

MÉMOIRE

PROJET DE LOI N° 69 — *LOI ASSURANT LA GOUVERNANCE RESPONSABLE DES RESSOURCES ÉNERGÉTIQUES ET MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES*

**PRÉSENTÉ PAR
UNION DES CONSOMMATEURS**

**À LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES, DE
L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES**

LE 16 SEPTEMBRE 2024



UNION DES CONSOMMATEURS, LA FORCE D'UN RÉSEAU

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe 15 associations de défense des droits des consommateurs. La mission d'Union des consommateurs est de représenter et défendre les droits des consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Ses interventions s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'Union des consommateurs lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face ; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques ou réglementaires, sur la place publique ou encore par des actions collectives. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, à la radiodiffusion, à Internet et à la vie privée, la santé, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

RÉSUMÉ

Ce mémoire est présenté dans le cadre des discussions entourant le projet de loi 69, intitulé *Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives*. En raison des modifications substantielles proposées par ce projet de loi, Union des consommateurs s'engage à défendre les droits et les intérêts des ménages, en particulier ceux à revenus faibles et moyens. Ce mémoire analyse en détail le programme d'aide financière visant à atténuer l'impact de la hausse des tarifs de distribution d'électricité d'Hydro-Québec sur la clientèle domestique, la modification des modalités de tarification, la gouvernance du secteur énergétique, ainsi que l'ouverture à la libéralisation du marché de l'électricité.

Trois constats majeurs se dégagent de notre analyse.

D'une part, les mesures actuelles ne protègent pas adéquatement les ménages contre les hausses tarifaires anticipées de l'électricité résidentielle. D'autre part, le projet de loi favorise une approche qui responsabilise individuellement les ménages pour leur consommation d'énergie, avec le risque d'instaurer un modèle punitif visant à réduire la consommation, ce qui pourrait affecter injustement les ménages les plus vulnérables. Enfin, la plupart des changements proposés sont avancés sans débat public adéquat ni données claires sur leur impact, tant en termes de décarbonation du Québec que sur les finances personnelles des ménages. Il est crucial de mener une discussion approfondie et de planifier soigneusement la gestion des ressources énergétiques avant de mettre en œuvre des modifications réglementaires afin de garantir qu'elles servent véritablement l'intérêt général des Québécois.

UC recommande de privilégier les mesures d'accompagnement des ménages, en mettant l'accent sur l'efficacité énergétique plutôt que sur la responsabilisation individuelle. Nous suggérons également de limiter les hausses tarifaires à la source, d'une part en distribuant en priorité le bloc d'électricité patrimoniale aux ménages, d'autre part en favorisant les stratégies de réduction de la demande énergétique plutôt que de miser en priorité sur le développement de l'offre. Le mémoire souligne par ailleurs l'importance d'améliorer la transparence dans la gestion du secteur énergétique et de mettre en place les dispositions nécessaires à ce que le secteur de l'électricité soit entièrement sous contrôle public.

NOS RECOMMANDATIONS

Union des consommateurs recommande de suspendre l'étude du projet de loi 69 et de relancer les démarches de modernisation du secteur énergétique en commençant par un débat public large et inclusif sur l'avenir énergétique de la province. Ce débat devrait mener à l'élaboration d'un Plan de gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRE), qui servira ensuite de base pour remodeler la législation.

Toutefois, si le gouvernement devait aller de l'avant avec le projet de loi 69, nous lui soumettons les recommandations suivantes :

1. **Limitier les hausses tarifaires en adoptant une approche axée sur la réduction de la demande énergétique**, notamment par un contrôle rigoureux de l'octroi de blocs de puissance ainsi que par des mesures d'efficacité énergétique et de sobriété collective.
2. **Rendre obligatoires la création et la mise en œuvre du programme de soutien aux ménages** visant à limiter l'impact des hausses des tarifs d'électricité.
3. **Inscrire dans la loi un plafond de 3 % pour l'augmentation annuelle des tarifs d'électricité résidentiels** — conformément à l'engagement du gouvernement dont UC prend acte — en complément de mesures permettant la fixation annuelle des tarifs par la Régie de l'énergie, basée sur le coût de service, ainsi que des mesures visant à limiter les hausses tarifaires.
4. **Mettre en place un programme ambitieux d'amélioration de l'efficacité énergétique pour les ménages.**
5. Développer une **stratégie québécoise de lutte contre la précarité énergétique.**
6. **Exclure toute approche punitive**, telle que l'augmentation des tarifs, pour inciter les ménages à réduire leur consommation d'électricité. **Privilégier plutôt les mesures incitatives** offrant de réelles possibilités d'ajustement de leur consommation.
7. Amender le projet de loi afin de **retirer le quatrième alinéa de l'article 30**, lequel autorise l'atténuation de l'interfinancement sous recommandation du gouvernement. **Fixer législativement l'indice d'interfinancement minimal à 81 %** en faveur des consommateurs résidentiels d'électricité.
8. Amender l'article 130 afin d'enchâsser dans la loi les garanties requises pour que la modulation des tarifs demeure facultative et qu'un modèle punitif, tel que le tarif Flex, ne puisse en aucun cas être imposé par défaut.

9. **Engager un débat public pour identifier les secteurs d'activité qui devraient payer l'électricité au coût moyen d'approvisionnement** et ceux qui devraient assumer un tarif plus élevé correspondant au coût marginal des nouveaux approvisionnements.
10. **Réviser le mode d'allocation du bloc d'électricité patrimoniale pour donner la priorité aux consommateurs résidentiels** et ne distribuer que le volume résiduel aux autres secteurs admissibles.
11. **Rétablir la fixation des tarifs d'électricité et de gaz naturel par la Régie de l'énergie sur une base annuelle.**
12. Interdire à Hydro-Québec d'inclure dans l'établissement des tarifs résidentiels les coûts permettant de compenser les pertes de revenus des distributeurs d'énergies fossiles ou de financer la transformation de leurs activités pour les rendre plus écologiques.
13. Modifier l'article 4 pour **préciser que le PGIRE doit tenir compte des enjeux sociaux** lors de l'élaboration et de la sélection des scénarios, afin de minimiser les impacts négatifs des développements énergétiques sur la population.
14. **Désigner une instance indépendante chargée de la planification et de la mise en œuvre de la transition énergétique du Québec.**
15. **Limiter au strict minimum les pouvoirs du gouvernement dans la gestion d'Hydro-Québec** et de ses contrats. Réviser l'article 109 afin de retirer le siège réservé au sous-ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie du conseil d'administration d'Hydro-Québec.
16. **Accroître la transparence et l'imputabilité dans la gestion du secteur de l'énergie.**
17. **Conserver le transport et la distribution de l'électricité sous un contrôle entièrement public, et rapatrier l'ensemble de la production d'électricité sous contrôle public.**
18. **Retirer les articles 38, 68, 88, 90 et 116** du projet de loi.

INTRODUCTION

Ce mémoire est présenté dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi 69, *Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives*. En tant qu'organisation de défense des droits des consommateurs représentant les intérêts et promouvant les droits des ménages à travers le Québec, Union des consommateurs (UC) considère essentiel de faire entendre leurs voix.

UC a de vives préoccupations concernant l'augmentation appréhendée des factures d'électricité dans les années à venir. Bien que le projet de loi propose un programme de soutien pour les consommateurs résidentiels, nous estimons que ces mesures ne protègent pas suffisamment les ménages contre les hausses de tarifs prévues par différents experts. Nous plaidons également pour une consultation plus large et inclusive de la population québécoise, qui reste profondément attachée à Hydro-Québec et à son statut historique de service public, ainsi que pour une transparence accrue quant aux répercussions des changements proposés sur les ménages.

Tout en reconnaissant la nécessité de moderniser le secteur énergétique québécois, UC considère que la plupart des mesures sont introduites de manière précipitée. Étant donné les coûts élevés liés au développement du secteur énergétique et l'urgence de décarboner l'économie, il est crucial de s'assurer que chaque mégawatt supplémentaire contribue réellement à réduire la consommation d'énergies fossiles, plutôt que de simplement s'ajouter au bouquet énergétique du Québec. Nous recommandons donc que le processus d'adoption du projet de loi soit précédé d'une planification intégrée des ressources énergétiques, laquelle devrait guider les modifications législatives plutôt que l'inverse.

Le mémoire est structuré autour des thèmes suivants :

1. La protection des consommateurs face aux hausses tarifaires ;
2. Les principes et modalités de tarification ;
3. La gouvernance du secteur énergétique ;
4. La libéralisation du marché de l'électricité.

1. LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS FACE AUX HAUSSES TARIFAIRES À VENIR

Le programme de soutien aux clients domestiques d'électricité

UC salue l'introduction du *Programme d'aide financière visant à limiter l'impact de la hausse des tarifs de distribution d'électricité d'Hydro-Québec pour la clientèle domestique*. Cependant, la version actuelle du programme présente plusieurs insuffisances qui doivent être corrigées pour garantir une protection véritablement efficace et pérenne, notamment à moyen et long terme, lorsque les hausses de tarifs pourraient être les plus prononcées.

Notre position est claire : la meilleure façon de protéger les consommateurs est de prévenir les hausses tarifaires plutôt que de leur offrir un soutien à la suite de hausses qui pourraient être substantielles. Cela passe par une gestion plus rigoureuse de l'octroi de puissance aux nouvelles industries énergivores ainsi que par une révision du mode d'allocation du bloc d'électricité patrimoniale afin de prioriser son usage pour les besoins résidentiels. De plus, un ambitieux programme de rénovation écoénergétique des logements, ciblant notamment l'amélioration de l'enveloppe thermique, est indispensable. Ce programme doit inclure des mesures spécifiques pour les ménages à revenu faible et modeste ainsi que pour les logements locatifs, tout en veillant à limiter l'impact à la hausse sur le coût des loyers.

Il est également essentiel que la Régie de l'énergie exerce une régulation accrue des dossiers tarifaires et des appels d'offres, notamment de manière à garantir que les tarifs d'électricité résidentiels reflètent fidèlement les coûts de service associés à la fourniture d'électricité aux ménages, tout en préservant l'indice d'interfinancement de 81 %.

Une fois ces mesures préventives mises en place, un programme de soutien aux ménages reste pertinent pour accompagner ceux qui subiraient malgré tout les effets des hausses tarifaires. À ce titre, il est urgent de développer une stratégie québécoise de lutte contre la précarité énergétique, qui devrait être intégrée de façon transversale à toutes les politiques énergétiques du Québec.

Si ces mesures de prévention et d'accompagnement sont pleinement mises en œuvre, il est probable qu'un plafond aux augmentations tarifaires ne soit pas nécessaire. Toutefois, nous considérons que ce dernier demeure une garantie supplémentaire pour offrir une plus grande sécurité et une plus grande prévisibilité aux ménages. UC prend donc acte de l'engagement du premier ministre du Québec d'instaurer un plafond de 3 % sur les hausses tarifaires et demande que cette mesure soit inscrite dans la loi, en complément des autres initiatives mentionnées.

Enfin, le projet de loi actuel se contente de mentionner que le gouvernement peut établir ce programme, sans en faire une obligation. Cette absence de contrainte présente un risque important : le programme pourrait ne jamais être mis en œuvre ou n’être que temporaire. Il est donc impératif que la loi précise clairement que ce programme doit être instauré et offrir une protection continue et durable aux consommateurs résidentiels d’électricité québécois.

Un risque bien réel de choc tarifaire

Union des consommateurs estime que les tarifs résidentiels pourraient augmenter annuellement de 5,6 % à 9 % à partir de 2028, une hausse bien au-delà de la hausse annuelle moyenne de 1,5 % observée au cours des 25 dernières années¹. Ces estimations sont similaires à celles faites par d’autres experts en énergie². Ces hausses potentielles résulteraient principalement de l’intensification des investissements d’Hydro-Québec, de la diminution de l’électricité résidentielle issue du bloc d’électricité patrimoniale et du déficit entre le coût marginal des nouveaux approvisionnements et le tarif payé par la grande industrie. Bien que les impacts de ces hausses se feraient sentir à court terme en raison des investissements engagés, l’effet le plus prononcé serait à moyen et long terme, lorsque les nouveaux approvisionnements seront en œuvre. À ce stade, le programme d’aide prévu dans le projet de loi 69 pourrait ne pas ou ne plus offrir de protection adéquate, augmentant ainsi la vulnérabilité des consommateurs face aux hausses.

De l’importance de soutenir les ménages

L’augmentation anticipée des tarifs d’électricité risque d’entraîner une précarité énergétique accrue et de mettre une pression économique considérable sur les ménages, y compris ceux de la classe moyenne. La précarité énergétique, définie comme la difficulté d’un ménage à accéder à des services énergétiques adéquats pour maintenir une température ambiante confortable et vivre dans la dignité³, touche déjà entre 9 % et 16 % des ménages québécois⁴. La précarité énergétique est une grave préoccupation en matière de santé publique, puisqu’elle force certains ménages à adopter des stratégies d’adaptation néfastes, telles que réduire excessivement le chauffage ou sacrifier d’autres besoins

¹ Union des consommateurs, *Facture d’électricité au Québec : un choc imminent ? Comprendre les causes, les conséquences et les solutions*, 26 août 2024.

² Pierre-Olivier Pineau, Tarifs d’électricité : il faut se parler d’interfinancement, Les Affaires, mis à jour le 11 avril 2024 ; Fédération canadienne de l’entreprise indépendante, Hausse estimée des tarifs d’électricité des PME du Québec d’ici 2035, mai 2024 ; Institut de recherche et d’informations socioéconomiques, [Projet de loi 69 : vers une transition énergétique ?](#), 12 septembre 2024.

³ Riva, Mylène et al., « Energy poverty: an overlooked determinant of health and climate resilience in Canada », *Canadian Journal of Public Health*, 2023, vol. 114, pp. 422–431.

⁴ Fonds de recherche du Québec, [Prévenir et réduire la précarité énergétique : un enjeu de logement, de santé et d’équité pour la transition énergétique au Québec](#), projet de recherche, 2023.

essentiels, comme se nourrir, pour payer leur facture d'électricité, ce qui peut entraîner des problèmes de santé physique et mentale⁵.

Les ménages québécois subissent déjà les effets d'une hausse significative du coût de la vie. Il est donc essentiel de tenir compte d'autres éléments, tel le taux d'effort au logement, qui mesure le pourcentage du revenu avant impôts consacré aux dépenses de logement, lesquelles comprennent l'électricité et le chauffage. Un taux d'effort dépassant 30 % compromet la stabilité financière des ménages. En 2021, un quart des locataires québécois dépassaient ce seuil et un nombre important consacraient au logement plus de 50 % de leur revenu⁶. Depuis, la crise du logement n'a probablement fait qu'aggraver la situation. Une hausse rapide des tarifs d'électricité augmenterait le taux d'effort au logement, exacerbant les difficultés déjà vécues par les ménages.

Une approche intégrée, combinant la limitation des hausses tarifaires, une politique de lutte contre la précarité énergétique et des politiques publiques favorisant l'efficacité énergétique des logements, est essentielle pour garantir un avenir énergétique durable et équitable pour tous les Québécois.

Le mégawatt le moins cher est celui qu'on ne produit pas

Pour assurer un développement optimal de la production d'électricité au Québec et limiter les hausses tarifaires, il est essentiel de concevoir plusieurs scénarios de développement de la demande énergétique du Québec. Ces scénarios doivent identifier les facteurs influençant la demande énergétique, les bénéficiaires, ainsi que les impacts sur les ménages et le territoire. Intégrer des mesures de réduction de la demande énergétique à ces scénarios permettrait de diminuer la hausse des tarifs d'électricité.

⁵ Green, Kenneth P. et al., *Energy Costs and Canadian Households: How Much Are We Spending ?*, Fraser Institute, 2016, Durdilly, Robert et Bertrand Lapostolet, « La précarité énergétique, une nouvelle dimension à prendre en compte », *Annales des Mines — Responsabilité et environnement*, vol. 90, no. 2, 2018, pp. 35-37 ; Denise, Hélène et Manuel Domergue. « Logement et énergie : lutter contre la précarité énergétique et participer à la transition écologique », *Informations sociales*, vol. 206, no. 2, 2022, pp. 48-55 ; Cadoret, Isabelle, et Véronique Thelen, « Évaluation de l'effet revenu sur la précarité énergétique des ménages en France », *Revue française d'économie*, vol. 37, no. 4, 2022, pp. 45-97 ; Middlemiss, Lucie, « Who is vulnerable to energy poverty in the Global North, and what is their experience? », *WIREs Energy and Environment*, 2022, Vol. 11, N° 6.

⁶ Observatoire québécois des inégalités, Rapport de la SCHL sur le marché locatif : la crise du logement risque d'exacerber les inégalités au Québec, 31 janvier 2024.

Cette approche, axée sur la diminution de la demande, a été mise de l'avant dans le sixième rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)⁷. L'objectif est de cibler les éléments qui déterminent la demande en énergie et de mettre en place des politiques publiques adaptées, telles que de nouvelles normes d'urbanisme, le développement de la mobilité durable, la réglementation accrue de l'efficacité énergétique des bâtiments et appareils, ainsi que l'optimisation des besoins énergétiques.

En priorisant la réduction de la demande par des mesures de sobriété collective, d'efficacité énergétique et une sélection plus rigoureuse des nouveaux projets énergivores, plutôt que le développement massif de nouvelles sources de production, Hydro-Québec pourrait réduire le montant des investissements qu'elle prévoit dans son *Plan d'action 2035*. Par exemple, selon un rapport d'Écohabitation, les mesures d'efficacité énergétique appliquées aux habitations construites avant 2010 permettraient d'économiser 30 TWh sur les 93 TWh consommés actuellement par le secteur résidentiel, soit près de 30 %, tout en réduisant significativement les factures des ménages⁸. Cela suffirait à combler la demande supplémentaire liée à l'électrification des transports.

Cette solution offre donc une voie optimale pour limiter les investissements nécessaires dans de nouvelles infrastructures de production et pour alléger les factures d'électricité des ménages.

⁷ IPCC, *Climate Change 2022 : Mitigation of Climate Change*, Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, (éds.) P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, Cambridge University Press, Cambridge (Royaume-Uni), New York (États-Unis), 2022.

⁸ Écohabitation, *Comprendre les négawatts : économiser l'équivalent de la consommation électrique de tous les résidents du grand Montréal !*, 16 mars 2020.

Recommandations

1. Limiter les hausses tarifaires en adoptant une approche axée sur la réduction de la demande énergétique, notamment par un contrôle rigoureux de l'octroi de blocs de puissance ainsi que par des mesures d'efficacité énergétique et de sobriété collective.
2. Rendre obligatoires la création et la mise en œuvre du programme de soutien aux ménages visant à limiter l'impact des hausses des tarifs d'électricité.
3. Inscrire dans la loi un plafond de 3 % pour l'augmentation annuelle des tarifs d'électricité résidentiels — conformément à l'engagement du gouvernement dont UC prend acte — en complément de mesures permettant la fixation annuelle des tarifs par la Régie de l'énergie, basée sur le coût de service, ainsi que des mesures visant à limiter les hausses tarifaires.
4. Mettre en place un programme ambitieux d'amélioration de l'efficacité énergétique pour les ménages.
 - a. Ce programme devrait notamment cibler l'enveloppe thermique des bâtiments. Ce programme devra être équitable et accessible à tous les ménages, y compris ceux à faible revenu et locataires, en éliminant les barrières financières à la participation et en offrant un soutien adapté aux besoins spécifiques de ces ménages. Un suivi rigoureux des résultats sera indispensable pour évaluer son efficacité et garantir que les ménages ciblés bénéficient réellement des mesures. De plus, des garanties devront être prévues pour éviter que les travaux d'amélioration ne se traduisent par une hausse des loyers.
5. Développer une stratégie québécoise de lutte contre la précarité énergétique afin de mieux comprendre et combattre cette réalité à partir de données et d'indicateurs précis. Cette stratégie devrait inclure des mesures concrètes pour réduire la précarité énergétique ainsi que l'intégration de la lutte contre la précarité énergétique dans toutes les politiques énergétiques du Québec. Cela permettrait de faire de la lutte contre la précarité énergétique une priorité transversale et de réduire la vulnérabilité des ménages face au développement du secteur de l'énergie.

2. LES PRINCIPES ET MODALITÉS DE TARIFICATION

Le projet de loi 69 propose plusieurs changements aux modalités de tarification de l'électricité qui pourraient entraîner des hausses de tarifs pour les consommateurs, affectant de manière disproportionnée les ménages à revenu faible ou modeste. Cependant, avant de pouvoir discuter sérieusement des modalités de tarification, il est essentiel de bien comprendre les réalités de la consommation résidentielle d'électricité au Québec.

2.1 Constats préalables

En effet, plusieurs des suggestions de modifications tarifaires reposent sur des idées fausses, notamment que les Québécois gaspillent l'électricité⁹ ou que des augmentations de prix entraîneraient une réduction significative de la consommation d'un bien aussi essentiel que l'électricité. Ces hypothèses, erronées, faussent le débat et risquent de conduire à des politiques inefficaces ou injustes. Ainsi, avant d'examiner les modifications proposées et leur impact potentiel sur les ménages, il est crucial de déconstruire ces idées reçues pour établir une base de discussion solide et informée.

LES LIMITES DES INCITATIONS TARIFAIRES

La théorie selon laquelle les prix ont une incidence directe sur la consommation, désignée sous le terme de signal-prix, repose sur l'hypothèse que les consommateurs réagissent uniformément aux variations de prix, quel que soit le bien ou service. Cependant, l'élasticité de la demande — c'est-à-dire la variation effective de la demande en fonction de celle du prix — diffère grandement selon la nature du bien concerné. Pour les biens de luxe ou facilement substituables, l'élasticité est généralement élevée, mais pour les biens essentiels, difficiles à remplacer à court terme, elle est beaucoup plus faible.

L'électricité résidentielle, en tant que service essentiel répondant à des besoins fondamentaux, présente une faible élasticité. Notons que 80 % de la consommation résidentielle d'électricité est destinée au chauffage des bâtiments et de l'eau ainsi qu'à l'éclairage, ce qui limite la capacité des ménages à réduire leur consommation en réponse à des hausses de tarifs¹⁰. En d'autres termes, une augmentation des tarifs n'entraîne pas une diminution proportionnelle du besoin de chauffer, et, donc, de la demande d'énergie. Une étude estime qu'une augmentation de 10 % des tarifs d'électricité entraînerait une

⁹ Nicolas Lachance, [Sobriété énergétique : le ministre Pierre Fitzgibbon dit que les Québécois sont les « derniers de classe »](#), Le Journal de Québec, 15 mars 2024.

¹⁰ Johanne Whitmore et Pierre-Olivier Pineau, *État de l'énergie au Québec 2024*, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, préparé pour le gouvernement du Québec, 2024.

réduction de seulement 1,48 % de la consommation, illustrant le faible impact du prix sur la variation de la demande¹¹.

De plus, le niveau de consommation d'électricité des ménages est souvent déterminé par des facteurs échappant à leur contrôle, tel que l'efficacité énergétique des bâtiments et les conditions météorologiques. Alors que 40 % des Québécois sont locataires¹², beaucoup n'ont aucun contrôle sur l'efficacité énergétique de leur logement. Pour les propriétaires, les rénovations écoénergétiques représentent un coût élevé. Ces contraintes limitent la capacité des ménages à ajuster leur consommation en réponse à des variations de prix, rendant peu probable une réduction significative de la consommation électrique induite par une augmentation des tarifs.

UN FAUX PROBLÈME : LA CONSOMMATION RÉSIDENIELLE D'ÉLECTRICITÉ

L'argument selon lequel les Québécois seraient de trop grands consommateurs d'électricité, souvent invoqué pour justifier une hausse tarifaire afin de réduire le « gaspillage », repose sur une interprétation erronée des données¹³. Il est inexact d'utiliser la consommation moyenne d'énergie par habitant pour affirmer que les ménages consomment excessivement l'électricité. En réalité, cette moyenne est fortement influencée par la consommation industrielle, qui est bien plus élevée qu'ailleurs en raison des bas tarifs d'Hydro-Québec, lesquels ont attiré des industries énergivores. Par exemple, la consommation industrielle au Québec est 67 % plus élevée qu'en Ontario, 132 % plus élevée qu'en Allemagne et 282 % supérieure à la moyenne mondiale. En revanche, la consommation d'électricité des ménages québécois pour leur résidence est comparable à celle de l'Ontario et n'est que 6 % plus élevée que dans des pays comme la Norvège ou la Suède.

Par ailleurs, si la consommation d'électricité est plus importante au Québec, c'est parce qu'une part significative de nos activités, notamment industrielles, est déjà alimentée par de l'électricité propre plutôt que par des énergies fossiles, ce qui constitue un avantage pour la décarbonation de l'économie québécoise.

¹¹ Annie Dubreuil, Analyse de la consommation d'électricité de la clientèle résidentielle du Québec, Rapport de recherche présenté à la Faculté des études supérieures en vue de l'obtention du grade de Maîtrise ès sciences (M.Sc.) en Sciences économiques, Université de Montréal, octobre 2005.

¹² Nicolas Bérubé, [Une première baisse en 50 ans](#), La Presse, 1^{er} novembre 2023.

¹³ Union des consommateurs, [Hausser les tarifs d'électricité pour réduire la consommation résidentielle : une fausse bonne idée ?](#), 18 avril 2024.

Enfin, avec les augmentations tarifaires substantielles potentielles dans les années à venir, il est légitime de remettre en question la pertinence de mesures supplémentaires visant à pénaliser les ménages pour leur consommation d'électricité. Les factures d'électricité étant déjà appelées à augmenter significativement, l'introduction de mesures visant à envoyer un signal-prix apparaît non seulement redondante, mais également injustifiée.

POUR UNE APPROCHE ÉQUILIBRÉE ET JUSTE

L'orientation actuelle du financement de la transition énergétique risque d'entraîner des injustices sociales et environnementales. Puisque l'électrification est au cœur de cette transition, il est probable que les consommateurs d'électricité soient appelés à supporter une grande partie des coûts, alors que ce sont les utilisateurs d'énergies fossiles qui sont les principaux responsables du besoin de décarbonation. L'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques souligne à juste titre l'illogisme de financer la transition énergétique par le biais des tarifs d'électricité résidentiels :

Le gouvernement [...] semble tenir pour acquis qu'il est tout à fait normal, voire souhaitable, de mettre la collectivité à contribution par l'entremise de ses tarifs d'électricité pour financer la décarbonation de notre économie.

Pourtant, en vertu du principe de causalité des coûts — un principe cardinal en matière de régulation économique — nous devrions chercher à récupérer dans le prix des produits pétroliers et gaziers la valeur des dommages (environnementaux, économiques) causés par leur usage : leurs « externalités »¹⁴.

En somme, il est incohérent de faire porter le financement de la décarbonation sur les consommateurs d'électricité, alors que ce sont les énergies fossiles qui causent les dommages environnementaux. Il est donc impératif que les consommateurs d'énergies fossiles contribuent aux investissements nécessaires pour développer de nouvelles sources d'électricité propres, notamment via le Fonds d'électrification et de changements climatiques, qui devrait être renforcé en conséquence. De plus, les subventions actuellement allouées aux énergies fossiles pourraient être redirigées vers la décarbonation de l'économie.

Alors que le financement des investissements et du coût plus élevé des nouveaux approvisionnements apparaît comme un volet crucial et incontournable dans le débat actuel, il est étonnant que ce volet ne soit pas abordé dans le projet de loi 69.

¹⁴ Institut de recherche et d'informations socioéconomiques, [Projet de loi 69 : vers une transition énergétique ?](#), 12 septembre 2024.

Il apparaît également opportun de rappeler les faits suivants, essentiels pour nous guider dans les décisions relatives à la transformation du secteur énergétique :

1. La réduction de la demande globale en électricité est souhaitable, mais les efforts devraient d'abord cibler la réduction de la consommation d'énergies fossiles. Sinon, un message erroné sur les objectifs de la transition énergétique sera envoyé à la population.
2. Les ménages à revenu modeste, qui adoptent déjà des comportements plus sobres en énergie, ont peu d'options pour réduire davantage leur consommation et risquent d'être disproportionnellement pénalisés par des politiques punitives comme des augmentations de tarifs, exacerbant ainsi les inégalités sociales.
3. Les politiques publiques doivent offrir aux ménages des solutions réalistes et accessibles pour modifier leurs comportements. Les mesures d'efficacité énergétique, actuellement absentes du projet de loi, sont essentielles à cet égard.

En somme, pour assurer une transition énergétique équitable, les politiques doivent cibler en priorité ceux qui sont les plus grands responsables de la dégradation de l'environnement et tenir compte des inégalités existantes. Il est essentiel de reconnaître que certains groupes contribuent de manière disproportionnée à cette dégradation, et ces mêmes groupes devraient assumer une plus grande part du financement de la transition énergétique.

Il est injustifié de pénaliser les ménages pour leur consommation d'électricité, qui répond principalement à des besoins essentiels. Plutôt que d'imposer des hausses tarifaires qui auraient peu d'effet sur la réduction de la consommation, tout en ayant de graves répercussions pour les ménages les plus vulnérables, il s'avérerait plus efficace d'adopter des solutions structurelles. Parmi celles-ci, l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements et le renforcement des normes de construction et de performance énergétique des appareils sont des stratégies éprouvées.

Recommandation

6. Exclure toute approche punitive, telle que l'augmentation des tarifs, pour inciter les ménages à réduire leur consommation d'électricité. Privilégier plutôt les mesures incitatives offrant de réelles possibilités d'ajustement de leur consommation.

2.2 La modification des modalités de tarification

2.2.1 INTERFINANCEMENT

L'interfinancement est un mécanisme établi depuis 1962 qui permet de faire supporter par les consommateurs industriels, institutionnels et commerciaux une partie des coûts des services d'électricité destinés aux ménages¹⁵. Ce mécanisme vise à rendre les tarifs d'électricité plus abordables et à assurer l'accessibilité des services sur tout le territoire québécois.

L'article 30 du projet de loi 69 ouvre une brèche qui pourrait mener à l'atténuation de l'interfinancement, ce qui entraînerait une augmentation directe des factures d'électricité pour les clients résidentiels. Les partisans de cette réduction ou de l'élimination totale de l'interfinancement avancent que l'augmentation des tarifs résidentiels pourrait inciter les ménages à réduire leur consommation en envoyant un signal-prix. Ils critiquent l'interfinancement pour la distorsion qu'il introduit dans la perception de la « valeur réelle » de l'électricité.

Cependant, rien ne prouve que des tarifs plus élevés réduiraient significativement la consommation des ménages. De plus, il est crucial de souligner que l'interfinancement ne compense pas les avantages fiscaux dont bénéficient les entreprises et les industries qui, contrairement aux ménages, peuvent déduire leur facture d'électricité et les taxes qui y sont associées de leurs impôts, ce qui leur confère un avantage financier notable. De plus, comme l'a souligné le Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉE), l'électricité au Québec est produite à partir de ressources publiques et de capitaux collectifs auxquels les ménages québécois ont contribué depuis des décennies. Cela justifie une structure tarifaire qui soutient les ménages en prenant en charge une partie des coûts des services d'électricité qui leur sont destinés¹⁶.

Certains réclament la fin de l'interfinancement, arguant que les tarifs d'électricité pour les entreprises devraient connaître une augmentation significative dans les prochaines années, une hausse exacerbée par ce mécanisme. Cependant, il est crucial de souligner que l'ampleur de ces augmentations n'est pas attribuable à l'interfinancement lui-même, mais plutôt à la croissance massive de la demande et à la nécessité de produire davantage d'électricité. Il serait donc plus pertinent d'adopter des mesures visant à réduire la demande

¹⁵ Union des consommateurs, [Tarifs d'électricité : démystifier l'interfinancement pendant qu'il en est encore temps !](#), 4 juillet 2024.

¹⁶ Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉE), [Mémoire présenté au ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie](#) dans le cadre de la Consultation sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec, 1^{er} août 2023.

et à limiter le recours à de nouveaux approvisionnements, plus coûteux, plutôt que de remettre en question un acquis social qui favorise l'équité tarifaire.

En somme, UC considère que l'interfinancement est un acquis social légitime et un juste retour sur l'investissement public ayant permis la création du réseau d'Hydro-Québec. À ce titre, il est impératif non seulement de maintenir l'interfinancement à son niveau actuel, mais aussi de renforcer sa protection légale, notamment en garantissant l'indice d'interfinancement originel de 81 % en faveur des clients résidentiels.

Recommandation

7. Amender le projet de loi afin de retirer le quatrième alinéa de l'article 30, lequel autorise l'atténuation de l'interfinancement sous recommandation du gouvernement. Fixer législativement l'indice d'interfinancement minimal à 81 % en faveur des consommateurs résidentiels d'électricité.

2.2.2 MODULATION DES TARIFS

Le premier alinéa de l'article 130 pointe vers l'utilisation accrue de la modulation tarifaire par la Régie de l'énergie lors de la révision tarifaire de 2026. Bien que des options de tarification dynamique existent déjà, un flou demeure quant à savoir si la Régie imposera dorénavant cette tarification ou si elle se contentera d'une plus grande ouverture aux propositions d'Hydro-Québec. L'imposition éventuelle de la tarification dynamique par la Régie soulève des préoccupations, en particulier concernant l'impact sur les factures des clients qui pourraient être contraints de l'adopter.

La tarification dynamique a pour but d'inciter les abonnés à réduire leur consommation d'électricité en période de pointe, c'est-à-dire entre 6 h et 9 h le matin, et entre 16 h et 20 h le soir. Dans le contexte québécois, marqué par une grande demande en hiver, la tarification dynamique est un moyen judicieux pour tenter de réduire les coûts d'Hydro-Québec, au bénéfice de l'ensemble des clients, pourvu qu'elle n'entraîne pas, pour ceux qui acceptent d'y adhérer, une augmentation de coût par rapport à une facture au tarif D.

En effet, la tarification dynamique pourrait entraîner une augmentation des factures pour les ménages si un modèle punitif est adopté, où l'électricité serait systématiquement plus chère aux heures de forte demande. Toutefois, des options de rechange comme le crédit hivernal, qui récompense les consommateurs capables de déplacer leur consommation sans pénaliser ceux qui ne le peuvent pas, offrent une approche plus équitable.

Une tarification dynamique imposée risque de pénaliser injustement les ménages vivant dans des logements mal isolés ou ceux ayant des contraintes qui les empêchent de modifier leur consommation. Les ménages vivant dans des logements mal isolés doivent utiliser plus

d'électricité pour maintenir une température ambiante confortable, alors que le moment du chauffage ne peut pas toujours être ajusté. De même, des obligations familiales ou professionnelles peuvent rendre impossible le déplacement de la consommation en dehors des périodes de pointe, exposant ces ménages à des tarifs plus élevés pour des besoins essentiels. Par exemple, les familles avec de jeunes enfants n'ont souvent d'autres choix que de chauffer leur maison, préparer les repas et faire la lessive aux heures de pointe, ce qui les expose à des coûts plus élevés sans alternative viable.

Pour ces raisons, UC s'oppose fermement à ce que la modulation tarifaire soit rendue obligatoire ou qu'elle soit appliquée par défaut.

Recommandation

8. Amender l'article 130 afin d'enchâsser dans la loi les garanties requises pour que la modulation des tarifs demeure facultative et qu'un modèle punitif, tel que le tarif Flex, ne puisse en aucun cas être imposé par défaut.

2.2.3 RÉPARTITION DU BLOC D'ÉLECTRICITÉ PATRIMONIALE ET DU COÛT MARGINAL DE LA NOUVELLE PRODUCTION

UC souhaite attirer l'attention du gouvernement sur un enjeu crucial : la population québécoise risque de perdre progressivement une partie de l'héritage social issu de la nationalisation de l'électricité et de l'effort collectif ayant mené à la construction des grands barrages hydroélectriques québécois. Ce risque se manifeste particulièrement par le déclin progressif des approvisionnements résidentiels issus du bloc d'électricité patrimoniale, et ce, de deux manières :

1. **Réduction de la proportion que représente l'électricité à faible coût sur leur consommation globale.** Avec le développement prévu de 200 TWh de nouvelle production, la part de l'électricité patrimoniale dans l'ensemble de l'approvisionnement d'Hydro-Québec diminuera considérablement. En conséquence, la proportion d'électricité à faible coût dont bénéficient actuellement les consommateurs québécois sera réduite, entraînant une augmentation des factures d'électricité pour les ménages.
2. **Réduction de la proportion du bloc patrimonial destinée aux ménages.** Actuellement, la répartition du bloc patrimonial se fait en fonction du volume de consommation de chaque catégorie de clients par rapport aux autres catégories de clients. Ce principe d'allocation est réaffirmé dans le présent projet de loi. Comme la consommation des grandes industries est appelée à croître de manière significative — beaucoup plus que celle des ménages —, il est prévu qu'elles

deviendront la catégorie de clients qui consomme le plus d'électricité dès 2031¹⁷. De ce fait, elles capteront une proportion plus importante du bloc patrimonial, au détriment des ménages. Cela se traduira par une diminution de la quantité d'électricité abordable destinée aux consommateurs résidentiels, qui devront compenser par une consommation accrue d'électricité postpatrimoniale, plus coûteuse.

L'électricité patrimoniale, dont le coût d'approvisionnement est extrêmement bas (environ 3 ¢ par kilowattheure), joue un rôle crucial dans le maintien de tarifs accessibles pour l'ensemble des consommateurs. Toutefois, l'intégration croissante d'une électricité postpatrimoniale dont le coût est près de quatre fois supérieur (environ 11 ¢ par kilowattheure) augmentera inévitablement les factures d'électricité des ménages. Étant donné que le bloc d'électricité patrimoniale et son coût avantageux sont le fruit des investissements publics ayant permis la construction des grands barrages d'Hydro-Québec, il est légitime que la population québécoise continue de bénéficier pleinement de cet avantage. Au minimum, les Québécois devraient avoir un droit de regard sur l'allocation future de ce bloc, surtout face à la perspective de perdre une grande partie de cet avantage au cours des 10 à 30 prochaines années.

La prise en charge du coût marginal de la nouvelle production : un enjeu urgent à résoudre

Avec des coûts actuels de production particulièrement bas, Hydro-Québec fait face à un défi : le développement de nouvelles sources d'électricité entraîne inévitablement une hausse des coûts qui laisse présager des hausses de tarifs. Le problème ne réside pas seulement dans le coût plus élevé de cette nouvelle production, mais également dans le fait que celle-ci sera vendue à la grande industrie sous le prix coûtant. Ce déficit devra alors être pris en charge par l'ensemble des clients d'Hydro-Québec.

La nouvelle production est principalement destinée à la grande industrie, desservie au tarif L d'environ 5 cents par kilowattheure. Cependant, le coût marginal de cette nouvelle production s'élève à environ 12,66 ¢/kWh, créant un déficit d'environ 7 cents par kilowattheure¹⁸. Selon les estimations de l'expert en énergie Jean-François Blain, le manque à gagner serait de 8,5 milliards de dollars sur 20 ans pour chaque tranche de 1000 mégawatts, lequel coût sera supporté par l'ensemble des autres clients d'Hydro-

¹⁷ Hydro-Québec, [État d'avancement 2023 du Plan d'approvisionnement 2023-2032](#), version révisée du 12 février 2024.

¹⁸ Institut de recherche et d'informations socioéconomiques, [Projet de loi 69 : vers une transition énergétique ?](#), 12 septembre 2024.

Québec¹⁹. Le déficit entre le coût marginal des nouveaux approvisionnements et le coût payé par l'industrie devrait ainsi à lui seul entraîner une hausse tarifaire de 32 % pour les clients d'Hydro-Québec si la loi ne prévoit aucun correctif des tarifs industriels.

Le projet de loi 69 ne propose aucune solution à ce problème anticipé qui constituerait un détournement de la mission première d'Hydro-Québec, soit de fournir une électricité fiable et abordable à tous les Québécois. Comme le souligne la professeure de droit public Marie-Claude Prémont, les contrats spéciaux d'électricité ont été créés à l'origine pour soutenir l'industrialisation des régions qui en avaient besoin, dans l'intérêt de la population québécoise. Ces tarifs préférentiels n'étaient pas de simples mécanismes de marché, mais visaient à revitaliser l'économie régionale, ce qui justifiait d'une certaine manière leur existence.

Le modèle actuel prend une direction opposée : les bas tarifs d'électricité du Québec sont utilisés pour attirer de grandes industries, sans aucune garantie qu'elles contribueront au développement régional ou profiteront aux intérêts généraux des Québécois — notamment la décarbonation —, en plus d'entraîner le risque d'une hausse importante des tarifs d'électricité pour les ménages.

Ce détournement de la mission d'Hydro-Québec doit être entièrement renversé. Si rien n'est fait, la charge du développement industriel sera supportée par les consommateurs d'électricité, et ce, peu importe la valeur ajoutée de ces industries pour la société québécoise et la décarbonation de l'économie. Un débat public est donc essentiel pour déterminer quels secteurs devraient continuer de bénéficier de tarifs préférentiels et quels secteurs devraient absorber le coût marginal de la nouvelle production.

Recommandations

9. Engager un débat public pour identifier les secteurs d'activité qui devraient payer l'électricité au coût moyen d'approvisionnement et ceux qui devraient assumer un tarif plus élevé correspondant au coût marginal des nouveaux approvisionnements.
10. Réviser le mode d'allocation du bloc d'électricité patrimoniale pour donner la priorité aux consommateurs résidentiels et ne distribuer que le volume résiduel aux autres secteurs admissibles.

¹⁹ Olivier Bourque, Quel effet auront les grands projets industriels sur les tarifs d'électricité ?, Radio-Canada, 27 octobre 2023.

2.2.4 FIXATION DES TARIFS PAR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

La Régie de l'énergie adoptera désormais un processus de fixation des tarifs d'électricité et de gaz naturel tous les trois ans, couvrant les trois années à venir (article 27), ce qui marque l'abandon de l'indexation des tarifs d'électricité sur l'inflation et de l'étude des dossiers tarifaires tous les cinq ans par la Régie de l'énergie. Il s'agit d'une avancée importante apportée par ce projet de loi.

Pour UC, le principe tarifaire basé sur le coût de service, accompagné d'un contrôle rigoureux par la Régie de l'énergie, est la meilleure façon de protéger les intérêts des consommateurs. C'est pourquoi nous préconisons le retour à une fixation annuelle des tarifs par la Régie, qui doit avoir les pouvoirs et la marge de manœuvre nécessaire pour assurer une régulation efficace et indépendante. Cela est essentiel pour garantir des tarifs équitables et protéger les consommateurs contre des hausses soudaines ou injustifiées.

Il est certes encourageant que le projet de loi 69 mette fin à l'indexation des tarifs d'électricité sur l'inflation, rétablissant ainsi une approche basée en grande partie sur les coûts de service. Toutefois, en tenant compte des augmentations prévues pour les prochaines années, si aucune mesure corrective n'est adoptée, cela risque de ne pas suffire pour protéger les consommateurs.

Il est donc essentiel de veiller non seulement à ce que les tarifs reflètent fidèlement les coûts de service, mais aussi de prendre des mesures pour contenir les hausses à la source. Le développement industriel du Québec ne devrait en aucun cas se faire au détriment de l'abordabilité des tarifs résidentiels, car une telle approche risquerait de pénaliser injustement les ménages québécois. UC plaide donc pour une gestion réfléchie et équilibrée du secteur énergétique afin d'éviter que le fardeau économique du développement industriel ne soit transféré aux consommateurs résidentiels.

Des mesures compensatoires injustes

L'article 28 du projet de loi 69 propose de permettre le financement de mesures de transition énergétique par une hausse des tarifs d'électricité pour certains consommateurs, ce qui va à l'encontre du principe de tarification basée sur le coût de service, essentiel à l'équité tarifaire. Bien que la réduction des gaz à effet de serre soit une priorité, utiliser les tarifs d'électricité pour financer des objectifs sociétaux est une approche régressive qui pénalise injustement les ménages les plus vulnérables. Le gouvernement devrait soutenir la transition énergétique des distributeurs de gaz naturel et de leurs clients par des moyens plus transparents, tels que des budgets consolidés et des programmes spécifiques, plutôt que d'imposer des coûts supplémentaires aux consommateurs d'électricité résidentiels.

Recommandations

11. Rétablir la fixation des tarifs d'électricité et de gaz naturel par la Régie de l'énergie sur une base annuelle.
12. Interdire à Hydro-Québec d'inclure dans l'établissement des tarifs résidentiels les coûts permettant de compenser les pertes de revenus des distributeurs d'énergies fossiles ou de financer la transformation de leurs activités pour les rendre plus écologiques.

3. LA GOUVERNANCE DU SECTEUR ÉNERGÉTIQUE

Le projet de loi 69 apporte des changements significatifs à la gouvernance du secteur énergétique au Québec. Trois aspects méritent une attention particulière : 1) le plan de gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRE), 2) la concentration des pouvoirs entre les mains du ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, et 3) la promotion d'un modèle de gestion privée pour les services publics d'électricité.

3.1 LE PLAN DE GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES ÉNERGÉTIQUES (PGIRE)

Le projet de loi 69 prévoit l'élaboration, tous les six ans, d'un Plan global intégré des ressources énergétiques (PGIRE) sur une période de 25 ans (article 4). Ce type de plan, longtemps réclamé par de nombreux acteurs, est essentiel pour établir une stratégie énergétique à long terme, en évaluant toutes les options de développement de l'offre et de la demande afin de répondre aux besoins énergétiques du Québec tout en minimisant les impacts négatifs sur la population et l'environnement.

Bien qu'UC salue l'obligation de concevoir et de mettre en œuvre un PGIRE, nous estimons que ce plan aurait dû être établi avant de proposer des modifications législatives majeures dans le secteur de l'énergie. En effet, le projet de loi 69 introduit des dispositions qui risquent de restreindre les scénarios envisageables dans le cadre de ce plan. Par exemple, le projet de loi favorise le développement rapide de nouvelles sources de production et de nouvelles filières énergétiques, réduisant ainsi la possibilité de mettre en place un scénario axé sur des mesures fortes de réduction de la demande énergétique du Québec. De même, l'ouverture à la production et à la distribution privée prévue par le projet de loi, qui constitue une décision stratégique majeure, aurait dû être comparée à d'autres options dans le cadre de l'élaboration du PGIRE.

Nous craignons donc que la séquence actuelle de la modernisation du secteur énergétique — octroi de blocs de puissance considérables, modifications législatives visant à répondre rapidement à la demande, puis élaboration du PGIRE — limite les choix disponibles lors de la préparation du plan, compromettant ainsi son efficacité et sa capacité à offrir les solutions les plus optimales pour l’avenir énergétique du Québec.

Il est crucial d’engager un vaste débat public sur l’avenir énergétique du Québec, où la population et toutes les parties prenantes pourront s’exprimer afin de définir les grands principes qui orienteront la transition énergétique de la province. Ce débat doit constituer la pierre angulaire de l’élaboration du PGIRE. Il est impératif qu’un tel échange, aboutissant à une vision claire et à long terme ainsi qu’à une feuille de route pour la transition énergétique du Québec, précède toute restructuration majeure du secteur énergétique. UC recommande donc qu’à l’issue des consultations particulières, l’étude détaillée du projet de loi 69 soit suspendue jusqu’à l’élaboration d’un premier PGIRE issu de ce débat public élargi.

Recommandation

Suspendre l’étude du projet de loi 69 et de relancer les démarches de modernisation du secteur énergétique en commençant par un débat public large et inclusif sur l’avenir énergétique de la province. Ce débat devrait mener à l’élaboration d’un Plan de gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRE), qui servira ensuite de base pour remodeler la législation.

13. Modifier l’article 4 pour préciser que le PGIRE doit tenir compte des enjeux sociaux lors de l’élaboration et de la sélection des scénarios, afin de minimiser les impacts négatifs des développements énergétiques sur la population.

3.2 LA CONCENTRATION DES POUVOIRS ENTRE LES MAINS DU MINISTRE DE L’ÉCONOMIE, DE L’INNOVATION ET DE L’ÉNERGIE

Le projet de loi 69 suscite des inquiétudes concernant la concentration des pouvoirs entre les mains du ministre de l’Économie, de l’Innovation et de l’Énergie. Les changements proposés pourraient radicalement modifier la gestion du secteur énergétique au Québec :

- **Rôle prédominant du ministre dans le PGIRE** : L’article 4 confère au ministre un rôle prépondérant dans l’élaboration et la mise en œuvre du PGIRE. De plus, le ministre peut unilatéralement réviser les orientations, objectifs et cibles de ce plan. Cela lui octroie un pouvoir considérable sur la planification du secteur énergétique, sans garantie de consultation publique ni d’évaluation indépendante.
- **Intervention directe dans le processus de la Régie de l’énergie** : Les articles 24 et 67 du projet de loi permettent au gouvernement et au ministre d’intervenir

directement dans les dossiers étudiés par la Régie de l'énergie, sur toute question, et de soumettre des préoccupations directement à la Régie de l'énergie plutôt que par le biais de directives gouvernementales qui ont le mérite d'être publiques, contrairement au nouveau mécanisme. Celui-ci constitue ainsi un net recul quant à la transparence des considérations imposées à la Régie par le gouvernement. Cette capacité d'intervention accrue du gouvernement affaiblit le rôle de la Régie en tant que régulateur indépendant, compromettant son impartialité et son autonomie dans la prise de décisions. Un régulateur indépendant est essentiel pour assurer une régulation juste et transparente, et toute ingérence politique dans ce processus pourrait compromettre l'équité du système énergétique québécois.

- **Rôle accru dans la détermination des contrats** : L'article 45 permet à Hydro-Québec de conclure des contrats sans l'approbation de la Régie, sous réserve d'une autorisation gouvernementale. Ce changement pourrait réduire la transparence du processus décisionnel et la défense des intérêts des consommateurs. De plus, le gouvernement pourrait forcer Hydro-Québec à procéder à des appels d'offres publics selon les conditions qu'il détermine, ce qui pourrait avoir un impact sur les tarifs d'électricité ou les revenus d'Hydro-Québec.
- **Présence accrue du gouvernement au sein d'Hydro-Québec** : L'article 109 réserve au sous-ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie un siège au conseil d'administration d'Hydro-Québec, tout en réduisant le nombre de membres qui le composent. Cette disposition renforce l'influence directe du gouvernement sur la gestion de la société d'État, dont la nécessaire indépendance sera ainsi réduite. Pour qu'Hydro-Québec puisse remplir efficacement son rôle au service de l'intérêt public, il est essentiel qu'elle conserve une autonomie suffisante, à l'abri de pressions politiques directes.
- **Modifications des droits de distribution** : L'article 68 permet au gouvernement de définir par règlement les cas où un titulaire doit obtenir l'autorisation du ministre pour distribuer de l'électricité. Cela signifie que, dans certains cas, des titulaires pourraient être exempts du besoin d'une autorisation pour distribuer de l'électricité, ce qui compromet le monopole de distribution d'Hydro-Québec.

Ces dispositions confèrent au gouvernement un pouvoir excessif, ce qui soulève des inquiétudes quant à l'équilibre des pouvoirs, à l'indépendance et à la transparence des processus décisionnels de la Régie de l'énergie. Il est important de rappeler que la Régie a été créée précisément pour garantir un processus impartial et protéger les décisions stratégiques du secteur énergétique de l'influence politique. Or, au fil des ans, les pouvoirs

de la Régie ont été graduellement érodés, et le présent projet de loi accentue encore cette intervention gouvernementale dans ce qui devrait rester une régulation indépendante.

En confiant au ministre la capacité d'imposer ou d'approuver des projets sans l'intervention de la Régie de l'énergie, ce projet de loi risque de réduire le nombre et la portée des consultations publiques et d'affaiblir les processus réglementaires établis. Un tel détournement des pouvoirs pourrait conduire à des décisions motivées par des objectifs politiques à court terme, ce qui compromet un arbitrage indépendant.

Par ailleurs, la transition énergétique est un enjeu transversal qui touche plusieurs ministères. Dans ce contexte, il est légitime de se demander si un ministre de l'Économie peut réellement arbitrer de manière impartiale entre les préoccupations sociales, environnementales et économiques. Il est crucial que la gestion de cette transition demeure transparente et équilibrée, avec une vision à long terme, au-delà des cycles électoraux. Selon nous, une instance indépendante serait mieux placée pour garantir une prise de décision objective, fondée sur le bien commun et appuyée sur des consultations larges et inclusives.

En résumé, la concentration des pouvoirs entre les mains du ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie pose un risque majeur pour une gestion équilibrée, transparente et impartiale du secteur énergétique québécois, notamment pour le pilotage de la transition énergétique. Il est essentiel de revoir cette approche afin de s'assurer que les décisions futures reflètent véritablement l'intérêt collectif des Québécois, plutôt que des objectifs politiques spécifiques.

Recommandations

14. Désigner une instance indépendante chargée de la planification et de la mise en œuvre de la transition énergétique du Québec.
 - a. Cette instance devrait être responsable de l'élaboration du PGIRE, avec un mandat clair d'organiser des consultations publiques et de collaborer avec les ministères concernés pour garantir une approche équilibrée.
15. Limiter au strict minimum les pouvoirs du gouvernement dans la gestion d'Hydro-Québec et de ses contrats. Réviser l'article 109 afin de retirer le siège réservé au sous-ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie du conseil d'administration d'Hydro-Québec.
16. Accroître la transparence et l'imputabilité dans la gestion du secteur de l'énergie.

3.3 L'IMPORTANCE D'UNE GESTION PUBLIQUE ET TRANSPARENTE

DES SERVICES PUBLICS

UC considère que les sociétés d'État ne doivent pas être gérées comme des entreprises privées, car leurs missions fondamentales divergent. Alors que les entreprises privées recherchent avant tout la rentabilité, les sociétés d'État, telles qu'Hydro-Québec, ont pour vocation de répondre à un mandat social, notamment en assurant un accès équitable à des services essentiels. Leur responsabilité sociale implique de privilégier des décisions qui bénéficient à l'ensemble de la collectivité, même lorsque ces choix ne sont pas les plus rentables sur le plan économique.

Il est généralement admis que les services publics doivent être soumis à un contrôle rigoureux, incluant des régulations strictes, une structure de gouvernance claire et une obligation de reddition de comptes. La transparence des décisions est cruciale, ce qui nécessite le partage de toute information pertinente et l'ouverture à l'évaluation par la population et par les autorités de régulation.

Le projet de loi 69 s'éloigne de ce modèle en favorisant une approche de gouvernance inspirée du secteur privé, mettant l'accent sur l'accélération des processus administratifs pour adapter le secteur énergétique aux besoins ponctuels du marché et la promotion de nouvelles filières. Réduire les mécanismes démocratiques et réglementaires au nom de la rapidité est préoccupant, car ces processus sont essentiels pour garantir la prise en compte de l'intérêt collectif, la transparence et la reddition de comptes. D'autant plus que le PGIRE permettra de mettre en place une planification sur 25 ans, ce qui offre amplement le temps de concilier les exigences administratives et les échéances des projets.

D'autres aspects du projet de loi soulèvent des préoccupations quant à l'influence croissante des impératifs du secteur privé sur la gestion des services publics. Par exemple, la transition énergétique est abordée sous l'angle du moindre coût, ce qui pourrait entraîner des décisions ne répondant pas à l'intérêt public. Il serait préférable de mettre l'accent sur la minimisation des impacts négatifs sur la population et l'environnement.

Enfin, la transition énergétique doit être considérée comme un projet de société et devrait de ce fait respecter les principes de saine gestion des services publics. Cela implique des étapes essentielles de consultation, d'évaluation des projets et de reddition de comptes. Par conséquent, l'accès équitable aux services d'électricité et la décarbonation de l'économie doivent être prioritaires, même face à des objectifs de développement économique, ce qui n'est pas le cas dans le projet de loi 69. Cela ne signifie pas que le développement économique est sans importance, mais plutôt qu'il ne doit pas supplanter la mission fondamentale d'Hydro-Québec.

4. LA LIBÉRALISATION DU MARCHÉ QUÉBÉCOIS DE L'ÉLECTRICITÉ

Le projet de loi 69 suscite une dernière préoccupation majeure : la libéralisation du marché québécois de l'électricité. La libéralisation est un processus permettant de réduire ou d'éliminer les restrictions dans un secteur pour permettre une plus grande participation des entreprises privées, ce qui peut inclure l'assouplissement des normes, la dérégulation des prix et services ou le transfert d'actifs publics vers le secteur privé.

La gestion de l'électricité, un mandat social avant tout

UC estime que l'électricité doit rester un actif stratégique sous gestion publique afin de garantir un accès équitable à des tarifs abordables, de répondre aux besoins fondamentaux des citoyens et d'assurer la décarbonation de l'économie. Hydro-Québec a déjà prouvé sa capacité à remplir ce mandat social tout en veillant à ce que les bénéfices profitent à l'ensemble de la population plutôt que de servir seulement des intérêts privés.

La libéralisation expose les consommateurs aux fluctuations du marché et à la volatilité des prix, comme l'ont démontré des expériences à l'étranger²⁰. En Californie, la libéralisation a entraîné des coupures de service majeures et une augmentation des tarifs de 40 %, forçant l'État à intervenir à grands frais. Au Royaume-Uni, la libéralisation a conduit à une hausse significative des tarifs et à la formation d'un quasi-monopole contrôlé par quelques grandes entreprises. Les bénéfices ont bondi drastiquement et une étude a révélé que les baisses de prix en amont sont rarement répercutées sur les consommateurs, alors que les augmentations le sont immédiatement. En France, malgré des subventions et des tarifs d'achat garantis, les prix de l'électricité ont augmenté de 50 % en euros constants entre 2007 et 2021.

Dans un contexte où le risque de hausse de prix est élevé, maintenir un secteur de l'électricité public fort reste la meilleure option pour protéger les consommateurs québécois. Aucune étude ne montre que la libéralisation du secteur de l'électricité au

²⁰ Boroumand, Raphaël Homayoun, Stéphane Goutte, et Thomas Porcher. « Idée reçue n° 1. “La libéralisation du secteur de l'énergie en Europe entraîne une baisse systématique des prix pour les ménages” », 20 idées reçues sur l'énergie. sous la direction de Boroumand Raphaël Homayoun, Goutte Stéphane, Porcher Thomas. De Boeck Supérieur, 2018, pp. 5-12 ; Anne Debrégas, « Secteur électrique : les déboires de la concurrence », *The Other Economy*, 22 juin 2022, <https://theothereconomy.com/fr/fiches/secteur-electrique-limpossible-concurrence/>.

Québec permettrait de réduire les tarifs ou d'accroître les chances de succès de la transition énergétique. Forte de son expertise, Hydro-Québec est capable de mener à bien les opérations nécessaires au succès de la transition énergétique. En revanche, l'ouverture au privé pourrait fragiliser cette mission en permettant l'appropriation de ressources stratégiques par des intérêts privés et en exacerbant la concurrence pour la main-d'œuvre. Ainsi, la libéralisation du secteur de l'électricité risquerait de compromettre non seulement le succès d'Hydro-Québec, mais aussi celui de la transition énergétique du Québec.

4.1 LA LIBÉRALISATION DANS LE PROJET DE LOI 69

Le projet de loi 69 représente une ouverture significative à la libéralisation du secteur de l'électricité au Québec. En déréglementant les entreprises privées, en compromettant le monopole de distribution et en facilitant la vente d'actifs d'Hydro-Québec, ce projet de loi ouvre la porte à une présence accrue du privé. Cela s'ajoute à l'ouverture récente à un mode de financement fondé sur l'actionnariat, notamment par des entreprises privées, pour les projets éoliens menés par Hydro-Québec.

Voici les principales menaces que pose ce projet de loi :

- **Affaiblissement du monopole de distribution d'Hydro-Québec :** L'article 38 compromet le droit exclusif d'Hydro-Québec d'exploiter un réseau de distribution d'électricité, alors que cette exclusivité est transformée en droit de distribuer de l'électricité à un consommateur. Cela ouvre la porte à la mise sur pied par une entreprise privée d'un réseau de distribution. De plus, l'article 68 permet au gouvernement de définir par règlement les cas où l'autorisation du ministre n'est pas nécessaire pour distribuer l'électricité, ce qui remet en question le monopole de distribution d'Hydro-Québec.
- **Vente d'actifs d'Hydro-Québec :** L'article 116 autorise Hydro-Québec à vendre des actifs de production, de transport et de distribution, parfois même sans restriction s'il s'agit d'un partenariat avec une communauté autochtone ou une municipalité, ou d'une entreprise dont Hydro-Québec est actionnaire. Cela ouvre la porte à la privatisation par la vente d'actifs publics, puisqu'il existe un risque que des infrastructures soient transférées vers des intérêts privés.

Ces dispositions pointent selon nous vers une privatisation du secteur québécois de l'électricité. Alors que la production privée d'électricité était historiquement encadrée et que le monopole de distribution d'Hydro-Québec demeurerait intact, le projet de loi 69 permet désormais la vente d'actifs à des entreprises privées, tout en ouvrant une brèche compromettant le monopole de distribution d'Hydro-Québec. UC estime que cette libéralisation va à l'encontre des intérêts des ménages et, plus largement, de la société

québécoise dans son ensemble et demande incidemment que la production, le transport et la distribution de l'électricité soient entièrement publics.

Recommandations

17. Conserver le transport et la distribution de l'électricité sous un contrôle entièrement public, et rapatrier l'ensemble de la production d'électricité sous contrôle public.
18. Retirer les articles 38, 68, 88, 90 et 116 du projet de loi.

CONCLUSION

Le projet de loi 69 apporte des changements majeurs à la gestion du secteur énergétique québécois, tout en négligeant des enjeux cruciaux tels que la limitation des hausses tarifaires, l'amélioration de l'efficacité énergétique et la réduction de la dépendance aux énergies fossiles. Face à un risque réel de choc tarifaire, le projet ne propose qu'une protection pour les ménages qui serait à la discrétion du gouvernement, tout en facturant injustement le coût de la transition énergétique aux consommateurs d'électricité, alors que ce sont principalement les utilisateurs d'énergies fossiles qui en sont responsables. En faisant peser ces coûts sur les consommateurs d'un service essentiel, sans tenir compte de leur capacité financière, le projet risque d'exacerber les inégalités et de menacer la stabilité économique de nombreux ménages.

De plus, le projet de loi 69 centralise davantage les pouvoirs entre les mains du ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie. En permettant au ministre de prendre des décisions sans consultation publique, évaluation indépendante ou régulation par la Régie de l'énergie, le projet de loi réduit la transparence et la redevabilité dans la gestion des ressources énergétiques du Québec.

La tendance à la libéralisation du secteur énergétique, telle que proposée par le projet de loi 69, comporte également des risques importants. L'accaparement de ressources énergétiques importantes par des entreprises privées pourrait se faire au détriment des objectifs sociaux et environnementaux de la province.

En conclusion, le projet de loi 69, dans sa forme actuelle, présente de nombreux risques pour les consommateurs et pour le modèle de gestion publique et transparente qui a historiquement servi l'intérêt général du Québec et des Québécois. Il est crucial de réévaluer ses propositions afin de protéger les ménages, et de garantir une répartition équitable des coûts de la transition énergétique, fondée sur la responsabilité des différents secteurs dans les coûts de cette transition et la capacité d'adaptation financière des différents types de clientèles.

RÉFÉRENCES

- Bérubé, Nicolas, [Une première baisse en 50 ans](#), La Presse, 1er novembre 2023.
- Bourque, Olivier, Quel effet auront les grands projets industriels sur les tarifs d'électricité ?, Radio-Canada, 27 octobre 2023.
- Boroumand, Raphaël Homayoun, Stéphane Goutte, et Thomas Porcher. « Idée reçue n° 1. “La libéralisation du secteur de l'énergie en Europe entraîne une baisse systématique des prix pour les ménages” », 20 idées reçues sur l'énergie. sous la direction de Boroumand Raphaël Homayoun, Goutte Stéphane, Porcher Thomas. De Boeck Supérieur, 2018, pp. 5-12.
- Cadoret, Isabelle, et Véronique Thelen, « Évaluation de l'effet revenu sur la précarité énergétique des ménages en France », *Revue française d'économie*, vol. 37, no. 4, 2022, pp. 45-97.
- Debrégas, Anne, « Secteur électrique : les déboires de la concurrence », *The Other Economy*, 22 juin 2022, <https://theothereconomy.com/fr/fiches/secteur-electrique-limpossible-concurrence/>.
- Denise, Hélène et Manuel Domergue. « Logement et énergie : lutter contre la précarité énergétique et participer à la transition écologique », *Informations sociales*, vol. 206, no. 2, 2022, pp. 48-55.
- Dubreuil, Annie, *Analyse de la consommation d'électricité de la clientèle résidentielle du Québec*, Rapport de recherche présenté à la Faculté des études supérieures en vue de l'obtention du grade de Maîtrise ès sciences (M.Sc.) en Sciences économiques, Université de Montréal, octobre 2005.
- Durdilly, Robert et Bertrand Lapostolet, « La précarité énergétique, une nouvelle dimension à prendre en compte », *Annales des Mines — Responsabilité et environnement*, vol. 90, no. 2, 2018, pp. 35-37.
- Écohabitation, *Comprendre les négawatts : économiser l'équivalent de la consommation électrique de tous les résidents du grand Montréal !*, 16 mars 2020.
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, Hausse estimée des tarifs d'électricité des PME du Québec d'ici 2035, mai 2024.
- Fonds de recherche du Québec, [Prévenir et réduire la précarité énergétique : un enjeu de logement, de santé et d'équité pour la transition énergétique au Québec](#), projet de recherche, 2023.
- Green, Kenneth P. et al., *Energy Costs and Canadian Households: How Much Are We Spending?*, Fraser Institute, 2016.

Hydro-Québec, [État d'avancement 2023 du Plan d'approvisionnement 2023-2032](#), version révisée du 12 février 2024.

IPCC, *Climate Change 2022 : Mitigation of Climate Change*, Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, (éds.) P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, Cambridge University Press, Cambridge (Royaume-Uni), New York (États-Unis), 2022. `

Institut de recherche et d'informations socioéconomiques, [Projet de loi 69 : vers une transition énergétique ?](#), 12 septembre 2024.

Lachance, Nicolas, [Sobriété énergétique : le ministre Pierre Fitzgibbon dit que les Québécois sont les « derniers de classe »](#), Le Journal de Québec, 15 mars 2024.

Middlemiss, Lucie, « Who is vulnerable to energy poverty in the Global North, and what is their experience? », *WIREs Energy and Environment*, 2022, Vol. 11, N° 6.

Observatoire québécois des inégalités, [Rapport de la SCHL sur le marché locatif : la crise du logement risque d'exacerber les inégalités au Québec](#), 31 janvier 2024.

Pierre-Olivier Pineau, [Tarifs d'électricité : il faut se parler d'interfinancement](#), Les Affaires, mis à jour le 11 avril 2024.

Riva, Mylène et *al.*, « Energy poverty: an overlooked determinant of health and climate resilience in Canada », *Canadian Journal of Public Health*, 2023, vol. 114, pp. 422–431.

Union des consommateurs, [Hausser les tarifs d'électricité pour réduire la consommation résidentielle : une fausse bonne idée ?](#), 18 avril 2024.

Union des consommateurs, [Facture d'électricité au Québec : un choc imminent ? Comprendre les causes, les conséquences et les solutions](#), 26 août 2024.

Union des consommateurs, [Tarifs d'électricité : démystifier l'interfinancement pendant qu'il en est encore temps !](#), 4 juillet 2024.

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉE), [Mémoire présenté au ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie](#) dans le cadre de la Consultation sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec, 1^{er} août 2023.