98

¹⁵ PL69 - Articles 10 - 45 - 96 - 114

actuellement. Le gouvernement se donne cependant le droit d'imposer un approvisionnement si nécessaire.

Par ailleurs, les modifications apportées par le projet de loi ne clarifient pas la définition de site adjacent. Ce concept reste mal défini, mais peut néanmoins ouvrir la possibilité qu'un industriel puisse vendre à un tiers au lieu d'utiliser pour lui-même l'électricité qu'il produit. Un encadrement est cependant prévu pour que le bénéficiaire de cette éventuelle transaction reste un consommateur unique et que celle-ci soit conditionnelle à l'approbation du gouvernement. Il y a un risque réel que le modèle de production devienne étriqué, soumis à toutes sortes d'arrangements administratifs et financiers de gré à gré.

La privatisation d'Hydro-Québec¹⁶

Les changements législatifs permettront désormais à Hydro-Québec d'aliéner certaines de ses infrastructures. Hydro-Québec peut donc passer de la pleine propriété à la participation actionnariale en conservant 50 % des parts des sociétés en commandite sans passer par une nouvelle loi.

Hydro-Québec peut donc ainsi aliéner certaines de ses infrastructures ou créer des sociétés en commandite pour lesquelles elle pourra conserver le contrôle. La formule prône un partage des revenus plutôt qu'une attribution de redevances aux partenaires.

Cela constitue une brèche et une avenue de privatisation, en partie ou en entier, des infrastructures énergétiques (production, transport ou distribution) appartenant à Hydro-Québec. La vente de ces actifs pourrait sans doute contribuer au financement de futures infrastructures de production pour Hydro-Québec.

Une baisse de la contribution de l'électricité patrimoniale¹⁷

La priorité accordée aux approvisionnements post-patrimoniaux est désormais abolie, mais dans le respect des contrats déjà signés, les dispositions prévues sont maintenues. Pour la suite des choses, la méthode de calcul des tarifs, celle des revenus requis, permettra d'intégrer ces coûts dans des augmentations tarifaires éventuelles. Dans un contexte où une augmentation de la consommation énergétique est attendue, notamment pour des projets industriels et sachant que l'électricité patrimoniale contribue selon le volume de ventes, la contribution de l'électricité patrimoniale à la clientèle résidentielle et aux PME québécoises diminuera.

¹⁶ PL69 – Articles 39 - 111 -115

¹⁷ PL69 – Articles 11 – 42 – 45

Des ressources naturelles disponibles

*Nouveaux barrages plus facilement réalisables*¹⁸

Le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie pourra dorénavant intervenir au conseil d'administration d'Hydro-Québec. Il pourra aussi donner les droits de harnacher une rivière sans avoir à consulter le ministre de l'Environnement ou celui des ressources naturelles.

*Hydro-Québec se départit de ses équipements*¹⁹

Hydro-Québec pourrait dorénavant aliéner ses infrastructures de moins de 100 MW. Par ailleurs, dans le cadre d'un programme d'achat d'électricité, ou dans le cadre d'un contrat d'approvisionnement, Hydro-Québec pourrait conclure une entente avec le propriétaire d'une centrale hydroélectrique de plus de 100 MW. Dans tous les cas, le gouvernement continue de recevoir la redevance issue de la location de ses cours d'eau et de ses infrastructures.

Le changement de modèle

La production – petits projets (moins de 350 MW)

Le modèle par appels d'offres

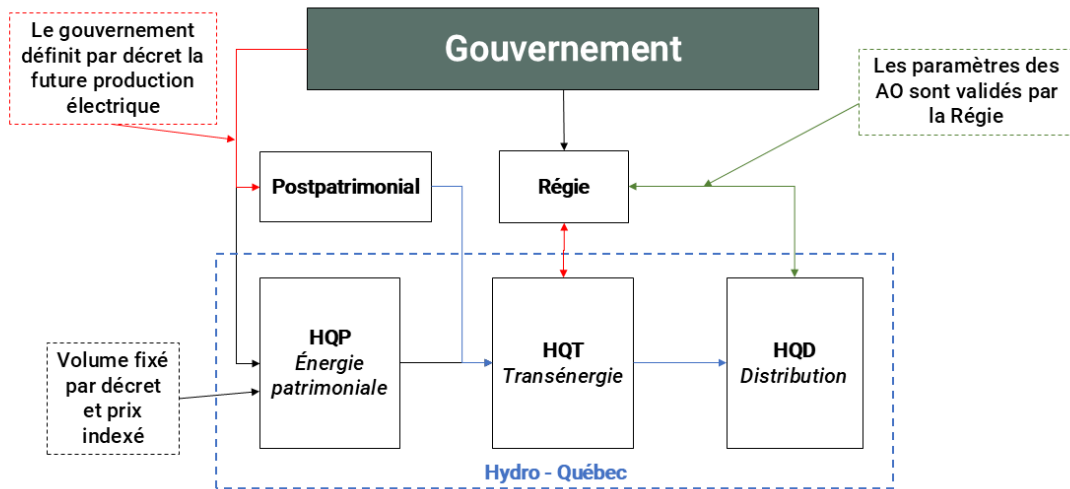
Le modèle actuel d'appels d'offres (AO) s'est construit principalement autour de l'utilisation de l'énergie éolienne pour le développement régional. Une première analyse du modèle actuel nous a permis de mieux évaluer les coûts additionnels assumés par la clientèle d'Hydro-Québec²⁰. Ainsi, si le prix moyen d'acquisition est évalué à 10,56 c/kWh, le coût de la priorisation de l'énergie post-patrimoniale est de 6,09 milliards de dollars alors que les bénéfices pour les propriétaires des infrastructures énergétiques sont évalués entre 900 et 1 680 millions de dollars.

¹⁸ PL69 – Articles 109 - 118

¹⁹ PL69 - Articles 80 - 81 - 83 - 84 – 85 - 95

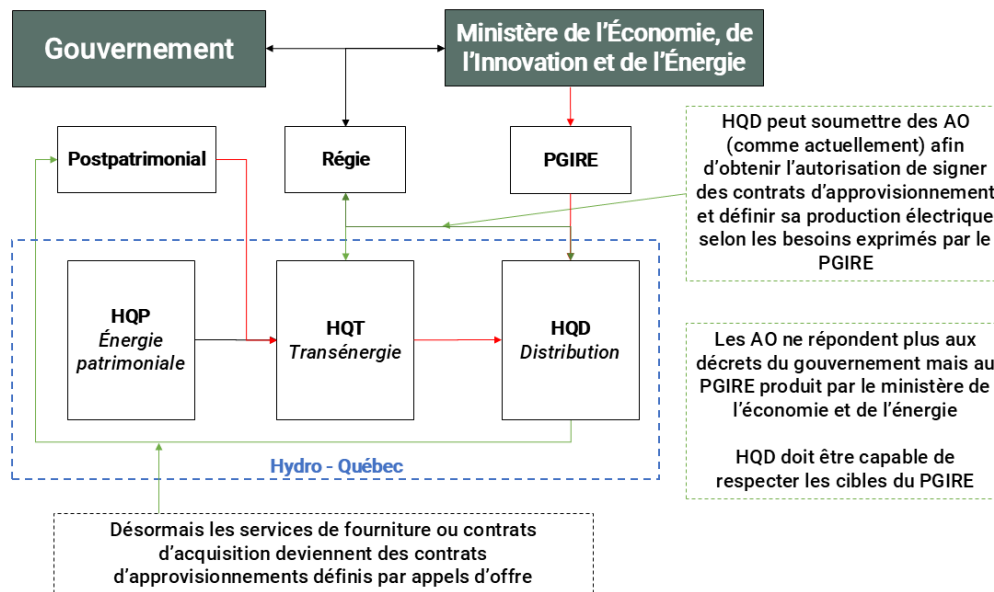
²⁰ La privatisation de l'énergie éolienne et l'impact sur la mission d'Hydro-Québec – IRÉC -Mars 2024

Figure 1 : Représentation simplifiée du modèle par appels d'offres



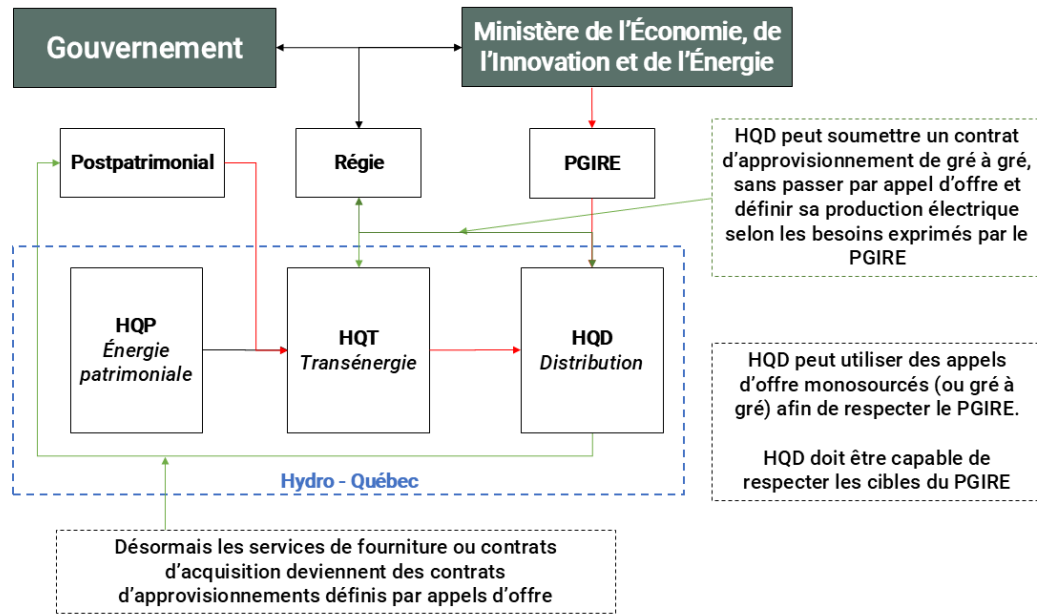
Même s'il permet la poursuite du modèle actuel où le gouvernement détient la décision finale, le PL69 va cependant revoir la manière dont les contrats d'approvisionnement se feront pour Hydro-Québec Distribution. Le distributeur pourra ainsi utiliser des appels d'offres ou conclure des ententes de gré à gré qui devront être validés par la Régie de l'énergie.

Figure 2 : Représentation simplifiée du nouveau modèle par appel d'offres



Avec le PL69, Hydro-Québec pourra réaliser des ententes de gré à gré afin d'obtenir de nouvelles sources d'approvisionnement en énergie. Le gouvernement pourra aussi soumettre pour Hydro-Québec un contrat conclu de gré à gré à la Régie de l'énergie ce qui serait une extension de son pouvoir actuel de décréter des appels d'offres pour Hydro-Québec.

Figure 3 : Représentation simplifiée du modèle de gré à gré pour le distributeur

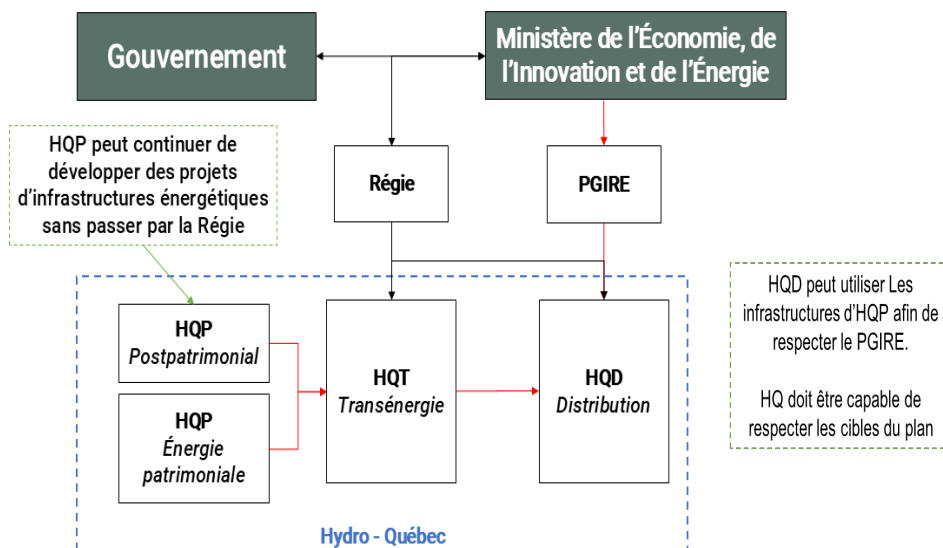


La production – grands projets (plus de 1000 MW)

Les grands projets – Hors Régie

Alors que la très grande majorité des projets éoliens sont issus d'appels d'offres d'Hydro-Québec Distribution, Hydro-Québec Production peut aussi conclure des contrats avec des fournisseurs pour la construction d'infrastructures énergétiques.

Figure 4 : Représentation simplifiée des principes des grands projets menés par Hydro-Québec



La stratégie éolienne

La stratégie éolienne est moins une abolition des appels d'offres qu'un refus de soumettre les grands projets énergétiques d'Hydro-Québec à la Régie de l'énergie. Hydro-Québec devra cependant répondre aux besoins potentiels du PGIRE. Face à un besoin accru en énergie, Hydro-Québec reprend le contrôle de la production éolienne.

Dans cette stratégie éolienne, Hydro-Québec ouvre la voie à des projets d'autoproduction pour répondre à des besoins plus ciblés. Il est donc pensable que deux modèles puissent co-exister : celui des grands projets (stratégie éolienne et barrages) permettant de réaliser le plan d'action 2035 et celui des projets de productions privés pour lesquels Hydro-Québec ne sera pas nécessairement concernée.

En impliquant les municipalités et les communautés autochtones, les enjeux d'actionnariat et la capacité d'investissement de chacun des acteurs prédomineront. Cela nécessitera de bien connaître qui seront les bailleurs de fonds et à quelles conditions ils pourront contribuer à l'atteinte des besoins et objectifs des gouvernements locaux.

Il est à noter que dans la loi actuelle, Hydro-Québec ne peut pas être acteur à plus de 50 % d'une infrastructure énergétique sans l'autorisation du gouvernement et l'adoption d'une loi spécifique. Il peut l'être à 100 % ou à moins de 50 %. Le PL69 permettrait un actionnariat majoritaire à Hydro-Québec sans passer par le processus législatif.

Les grands projets éoliens

Des Neiges

Le projet permet de fournir de l'électricité éolienne à HQP par un contrat de gré à gré pour une puissance installée de 1200 MW d'éolienne sur les terres privées du Séminaire du Québec. C'est le plus grand projet éolien actuellement au Québec²¹.

Les audiences du BAPE ont mis en évidence des défauts en termes de gouvernance, de relation avec la communauté et d'évaluation des impacts environnementaux du projet. Ce projet mené par un acteur privé ne parvient pas à respecter les conditions d'acceptabilité sociale, mais devrait se réaliser en dépit des protestations locales. Le manque de transparence du projet est notamment l'une de ses lacunes majeures.

²¹ La maîtrise d'œuvre est Boralex pour BVH1 (Boralex (1/3), Énergir (1/3) et Hydro-Québec (1/3)).

Chamouchouane

Le projet appelé ici Chamouchouane produira 3 000 MW d'énergie éolienne par et pour Hydro-Québec en zone forestière. Hydro-Québec en sera le maître d'œuvre avec un actionnariat qui n'est pas encore annoncé. Les modalités de partenariat avec les communautés accueillant le projet (La MRC du Domaine-du-Roy, Le territoire des Atikamekw de Wemotaci, Le territoire de la Première Nation des Pekuakamiulnuatsh (Mashteuiatsh) ne sont pas encore définies. Les termes de partenariat, d'actionnariat et de financement entre les différentes communautés restent à éclaircir.

Les grands projets hydroélectriques

Hydro-Québec possède déjà une grande puissance hydroélectrique sur le territoire du Québec et des ententes avec Terre-Neuve-et-Labrador. Avec l'objectif d'acquérir plus de puissance pour sa production énergétique, Hydro-Québec a fait le choix d'augmenter sa capacité globale. C'est dans ce contexte que le renouvellement d'une entente avec Terre-Neuve pour l'acquisition de l'électricité produite à Churchill Falls (+ 500 MW) ainsi que la construction des barrages Churchill Falls-2 (1 100 MW) et Gull Island (2 250 MW) permettra d'augmenter la puissance installée (3850 MW). Hydro-Québec doublera cette capacité pour augmenter la production énergétique du Québec en prévision de la croissance de la demande.

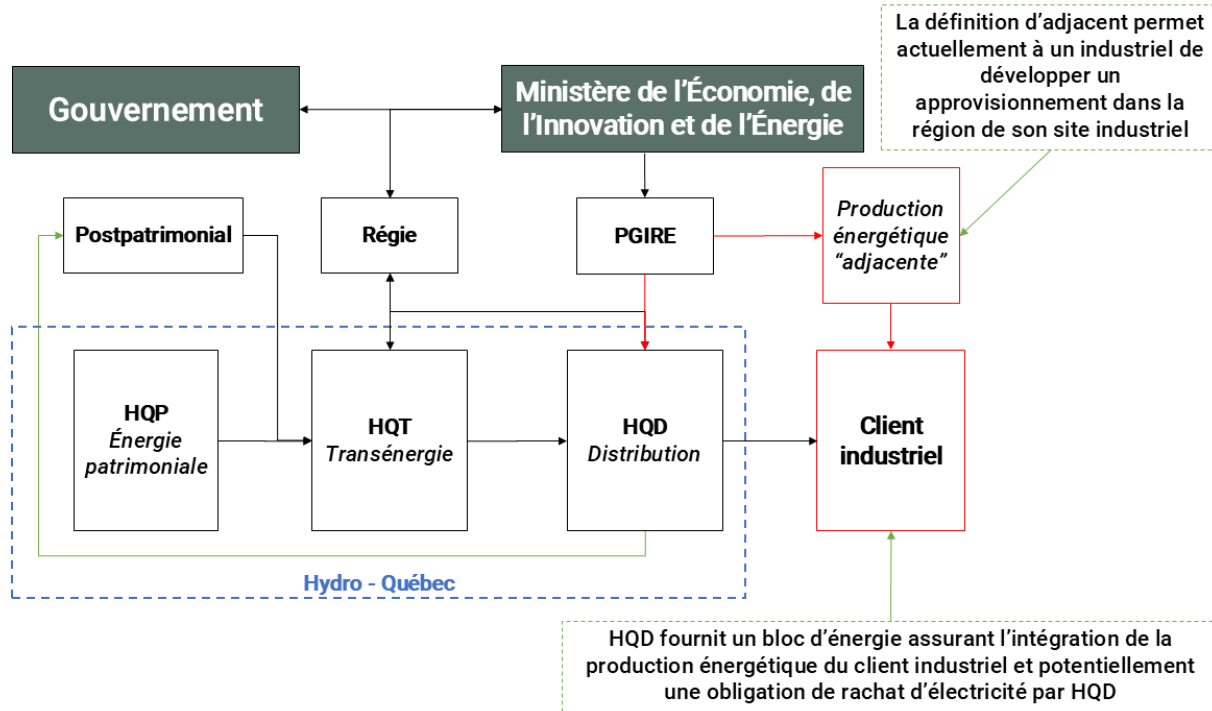
Comme nous avons pu le voir plus haut, quand les infrastructures seront construites, Hydro-Québec Distribution pourra conclure une entente avec Hydro-Québec Production sur les paramètres d'un appel d'offres précis (par exemple 500 MW d'électricité renouvelable à une date spécifique), alors que le nouveau projet de loi permettrait un contrat de gré à gré validé par la Régie.

La production – Projets privés

Le modèle actuel des sites adjacents

Une interprétation de la loi actuelle autorise le développement de projets de production et de distribution privée. Cela est censé permettre aux industriels de répondre à leurs besoins en restant sur un « site adjacent » à leurs installations.

Figure 5 : Représentation simplifiée de la production sur sites adjacents



Des exemples actuels

TES Canada

Le projet est développé pour répondre à une demande privée de production d'hydrogène par une production de 800 MW d'éolienne et 200 MW de solaire en zone agricole. TES Canada est maître d'œuvre et souhaite construire des infrastructures dans plusieurs municipalités.

Les redevances prévues aux projets sont comparables à celles qu'on retrouve dans les appels d'offres d'Hydro-Québec, mais elles y ajoutent une contribution au voisinage direct des sites où seront implantés les équipements. Le projet ne comporte cependant pas de partenariats avec les communautés locales. L'impact du projet ne porte pas seulement sur le site industriel, mais aussi sur plusieurs municipalités et communautés sans qu'il n'y ait d'encadrement réglementaire ni de consultation publique indépendante sur l'effet global de l'ensemble des implantations.

TES Canada profite d'un bloc de puissance de 150 MW accordé par le MEIE et que fournira Hydro-Québec afin de permettre la production de son parc éolien et solaire pour les besoins de l'usine de production d'hydrogène.

RioTinto

Pour répondre à la demande liée au développement de la technologie « Elysis ». RioTinto souhaite ajouter 700 à 1000 MW de production d'énergie éolienne près de son barrage de la chute aux passes. RioTinto serait seul maître d'œuvre avec des redevances potentielles pour les communautés de la MRC du Fjord et de Mashteuiatsh. L'héritage du droit privé de production hydroélectrique permet le développement de tels bastions et rend possible l'ajout par les détenteurs de droit de nouvelles capacités de production éolienne.

À suivre

Les deux exemples ci-haut présentent deux promoteurs industriels qui développent leurs propres infrastructures et induisent une privatisation accrue de la production énergétique au Québec. Le PL69 permettrait aussi de tels projets pour d'autres industriels via des ententes avec un distributeur privé tel que des « Corporate PPA »²² présenté dans la section sur la distribution.

En permettant la vente d'infrastructures hydroélectriques de moins de 100 MW, le PL69 ouvrira la possibilité de développer de nouvelles infrastructures éoliennes sur le territoire pour les nouveaux acquéreurs de puissance hydroélectrique.

Les modèles de transport

Le PL69

En termes de planification, le transporteur devra donner un accès égal aux infrastructures de transport pour d'autres clients qu'Hydro-Québec Distribution. Le transporteur d'électricité devra rendre accessible ses informations et adapter ses infrastructures de transport d'électricité aux besoins du PGIRE.

Le PL69 ouvre la possibilité de privatiser en partie ou en entier des infrastructures énergétiques (production, transport ou distribution) appartenant à Hydro-Québec, avec, en outre, la capacité de détenir plus de 50 % des parts d'une société sans avoir à passer par le gouvernement et l'adoption d'une loi.

La ligne de transport Hertel

Cette ligne, reliant Hertel à La Prairie, permettra le transport d'électricité vers New York. Une société en commandite sera créée grâce au projet de loi 13 pour créer une société en commandite entre Hydro-Québec et le Conseil Mohawk de Kahnawà. La part du conseil Mohawk se situera entre 10 et 50 % selon la capacité d'investissement de la communauté.

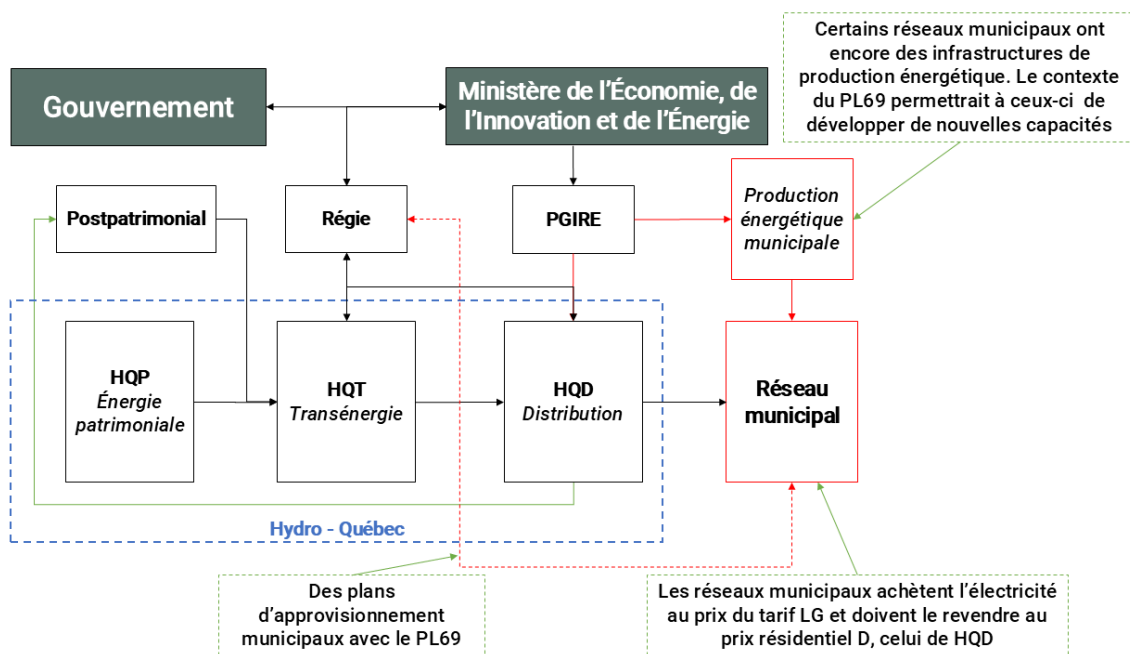
²² PPA : Power Purchase Agreements

Les modèles de distribution

À ce jour, Hydro-Québec possède l'exclusivité de la distribution pour ses clients actuels : résidentiel (D), commercial (G et M) et industriel (L et contrats privés). Il existe d'autres réseaux qui ont des droits exclusifs de distribution au Québec, soit les réseaux municipaux. Le PL69 permettrait aussi l'apparition de nouveaux distributeurs privés pour la première fois depuis la nationalisation d'Hydro-Québec par le développement de « Corporate PPA ».

Le modèle des réseaux municipaux

Figure 6 : Représentation simplifiée des réseaux municipaux de distribution



L'AREQ

L'Association des redistributeurs d'énergie du Québec (AREQ) regroupe sept membres : Saint-Jean-sur-Richelieu, Saguenay (Hydro-Jonquière), Sherbrooke, Magog, Coaticook, Granby et la coopérative de Saint-Jean-Baptiste-de-Rouville. Parmi ceux-ci, les villes de Sherbrooke, Magog et Saguenay possèdent des infrastructures de production hydroélectriques. Chaque réseau possède un droit exclusif de distribution sur son territoire et intègre le coût des infrastructures de distribution en plus du coût du tarif LG.

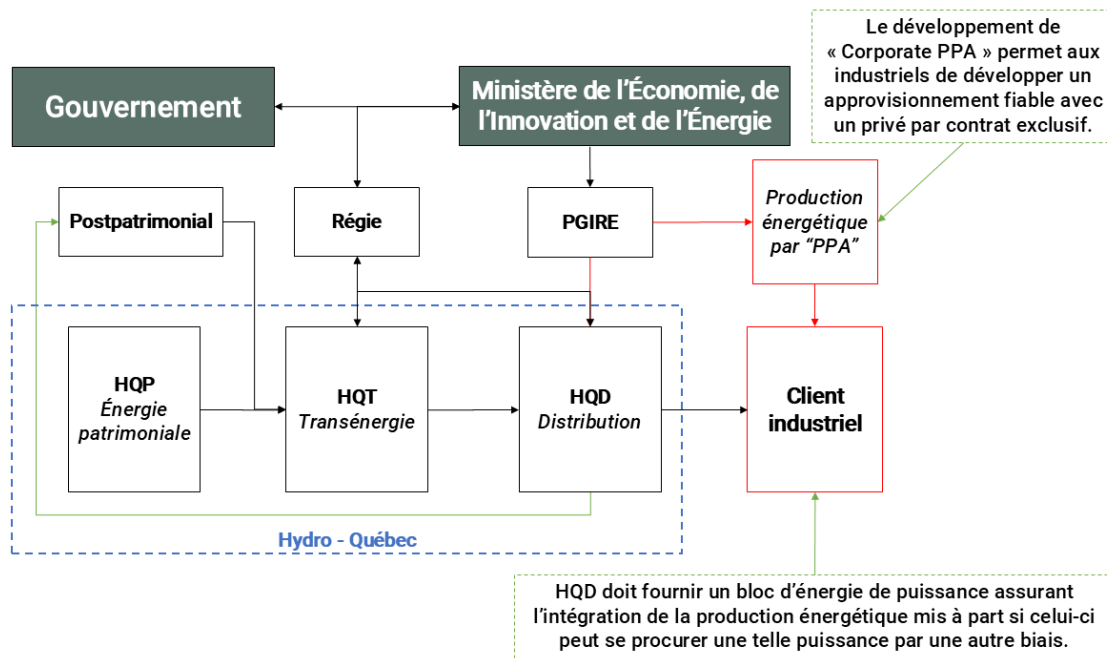
En raison du rôle qu'ils jouent déjà, ces acteurs pourraient être mis à contribution dans d'éventuelles stratégies d'efficacité énergétique et de stockage, ils pourraient permettre à Hydro-Québec de

réduire la demande en période de pointe. Le droit de céder des barrages d'Hydro-Québec ou d'en construire de moins de 100 MW pourrait être mis au service de l'intérêt public plutôt qu'au marché en favorisant la création de nouveaux réseaux municipaux en plus de permettre l'accroissement des capacités de production existantes.

Le modèle de distribution à un « client unique »

Le modèle de distribution pour client unique permettrait à un acteur d'obtenir un droit exclusif de distribution d'électricité vers « un client unique ». C'est la libéralisation de la distribution pour répondre aux besoins industriels. Un « Corporate PPA » repose sur un contrat entre un producteur d'électricité et un consommateur. Ce contrat peut varier selon la structure tarifaire (prix fixe ou variable), la quantité d'énergie transférée, et la durée. Ils permettent de sécuriser les investissements dans l'infrastructure et d'assurer des rendements²³.

Figure 7 : Représentation simplifiée du modèle de « client unique »



Un fournisseur secondaire (ici Hydro-Québec) est nécessaire afin de permettre l'intégration d'énergies intermittentes. HQ deviendrait ainsi le fournisseur d'un service de stabilisation et d'équilibrage plutôt qu'une simple vente d'énergie. On parle ici des blocs d'énergie.

Une obligation de rachat d'énergie par Hydro-Québec lorsque le consommateur ne consomme pas l'énergie pourrait ainsi impacter Hydro-Québec. La production et la vente d'électricité s'ajoutent

²³ Observatoire de l'industrie électrique – « Corporate PPA » : Fonctionnement et modalités contractuelles – Novembre 2019

alors au portefeuille et au modèle d'affaire de l'industriel fournisseur d'un client unique. Hydro-Québec devient alors un facilitateur de marché.

Perspectives

Les principaux enseignements

Le PL69 définit les paramètres de la production d'énergie par Hydro-Québec en lui permettant de se concentrer sur les grands chantiers éoliens (énergie) ou hydroélectriques (puissance). Les petites infrastructures énergétiques pourront être cédées et utilisables pour fournir de la puissance localement et permettre des solutions d'autoproduction privées et municipales.

Le transport pourra être intégré dans le modèle d'affaire des municipalités, des communautés autochtones et éventuellement de producteurs commerciaux et les lignes de transport (financées par les fonds publics) devront être mises à la disposition d'autres producteurs ou distributeurs.

Les changements dans le domaine de la distribution renforceront le rôle municipal et les initiatives privées locales. Si Hydro-Québec peut continuer la distribution d'électricité à des consommateurs, les tarifs seront fortement augmentés, l'interfinancement modifié et la contribution de l'électricité patrimoniale fortement diminuée. Les réseaux municipaux pourraient devenir des clients et être amenés à prendre plus de place en intégrant plus de production dans le futur grâce à la puissance issue des petits aménagements cédés par HQ. Dans une telle éventualité, les modalités de gouvernance devraient être rigoureusement déterminées pour valoriser et garantir l'intérêt public. Cela pourrait satisfaire des objectifs de décentralisation sans compromettre la mission de service public d'Hydro-Québec.

Tenue d'acquiescer les surplus du privé et de prendre en charge les coûts d'équilibrage, Hydro-Québec serait par ailleurs appelée à devenir lentement en fournisseur de puissance et de stabilité afin de faciliter les projets privés. Il s'agit d'une transformation fondamentale de la mission d'Hydro-Québec. Son insertion dans un modèle marchand et commercial dénaturerait son statut de service public. Il est permis de douter que les Québécois soient bien au fait de cette inflexion historique de la mission de la société d'État.

Quelle contribution à la transition ?

La mise en œuvre de la politique-cadre sur les changements climatiques devra tenir compte du PGIRE²⁴. C'est donc le MEIE qui deviendra le responsable de la planification de la transition énergétique et influencera des objectifs de réduction des GES. C'est le parti pris de l'amélioration de la position concurrentielle du Québec, notamment face à l'Ontario, ainsi qu'une stratégie d'attraction

²⁴ PL69 – Article 4

des capitaux étrangers qui font basculer les enjeux de la transition énergétique vers ceux de la croissance verte.

Les préoccupations « économiques, sociales, et environnementales » et la maximisation des bénéfices économiques, sociaux et environnementaux deviennent le nouvel objectif de la Régie²⁵. Cette définition reflète davantage les ambitions gouvernementales que l'on retrouve dans le PEV que les objectifs de transition. La Régie devient un prolongement, voire un instrument de délégation des directives gouvernementales.

Un modèle à questionner

Dans la continuité du PEV, la transition se nomme désormais décarbonation et se résume à une électrification vue avant tout comme une occasion d'affaires et non comme le socle d'un chantier crucial pour le renouvellement du modèle économique québécois. Le territoire devient tout à coup disponible à des intérêts économiques privés²⁶ pour les filières industrielles par la mise à disposition des ressources minérales, du potentiel de la biomasse et maintenant de la production d'électricité du Québec. Ce projet de loi permet donc de mettre Hydro-Québec au service d'un développement exogène et de la valorisation de la croissance verte.

Le débat nécessaire en amont de ce projet de loi n'a jamais eu lieu. Il oppose pourtant une croissance dictée par les intérêts des multinationales étrangères à une vision de la transition énergétique basée sur un développement économique endogène mettant en valeur les forces économiques, sociales et environnementales du Québec. Il s'agit de deux visions opposées et différentes de l'avenir du Québec. Le PL69 met en place des dispositifs et mesures qui affecteront les générations futures. Quelle que soit l'option retenue, les prochaines années qui s'annoncent seront cruciales. Quelle vision doit prévaloir pour réussir la transition écologique de l'économie dans les meilleures conditions et pour garantir des objectifs de développement conformes à l'intérêt général ?

Pour servir adéquatement l'intérêt national et les nécessités du développement régional à long terme, le MEIE devra nécessairement prendre en compte les besoins et attentes des collectivités locales et régionales qui aspirent à une prospérité pérenne. Une consultation large menée sous l'égide du BAPE devrait permettre de faire ressortir le potentiel des acteurs locaux et régionaux. Dans le prolongement de sa mission de service public et d'instrument de développement collectif, Hydro-Québec pourrait trouver dans une telle initiative des voies inédites de renouvellement.

²⁵ PL69 - Articles 12 -13 - 68

²⁶ Hydro-Québec face aux enjeux de la transition énergétique – IRÉC - Mars 2024

Conclusion

Le plan d'action d'Hydro-Québec pourra se réaliser, que le PL69 soit adopté ou non. En consacrant deux espaces distincts à des projets d'envergures différentes, le projet de loi accorde toute la latitude à Hydro-Québec, quelles que soient les orientations prises pour les « petits » projets destinés aux milieux habités.

Le choix de donner le mandat du PGIRE au ministre de l'Économie démontre clairement l'intention d'utiliser ces ressources énergétiques à des fins économiques répondant actuellement à un modèle qui dessert la transition énergétique et les intérêts du Québec. Les différentes annonces économiques du gouvernement peuvent nous faire craindre que les ressources énergétiques soient utilisées dans la seule ambition de stimuler une croissance mise à mal par le nouveau contexte économique mondial et qui ne sera pas nécessairement sous le contrôle des acteurs québécois.

Le mécanisme de plafonnement de l'augmentation tarifaire pour la clientèle résidentielle reste une solution fiscale qui fait porter le coût de la consommation à l'ensemble des contribuables et non en fonction de leur consommation. C'est au budget de l'État qu'il faudra se référer pour avoir le portrait d'ensemble et non pas au bilan d'Hydro-Québec.

Le projet de loi 69 dépasse ainsi largement les cadres stricts de la gestion de l'énergie. Il met en œuvre implicitement des choix qui renvoient à un modèle de développement économique qui n'a pas fait l'objet du débat large qu'il mérite.

Listes des figures

- Figure 1 : Représentation simplifiée du modèle par appels d’offres13**
- Figure 2 : Représentation simplifiée du nouveau modèle par appel d’offres.....13**
- Figure 3 : Représentation simplifiée du modèle de gré à gré pour le distributeur 14**
- Figure 4 : Représentation simplifiée des principes des grands projets menés par Hydro-Québec... 14**
- Figure 5 : Représentation simplifiée de la production sur sites adjacents.....17**
- Figure 6 : Représentation simplifiée des réseaux municipaux de distribution19**
- Figure 7 : Représentation simplifiée du modèle de « client unique »20**