



Solidaire
depuis 1921

Mémoire présenté par la
Confédération des syndicats nationaux

Au ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE)

Consultation sur l'encadrement et le développement
des énergies propres au Québec

Le 31 juillet 2023

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Introduction	5
Résumé du mémoire	7
1. Énergie et changements climatiques.....	9
1.1. Carboneutralité	10
2. Équilibre de l’offre et de la demande	10
2.1. Demande d’énergie	10
2.2. Offre d’énergie (filières d’énergie renouvelable).....	14
▪ Efficacité énergétique.....	15
▪ Hydroélectricité.....	16
▪ Énergie solaire.....	16
▪ Biénergie.....	17
▪ Stockage de l’énergie	17
▪ Biocombustibles solides, liquides et gazeux.....	17
▪ Hydrogène vert	18
3. Tarification	18
3.1. Fixation des tarifs d’électricité au Québec.....	18
3.2. Interfinancement entre clientèles.....	19
3.3. Modulation de la tarification en fonction des coûts marginaux.....	22
4. Gouvernance : mandat, fonctions et pouvoir des intervenants	24
4.1. Rôle d’Hydro-Québec	27
4.2. Rôle de la Régie de l’énergie.....	28
4.3. Rôle du gouvernement du Québec.....	29
4.4. Acceptabilité sociale	32
Conclusion	35
Recommandations	37

Introduction

Nous remercions le gouvernement et le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE) de nous offrir l'occasion de donner notre avis dans le cadre de la consultation sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec.

Fondée en 1921, la CSN est la première grande centrale syndicale québécoise. Composée de près de 1 600 syndicats, elle défend plus de 330 000 travailleuses et travailleurs de tous les secteurs d'activité sur l'ensemble du territoire. Elle prend part à plusieurs débats de fond de la société québécoise pour une société plus solidaire, plus démocratique, plus équitable et plus durable.

Le 30 novembre 2022, lors du discours d'ouverture dans la foulée à la réélection de son gouvernement, le premier ministre François Legault a promis un « vrai débat de société » sur l'énergie au Québec. La CSN souhaite que cette consultation soit le point de départ d'un véritable dialogue entre les parties prenantes, soutenu par une vision globale des enjeux des énergies renouvelables et de la transition énergétique. Nous sommes d'avis que le gouvernement doit éviter de définir seul les orientations dans le secteur de l'énergie et qu'il doit prendre appui sur les nombreux intervenants du secteur et la société civile, ce qui ne fera que renforcer l'adhésion de toutes et de tous au grand chantier de la transition énergétique juste et écologique.

Résumé du mémoire

Dans ce mémoire, la CSN se positionne sur certains enjeux rendus publics par le gouvernement dans le cahier du participant des ateliers auxquels ont participé des experts du secteur de l'énergie le 15 mai 2023. Ce document n'est pas exhaustif, mais il donne tout de même une idée des intentions du gouvernement relativement à la modification prochaine de la *Loi sur Hydro-Québec* et de la *Loi sur la Régie de l'énergie*. Notre mémoire aborde aussi des enjeux plus larges ayant trait aux politiques énergétiques et environnementales du gouvernement du Québec.

Nous rappelons d'abord les liens entre la lutte aux changements climatiques, notamment les cibles définies par l'Accord de Paris et la nécessaire transition énergétique des sociétés industrialisées.

Nous examinons ensuite de plus près l'équilibre offre-demande d'énergie, en nous intéressant davantage sur le secteur de l'électricité.

Par la suite, nous traitons de la tarification de l'électricité au Québec, dans un contexte où certains économistes et environnementalistes, de même que le gouvernement, préconisent que les coûts marginaux de l'électricité soient davantage pris en compte lors de la détermination des tarifs.

Nous abordons également des enjeux relatifs à la gouvernance dans le secteur de l'énergie, notamment des mandats, des fonctions et des pouvoirs d'institutions comme le gouvernement du Québec, la Régie de l'énergie et Hydro-Québec. Nous traitons aussi de l'importance de l'acceptabilité sociale dans ce grand projet du 21^e siècle qu'est la transition juste, énergétique et écologique.

Finalement, nous rappelons certaines des recommandations clés de la CSN. Une des idées-forces de ce mémoire est que les politiques visant le développement économique ne doivent pas aller à l'encontre des politiques ayant pour objectif de décarboner l'économie québécoise.

1. Énergie et changements climatiques

Au Québec, nous bénéficions d'une situation qui se distingue des autres régions du monde grâce à l'importance de l'approvisionnement en ressources hydrauliques, une source d'énergie renouvelable. La mise en valeur de cette ressource représente 47 % du bilan global des énergies. Grâce à la technologie et aux politiques climatiques, l'efficacité et la rentabilité des énergies renouvelables ont favorisé l'émergence d'autres types d'énergie tels que l'énergie éolienne.

Depuis la ratification de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques lors du sommet de la Terre en 1992, des négociations sur le climat ont lieu chaque année. Elles ont conduit au développement de politiques climatiques et à l'Accord de Paris, dont l'un des objectifs est de réduire au maximum les émissions de carbone (CO₂ éq.) dans l'atmosphère. La réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) est guidée par les progrès des sciences du climat, notamment par les analyses du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Afin de limiter l'augmentation de la température à un maximum de 1,5 °C par rapport à l'ère industrielle, le budget ou « banque carbone » disponible dans l'atmosphère est estimé entre 420 et 540 Gt_{éq.}CO₂. L'augmentation moyenne mondiale de la température est actuellement de 1,2 °C. Au-delà de cette hausse, le GIEC prévoit un effet d'emballage des changements climatiques aux conséquences dévastatrices. En fait, nous constatons déjà les conséquences des changements climatiques et les coûts non anticipés qui en découlent. L'actualité climatique estivale en faisant foi.

Le réseau d'Hydro-Québec doit s'ouvrir à d'autres sources d'énergie renouvelable afin de réduire les émissions de GES. Pour atteindre sa cible en terme absolu de réduction de 54 Mt éq. CO₂ d'ici 2030, le Québec devra diminuer d'environ 25 Mt éq. CO₂. Les recommandations du GIEC sont encore plus strictes.

Les choix énergétiques pour mener à bien cette transition vers une société à faible émission de carbone doivent prioritairement être effectués dans les secteurs des transports, du bâtiment, de l'industrie et de l'agriculture. Le secteur des transports est celui qui émet le plus de GES et nous sommes encore loin d'avoir une option satisfaisante, avec seulement 8 % du parc automobile électrifié ou utilisant des énergies renouvelables décarbonées. Nous sommes d'avis qu'il est nécessaire d'agir rapidement en informant et en sensibilisant les citoyennes et les citoyens pour les amener à faire des choix de transport à faible émission de carbone, en augmentant le télétravail lorsque possible, en favorisant les déplacements actifs, en améliorant l'utilisation du transport en commun, en favorisant son financement et en encourageant la réduction de l'utilisation de la voiture individuelle et la mise en place d'une stratégie pour le transport de marchandises lourdes. De plus, ces changements de comportement doivent être soutenus par des mesures d'écofiscalité, y compris une réflexion sur l'application d'une taxe bonus-malus à l'achat de gros véhicules. Il est préoccupant de constater l'augmentation des ventes de carburant, reliée à la hausse du nombre de véhicules à essence, passant de 12 millions de litres vendus en 2012 à 20 millions en 2022. Les ventes de VUS ont notamment augmenté de 71 %, incluant celles de VUS électriques, également grands consommateurs d'énergie. Cet enjeu doit être intégré à tous les autres enjeux mis en avant par le gouvernement.

La CSN est d'avis que les travailleuses et les travailleurs, la population en général ainsi que les institutions, les commerces et les industries (ICI) doivent être informés afin de participer à un débat public sur les questions énergétiques et être en mesure de faire les bons choix pour une société à faible émission de carbone et pour la protection de l'environnement. Nous rappelons que la consultation ne doit pas se limiter à un simple débat.

1.1. Carboneutralité

L'atteinte de la neutralité carbone doit être un objectif partagé par la communauté internationale. L'Accord de Paris reconnaît, à l'article 4, l'importance de la carboneutralité visant à équilibrer les émissions de GES d'origine humaine avec les absorptions par les puits de carbone tels que les forêts. La poursuite de l'objectif de carboneutralité doit nécessairement s'inscrire dans une perspective de transition juste¹. La production et la consommation d'énergie sont indissociables des efforts déployés pour atteindre cette neutralité carbone.

La carboneutralité doit être atteinte dans une trajectoire compatible avec les objectifs de l'Accord de Paris visant à limiter l'augmentation de la température à 1,5 °C. Il est essentiel de miser sur la réduction des GES en évitant les émissions, en effectuant une transition énergétique et écologique, mais aussi en promouvant la sobriété. Le gouvernement devra engager un débat public permettant de déterminer le processus d'établissement d'objectifs de neutralité carbone conformément à l'article 46.4 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, et sur la base d'une planification quinquennale révisée chaque année. La décarbonation doit également être guidée par la science et l'acceptabilité sociale, et ne pas se limiter aux impératifs économiques du plus bas coût et de l'augmentation de la demande.

Recommandation 1

Que le gouvernement alloue des ressources financières et éducatives suffisantes en matière de changements climatiques, de gestion des énergies renouvelables et fossiles et à la protection de la biodiversité. Que le gouvernement déploie les stratégies nécessaires pour sensibiliser les travailleuses et les travailleurs, la population en général et les industries, commerces et institutions (ICI) à faire des choix favorables à la réduction des émissions de carbone et à la protection de l'environnement.

2. Équilibre de l'offre et de la demande

2.1. Demande d'énergie

Il y a à peine quelques années, Hydro-Québec et le ministère des Ressources naturelles et des Forêts estimaient que le Québec avait des surplus d'électricité pour les vingt prochaines années. Toutefois, le Plan d'approvisionnement 2023-2032 d'Hydro-Québec² estime que désormais, la demande additionnelle d'électricité sera de 25 TWh d'ici 2032 et que des

¹ [Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous \(ilo.org\)](https://ilo.org/principes-directeurs-pour-une-transition-juste-vers-des-economies-et-des-societes-ecologiquement-durables-pour-tous)

² Plan d'approvisionnement 2023-2032, Hydro-Québec, Hydro-Québec Distribution, 1^{er} novembre 2022.

approvisionnement additionnels seront nécessaires dès 2026-2027³. La demande attendue se décompose comme suit :

- 4,3 TWh pour la croissance naturelle liée à l'évolution économique et démographique (nouvelles constructions résidentielles, besoin des grandes entreprises industrielles, etc.);
- 8,9 TWh pour le développement des secteurs émergents (filière des batteries, hydrogène vert, culture en serre, centres de données, cryptomonnaies⁴, etc.);
- 4,5 TWh pour la conversion des bâtiments et des procédés industriels;
- 7,8 TWh pour l'électrification des transports.

À plus long terme, le Plan stratégique 2022-2026 d'Hydro-Québec⁵ anticipait qu'il lui faudrait hausser de 50 %, ou 100 TWh, la quantité d'énergie électrique disponible d'ici 2050, cela sans même compter les secteurs industriels émergents. Selon le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, Pierre Fitzgibbon, les besoins pourraient même atteindre 150 TWh.

L'évolution récente de la prévision de demande d'électricité au Québec appelle plusieurs commentaires. Historiquement, Hydro-Québec nous avait plutôt habitués à la gestion de surplus d'électricité, en raison des importants blocs d'énergie qui s'ajoutaient lors de la mise en service des grands complexes hydroélectriques. La situation d'un éventuel déficit en matière d'approvisionnement d'énergie électrique est donc inusitée.

Une des principales raisons de ce revirement tient à une prévision de la demande d'électricité déficiente au niveau d'Hydro-Québec. Le MEIE a aussi sa part de responsabilités dans cet échec. Les ratés de la planification de la demande d'électricité entraînent des conséquences majeures pour les citoyennes et les citoyens et les industries du Québec.

En raison des lacunes entourant la prévision de la demande d'électricité, Hydro-Québec et le gouvernement ont jugé que le Québec produisait suffisamment d'électricité pour signer des contrats d'exportation fermes avec les États de la Nouvelle-Angleterre et l'État de New York⁶. Or, peu de temps après l'entrée en vigueur de ces contrats, nous découvrons que l'économie du Québec aura besoin de beaucoup plus d'électricité à court, à moyen et à long termes. Peu importe les profits qui peuvent découler de ces exportations, il est assez incroyable que celles-ci aient eu préséance sur les besoins en puissance et en énergie de l'économie québécoise. C'est une chose que d'exporter de l'électricité sur le marché en période de surplus, s'en est une autre de contracter des contrats d'exportation fermes avec de

³ En 2022, Hydro-Québec a vendu 216 TWh, ce qui inclut 35,6 TWh à l'exportation.

⁴ Depuis la publication du Plan d'approvisionnement 2023-2032 d'Hydro-Québec, le gouvernement a décidé de ne plus rendre de bloc d'énergie disponible pour le secteur des cryptomonnaies.

⁵ Plan stratégique 2022-2026, Hydro-Québec, 1^{er} trimestre 2022.

⁶ Le contrat avec l'État de New York permettra l'exportation annuellement de jusqu'à 10,4 TWh, soit l'équivalent de la consommation de plus d'un million de foyers. Le contrat d'exportation avec la Nouvelle-Angleterre se traduira par l'exportation de jusqu'à 9,95 TWh pendant 20 ans (9,45 TWh pour le Massachusetts et 0,5 TWh pour le Maine. Source : Rapport annuel 2022, Hydro-Québec, 2023.

l'électricité dont on ne dispose pas. Ces derniers sont l'une des raisons expliquant la nécessité d'investissements additionnels en capacité de production d'électricité et dans les économies d'énergie.

Par ailleurs, le gouvernement affirme qu'Hydro-Québec fait face à une forte demande du secteur industriel. Le Plan d'approvisionnement 2023-2032 confirme effectivement que la source de croissance de la demande d'électricité la plus marquante d'ici 2032 est celle provenant des secteurs industriels émergents. La CSN considère que le gouvernement ne peut traiter les demandes industrielles d'énergie qui se présentent au cas par cas. Il est urgent que le gouvernement se dote de critères précis permettant de décider de donner suite ou non à l'approvisionnement électrique de chaque projet. Cela s'inscrit dans le cadre d'une vision globale de la politique industrielle qui est cohérente avec les objectifs gouvernementaux en matière de transition énergétique.

En premier lieu, le gouvernement et Hydro-Québec doivent d'abord s'assurer que les secteurs industriels déjà présents au Québec, notamment dans les régions éloignées, ont accès à l'énergie nécessaire pour maintenir et développer leurs activités (nous parlons ici des industries de l'aluminium, de l'acier, des pâtes et papiers, du secteur minier, etc.).

Ensuite, les divers secteurs industriels émergents doivent être évalués en fonction de plusieurs critères : leur capacité à générer de bons emplois et de la valeur ajoutée, l'intérêt de ces secteurs du point de vue du développement régional, les effets de ces nouvelles filières industrielles sur les émissions de GES du Québec, le potentiel réel de succès de ces secteurs au Québec, etc.

Finalement, les nouveaux projets des secteurs industriels émergents doivent être porteurs, ne serait-ce que parce qu'ils vont nécessiter le développement de nouvelles capacités de production d'électricité qui seront plus coûteuses que l'électricité provenant des complexes hydroélectriques patrimoniaux.

Il faut être conscient que les nouveaux secteurs énergivores viendront s'ajouter à ceux qui sont déjà présents au Québec. Dans le cadre de sa politique industrielle, le Québec devra prendre garde de ne pas miser trop fortement sur des secteurs énergivores et chercher à créer, à l'échelle nationale, un maximum d'emplois et de valeur ajoutée avec le minimum d'énergie possible. Historiquement, le Québec a attiré les secteurs industriels énergivores sur son territoire à la suite de la mise en service de ses grands complexes hydroélectriques⁷, alors que la province disposait d'importants surplus d'électricité à moyen et à long termes. Nous nous trouvons aujourd'hui dans une situation inverse, où une rareté d'électricité se profile d'ici quelques années, ce qui force le gouvernement et Hydro-Québec à prévoir de nouveaux approvisionnements à moyen et à long termes. Le gouvernement doit donc être prudent dans l'octroi de blocs d'énergie électrique à de nouveaux projets énergivores, en raison du manque de flexibilité qu'ils occasionnent, et s'assurer d'en maximiser les retombées du point de vue de la création d'emplois, de la valeur ajoutée et du développement régional.

⁷ Complexe Manic-Outardes, complexe La Grande à la Baie James.

Une autre source importante de la croissance de la demande d'électricité a trait aux objectifs que le gouvernement du Québec s'est donnés en matière de décarbonation de l'économie. D'ici 2032, 7,8 TWh additionnels supplémentaires seront nécessaires pour l'électrification des transports⁸. Par la suite, les besoins continueront de croître, notamment parce que le gouvernement du Québec a annoncé l'interdiction de la vente de véhicules à essence à compter de 2035. Toujours afin de réduire les émissions de GES, la conversion à l'électricité des bâtiments et des procédés industriels nécessitera 4,5 TWh d'ici 2032. Là aussi, la croissance de la demande s'étendra au-delà de la prochaine décennie. La capacité d'Hydro-Québec de disposer de suffisamment d'électricité pour remplacer progressivement la consommation québécoise d'hydrocarbures est un élément central de l'atteinte des objectifs du Plan pour une économie verte 2030 du gouvernement du Québec, de même que pour l'atteinte des objectifs de carboneutralité en 2050.

La CSN rappelle qu'avant même de développer de nouveaux moyens de production pour répondre à la demande d'électricité, il est préférable d'investir massivement dans les mesures d'efficacité énergétique (économie d'énergie et gestion de la demande) de façon à contenir cette demande. Le gouvernement et Hydro-Québec se sont refusés pendant des années à faire le maximum en matière d'efficacité énergétique, notamment parce que le Québec disposait de surplus d'électricité et que la mission d'Hydro-Québec, d'un point de vue strictement commercial, est de vendre plus d'électricité, pas d'en vendre moins. Toutefois, en raison de la fin de l'ère des surplus d'électricité, Hydro-Québec a annoncé, en avril dernier, qu'elle augmentait fortement l'objectif d'efficacité énergétique du Plan d'approvisionnement 2023-2032, le faisant passer de 8,9 TWh à 25 TWh.

Recommandation 2

Que le gouvernement se dote de critères précis permettant de décider de donner suite ou non à l'approvisionnement électrique de chaque projet de demandes industrielles d'énergie, dans le cadre d'une vision globale de la politique industrielle qui soit cohérente avec les objectifs gouvernementaux en matière de transition énergétique.

Recommandation 3

Que l'accès à des blocs d'énergie électrique des divers secteurs industriels émergents soit évalué, entre autres, en fonction des critères suivants : leur capacité à générer de bons emplois et de la valeur ajoutée, l'intérêt de ces secteurs du point de vue du développement régional, les effets de ces nouvelles filières industrielles sur les émissions de GES du Québec, les conséquences du développement minier des minéraux critiques et le potentiel réel de succès de ces secteurs au Québec.

⁸ Hydro-Québec devra s'assurer que la recharge des véhicules électriques ne survienne qu'en dehors des heures de pointe de consommation, afin de minimiser les coûts en matière de puissance électrique.

Recommandation 4

Que le gouvernement et Hydro-Québec, avant d'accorder de nouveaux blocs d'énergie électrique, s'assurent que les secteurs industriels déjà présents au Québec, notamment dans les régions éloignées, ont accès à l'énergie nécessaire pour maintenir et développer leurs activités (nous parlons ici des industries de l'aluminium, de l'acier, des pâtes et papiers, du secteur minier, etc.).

Recommandation 5

Que le gouvernement, dans l'octroi de blocs d'énergie électrique à de nouveaux projets énergivores, s'assure d'en maximiser les retombées du point de vue de la création d'emplois, de la valeur ajoutée et du développement régional.

Recommandation 6

Avant même de développer de nouveaux moyens de production pour répondre à la demande d'électricité, il est préférable d'investir massivement dans les mesures d'efficacité énergétique (économie d'énergie et gestion de la demande) de façon à contenir cette demande.

2.2. Offre d'énergie (filiales d'énergie renouvelable)

L'approvisionnement énergétique pour les Québécoises et les Québécois doit continuer à reposer sur des bases de bien commun. Le Québec dispose d'un mix énergétique composé d'environ 50 % d'énergies renouvelables et 50 % d'hydrocarbures. La CSN est d'avis que la transition vers l'approvisionnement en énergie renouvelable et la sortie des hydrocarbures doivent faire l'objet d'un débat public primordial pour l'avenir énergétique du Québec. Il convient aussi de rappeler que les énergies renouvelables, basées sur l'utilisation de l'eau, de l'air et du soleil, n'appartiennent à personne, mais à toutes et à tous. Toute la population du Québec doit bénéficier d'un approvisionnement énergétique équitable, juste et au meilleur coût. La nationalisation doit être maintenue. Une réflexion doit être initiée rapidement quant à la nationalisation des autres filiales telles que le solaire et l'éolien.

D'une part, les énergies renouvelables jouent un rôle de plus en plus important pour répondre aux exigences de transformation vers une société à faible émission de carbone. Cette transition énergétique nécessite un débat de société afin de définir ensemble les notions de gaspillage, d'efficacité, de transition écologique et de stratégie de descente⁹ énergétique.

D'autre part, le réseau énergétique doit être modernisé, notamment pour faire face aux catastrophes climatiques qui ont mis en évidence, depuis plusieurs années, sa fragilité. Cette modernisation passe par l'entretien du réseau pour répondre aux besoins du bien commun tout en réservant une place aux grandes corporations. L'approvisionnement en énergie de ces dernières ainsi que les types d'industries privilégiés doivent faire partie du débat public.

⁹ Développement de modèle diversifié pour réduire la consommation d'énergie basé sur un choix collectif. Au Québec, nous pourrions choisir de planifier notre descente énergétique sur un horizon de 10 à 15 ans, fondé sur l'efficacité et la suffisance en opposition à la sobriété énergétique qui elle s'appuie sur les comportements individuels. Nouveau projet printemps-été 2023.

Ensuite, la vétusté des bâtiments résidentiels, industriels, commerciaux et institutionnels entraîne des pertes d'énergie non négligeables liées au chauffage, alors qu'il est possible de récupérer ces milliers de kWh. C'est un immense chantier à mettre en avant, notamment à l'aide de programmes de rénovations centralisés et avantageux sur le plan fiscal. Outre le secteur du bâtiment, l'électrification de nouveaux secteurs avec des énergies renouvelables doit être accompagnée d'une gestion de la demande de puissance à la baisse dans tous les secteurs.

La transition énergétique juste et écologique fait appel à des changements profonds dans nos conditions de vie. De plus, l'implantation d'infrastructures d'énergie renouvelable passe par des projets d'envergure liés à la disponibilité des ressources naturelles et des vecteurs de l'énergie (vent, ensoleillement). La CSN est en faveur d'une tournée de consultation régionale en audiences publiques, menée par un organisme public et indépendant tel qu'un Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) générique. Cette institution a fait ses preuves pour élaborer des solutions intégrées aux communautés avec un souci de réduction de l'empreinte écologique des projets et de justice sociale. Le BAPE générique permettrait aux citoyennes et aux citoyens du Québec de mieux comprendre les transformations liées à la transition énergétique juste et écologique.

Recommandation 7

Que le gouvernement organise des consultations sur l'état de l'énergie au Québec dans toutes les régions, en faisant appel au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

Recommandation 8

Qu'un plan de transition juste, énergétique et écologique pour tous les secteurs d'activité et les régions, incluant des objectifs à court, à moyen et à long termes, soit établi à partir d'un dialogue social avec toutes les parties prenantes concernées, notamment le gouvernement, les syndicats, les employeurs, les groupes environnementaux et les groupes sociaux. Que la gouvernance et l'organisation de ce plan de transition juste devront impliquer différents groupes avec une obligation de résultat.

▪ Efficacité énergétique

À la suite du plan stratégique sur l'énergie de 2006-2012, une agence dédiée à l'efficacité énergétique a été établie et suivie par la création du bureau de la transition énergétique. Cette initiative devait permettre un suivi rigoureux de l'efficacité des mesures mises en place. Malheureusement, cette agence a été intégrée au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN), devenant le Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétiques (BEIE). Avec la refonte du ministère, c'est désormais le Bureau de la transition climatique et énergétique (BTCE) qui s'occupe de l'efficacité énergétique. Hélas, peu d'informations émanent de ce bureau dans le domaine public.

La CSN est d'avis qu'il faut rechercher l'efficacité énergétique dans tous les secteurs. Pour ce faire, il est nécessaire d'établir des objectifs, de rendre des comptes et d'adopter une approche adaptée aux lieux et aux contextes. À cet égard, le gouvernement devrait

encourager la certification ISO 50001. Par exemple, en Allemagne, on compte 5 400 établissements ayant obtenu cette certification, tandis qu'au Canada, on en compte seulement 200 à ce jour.

Nous recommandons que la transition énergétique inclue l'efficacité énergétique, la descente énergétique et la sobriété énergétique, en tenant compte de la transition juste et de la justice sociale afin d'éviter l'appauvrissement des travailleuses, des travailleurs, des citoyennes et des citoyens fortement affectés par l'inflation.

▪ **Hydroélectricité**

Le rôle premier d'Hydro-Québec est de fournir de l'électricité et de répondre aux besoins de l'ensemble des Québécoises et des Québécois, y compris les Premières Nations. Le bien commun et les impératifs liés aux changements climatiques doivent être intégrés dans toutes les décisions concernant le choix des énergies renouvelables.

La filière hydroélectrique est un atout majeur en Amérique du Nord. Dans une économie mondiale où le pétrole perd de son importance, sa capacité de production confère un avantage considérable au Québec. D'ailleurs, dans une économie qui prend en compte les externalités environnementales et la préservation de la biodiversité, la capacité à produire avec une faible empreinte carbone devient un avantage concurrentiel encore plus déterminant. Dans cette optique, nous soutenons l'idée de promouvoir une « certification verte », tant pour le secteur résidentiel que pour les ICI, attestant d'une empreinte limitée en matière de GES. Cette étiquette permettrait à la filière hydroélectrique de générer une plus-value et favoriserait la compétitivité des industries implantées ici. Dans cette perspective, il est essentiel de décarboner les processus industriels en utilisant des énergies renouvelables, offrant ainsi une approche gagnante pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Depuis une vingtaine d'années, des entreprises multinationales sont actives dans la production d'énergie et agissent en tant que fournisseurs, notamment dans l'éolien, le solaire et les petites centrales hydroélectriques de moins de 50 MW. Selon la CSN, il convient de revoir la gouvernance de cette production d'énergie renouvelable, en envisageant la nationalisation, ou en révisant les contrats de manière qu'ils restent dans le domaine public. Les municipalités concernées pourraient être impliquées dans leur gestion et recevoir des redevances. D'autres solutions, comme les centrales hydroélectriques à réservoirs pompés, sont également à l'étude pour mieux répondre aux périodes de pointe¹⁰.

▪ **Énergie solaire**

Le réseau d'Hydro-Québec est plus ouvert à l'intégration de l'énergie solaire sur son réseau. D'ailleurs, le taux d'ensoleillement au Québec est similaire à celui de l'Allemagne. En Ontario, la capacité solaire installée est estimée à 2 800 MW, tandis qu'au Québec, elle est à peine de 15 MW. La production décentralisée d'énergie solaire pourrait être utilisée pour répondre aux besoins locaux en cas de perte d'électricité due à des intempéries, dont la fréquence ne

¹⁰ Hélène BARIL, « La vieille idée qui pourrait donner un coup de pouce à Hydro-Québec », *La Presse*, [\[www.lapresse.ca/affaires/2023-07-08/ressources/la-vieille-idee-qui-pourrait-donner-un-coup-de-pouce-a-hydro-quebec.php\]](http://www.lapresse.ca/affaires/2023-07-08/ressources/la-vieille-idee-qui-pourrait-donner-un-coup-de-pouce-a-hydro-quebec.php)

cesse d'augmenter. Les conditions sont favorables à un changement de stratégie, car les avancées technologiques et la géopolitique ont rendu les panneaux solaires plus efficaces et moins coûteux, et il est même possible d'envisager le développement d'emplois dans cette filière au Québec. Qui plus est, l'énergie solaire utilisée en complément de l'hydrogène vert pourrait venir compléter certains besoins énergétiques.

▪ **Biénergie**

La biénergie est une combinaison d'hydroélectricité et de gaz naturel. Ce type d'énergie repose principalement sur l'hydroélectricité en temps normal, tandis que le gaz naturel est utilisé pour combler les périodes de pointe, notamment pendant l'hiver. Toutefois, dans une perspective de réduction des émissions de carbone, ce choix n'est pas privilégié.

▪ **Stockage de l'énergie¹¹**

Le stockage d'énergie consiste à conserver une quantité d'énergie pour une utilisation ultérieure. Il existe différentes formes de stockage énergétique, notamment :

- Stockage chimique : biomasse, méthane et hydrogène;
- Stockage électrochimique : accumulateurs, condensateurs et piles à combustible;
- Stockage sous forme potentielle : stockage hydraulique et air comprimé.

Dans le cas de l'hydroélectricité, l'énergie est stockée avant sa production, par exemple, dans un réservoir. Les batteries sont l'un des moyens de stockage les plus couramment utilisés. Le stockage de l'énergie renouvelable est un enjeu crucial pour la transition énergétique. Selon certains, le stockage de l'énergie par batterie est l'un des moyens de gérer l'offre, car il permet de stocker l'énergie pour une utilisation pendant les périodes de pointe.

▪ **Biocombustibles solides, liquides et gazeux¹²**

La transformation de la biomasse permet de produire de la chaleur et de l'énergie. La biomasse a aussi la capacité d'être convertie en biocarburants liquides et le gouvernement s'est fixé pour objectif d'atteindre une proportion de 10 % d'éthanol dans l'essence d'ici 2023. Cela permettrait de réduire l'empreinte carbone des produits pétroliers. Néanmoins, pour produire une quantité significative de biocarburant liquide, il est estimé qu'il faudrait utiliser 455 000 hectares de terres cultivées, ce qui représente environ 7 % des terres cultivées actuelles.

La forme gazeuse de la biomasse, les biogaz, est produite par la décomposition de matières organiques en l'absence d'oxygène et contient des gaz à effet de serre puissants tels que le méthane et le dioxyde de carbone (CO₂). Lorsqu'ils sont purifiés, les biogaz peuvent devenir du gaz naturel renouvelable (GNR) ou du gaz de source renouvelable (GSR). Pour répondre aux impératifs des changements climatiques, aucune politique climatique ne devrait encourager la production de biogaz à grande échelle. Le GNR ne devrait pas être une option à développer massivement, mais devrait plutôt répondre à des besoins spécifiques et locaux.

¹¹ Mathieu PERREAULT, « Le défi du stockage de l'énergie », *La Presse*, [\[www.lapresse.ca/actualites/sciences/2023-04-16/le-defi-du-stockage-de-l-energie.php\]](http://www.lapresse.ca/actualites/sciences/2023-04-16/le-defi-du-stockage-de-l-energie.php)

¹² Ils comprennent : résidus forestiers, résidus agroalimentaires, amidon-maïs-grain et sites d'enfouissement.

Il est probable que les résidus forestiers viendront à manquer avec les feux de forêt de l'été 2023 et ceux à venir. Les incendies de forêt pourraient donc représenter une réelle menace pour le développement de cette filière.

▪ Hydrogène vert

La grande majorité (95 %) de la production d'hydrogène au Québec est actuellement fabriquée à partir de gaz naturel, ce qu'on appelle l'hydrogène gris. Cela représente environ 0,6 % ou 15 pétajoules (PJ¹³) du bilan énergétique.

En 2022, le gouvernement a présenté sa Stratégie québécoise sur l'hydrogène vert et les bioénergies. Pour autant, la majorité du développement de la filière de l'hydrogène vert n'est encore que sous forme de projet.

Le recours à ces filières vise principalement à favoriser la diversité, la gestion et la sécurité énergétiques dans un contexte de sobriété carbone où la pression sur le réseau électrique est appelée à augmenter. Pourtant, à l'heure actuelle, le potentiel de décarbonation de la filière d'hydrogène est limité.

3. Tarification

3.1. Fixation des tarifs d'électricité au Québec

Le gouvernement du Québec et la Régie de l'énergie exercent un contrôle sur l'évolution des tarifs d'électricité et de gaz naturel, de même que sur leurs conditions de fourniture. Dans cette section, il est essentiellement question de la tarification de l'électricité.

La fixation des tarifs d'électricité pour les diverses clientèles est un processus complexe. La Régie de l'énergie détermine l'évolution de la part des tarifs qui financent le transport et la distribution d'électricité (article 31 1^o de la *Loi sur la Régie de l'énergie*). La part des tarifs qui finance la production d'électricité est toutefois non réglementée et c'est l'actionnaire principal d'Hydro-Québec, soit le gouvernement du Québec, qui décrète l'augmentation des tarifs à partir de l'évolution des coûts des équipements de production et du rendement escompté.

Le secteur de la production d'électricité a donc été soustrait à l'autorité de la Régie de l'énergie. De façon à préserver l'esprit du contrat social de 1963, le gouvernement a créé, en l'an 2000, le bloc d'électricité patrimoniale, un bloc annuel de 165 TWh qui est prioritairement destiné à la satisfaction des besoins des clients québécois¹⁴. Initialement, la *Loi sur Hydro-Québec* a fixé le tarif d'électricité correspondant à la production du bloc patrimonial à 2,79 cents/kWh¹⁵. Ensuite, la part des tarifs réglementés (transport et distribution) s'ajoute

¹³ Peta Joule : 1015 Joules = 0,277 78 TWh ----- > 834 PJ = 834 *1015 J = 231,67 TWh

¹⁴ Le bloc d'électricité patrimoniale correspond approximativement à la production des centrales « patrimoniales » d'Hydro-Québec, soit les centrales du Complexe La Grande, de la rivière la Côte-Nord, de la rivière des Outaouais et du fleuve St-Laurent. Ces centrales tôt construites étaient alors déjà payées par les citoyens québécois.

¹⁵ Le coût de production de cette électricité était estimé à 2,2 cents/kWh, puisqu'elle est produite par des centrales hydroélectriques dont les investissements sont largement amortis.

pour déterminer les tarifs d'électricité auxquels sont assujetties les diverses clientèles. En 2014, le gouvernement a décidé d'indexer le tarif patrimonial (à la suite de l'indexation, le tarif patrimonial était de 3 cents/kWh en 2022), puis en 2019, le gouvernement a retiré à la Régie de l'énergie le mandat de déterminer la part des tarifs pour le transport et la distribution, choisissant plutôt d'indexer ces tarifs à l'indice des prix à la consommation (IPC). Dans le cadre du budget 2023-2024, le gouvernement a annoncé qu'il plafonnait la croissance des tarifs résidentiels à 3 % à compter d'avril 2023¹⁶. Précisons qu'en 2022, la demande d'électricité québécoise s'élevait à 180,6 TWh, ce qui signifie que le bloc d'électricité patrimoniale répondait à 91,4 % de cette demande.

Pour tous les approvisionnements au-delà du bloc patrimonial, Hydro-Québec Distribution doit toutefois lancer des appels d'offres auprès d'Hydro-Québec Production ou de producteurs privés. C'est ainsi qu'au début des années 2000, des appels d'offres ont été lancés, à hauteur de 4 000 MW, visant à créer une filière de production éolienne au Québec. Hydro-Québec achète aussi de l'électricité aux filières privées de la cogénération à la biomasse et à celles de la petite hydraulique (celles qui produisent 50 MW ou moins). En 2022, le coût moyen de l'électricité post-patrimoniale du secteur privé était d'approximativement 11 cents/kWh. Cette électricité ayant un coût plus élevé que celle de la filière hydroélectrique alimentant le bloc patrimonial, cela contribue à pousser à la hausse les tarifs exigés des diverses clientèles. Il en va de même des nouvelles centrales hydroélectriques d'Hydro-Québec Production, même si l'électricité de ces projets est moins coûteuse que l'électricité produite par le secteur privé (Hydro-Québec estimait à 6,4 cents/kWh le coût de production de l'électricité du complexe La Romaine, dont la construction a été complétée en septembre 2022¹⁷). Ajoutons que l'achat d'électricité par Hydro-Québec à d'autres producteurs a aussi une incidence sur les tarifs. Les choix du gouvernement et d'Hydro-Québec dans le secteur de la production d'électricité post-patrimoniale entraînent donc des répercussions considérables sur les tarifs exigés des diverses clientèles.

3.2. Interfinancement entre clientèles

La vente d'énergie appelle la définition d'une grille tarifaire pour chaque catégorie de clients puisqu'il est, à toutes fins utiles, impossible d'attribuer ses coûts spécifiques à chaque client. L'ensemble des tarifs doit toutefois permettre de couvrir le coût unitaire moyen des entreprises produisant et distribuant l'énergie, plus un taux de rendement sur les actifs considéré comme normal. Historiquement, et cela dans la majorité des entreprises fournissant de l'énergie, chaque catégorie de clientèle ne paie pas nécessairement à hauteur de son coût moyen de fourniture augmenté du bénéfice requis, ce qui produit des situations d'interfinancement.

¹⁶ Le tarif de la clientèle affaires a toutefois été entièrement indexé à l'IPC et augmente donc de 6,5 %. La hausse du tarif applicable à la clientèle industrielle de grande puissance (tarif L) est de 4,2 % (ce tarif est donc indexé à 65 % de l'IPC, facteur d'indexation qui permet d'assurer le maintien de la compétitivité du tarif L selon la Régie de l'énergie).

¹⁷ Le complexe Romaine-4 est en service et « rentable » dit Hydro, Zoé Bellehumeur, Radio-Canada, 27 octobre 2022.

Lorsqu'on parle de l'interfinancement ou de la subvention de certaines clientèles par d'autres, il faut être prudent puisque la mesure de l'interfinancement repose d'ordinaire sur une mesure spécifique de l'allocation des coûts. Dans le secteur de l'électricité, l'*Electric Power Research Institute* (EPRI) a identifié au moins 29 méthodes d'allocation des coûts aux diverses clientèles, qui mènent toutes à des résultats différents. Il ne faut donc pas perdre de vue qu'une méthode spécifique d'allocation des coûts comporte une part d'arbitraire et de subjectivité. Pour cette raison, nous ne devons pas tenir pour acquis le portrait de l'inter-financement tel qu'il nous est présenté par les services de production et de distribution d'énergie. En ce qui concerne Hydro-Québec, le moins que l'on puisse dire est que la société d'État n'a jamais montré une totale transparence quant à l'allocation des coûts aux diverses clientèles.

Il n'en reste pas moins que depuis des décennies, un débat a cours sur l'interfinancement de certaines clientèles par d'autres au Québec. Ainsi, les secteurs industriel et commercial affirment qu'ils continuent d'interfinancer la consommation d'électricité du secteur résidentiel, même si Hydro-Québec a pour politique de réduire cet interfinancement depuis plusieurs années. En effet, selon les renseignements fournis par Hydro-Québec à la Régie de l'énergie en vertu de l'article 75.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* pour l'année 2021, l'indice d'interfinancement réel pour la clientèle résidentielle (tarifs domestiques) était de 86,2 % alors que cet indice était de 121,3 % pour la clientèle générale et de 113,1 % pour la grande industrie¹⁸ (les données d'Hydro-Québec relatives à l'interfinancement pour 2022 n'étaient pas disponibles en raison de la réforme organisationnelle vers « Une Hydro », qui exige des ajustements au modèle de cheminement des coûts¹⁹).

Les données fournies à la Régie de l'énergie par d'Hydro-Québec semble indiquer que seule la clientèle résidentielle paierait moins que l'intégralité du coût de fourniture bonifié d'un rendement normal. Toutefois, plusieurs éléments d'information permettent de conclure que certains secteurs industriels profitent eux aussi d'un interfinancement. Par exemple, selon Francis Vailles du journal *La Presse*, les contrats à partage de risques et de bénéfices conclus avec les alumineries auraient fait perdre 1,4 milliard de dollars à Hydro-Québec depuis 2015, puisque ces contrats indexés sur le prix mondial de l'aluminium auraient permis aux alumineries de payer l'électricité à 3,87 cents/kWh plutôt que le tarif grande puissance de 4,6 cents/kWh (tarif L)²⁰. C'est d'ailleurs pour cette raison que le gouvernement cherche actuellement à renouveler ces contrats, de façon à vendre l'électricité à un tarif plus stable au secteur de l'aluminium, quitte à soutenir ce secteur économique par des moyens différents (aide financière, crédits d'impôt, congé fiscal pour investissements majeurs, etc.). L'exemple du secteur de l'aluminium montre que la clientèle résidentielle n'est pas seule à bénéficier de l'interfinancement.

Afin d'atteindre certains objectifs sociaux et économiques, la CSN considère que la prestation de services énergétiques peut s'accompagner d'un interfinancement entre des catégories de clients, comme c'est d'ailleurs le cas pour plusieurs services essentiels. Un certain niveau

¹⁸ Renseignements fournis en vertu de l'article 75.1 pour l'année 2021, Hydro-Québec, 25 avril 2022.

¹⁹ Renseignements fournis en vertu de l'article 75.1 pour l'année 2022, Hydro-Québec, 24 avril 2023.

²⁰ Alumineries : le manque à gagner est de 1,4 milliard pour Hydro, Francis Vailles, *La Presse*, 15 décembre 2022.

d'interfinancement est d'ailleurs nécessaire à la desserte de l'ensemble du territoire québécois. Sans interfinancement, les régions rurales du Québec qui ne sont pas situées à proximité de moyens de production ne pourraient être desservies, les coûts de fournitures associés étant trop élevés. Cela nous renvoie à l'une des raisons fondamentales de la mise sur pied d'une société d'État pour gérer le secteur de la production et de la distribution d'électricité au Québec : la desserte de l'ensemble du territoire québécois à faible coût, à partir des ressources hydroélectriques. Ce mandat d'origine d'Hydro-Québec demeure pertinent, y contrevenir trahirait l'esprit des fondateurs d'Hydro-Québec.

Quant à l'interfinancement dont bénéficierait la clientèle résidentielle, il peut s'expliquer de diverses façons. Premièrement, pendant les périodes où Hydro-Québec disposait de surplus importants, la société d'État a incité les ménages québécois, en offrant de faibles tarifs d'électricité, à se convertir ou à adopter le chauffage électrique, alors que le gaz naturel était plus efficace pour cet usage de l'énergie. Même si l'électricité est désormais moins abondante, Hydro-Québec continue de favoriser la substitution de l'électricité au gaz naturel, en vertu des cibles de lutte contre les changements climatiques cette fois-ci. Ce faisant, le Québec est ainsi devenu l'un des rares endroits dans le monde où le chauffage résidentiel est à majorité électrique. Maintenant que l'électricité se fait plus rare dans un contexte de transition énergétique, Hydro-Québec voudrait non seulement éliminer l'interfinancement, mais augmenter les tarifs de façon substantielle afin de gérer la demande de pointe. Une telle politique produirait un choc tarifaire important, ajoutant aux pressions inflationnistes qui frappent la population depuis la fin de la crise de la COVID-19. Au Québec, particulièrement en raison de la rigueur de l'hiver, l'électricité ne peut être traitée comme n'importe quelle autre marchandise, puisqu'il s'agit d'un bien essentiel.

Une autre raison permet aussi de justifier l'interfinancement à l'endroit de la clientèle résidentielle : puisque les consommateurs-citoyens sont propriétaires d'Hydro-Québec par l'intermédiaire du gouvernement du Québec, il est justifié que les ménages québécois bénéficient directement d'une partie de la rente économique dégagée par l'exploitation des ressources hydroélectriques du Québec. Cela s'ajoute aux autres bénéfices financés par les dividendes que verse annuellement Hydro-Québec au gouvernement du Québec.

Par ailleurs, l'existence de situation d'interfinancement ne doit pas faire perdre de vue que les tarifs d'électricité du Québec, pour l'ensemble des clientèles, demeurent parmi les plus faibles, non seulement en Amérique du Nord, mais au monde²¹. Cela résulte des coûts unitaires plus faibles propres à la filière hydroélectrique sur laquelle s'appuie l'essentiel de la production québécoise.

²¹ *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines - Tarifs en vigueur le 1^{er} avril 2022*, Hydro-Québec, 2022.

Ainsi, au 1^{er} avril 2022, les tarifs moyens facturés aux clients résidentiels du Québec étaient les plus faibles en Amérique du Nord²².

Recommandation 9

Que la prestation de services énergétiques puisse bénéficier d'un interfinancement entre des catégories de clients, comme c'est d'ailleurs le cas pour plusieurs services essentiels.

3.3. Modulation de la tarification en fonction des coûts marginaux

Plusieurs environmentalistes et économistes dénoncent depuis des années les prix de l'électricité trop faibles au Québec et préconisent leur augmentation afin qu'ils reflètent davantage les coûts marginaux²³, dans l'objectif notamment de contenir la demande. Ils estiment que la prise en compte du coût marginal dans la tarification de l'électricité permettrait une allocation optimale de la ressource (plusieurs modes de tarification permettent d'approcher cet objectif). Dans le contexte actuel de rareté appréhendée de l'électricité, le gouvernement voit aussi un avantage puisque, comme nous l'avons vu, il souhaite satisfaire à une substantielle demande additionnelle.

La CSN est consciente de la valeur de l'électricité québécoise et est d'accord avec l'objectif d'en faire le meilleur usage possible, de façon à éviter le gaspillage. Toutefois, elle est opposée à toute forme de tarification fondée sur les coûts marginaux qui serait imposée à la clientèle résidentielle. L'électricité est un service essentiel et pour cette raison, sa consommation ne saurait être rationnée en appliquant de façon aveugle un prix déterminé strictement sur la base de l'interaction entre l'offre et la demande. La CSN considère que les tarifs résidentiels doivent continuer d'être fondés principalement sur le coût moyen augmenté d'un rendement raisonnable. Tout en tenant compte des externalités environnementales et sociales, la détermination des tarifs d'électricité ne peut faire abstraction des coûts moyens de fourniture de l'électricité, qui sont parmi les plus faibles en Amérique du Nord, et de la capacité de payer de la clientèle résidentielle.

La CSN estime que la généralisation de la tarification basée sur le coût marginal aurait des effets redistributifs considérables, du fait que les consommateurs et les entreprises ont peu de contrôle quant au moment de leur consommation, d'autant plus que les plages tarifaires à prix élevé des options intégrant les coûts marginaux durent souvent trop longtemps pour

²² Pour une consommation de 1 000 kWh/mois, le tarif moyen était de 7,59 cents/kWh au Québec contre 10,24 cents/kWh à Winnipeg, 11,39 cents/kWh à Vancouver, 15,87 cents/kWh à Seattle, 18,30 cents/kWh à Chicago, 13,88 cents/kWh à Toronto, 23,01 cents/kWh à Détroit, 37,73 cents/kWh à Boston, 41,29 cents/kWh à San Francisco et 36,03 cents/kWh à New York. Selon Hydro-Québec, l'avantage tarifaire du Québec pour les clients industriels consommant beaucoup d'électricité demeure important. Ainsi, les tarifs moyens facturés aux clients de grande puissance pour une consommation mensuelle de 3 millions de kWh et un appel de puissance de 5 000 kW étaient de 5,33 cents/kWh au Québec, 5,90 cents/kWh à Winnipeg, 7,76 cents/kWh à Vancouver, 10,77 cents/kWh à Seattle, 13,16 cents/kWh à Calgary, 8,61 cents/kWh à Détroit, 10,78 cents/kWh à Chicago, 18,84 cents/kWh à San Francisco, 9,76 cents/kWh à Toronto, 22,08 cents/kWh à Boston et 18,05 cents/kWh à New York.

²³ Le coût marginal est le coût de la dernière unité produite. Puisque les coûts sont croissants dans le secteur de l'électricité lorsque l'on augmente la quantité produite, le coût marginal est supérieur au coût moyen, qui est le coût de l'ensemble des unités produites.

donner lieu à des occasions réelles de déplacement de charge. De plus, une telle tarification pénaliserait indûment les locataires, qui ont souvent peu de contrôle sur l'isolation de leurs logements.

Le gouvernement et Hydro-Québec doivent donc mettre en œuvre d'autres moyens que la tarification marginale pour réduire la consommation de pointe et de là, les investissements dans les moyens de production. Ces derniers doivent bonifier grandement leurs programmes d'efficacité énergétique (économie d'énergie et gestion de la demande). Hydro-Québec doit accélérer le développement de ses programmes. Par exemple, elle pourrait continuer d'offrir la tarification dynamique aux clients résidentiels qui le souhaitent, mais seulement sur une base volontaire. Une tarification plus avantageuse lorsque les périodes de pointe sont évitées permet de réduire une congestion du réseau. Hydro-Québec doit aussi poursuivre le déploiement des options tarifaires s'adressant aux entreprises, qui sont plus à même de moduler leur consommation dans le temps que les ménages : options tarifaires d'électricité interruptible et de gestion de la demande de puissance pour le secteur industriel; offre tarifaire biénergie ou tarif Hilo pour la clientèle d'affaires²⁴.

Une autre solution pour faire face à la pointe de consommation hivernale est d'importer de l'électricité, comme Hydro-Québec le fait déjà. Puisque la pointe de consommation d'électricité de l'Ontario se produit l'été, le Québec aurait tout avantage à échanger de l'électricité avec cette province ou tout autre état américain dont la pointe de consommation survient l'été. Il existe donc plusieurs autres options qu'une tarification basée sur le coût marginal pour réduire les besoins en puissance électrique du Québec.

Par ailleurs, ceux qui proposent d'augmenter les tarifs d'électricité soutiennent qu'en plus de faciliter la transition énergétique en incitant à l'économie d'énergie, cela permettrait de capter la totalité de la rente hydroélectrique du Québec. Toutefois, même aux tarifs actuels, force est de constater qu'Hydro-Québec réalise déjà des profits considérables. Le bénéfice net d'Hydro-Québec est passé de 2,9 milliards de dollars en 2019 à 4,6 milliards de dollars en 2022 (pour des revenus de 16,6 milliards de dollars). Rappelons que le bénéfice net d'Hydro-Québec est comptabilisé dans les revenus budgétaires de l'État québécois et que celui-ci reçoit 75 % de ce bénéfice net à titre de dividende. Ajoutons que depuis 2006, Hydro-Québec contribue de diverses façons au Fonds des générations dont l'objectif est de rembourser la dette publique du Québec et que depuis 2023, l'indexation du tarif patrimonial d'électricité sert à financer la baisse de l'impôt sur le revenu des particuliers annoncée par le gouvernement dans le cadre du budget 2023-2024. Le passage d'une tarification accordant davantage de poids aux coûts marginaux aurait pour effet d'augmenter de façon significative le bénéfice net d'Hydro-Québec, donc celui du gouvernement du Québec. La CSN croit que dans la mesure où la rentabilité d'Hydro-Québec est au rendez-vous, il n'y a pas lieu de bonifier les profits de la société d'État en recourant davantage à la tarification basée sur les coûts marginaux, entre autres, parce qu'il s'agit d'une source de financement régressive. Les tarifs d'électricité doivent demeurer en lien avec les coûts réels d'exploitation d'Hydro-Québec.

²⁴ La technologie Hilo est aussi disponible pour les clients résidentiels.

Recommandation 10

Que toute forme de tarification fondée sur les coûts marginaux soit interdite pour la clientèle résidentielle et les tarifs résidentiels continuent d'être fondés principalement sur le coût moyen augmenté d'un rendement raisonnable.

Recommandation 11

Que le gouvernement et Hydro-Québec mettent en œuvre d'autres moyens que la tarification marginale pour réduire la consommation de pointe et, de là, les investissements dans les moyens de production, notamment en accélérant le développement des programmes d'efficacité énergétique (économie d'énergie et gestion de la demande).

Recommandation 12

Qu'Hydro-Québec continue d'offrir la tarification dynamique aux clients résidentiels qui le souhaitent, mais seulement sur une base volontaire et déploie des options tarifaires s'adressant aux entreprises, qui sont plus à même de moduler leur consommation dans le temps que les ménages.

Recommandation 13

Que les tarifs d'électricité demeurent en lien avec les coûts réels d'exploitation d'Hydro-Québec et que la tarification basée sur les coûts marginaux ne soit pas utilisée pour augmenter les profits de la société d'État.

4. Gouvernance : mandat, fonctions et pouvoir des intervenants

En raison de l'équilibre désormais plus précaire entre l'offre et la demande d'électricité, le gouvernement juge nécessaire de revoir la gouvernance du secteur de la production, du transport et de la distribution d'électricité. Malheureusement, cette révision se fait dans l'urgence, en raison des défaillances dans la planification de la demande d'électricité. La situation actuelle pose plusieurs défis pour les intervenants du secteur de l'électricité et pour ceux du secteur énergétique dans son ensemble, en raison des interactions entre les diverses formes d'énergie sur le marché. Le gouvernement entend donc réviser le rôle des intervenants majeurs du secteur (le gouvernement lui-même, la Régie de l'énergie, Hydro-Québec et les autres distributeurs) dans le but de faciliter et d'accélérer la transition énergétique au meilleur coût possible, de favoriser des habitudes de consommation responsable et d'assurer une gouvernance transparente du secteur de l'énergie²⁵.

Comme nous l'avons dit précédemment, la situation de pénurie d'électricité appréhendée s'explique par la défaillance de la planification de la demande à moyen et à long termes. Actuellement, le plan d'approvisionnement d'Hydro-Québec ne fait des prévisions de la demande d'électricité que sur un horizon de 10 ans. Du point de vue de la CSN, cet horizon de prévision est trop court puisqu'il ne permet pas de considérer l'addition de nouveaux

²⁵ Cahier du participant - Consultation sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec, gouvernement du Québec, p. 6, 15 mai 2023.

complexes de production hydroélectrique pour répondre à la croissance de la demande, et parce que la mise en service de telles installations va ordinairement au-delà de 10 ans (de fait, la construction des quatre phases du complexe hydroélectrique La Romaine a pris 13 ans). Dans sa forme actuelle, les prévisions de demande d'électricité comportent donc un biais contre des ajouts de production hydroélectrique. Hydro-Québec devrait corriger cette lacune et développer des scénarios de demande sur un horizon beaucoup plus long, comme elle l'a déjà fait dans le passé. Il est certain que les sites hydroélectriques québécois les moins coûteux ont été développés, mais certaines possibilités demeurent de ce côté, qu'il ne faut pas écarter d'emblée. Les projets hydroélectriques permettent de fournir des blocs d'énergie importants. Cette énergie n'est pas intermittente comme celle des éoliennes et du solaire et la production d'hydroélectricité n'est pas émettrice de gaz à effet de serre. Évidemment, la filière hydroélectrique a d'autres effets environnementaux et sociaux qu'il faut prendre en compte. Une planification de la demande sur un horizon plus long que dix ans permettrait de procéder à une analyse avantages-coûts de l'ensemble des moyens de production et des mesures d'efficacité énergétique susceptibles de répondre à la demande.

Actuellement, pour répondre à la demande à moyen terme, le gouvernement a déjà annoncé qu'il entendait augmenter passablement la production éolienne au Québec. Si cette décision se défend du point de vue énergétique et sur le plan environnemental, cela signifie aussi que la part du secteur privé dans la production d'électricité est appelée à augmenter au Québec. Le développement de cette filière par le secteur privé a été décidé il y a plus de deux décennies et n'a pas vraiment remis en question le monopole d'Hydro-Québec. Effectivement, à ce jour, Hydro-Québec répond à 95 % de la demande d'électricité du Québec, contre 5 % pour l'éolien. De plus, c'est Hydro-Québec qui décide des projets éoliens compatibles avec le réseau électrique et qui assure le transport et la distribution de l'électricité éolienne (comme c'est le cas pour d'autres sources de production privées). Le système actuel assure l'intégrité, la sécurité et l'efficacité du réseau électrique québécois, de même que la socialisation de certains coûts par le biais de l'interfinancement entre différents types de clientèles.

Toutefois, dans le cadre de la consultation sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec, le gouvernement semble déterminé à déréglementer plus avant le secteur de l'énergie. Pour répondre à la demande future, le gouvernement semble non seulement prêt à recourir davantage au secteur privé pour les moyens de production, mais il semble aussi ouvert à mettre fin à l'exclusivité du transport et de la distribution d'électricité par Hydro-Québec (cahier du participant : questions 1 et 4 de l'axe 1²⁶). Du point de vue de la CSN, une telle libéralisation du marché se traduirait par un écrémage du marché par les producteurs privés d'électricité, ce qui laisserait Hydro-Québec avec les clientèles les plus coûteuses à desservir. Une telle situation est non seulement susceptible de compromettre la situation financière d'Hydro-Québec, mais de générer des hausses de tarifs significatives pour certaines clientèles d'Hydro-Québec, notamment pour la clientèle résidentielle.

²⁶ *Cahier du participant - Consultation sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec, gouvernement du Québec. p. 4, 15 mai 2023.*

De plus, le gouvernement semble favorable à l'élargissement du rôle des distributeurs d'énergie, qui pourraient ainsi offrir plusieurs produits et services énergétiques ou développer des synergies avec d'autres filières réglementées ou non (cahier du participant : question 2 de l'axe 3²⁷). Cela rappelle le projet qu'avait le gouvernement du Québec, il y a 25 ans, de faire d'Hydro-Québec un courtier nord-américain en énergie (électricité, gaz naturel, etc.). Mais cette fois-ci, il s'agirait plutôt d'ouvrir le marché québécois à des entreprises privées qui pourraient non seulement produire, mais aussi transporter et distribuer diverses formes d'énergie, y compris de l'électricité. Encore une fois, il s'agit de permettre au secteur privé d'entrer en concurrence avec Hydro-Québec sur le marché québécois de l'électricité.

Le gouvernement actuel voit clairement dans la déréglementation du marché québécois de l'électricité un moyen à privilégier afin de répondre à la demande découlant de la transition énergétique et des secteurs industriels émergents. Le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, Pierre Fitzgibbon, dit ouvertement qu'il « pense que le privé est mieux que l'État²⁸. » Le gouvernement a embauché Michael Sabia comme PDG d'Hydro-Québec, un homme d'affaires qui a mené la privatisation du Canadien National et a dirigé la Caisse de dépôt et placement du Québec et la Banque de l'infrastructure du Canada, des organisations qui mettent régulièrement de l'avant des partenariats public-privé (PPP)²⁹. De même, certains économistes, environnementalistes et certaines entreprises du secteur des technologies propres soutiennent aussi que la satisfaction de la demande d'électricité inhérente à la transition énergétique exige l'ouverture et la libéralisation du marché québécois. Toutefois, contrairement à ce que pense le ministre Fitzgibbon, la société d'État Hydro-Québec existe justement parce que les entreprises du secteur privé n'ont pas su développer le plein potentiel de l'hydroélectricité au Québec. La CSN croit que, tout comme dans le passé, Hydro-Québec a les ressources pour répondre aux besoins énergétiques de la population québécoise dans l'avenir. Ainsi, pourquoi Hydro-Québec devrait-elle nécessairement recourir au secteur privé pour les nouvelles formes d'énergies propres? En plus d'être au cœur de l'efficacité énergétique, Hydro-Québec dispose de toutes les ressources nécessaires pour ajouter à la production éolienne et solaire au Québec.

Recommandation 14

Que la planification de la demande énergétique soit établie sur un horizon plus long que dix ans afin de permettre de procéder à une analyse avantages-coûts de l'ensemble des moyens de production et des mesures d'efficacité énergétique susceptibles de répondre à la demande.

Recommandation 15

Qu'il n'y ait pas de libéralisation du transport et de la distribution de l'électricité parce que cela se traduirait par un écrémage du marché par les producteurs privés d'électricité, ce qui laisserait Hydro-Québec avec les clientèles les plus coûteuses à desservir.

²⁷ Cahier du participant - Consultation sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec, gouvernement du Québec, p. 7, 15 mai 2023.

²⁸ Robert DUTRISAC, *Hydro-Québec : les mérites du privé, Le Devoir*, 6 juin 2023.

²⁹ C'est sous la direction de Michael Sabia que la Caisse de dépôt de placement du Québec a lancé le projet du Réseau express métropolitain (REM).

4.1. Rôle d'Hydro-Québec

La CSN estime qu'Hydro-Québec doit demeurer le maître d'œuvre de l'organisation et du développement du réseau électrique sur le territoire québécois, spécialement du réseau hydroélectrique. Il importe de remarquer qu'Hydro-Québec a su intégrer la production du secteur privé éolien lors des dernières décennies, sans revoir son statut de monopole public pour ce qui est du transport et de la distribution. Les récents appels d'offres éoliens confirment qu'Hydro-Québec peut continuer à intégrer cette forme d'énergie dans son réseau sans qu'il y ait une libéralisation du marché de détail³⁰.

Pour la CSN, de la même façon qu'Hydro-Québec a été au cœur de l'électrification et de l'industrialisation du Québec moderne, Hydro-Québec doit être au cœur de la transition énergétique des prochaines années. La société d'État ne doit pas se contenter d'accompagner les initiatives du secteur privé, mais elle doit jouer un rôle structurant dans la réponse à la demande d'électricité. Hydro-Québec doit notamment :

- Accroître la capacité de production de son réseau de complexes hydroélectriques. Le plan stratégique 2022-2026 prévoit déjà l'ajout de 2 000 MW de puissance aux centrales hydroélectriques existantes d'ici 2035. Hydro-Québec doit aussi évaluer quels projets hydroélectriques peuvent encore être développés au Québec, et possiblement au Labrador, en collaboration avec Terre-Neuve cette fois-ci (l'augmentation de la puissance du barrage de Churchill Falls³¹ pourrait générer 1 300 MW et la construction d'un barrage sur le site de Gull Island produirait 2 200 MW (12 TWh)³². Par ailleurs, la CSN considère que seule Hydro-Québec doit être en mesure de développer et d'opérer des complexes hydroélectriques de plus de 50 MW. Tout relèvement de ce seuil reviendrait à une privatisation d'Hydro-Québec par la porte d'en arrière.
- Optimiser ses approvisionnements futurs en électricité en intégrant progressivement la production des ressources énergétiques décentralisées (panneaux solaires, batteries, charges électriques effaçables), en conjonction avec l'évolution d'un système électrique bidirectionnel. Ce développement est l'un des moyens qui permettra de réduire la pression sur le réseau en période de pointe. Comme c'est le cas pour le développement du secteur éolien, le développement des ressources énergétiques décentralisées (RED) ne doit pas remettre en cause le monopole d'Hydro-Québec dans le transport et la distribution.

³⁰ Dans le cadre de son Plan stratégique 2022-2026, Hydro-Québec annonçait son intention de développer 3 000 MW de capacité éolienne supplémentaire d'ici 2026, en plus de ce qui était déjà prévu.

³¹ Le contrat avec Terre-Neuve-et-Labrador pour l'énergie de Churchill Falls prend fin en 2041. La renégociation de ce contrat revêt une grande importance stratégique, car ce barrage génère 5 428 MW (parmi les 62 barrages d'Hydro-Québec, le seul à avoir une puissance supérieure est le barrage Robert-Bourassa à la Baie James, avec une puissance de 5 616 MW). Aussi, selon l'ex-PDG d'Hydro-Québec, Sophie Brochu, ce contrat explique le tiers des profits d'Hydro-Québec (le Québec achète l'énergie de Churchill Falls à 0,2 cent/kWh).

³² Philippe MERCURE, *Énergie : objectif 100 TWh, La Presse*, 12 mars 2023.

- Augmenter les objectifs en matière d'efficacité énergétique, ce qui nécessitera une modification au cadre réglementaire et une bonification des programmes du gouvernement et d'Hydro-Québec. Le gouvernement annonçait récemment que la cible d'ici 2032 serait multipliée par trois, pour atteindre 25 TWh. Les moyens à déployer pour atteindre cette cible restent à préciser. La section 1 a fait état des possibilités qui existent de ce côté.

Même si Hydro-Québec doit demeurer le joueur principal de la transition énergétique, certains ajustements doivent être apportés aux relations entre les institutions composant le secteur énergétique québécois afin que cette transition soit un succès.

Recommandation 16

Qu'Hydro-Québec demeure le maître d'œuvre de l'organisation et du développement du réseau électrique sur le territoire québécois, spécialement du réseau hydroélectrique. Que seule Hydro-Québec puisse développer et opérer des complexes hydroélectriques de plus de 50 MW.

4.2. Rôle de la Régie de l'énergie

En ce qui concerne la Régie de l'énergie, plusieurs intervenants estiment que celle-ci doit prendre en compte des critères autres que strictement économiques et financiers dans l'analyse des projets qui lui sont soumis³³. Selon eux, la considération de ces seuls critères favorise souvent les options les moins coûteuses, ce qui peut limiter l'adoption d'options plus coûteuses prenant en compte les critères environnementaux et sociaux. Il y aurait sans doute lieu de s'assurer que les critères de la Régie de l'énergie permettent de maximiser la mise en œuvre des nouveaux moyens de production et des solutions d'économie d'énergie et d'efficacité énergétique, même si l'article 5 de la *Loi de la Régie de l'énergie* stipule qu'elle doit favoriser la satisfaction des besoins énergétiques « dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement », ce qui permet déjà, en théorie, la prise en compte de critères autres que strictement économiques. Toutefois, l'intégration plus explicite des principes de la transition énergétique apparaît souhaitable, même si le critère du meilleur coût possible pour la clientèle demeure pertinent. Si jamais le gouvernement souhaitait mettre en œuvre un mode de gestion sur la planification intégrée des ressources (PIR), il serait souhaitable que cette planification soit réalisée conjointement par la Régie de l'énergie et le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Il sera question plus en détail de cette possibilité dans la prochaine section qui porte sur le rôle du gouvernement.

Par ailleurs, la CSN considère que la Régie de l'énergie devrait de nouveau être en mesure de déterminer les tarifs relatifs au transport et à la distribution de l'électricité qui sont décidés par le gouvernement depuis 2019. La détermination de ces tarifs devrait être transparente et essentiellement établie en fonction des coûts moyens augmentés d'un rendement raisonnable, et non pas basée sur l'inflation. De même, les tarifs relatifs à la production (bloc patrimonial et moyen de production post-patrimonial) devraient être déterminés de façon transparente par la Régie de l'énergie.

³³ *Réglementation de l'énergie au Québec - Quelles options pour accélérer la transition énergétique et la décarbonation?*, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, septembre 2021.

De plus, la CSN croit que le segment de la production des différentes formes d'énergie, y compris les nouvelles formes d'énergie, doit être évalué par la Régie de l'énergie. Nous soutenons fermement la préservation de l'indépendance de la Régie de l'énergie, et considérons qu'il est essentiel d'inclure les activités de production dans le cadre des activités réglementées.

Recommandation 17

Que la Régie de l'énergie intègre plus explicitement les principes de la transition énergétique dans ses évaluations, ce qui implique de considérer non seulement les critères économiques, mais aussi les critères environnementaux et sociaux.

Recommandation 18

Que la Régie de l'énergie soit de nouveau en mesure de déterminer les tarifs relatifs au transport et à la distribution de l'électricité qui sont décidés par le gouvernement depuis 2019. La détermination de ces tarifs devrait être transparente et essentiellement établie en fonction des coûts moyens augmentés d'un rendement raisonnable, comme cela était le cas auparavant. De même, les tarifs relatifs à la production (bloc patrimonial et moyen de production post-patrimonial) devraient être déterminés de façon transparente par la Régie de l'énergie.

Recommandation 19

Que l'analyse de la production énergétique soit soumise à la Régie de l'énergie afin qu'elle puisse remplir son rôle de régulateur indépendant du secteur énergétique.

4.3. Rôle du gouvernement du Québec

En ce qui concerne le gouvernement du Québec, son rôle est évidemment central puisque la *Loi constitutionnelle de 1982*³⁴ confère aux provinces la compétence exclusive en matière de conservation et de gestion des ressources énergétiques. C'est au gouvernement de décider des orientations de la politique énergétique, de la même façon qu'il doit décider des orientations de la politique de lutte contre les changements climatiques et des orientations de la politique industrielle. Le gouvernement doit donc s'assurer que les objectifs de ces diverses politiques sont compatibles et faire les arbitrages nécessaires lorsque certains objectifs des diverses politiques entrent en conflit. Il fut une époque où la politique énergétique était d'abord et avant tout au service de la croissance et du développement économique. Aujourd'hui, la politique énergétique étant une composante essentielle de la politique environnementale, elle doit concilier ses objectifs avec cette dernière. En clair, dans la mesure du possible, les politiques visant le développement économique ne doivent pas aller à l'encontre des politiques ayant pour objectif de décarboner l'économie québécoise.

Dans le contexte de la fin des surplus d'électricité, le gouvernement a pris quelques décisions récemment qui illustrent qu'il doit désormais faire des choix. Ainsi, il a décidé de ne plus accorder de bloc d'énergie au secteur des cryptomonnaies, jugé peu stratégique. Par ailleurs,

³⁴ Lois constitutionnelles de 1867 à 1982, [laws-lois.justice.gc.ca/fra/const/page-12.html#h-39].

à la suite de l'adoption du projet de loi n° 2 le 15 février 2023, le gouvernement, en collaboration avec Hydro-Québec, sélectionnera désormais les projets de 5 MW et plus, alors qu'auparavant, la société d'État était dans l'obligation de desservir les projets requérant moins de 50 MW³⁵. Finalement, le gouvernement a annoncé, un peu tardivement, qu'il n'était plus question de signer de contrats d'exportation d'électricité fermes.

Il serait hautement souhaitable que les décisions concernant la politique énergétique, de même que celles touchant la politique économique et environnementale, ne soient pas excessivement centralisées aux cabinets ministériels. Bien entendu, dans notre démocratie, les décisions finales se prennent souvent à ce niveau. Toutefois, pour ce qui est de la politique énergétique, le gouvernement doit non seulement s'appuyer sur l'expertise du MEIE, mais aussi sur celles des institutions centrales du secteur que sont la Régie de l'énergie et Hydro-Québec. De plus, pour certains projets, le BAPE a clairement un rôle à jouer. L'action gouvernementale doit s'appuyer sur des analyses, des études, des faits, pas sur les préférences et les opinions des ministres. La politique énergétique du Québec est trop importante pour faire les frais des improvisations.

Afin de planifier le développement des ressources énergétiques au Québec, le gouvernement se demande s'il serait avantageux pour le Québec de se doter d'une planification intégrée des ressources (PIR). Puisqu'il s'agit d'un concept large ayant des interprétations multiples, le gouvernement se questionne aussi sur le contenu à donner à une telle politique et sur l'instance qui devrait être responsable de son élaboration et de son approbation, le cas échéant (cahier du participant : question 3 de l'axe 3³⁶). En fait, cette question n'est pas nouvelle au Québec, puisque l'approche était préconisée dans la politique énergétique du gouvernement du Québec dès 1996³⁷. Son application a néanmoins été à géométrie variable depuis cette époque. La CSN est favorable à une gestion des ressources énergétiques basée sur la PIR puisque cette approche va bien au-delà d'une approche strictement économique. Dans son rapport, la Table de consultation du débat public sur l'énergie³⁸ précisait que la PIR était fondée sur quatre grands principes : l'analyse de toutes les options envisageables du côté de l'offre comme de la demande, y compris les possibilités d'efficacité énergétique, l'intégration des externalités économiques, environnementales et sociales à l'analyse, l'appel systématique à la participation du public dans le processus de planification et l'intégration des risques découlant de chacun des choix énergétiques dans l'analyse.

Cette démarche est plus élaborée et transparente que le processus actuel, notamment en ce qui concerne la consultation et la participation du public et de la société civile. La planification intégrée des ressources (PIR) est aussi plus exhaustive que le mode de gestion

³⁵ *Adoption du projet de loi n° 2 - Hausse des tarifs d'Hydro-Québec limitée à 3 % pour les Québécois*, cabinet de ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie et ministre responsable du Développement économique régional, 15 février 2023.

³⁶ *Cahier du participant - Consultation sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec*, gouvernement du Québec, p. 7, 15 mai 2023.

³⁷ *L'énergie au service du Québec - Une perspective de développement durable*, ministère des Ressources naturelles, gouvernement du Québec, 1996.

³⁸ *Pour un Québec efficace - Rapport de la table de consultation du débat public sur l'énergie*, ministère des Ressources naturelles, gouvernement du Québec, 1996.

actuel quant à la prise en compte des externalités économiques, environnementales et sociales. Toutefois, la déréglementation, même partielle, des marchés de l'énergie peut faire obstacle à la PIR. C'est une autre raison pour laquelle la CSN n'est pas favorable à une expansion du secteur privé dans le secteur de la production, du transport et de la distribution d'électricité. En ce qui concerne les organisations les mieux placées pour mettre en œuvre la PIR, la CSN croit qu'une collaboration entre la Régie de l'énergie et le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement garantirait la prise en compte des objectifs économiques, environnementaux et sociaux.

À l'automne 2022, les médias ont révélé que le gouvernement constituait un comité sur la transition, rassemblant plusieurs ministères³⁹, dans le but de concilier l'offre énergétique disponible avec les demandes industrielles. À ce jour, aucune information concernant les dossiers traités n'est publiquement disponible. Compte tenu des sujets abordés par ce comité tels que l'économie sobre en carbone et la carboneutralité, nous sommes d'avis que la ministre des Transports et de la Mobilité durable devrait également y siéger. De plus, les informations du comité devraient être rapidement rendues publiques afin que la population puisse participer au débat public de manière libre et éclairée. Ce type de gouvernance constitue une atteinte à la démocratie.

Recommandation 20

Que les politiques visant le développement économique n'aillent pas à l'encontre des politiques ayant pour objectif de décarboner l'économie québécoise.

Recommandation 21

Que la gestion des ressources énergétiques soit basée sur la PIR, puisque cette approche va bien au-delà d'une approche strictement économique.

Recommandation 22

Que soient diffusées les discussions relatives au comité gouvernemental sur la transition afin que les travailleuses et les travailleurs, les citoyennes et les citoyens aient accès à ces informations pour pouvoir participer librement et de manière éclairée au débat sur l'énergie.

Recommandation 23

Que toute modification de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et de la *Loi sur Hydro-Québec* inclue une clause obligeant les nouveaux développements énergétiques à respecter les droits constitutionnels, internationaux et inhérents des onze nations autochtones vivant sur les territoires concernés. Que le respect du principe de consentement préalable, libre et éclairé soit rendu obligatoire en cette matière.

³⁹ MEIE, MELCCFP, Finances, des Relations avec les Premières Nations et les Inuits, ainsi que le PDG d'Hydro-Québec.

4.4. Acceptabilité sociale

L'acceptabilité sociale⁴⁰ est au cœur des débats concernant les grands projets et la transition juste, énergétique et écologique. Sans cadre ni critères clairement définis, la notion d'acceptabilité sociale ne peut servir de prétexte pour que le gouvernement autorise des projets, quelles que soient leurs natures. De plus, il faut déconstruire le discours polarisant dans lequel les relations publiques piègent les communautés locales en laissant des cicatrices sociales au sein des communautés et des familles. Il convient également de prendre en compte les communautés autochtones, envers lesquelles le gouvernement a une obligation de consultation et, le cas échéant, de prévoir des mesures d'accommodement si un projet risque de porter atteinte à un droit ancestral ou issu d'un traité, dont l'existence est établie ou revendiquée.

L'acceptabilité sociale doit être reconnue comme un résultat, tel que décidé par la Cour d'appel dans l'affaire Strateco⁴¹. Il est donc inacceptable que certaines entreprises, qui échouent manifestement à se faire accepter par les populations locales, contournent l'esprit de cette décision en prétendant que l'acceptabilité sociale serait plutôt un processus ou une notion « évolutive » qui peut être inversé par la force de l'insistance, des pressions, du lobbying et de l'épuisement des mobilisations locales.

Il existe plusieurs définitions de l'acceptabilité sociale, mais celle-ci nous semble intéressante, car elle intègre les valeurs syndicales : « Résultat d'un processus par lequel les parties concernées construisent ensemble les conditions minimales à mettre en place, pour un projet, un programme dans lequel une politique s'intègre harmonieusement, et à un moment donné, dans son milieu naturel et humain⁴². »

L'acceptabilité sociale d'un projet implique plusieurs acteurs aux visions et aux intérêts souvent divergents, voire opposés. Ainsi, le processus d'acceptabilité sociale donne parfois lieu à un véritable bras de fer. Qu'ils soient appelés « parties concernées », « parties prenantes » ou « parties intéressées », ces protagonistes représentent tous les acteurs directement ou indirectement touchés par le projet. Cela inclut notamment les promoteurs, les investisseurs, les élus locaux ainsi que les groupes environnementaux et sociaux. En outre, l'acceptabilité sociale concernant la construction de nouveaux barrages ou toute autre infrastructure d'envergure représente un enjeu crucial pour la réussite de la transition énergétique. La participation citoyenne est un élément clé du développement durable et l'acceptabilité sociale, considérée comme le résultat de cette participation, ne peut donc être ignorée.

⁴⁰ Pierre BATTELIER et Marie-Ève MAILLÉ, *Acceptabilité sociale : sans oui, c'est non*, Radio-Canada, [[Acceptabilité sociale : sans oui, c'est non \(radio-canada.ca\)](https://www.radio-canada.ca/actualite/energie/acceptabilite-sociale-sans-oui-c-est-non)].

⁴¹ André DELISLE, *Strateco et l'acceptabilité sociale : analyse du jugement*, Transfert Environnement et Société, [[transfertconsult.ca/blogue-expertise/ressources-strateco-cour-appel/#SnippetTab](https://www.transfertconsult.ca/blogue-expertise/ressources-strateco-cour-appel/#SnippetTab)]

⁴² Julie CARON-MALENFANT et Thierry CONRAUD, *Guide pratique de l'acceptabilité sociale : pistes de réflexion et d'action*, 2009, Ed. D.P.R.M. Confédération des syndicats nationaux, *L'acceptabilité sociale*, 2016, 19 p.

Selon la CSN, l'acceptabilité sociale doit être considérée comme un critère fondamental dans l'évaluation et la mise en œuvre de projets comme ceux des énergies renouvelables. Il est essentiel de prendre en compte les préoccupations environnementales afin de garantir une gestion efficace et responsable des ressources (eau) et des vecteurs (vent, chaleur de la Terre, solaire). De plus, les aspects sociaux doivent être pris en compte pour maintenir une cohésion et une harmonie au sein des communautés touchées par ces projets. La gouvernance des projets doit être transparente et crédible en impliquant les acteurs concernés de manière neutre et en favorisant la participation publique. Les considérations territoriales sont également cruciales pour s'assurer que les projets respectent les spécificités et les besoins des territoires locaux. Enfin, les retombées économiques doivent être réelles et structurantes, en contribuant au développement durable des collectivités et en favorisant l'équité sociale.

En adoptant cette approche holistique de l'acceptabilité sociale, il est possible de promouvoir une transition énergétique respectueuse de l'environnement, socialement équitable et économiquement bénéfique pour l'ensemble de la société. Cela nécessite une planification et une mise en œuvre responsables des projets, en prenant en compte les différentes dimensions et en favorisant la participation active des parties prenantes.

Recommandation 24

<p>Que l'acceptabilité sociale soit reconnue comme un résultat et une étape incontournable pour chaque projet; que ce soit pour l'avenir de l'état de l'énergie du Québec, la transition énergétique juste et écologique ou l'implantation d'infrastructures d'énergies renouvelables. Que la population du Québec incluant les Premières Nations ne soit pas simplement consultée, mais qu'elle puisse prendre en charge son avenir énergétique.</p>

Conclusion

Le gouvernement du Québec s'est engagé à décarboner l'économie d'ici 2050 et des progrès sur un horizon plus court doivent être atteints dans le cadre du Plan pour une économie verte 2030. Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement prévoit notamment mettre en priorité l'électrification et, en complémentarité, miser sur l'efficacité énergétique ainsi que sur d'autres filières d'énergies renouvelables.

La CSN est généralement d'accord avec la stratégie de décarbonation du gouvernement. Elle considère qu'il est préférable d'investir massivement dans les mesures d'efficacité énergétique (économie d'énergie et gestion de la demande), ce qui permet de réduire les investissements dans de nouveaux moyens de production d'énergie.

Quant aux nouveaux moyens de production d'électricité, la CSN estime qu'il existe encore des possibilités de développement de la filière hydroélectrique, au Québec et à Terre-Neuve-et-Labrador. En ce qui concerne les nouvelles sources d'énergie, il ne faut pas que l'entreprise privée soit maître d'œuvre de leur développement. Hydro-Québec doit rester au cœur de celles-ci. Il en va de même du transport et de la distribution de l'électricité qui doivent aussi demeurer sous le contrôle de la société d'État.

Compte tenu du bilan électrique plus serré de la province, la CSN considère que le gouvernement ne peut traiter les demandes industrielles d'énergie qui se présentent au cas par cas. Une vision globale de la politique industrielle qui soit cohérente avec les objectifs gouvernementaux en matière de transition énergétique doit être mise en avant afin que celle-ci s'inscrive dans le respect des besoins des industries déjà présentes au Québec.

L'électricité est une richesse pour le Québec, mais également un service essentiel à la population, le principe de l'offre et de la demande ne saurait en guider les tarifs. Si la demande doit être contrainte, le gouvernement et Hydro-Québec doivent miser sur l'accélération du développement de programmes d'efficacité énergétique avant toute chose. De même, il est temps de redonner à la Régie de l'énergie plus de pouvoir afin qu'elle joue pleinement son rôle de régulateur indépendant du secteur énergétique.

Pour conclure, il est impératif que la transparence et la consultation soient au cœur du débat sur l'énergie. La CSN est d'avis qu'un plan de transition juste, énergétique et écologique pour tous les secteurs d'activité et toutes les régions, incluant des objectifs à court, à moyen et à long termes, devrait être établi avec toutes les parties prenantes concernées, notamment le gouvernement, les syndicats, les employeurs, les groupes environnementaux et les groupes sociaux.

Que ce soit pour l'avenir de l'état de l'énergie du Québec, la transition énergétique juste et écologique ou l'implantation d'infrastructures d'énergies renouvelables, la CSN est d'avis que l'acceptabilité sociale doit être reconnue comme un résultat et une étape incontournable pour chaque projet. La population du Québec, incluant les Premières Nations, ne doit pas être simplement consultée, mais doit prendre en charge son avenir énergétique afin que les meilleures décisions relatives aux besoins énergétiques dans un contexte de changements climatiques soient prises.

Recommandations

Recommandation 1

Que le gouvernement alloue des ressources financières et éducatives suffisantes en matière de changements climatiques, de gestion des énergies renouvelables et fossiles et à la protection de la biodiversité. Que le gouvernement déploie les stratégies nécessaires pour sensibiliser les travailleuses et les travailleurs, la population en général et les industries, commerces et institutions (ICI) à faire des choix favorables à la réduction des émissions de carbone et à la protection de l'environnement.

Recommandation 2

Que le gouvernement se dote de critères précis permettant de décider de donner suite ou non à l'approvisionnement électrique de chaque projet de demandes industrielles d'énergie, dans le cadre d'une vision globale de la politique industrielle qui soit cohérente avec les objectifs gouvernementaux en matière de transition énergétique.

Recommandation 3

Que l'accès à des blocs d'énergie électrique des divers secteurs industriels émergents soit évalué, entre autres, en fonction des critères suivants : leur capacité à générer de bons emplois et de la valeur ajoutée, l'intérêt de ces secteurs du point de vue du développement régional, les effets de ces nouvelles filières industrielles sur les émissions de GES du Québec, les conséquences du développement minier des minéraux critiques et le potentiel réel de succès de ces secteurs au Québec.

Recommandation 4

Que le gouvernement et Hydro-Québec, avant d'accorder de nouveaux blocs d'énergie électrique, s'assurent que les secteurs industriels déjà présents au Québec, notamment dans les régions éloignées, ont accès à l'énergie nécessaire pour maintenir et développer leurs activités (nous parlons ici des industries de l'aluminium, de l'acier, des pâtes et papiers, du secteur minier, etc.).

Recommandation 5

Que le gouvernement, dans l'octroi de blocs d'énergie électrique à de nouveaux projets énergivores, s'assure d'en maximiser les retombées du point de vue de la création d'emplois, de la valeur ajoutée et du développement régional.

Recommandation 6

Avant même de développer de nouveaux moyens de production pour répondre à la demande d'électricité, il est préférable d'investir massivement dans les mesures d'efficacité énergétique (économie d'énergie et gestion de la demande) de façon à contenir cette demande.

Recommandation 7

Que le gouvernement organise des consultations sur l'état de l'énergie au Québec dans toutes les régions, en faisant appel au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

Recommandation 8

Qu'un plan de transition juste, énergétique et écologique pour tous les secteurs d'activité et les régions, incluant des objectifs à court, à moyen et à long termes, soit établi à partir d'un dialogue social avec toutes les parties prenantes concernées, notamment le gouvernement, les syndicats, les employeurs, les groupes environnementaux et les groupes sociaux. Que la gouvernance et l'organisation de ce plan de transition juste devront impliquer différents groupes avec une obligation de résultat.

Recommandation 9

Que la prestation de services énergétiques puisse bénéficier d'un interfinancement entre des catégories de clients, comme c'est d'ailleurs le cas pour plusieurs services essentiels.

Recommandation 10

Que toute forme de tarification fondée sur les coûts marginaux soit interdite pour la clientèle résidentielle et les tarifs résidentiels continuent d'être fondés principalement sur le coût moyen augmenté d'un rendement raisonnable.

Recommandation 11

Que le gouvernement et Hydro-Québec mettent en œuvre d'autres moyens que la tarification marginale pour réduire la consommation de pointe et, de là, les investissements dans les moyens de production, notamment en accélérant le développement des programmes d'efficacité énergétique (économie d'énergie et gestion de la demande).

Recommandation 12

Qu'Hydro-Québec continue d'offrir la tarification dynamique aux clients résidentiels qui le souhaitent, mais seulement sur une base volontaire et déploie des options tarifaires s'adressant aux entreprises, qui sont plus à même de moduler leur consommation dans le temps que les ménages.

Recommandation 13

Que les tarifs d'électricité demeurent en lien avec les coûts réels d'exploitation d'Hydro-Québec et que la tarification basée sur les coûts marginaux ne soit pas utilisée pour augmenter les profits de la société d'État.

Recommandation 14

Que la planification de la demande énergétique soit établie sur un horizon plus long que dix ans afin de permettre de procéder à une analyse avantages-coûts de l'ensemble des moyens de production et des mesures d'efficacité énergétique susceptibles de répondre à la demande.

Recommandation 15

Qu'il n'y ait pas de libéralisation du transport et de la distribution de l'électricité parce que cela se traduirait par un écrémage du marché par les producteurs privés d'électricité, ce qui laisserait Hydro-Québec avec les clientèles les plus coûteuses à desservir.

Recommandation 16

Qu'Hydro-Québec demeure le maître d'œuvre de l'organisation et du développement du réseau électrique sur le territoire québécois, spécialement du réseau hydroélectrique. Que seule Hydro-Québec puisse développer et opérer des complexes hydroélectriques de plus de 50 MW.

Recommandation 17

Que la Régie de l'énergie intègre plus explicitement les principes de la transition énergétique dans ses évaluations, ce qui implique de considérer non seulement les critères économiques, mais aussi les critères environnementaux et sociaux.

Recommandation 18

Que la Régie de l'énergie soit de nouveau en mesure de déterminer les tarifs relatifs au transport et à la distribution de l'électricité qui sont décidés par le gouvernement depuis 2019. La détermination de ces tarifs devrait être transparente et essentiellement établie en fonction des coûts moyens augmentés d'un rendement raisonnable, comme cela était le cas auparavant. De même, les tarifs relatifs à la production (bloc patrimonial et moyen de production post-patrimonial) devraient être déterminés de façon transparente par la Régie de l'énergie.

Recommandation 19

Que l'analyse de la production énergétique soit soumise à la Régie de l'énergie afin qu'elle puisse remplir son rôle de régulateur indépendant du secteur énergétique.

Recommandation 20

Que les politiques visant le développement économique n'aillent pas à l'encontre des politiques ayant pour objectif de décarboner l'économie québécoise.

Recommandation 21

Que la gestion des ressources énergétiques soit basée sur la PIR, puisque cette approche va bien au-delà d'une approche strictement économique.

Recommandation 22

Que soient diffusées les discussions relatives au comité gouvernemental sur la transition afin que les travailleuses et les travailleurs, les citoyennes et les citoyens aient accès à ces informations pour pouvoir participer librement et de manière éclairée au débat sur l'énergie.

Recommandation 23

Que toute modification de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et de la *Loi sur Hydro-Québec* inclue une clause obligeant les nouveaux développements énergétiques à respecter les droits constitutionnels, internationaux et inhérents des onze nations autochtones vivant sur les territoires concernés. Que le respect du principe de consentement préalable, libre et éclairé soit rendu obligatoire en cette matière.

Recommandation 24

Que l'acceptabilité sociale soit reconnue comme un résultat et une étape incontournable pour chaque projet; que ce soit pour l'avenir de l'état de l'énergie du Québec, la transition énergétique juste et écologique ou l'implantation d'infrastructures d'énergies renouvelables. Que la population du Québec incluant les Premières Nations ne soit pas simplement consultée, mais qu'elle puisse prendre en charge son avenir énergétique.