

Le Québec énergétique de demain : la transparence avant tout

MÉMOIRE

de



1000 rue Amherst, bureau 300

Montréal (Québec) H2L 3K5

T : (514) 521-6820

Sans frais : 1-888 521-6820

F : (514) 521-0736

C : union@consommateur.qc.ca

W : www.consommateur.qc.ca/union

Déposé à la **Commission parlementaire**
sur l'avenir énergétique du Québec

L'Union des consommateurs est membre de
l'Organisation internationale des consommateurs – OIC

11 janvier 2005

Rédaction du Mémoire

Membres du comité Énergie
de l'Union des consommateurs, soit :
Élisabeth Gibeau
Mounir Gouja
Cathy Simard
Hélène Arsenault
Alain Robert
Isabelle Therrien

Remerciements

Jacques Bellemare
Marcel Boucher
Co Pham
Charles Tanguay

Membres

ACEF Abitibi-Témiscamingue
ACEF de Granby
ACEF de l'Est de Montréal
ACEF de l'Estrie
ACEF de l'Île-Jésus
ACEF de Lanaudière
ACEF du Grand-Portage
ACEF du Nord de Montréal
ACEF Rive-Sud de Québec

Regroupement des
consommateurs d'assurance

Membres individuels

L'Union des consommateurs est membre de
l'Internationale des consommateurs (IC), une fédération
regroupant 250 membres en provenance de 115 pays.

Table des matières

| | |
|---|----|
| L'Union des consommateurs : la force d'un réseau | 4 |
| Introduction | 5 |
| 1 La priorité : la réglementation d'Hydro-Québec Production pour un débat transparent et utile | 7 |
| 2 Les conditions de la sécurité énergétique | 11 |
| 2.1 Planification intégrée des ressources | 12 |
| 2.2 Privilégier l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables..... | 13 |
| 2.3 L'électricité patrimoniale : une ressource collective à ne pas dilapider | 20 |
| 3 Le développement économique et régional : à quel prix?..... | 22 |
| 3.1 Revoir les privilèges accordés aux grandes industries | 23 |
| 3.2 Le prix de l'électricité et la mission d'Hydro-Québec..... | 24 |
| 4 Développement durable : ne pas en oublier la composante sociale..... | 27 |
| 4.1 Les tarifs ne doivent pas être une mesure d'efficacité énergétique | 28 |
| 4.2 Interdire les coupures de courant pour tous les Distributeurs d'énergie et encourager les ententes de paiement | 30 |
| 5 Se raccorder au réseau d'Hydro-Québec : un coût souvent exorbitant..... | 32 |
| Conclusion | 33 |

L'Union des consommateurs : la force d'un réseau

L'Union des consommateurs regroupe neuf ACEF (Associations coopératives d'économie familiale : organismes constitués en vertu de la *Loi sur les coopératives*), le Regroupement des consommateurs d'assurances ainsi que des membres individuels.

Les neuf ACEF membres sont : ACEF Abitibi-Témiscamingue, ACEF du Nord de Montréal, ACEF de l'Estrie, ACEF de Granby, ACEF du Grand-Portage, ACEF de l'Île-Jésus, ACEF de Lanaudière, ACEF de l'Est et ACEF de la Rive-sud de Québec.

La mission des ACEF est de promouvoir et de défendre les droits et les intérêts des consommateurs en offrant des services d'aide aux consommateurs, en représentant ces derniers au niveau local et régional, en informant la population sur les lois et autres enjeux touchant la protection des consommateurs sur les questions portant, entre autres, sur le crédit, l'endettement, les modalités de recouvrement et le budget.

La mission de L'Union des consommateurs, en lien avec celle de ses groupes membres, demeure de représenter les intérêts et de défendre les droits des consommateurs, notamment ceux à faible et modeste revenu, en leur donnant une voix publique représentative, articulée et forte tout en poursuivant son mandat de recherche, d'information et d'éducation.

L'Union des consommateurs se distingue par l'intégration et la synergie entre une force locale et régionale représentative, bien implantée dans plusieurs régions du Québec par le biais de ses ACEF, et une équipe professionnelle et technique chargée de développer et de porter les positions de ses membres sur les enjeux d'envergure nationale.

Ainsi, l'Union des consommateurs, à titre d'organisme de défense des droits et intérêts des consommateurs, possède un intérêt reconnu dans les dossiers énergétiques en général. Présentes sur la place publique et dans leurs milieux respectifs depuis plus de 25 ans, les ACEF et leurs représentants ont toujours suivi de près les questions liées à l'énergie (principalement en intervenant auprès de la Régie de l'énergie), que ce soit au niveau de l'efficacité énergétique, des modalités de plaintes, d'ententes de paiement et de recouvrement, de la justification et de la rentabilité de projets de production, du choix des filières à privilégier dans une perspective de développement durable, de la restructuration et la déréglementation des marchés de l'énergie et de leur impact sur le Québec.



Introduction

Le gouvernement du Québec s'est engagé à tenir une consultation publique sur la sécurité et l'avenir énergétiques du Québec dans le but d'élaborer une stratégie énergétique qui, selon la formulation même du Ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs (MRNFP) : 1) rejoigne les attentes de la société québécoise; 2) contribue à assurer la sécurité énergétique et 3) dynamise le développement économique et durable au Québec.

Le document de préparation soumis par le MRNFP («Le secteur énergétique au Québec : contexte, enjeux et questionnements») comporte trois parties : une première consacrée à la sécurité énergétique, une deuxième au développement économique et régional et enfin, une dernière partie portant sur le développement durable.

La lecture de ce document suscite plusieurs réactions. D'abord, on y note une forte préoccupation du gouvernement pour l'aspect économique de cette stratégie énergétique à naître, présent dans toutes les parties et manifestement au cœur des priorités gouvernementales.

Par exemple, on peut lire des questionnements sur l'intérêt de favoriser la concurrence entre les différentes formes d'énergie afin de contribuer à la compétitivité des entreprises établies, l'importance d'utiliser la bonne énergie au bon endroit pour accroître «de ce fait la performance de l'économie» ou encore sur l'avantage de la stabilité des approvisionnements énergétiques «pour l'économie québécoise». On retrouve aussi des préoccupations sur les bas tarifs et les effets pervers qu'ils peuvent engendrer (surconsommation...) et des questions comme : «Quel est le juste prix de l'électricité québécoise?».

Ces questions comportent un biais évident en faveur de l'aspect économique du développement du secteur énergétique québécois, ce qui soulève des inquiétudes au sein de notre organisme, surtout lorsqu'on constate ensuite qu'aucune ligne ne porte sur l'aspect social du développement durable, qui est réduit ici à ses composantes économiques et environnementales. Pourtant, les Québécois ont certainement aussi des attentes de nature sociale, qui devraient être envisagées et traitées au cours de la présente commission parlementaire qui se propose de chercher à rejoindre les attentes de la société québécoise..

Nous remarquons aussi l'accent mis sur la recherche d'une *sécurité* énergétique, plutôt que sur une *politique* énergétique. La nuance nous semble de taille, puisqu'elle introduit les notions d'urgence, de péril ou de déficit énergétique. Le tout dans la lignée des interventions alarmistes ayant entouré l'annonce du Suroît, dont la population n'a pourtant pas été dupe. Comment a-t-elle été mesurée, cette nécessité d'une marge de manœuvre énergétique? Comment expliquer les deux crises d'hydraulicité des cinq dernières années et l'inquiétante incapacité de la Régie de l'énergie à les prévenir? Nous reviendrons sur ces points mais désirons d'entrée de jeu faire ressortir la manipulation dont nous semblons faire l'objet depuis quelques mois, qui tente de nous orienter en douceur vers une logique de diversification des sources, de croissance sans fin de la demande, de dépendance dangereuse envers les importations, de hausses tarifaires répétées ...

Enfin, le document fait à peine mention du caractère essentiel de l'énergie : que signifie ce statut pour notre gouvernement? Qu'implique-t-il? Il n'est nulle part fait mention que, malgré des tarifs d'électricité relativement bas, les Québécois sont les Canadiens qui consacrent la

plus grande portion de leurs revenus à leur facture d'énergie. Ces informations sont pourtant cruciales pour l'examen de notre situation énergétique.



1 La priorité : la réglementation d'Hydro-Québec *Production pour un débat transparent et utile*

La création de la Régie de l'énergie découle de l'une des principales recommandations contenues dans le rapport de la Table de consultation du Débat public sur l'énergie présenté au ministre des Ressources naturelles en mars 1996. Dans la foulée de ce débat, le gouvernement avait ensuite adopté, à l'automne 1996, une nouvelle politique énergétique intitulée « L'énergie au service du Québec, une perspective de développement durable », qui définissait les grandes orientations et pistes d'action retenues par le gouvernement dans le domaine de l'énergie. Le 23 décembre 1996, l'Assemblée nationale adoptait finalement le projet de loi 50 intitulé « *Loi sur la Régie de l'énergie* ».

Il est particulièrement intéressant de rappeler la teneur de l'article 5 de cette Loi, décrivant le rôle de la Régie :

5. Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable.

À cette fin, elle tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales ainsi que de l'équité au plan individuel comme au plan collectif. Elle assure également la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable des distributeurs.

De la nouvelle définition du rôle de la Régie, issue de la loi 116 adoptée en juin 2000, il ne reste désormais que la dernière phrase : la Régie de l'énergie a donc dorénavant pour unique mission d'assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection du consommateur et un traitement équitable des distributeurs d'énergie. Exit les préoccupations économiques, sociales et environnementales qui faisaient auparavant partie de son mandat.

La promulgation de la loi 116 a bouleversé le consensus obtenu en 1996, en confirmant le virage commercial d'Hydro-Québec, maintenant divisée en trois entités, dont deux seulement sont soumises à la juridiction de la Régie de l'énergie¹. Pour la population, ce cadre réglementaire, imposé sous le faux prétexte de l'ouverture des marchés du gros, constitue le pire des deux mondes, puisque l'examen des entités les moins rentables pave la voie à des hausses tarifaires répétées, malgré les profits faramineux de l'entreprise intégrée, tandis que toutes les questions visant les choix de développement, le niveau des réservoirs ou encore, les exportations, sont exclues de l'examen public, sous le sceau du secret commercial.

D'ailleurs, il faut noter que la Régie de l'énergie elle-même s'opposait, en 1998, à ce que la division Production d'Hydro-Québec ne relève plus de sa juridiction :

La participation d'Hydro-Québec à ce marché [nord-américain de l'électricité] ne réduit aucunement sa position dominante dans le secteur de l'électricité au Québec, puisqu'elle y exerce un pouvoir de marché pouvant être qualifié de quasi monopole. Dans ces circonstances, seule une réglementation de la

¹ Étant donné que le transport et la distribution d'électricité demeurent des monopoles naturels, Hydro-Québec TransÉnergie et Hydro-Québec Distribution sont soumis à l'examen d'un organisme de réglementation, la Régie de l'énergie. Hydro-Québec Production évolue désormais dans un marché compétitif et n'est plus sous la juridiction de la Régie (document MRNFP, page 31).

production basée sur la connaissance des coûts de l'entreprise est recommandée car elle est incontournable pour initier l'exercice d'un encadrement réglementaire utile et efficace².

Malgré les protestations de la société civile et de l'opposition à l'époque, la loi 116 a été adoptée en juin 2000. Or, comme le mentionnait la Régie de l'énergie en 1998, il importe de signaler que le marché compétitif qu'évoquent certains n'existe pas au Québec, où Hydro-Québec domine incontestablement le marché.

Peu d'observateurs de la scène énergétique québécoise ont été surpris lorsqu'est sortie le 22 décembre dernier la nouvelle suivante :

En 2004, le prix de revient de l'électricité produite à la Baie-James est 1,39 cent (sic) le kilowattheure. Des coûts de production aussi bas assurent à Hydro des profits plantureux avec ses ventes au Québec et ce, même si les tarifs n'augmentent pas³.

Loin de bénéficier de tarifs subventionnés, les Québécois paient actuellement leur électricité à un prix relativement élevé en regard des coûts de production.

La loi 116 a permis un détournement de la mission de la Régie en instaurant un régime réglementaire incomplet où le secret est érigé en système et où le bas coût de nos ressources hydrauliques ne semble pas pris en compte dans la fixation des tarifs.

L'Union des consommateurs est très préoccupée par cette situation. Le seul acteur capable d'infléchir les décisions d'Hydro-Québec Production, le gouvernement du Québec, est celui-là même qui, à titre d'actionnaire principal, profite des dividendes engendrés.

Pour remplir adéquatement sa mission, la Régie de l'énergie doit avoir un droit de regard impartial sur les activités de production d'Hydro-Québec et sur les coût réels de notre hydroélectricité. C'est une question de transparence, de respect du pacte social et même une question de sécurité énergétique.

² Avis de la Régie de l'énergie au gouvernement du Québec concernant les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité (A-98-01), 11 août 1998, pages 4 et 5.

³ La Presse, 22 décembre, «1,58 cent le kilowattheure : l'électricité de la Baie-James, une aubaine pour Hydro-Québec».

Le niveau des réservoirs

L'exemple du niveau des réservoirs est patent à cet égard. L'absence d'accès public aux données d'hydraulicité nous semble en effet une preuve éloquente de ce manque de transparence empêchant tout débat lucide sur la sécurité énergétique de la population québécoise.

Selon le MRNFP, attendu que 95% de la capacité de production annuelle d'Hydro-Québec est d'origine hydraulique, notre sécurité énergétique est menacée par les aléas liés à l'hydraulicité :

L'hydraulicité demeure un élément de risque totalement hors du contrôle d'Hydro-Québec. Malgré les pluies abondantes de 2004, ses réservoirs, loin d'être «pleins à craquer» comme l'affirment certains, demeurent une source de préoccupation compte tenu des alés de l'hydraulicité (p.13, document MRNFP)

Comment avons-nous pu en arriver à une telle situation et passer en quelques années d'une situation où les surplus abondants permettaient l'exportation à une situation où nous risquons le déficit potentiel permanent?

Nous étions exceptionnellement informés au printemps, données à l'appui, que le niveau des réservoirs était dramatiquement bas et qu'il nous fallait de toute urgence une nouvelle centrale thermique, le Suroît, pour pallier à ce grave manque et nous permettre de nous doter d'une marge de manœuvre subitement aussi urgente qu'essentielle : moins de 6 mois plus tard, nous apprenons que les réservoirs sont «miraculeusement débordants», sans qu'Hydro-Québec ne daigne fournir de données à l'appui, cette fois.

Seule la Régie de l'énergie a accès, deux fois par année, aux rapports que lui fournit Hydro-Québec sur l'état des réservoirs. Or, comme l'affirme Jean-François Blain :

Manifestement, la Régie n'a disposé pendant tout ce temps que d'informations incomplètes, voire insuffisantes, ou n'a pas exercé son pouvoir de surveillance de façon appropriée puisque cela n'a pas permis de prévoir, et encore moins de prévenir, la seconde crise d'hydraulicité, survenue en l'espace de cinq ans, à l'hiver 2003-2004, encore plus grave que la précédente⁴.

Comment une telle crise a-t-elle pu survenir malgré le devoir de vigilance de la Régie de l'énergie sur ces questions? Disposait-elle d'informations complètes et exactes? Ou avons-nous été victimes de manipulation?.

Sans les pluies abondantes de l'été 2004, la sécurité énergétique des Québécois aurait pu être menacée à court terme? Force est donc de constater que la conclusion de la Régie de l'énergie dans son Avis du 5 juillet dernier est bien fondée :

La Régie recommande que les critères de fiabilité retenus et l'état des réserves pour assurer la sécurité des approvisionnements en électricité des Québécois soient soumis à un examen public sur une base régulière.

L'Union des consommateurs croit donc que la divulgation des informations sur le niveau des réservoirs d'Hydro-Québec ainsi que sur l'ensemble des coûts de sa division Production est

⁴ Jean-François Blain, «Les enjeux énergétiques du Québec : les conditions de la transparence», La Presse, 25 novembre 2004.

essentielle dans une optique de gestion transparente des approvisionnements en électricité de la population québécoise.

Avant que l'on puisse agiter le spectre de l'insécurité énergétique, il conviendrait d'examiner en détail le contexte qui nous a amené à deux crises successives d'hydraulicité et que l'on établisse publiquement quels critères de sécurité doivent être adoptés pour l'avenir et surtout, que cette question soit gérée dans la transparence.



2 Les conditions de la sécurité énergétique

- 2.1 Planification intégrée des ressources
- 2.2 Efficacité énergétique et énergies renouvelables
- 2.3 L'électricité patrimoniale : une ressource collective à ne pas dilapider

2.1 Planification intégrée des ressources

L'Union des consommateurs prône la mise en pratique d'une planification intégrée des ressources qui tienne compte des facteurs sociaux et environnementaux dans les choix de sources d'approvisionnement.

En plus de faire une plus large place aux énergies renouvelables par la prise en compte de critères sociaux et environnementaux, la planification intégrée des ressources incorpore aussi des mesures d'économie d'énergie et d'efficacité énergétique ayant pour conséquence de «réduire au maximum la construction de nouvelles installations de production énergétique et la consommation de matières premières. La gestion de la demande est une caractéristique essentielle de la PIR. De la même façon, la PIR s'appuie sur des consultations publiques comme préalable à l'émergence d'un consensus social sur chacune des étapes dans l'élaboration d'une nouvelle orientation du marché énergétique»⁵.

Nous proposons que les principes de la planification intégrée des ressources soient au cœur de la prochaine politique énergétique québécoise.

⁵ Collectif, *Des alternatives pour l'Amérique : développement énergétique durable*, www.web.net/~comfront/alts4americas/fra/fra.html (page consultée le 10 janvier 2005).

2.2 Privilégier l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables

Efficacité énergétique d'abord et avant tout

Le rapport issu de la consultation publique de 1996, intitulé «L'énergie au service du Québec, une perspective de développement durable», mettait l'efficacité énergétique à l'avant-plan des priorités de la prochaine décennie, en proposant notamment des objectifs d'économie d'énergie ambitieux. Près de 10 ans plus tard, nous sommes encore loin de l'atteinte de ces objectifs. Au contraire, nous en sommes encore à la formulation de politiques, que nous avons hâte de voir mises en application.

Ainsi, l'Avis de la Régie sur la sécurité énergétique des Québécois à l'égard des approvisionnements électriques et la contribution du projet du Suroît (5 juillet 2004) [ci-après, Avis de la Régie] recommande que le gouvernement initie et mette en œuvre un plan **national** d'efficacité énergétique qui intègre l'amélioration du rendement énergétique de ses bâtiments et véhicules, une mise à jour des normes d'équipements et de règlements en matière de construction et une campagne de sensibilisation et d'éducation favorisant l'économie de l'énergie, toutes formes confondues. Il faut en effet rappeler qu'un plan global doit inclure tous les sources d'énergie, tous les systèmes de chauffage et toucher l'ensemble des Québécois.

L'Union des consommateurs a toujours vigoureusement supporté l'efficacité énergétique et les comportements d'économie d'énergie et bien qu'elle se réjouisse des intentions annoncées par Hydro-Québec à l'automne 2004, elle croit néanmoins que ce virage aurait dû avoir lieu il y a dix ans, à l'issue du débat de 1995 sur l'énergie.

La recommandation de la Régie souligne la nécessité de faire de ce programme un programme national : le gouvernement doit en effet se rendre compte que les distributeurs d'énergie sont dans une position pour le moins équivoque en matière d'efficacité énergétique, puisque des objectifs ambitieux réduisent d'autant leurs ventes sur le marché québécois⁶.

Le partage du financement de ces mesures d'efficacité énergétique entre les clients et les distributeurs doit être revu de fond en comble : en vertu du cadre réglementaire actuel, les consommateurs d'électricité pourraient devoir ultimement assumer les frais de l'efficacité énergétique, par le biais de leurs tarifs. Si cette façon de procéder devait être considérée comme équitable, ce dont nous doutons à l'égard de certaines clientèles, il faut en contrepartie s'assurer que ces derniers reçoivent leur juste part des bénéfices et retombées de ces mesures. Par exemple, si, suite aux efforts des différentes catégories de clientèle, Hydro-Québec réussit à «sauver» x TWh d'électricité, ce sera autant de coûts de transport, de distribution et d'approvisionnements supplémentaires évités, qui ne pourront être invoqués pour justifier une hausse de tarifs...

C'est pourquoi nous recommandons que le gouvernement revoie toute sa politique d'efficacité énergétique pour élaborer un plan intégré dont la réalisation serait partagée

⁶ Comme l'affirme SCGM devant la Régie de l'énergie (R-3529, SCGM-9, document 1, p. 5) : « Cependant, malgré toute la bonne volonté dont elle peut faire preuve, une entreprise de service public telle que SCGM ne peut pas, à elle seule, atteindre ces objectifs. La contribution des autres acteurs de la scène énergétique est essentielle [...] C'est donc un effort collectif et continu qui est nécessaire [...] ».

entre l'Agence d'efficacité énergétique et la Régie de l'énergie. La première pourra par exemple s'assurer d'étudier comment nous pourrions mieux utiliser les différentes sources d'énergie (la bonne source au bon endroit), tandis que la seconde serait, conformément à son mandat actuel, responsable de l'approbation des plans proposés par les Distributeurs. En ce sens, l'Agence de l'efficacité énergétique doit être dotée de l'autorité, de la crédibilité, des moyens financiers et de l'indépendance nécessaires pour être le maître d'œuvre des politiques en la matière.

Cette orientation doit maintenant constituer un élément central dans la politique énergétique du gouvernement québécois. Ses avantages sont nombreux : l'efficacité énergétique est évidemment non polluante et a pour effet de réduire la pollution et l'émission de gaz à effet de serre, sa mise en oeuvre crée des emplois directs et indirects tout en permettant de réduire, parfois substantiellement, la facture des consommateurs. L'efficacité énergétique est aussi écologique puisqu'elle ne nécessite pas non plus l'aménagement de rivières ou la construction de grandes lignes de transport onéreuses, inesthétiques et polluantes (épandage d'herbicides).

Mentionnons en outre que le signal de prix ne saurait à lui seul composer une politique d'efficacité énergétique, bien que théoriquement, il puisse en constituer l'un des éléments. En pratique toutefois, il a des effets très variés selon les différentes clientèles, certaines n'ayant pratiquement aucun moyen de réduire leur consommation. De plus, l'effet régressif d'un tel signal ne doit pas être négligé.

Enfin, le programme à être mis sur pied devrait viser tout autant les combustibles fossiles que l'électricité, et être destiné à **toutes** les catégories de consommateurs, avec un accent particulier mis sur les catégories les plus énergivores.

Devenir des leaders de l'énergie éolienne :

En raison des coûts décroissants de l'équipement, du caractère renouvelable de cette source d'énergie, des possibilités prometteuses de mariage avec l'hydroélectricité ainsi que des retombées économiques prévisibles, ne serait-ce qu'au plan de l'emploi, le Québec peut et doit devenir un leader mondial dans le secteur de l'éolien et exploiter au maximum les immenses ressources dont il dispose.

On parle maintenant d'importants *gisements éoliens*; les études, prévisions et rapports se succèdent, qui démontrent que notre potentiel éolien est l'un des plus intéressants au monde. Le rapport d'expertise soumis par la firme Hélimax dans le cadre de la cause sur le Suroît⁷ en est un exemple, confirmé récemment par le témoignage d'un des experts retenus en première phase de la présente commission parlementaire. M. Gaétan Lafrance confirme en effet la position avantageuse qu'offre au Québec la qualité de ses vents, position que viennent encore renforcer la perception positive de la population à son égard et le prix avantageux des derniers appels d'offres, rendus publics en octobre 2004, qui la classent parmi les énergies concurrentielles. Ainsi, confirme-t-il, le couplage éolien/hydro offre des perspectives alléchantes à l'horizon 2015, avec une réduction potentielle de 10% de la capacité du système Québec-Labrador (4000 MW).

⁷ Hélimax pour le RNCREQ, le ROÉÉ et l'ACEÉ, R-3526-2004, Régie de l'énergie : *Étude sur l'évaluation du potentiel éolien, de son prix de revient et des retombées économiques pouvant en découler au Québec* : www.regie-energie.qc.ca/audiences/3526-04/MemoiresParticip3526/Memoire_Regroup_Eolienne_Helimax_expertise_20avr104.pdf (page consultée le 10 janvier 2005).

Face à cet immense potentiel et aux avantages qu'offre cette forme d'énergie sur le plan tant environnemental qu'économique (et dans une approche de développement durable), l'Union des consommateurs, référant aux arguments invoqués pour la construction du Suroît (et repris par l'expert Doucet⁸), estime qu'une position de leader dans l'éolien représente une meilleure stratégie que le recours à des centrales au gaz afin d'amener les États-Unis à délaisser le thermique pour des sources d'énergie plus respectueuses de l'environnement. Au lieu de construire des centrales au gaz moins polluantes que celles de nos voisins, donnons plutôt l'exemple en effectuant un virage décisif en faveur des énergies renouvelables, éolien en tête. Le Québec affiche déjà un score enviable en termes d'émissions de GES : plutôt que d'accepter de réduire cet avantage, le Québec doit viser à l'améliorer encore.

Enfin, le choix semble avoir déjà été fait de laisser aux producteurs privés et étrangers le soin de développer notre potentiel éolien. Nous nous demandons si l'intérêt collectif et les formidables retombées économiques et technologiques ne commanderaient pas plutôt que le développement de ce potentiel se fasse par un vaste effort collectif de l'ampleur de celui du développement de la Baie-James, sous la gouverne d'Hydro-Québec. Ou, pourquoi pas, d'un nouveau Énergie-Québec?

⁸ «Ainsi, toute chose étant égale par ailleurs, la production thermique québécoise pourrait être utilisée pour réduire des importations plus polluantes.» Joseph Doucet, *La sécurité énergétique et la filière thermique*, novembre 2004, page 18, www.mrn.gouv.qc.ca/publications/energie/strategie/joseph_doucet.pdf, (page consultée le 11 janvier 2005).

La production thermique et nucléaire

Certains arguments invoqués par l'expert Doucet à l'appui du recours à la filière thermique nous semblent empreints de considérations à courte vue. Pour n'en nommer que quelques-uns :

- La planification et la construction des centrales thermiques est rapide
- Au Québec, il n'y aurait pas de difficulté d'approvisionnement en combustible
- Le jumelage avec les ressources hydrauliques permettrait une meilleure utilisation de l'eau dans les réservoirs et permettrait de faire face à la variabilité des apports hydriques

Tous ces arguments ne devraient avoir que peu de poids dans un contexte où la gestion des approvisionnements est faite dans une optique de transparence et avec des objectifs de long terme. Les centrales thermiques sont rapides à construire : en cas d'insécurité énergétique majeure et urgente, ce peut être un argument à considérer. Mais la situation actuelle peut-elle être qualifiée comme telle? Encore une fois, l'importance de l'accès entier aux données sur les réservoirs revêt une grande importance dans l'étude de cette question. Le Québec n'aurait pas de difficulté d'approvisionnement? Peut être, quoique... Néanmoins, M. Doucet relève au chapitre des inconvénients de la filière thermique la variabilité des coûts des combustibles, qui sont en outre considérablement plus élevés que les coûts associés à l'eau dans les réservoirs et au vent.

L'Union des consommateurs demeure donc fermement opposée à la construction de centrales thermiques à base d'énergie fossile et nucléaires, qui sont polluantes, dangereuses et non nécessaires compte tenu des alternatives disponibles. Par opposition, la biomasse est une source d'énergie thermique renouvelable. Son utilisation, très courante dans plusieurs pays européens pour le chauffage urbain (dénommé aussi réseau de chaleur)⁹ pourrait être envisagée au Québec.

Les petites centrales hydroélectriques

La construction de petites centrales disséminées sur les rivières du Québec ne devrait pas avoir de place dans notre politique énergétique.

Les mini-centrales, qui ne contribuent que très peu au développement économique et ne produisent que peu d'énergie compromettent quand même irrémédiablement des habitats naturels uniques.

L'exploitation de nos cours d'eau doit être un projet de société décidé par un consensus autour d'un type de développement et ne doit pas se faire au profit d'intérêts privés. Nous devons éviter que les projets de mini-centrales soient le fait de promoteurs avides de gains à court terme «achetant» l'assentiment des élites locales.

Conséquemment, nous appuyons sur ce point les positions adoptées par les organismes tels Eau Secours et la Fondation Rivières.

L'importation d'électricité

On retrouve à la page 27 du document MRNFP la citation suivante:

⁹ Au Danemark, 37 % des logements sont chauffés par les réseaux de chaleur, en Suède, 26 % et en Finlande, 23 %. En France, on dénombrait environ 400 installations de chauffage urbain, alimentées par la géothermie ou l'incinération des déchets. 80 % des installations de chauffage urbain desservent des logements sociaux.

Au cours des dernières décennies, Hydro-Québec a été un exportateur net d'électricité. Toutefois, principalement en raison des besoins grandissants et de la faible hydraulité des dernières années, le Québec ne dispose plus de surplus et doit combler en partie ses besoins en électricité en s'approvisionnant sur les marchés extérieurs. Ainsi, depuis septembre 2003, Hydro-Québec est un importateur net.

Le Québec aurait donc été un importateur net d'électricité pendant quelques mois en 2003. Nous acceptons les arguments à l'effet que l'électricité importée coûte plus cher que celle que nous produisons ici et qu'elle provient de sources autrement plus polluantes. Nous doutons par contre de la pertinence de baser une politique énergétique sur un évènement isolé.

Si elle perdurait, cette situation aurait pour effet d'exposer les Québécois aux aléas d'un marché nord-américain où les consommateurs résidentiels de Toronto et New York paient respectivement une fois et demie et quatre fois et demie les tarifs québécois d'électricité.

Afin de bien juger de la gravité et du sérieux du spectre de cette dépendance alléguée aux importations et de prendre quelque décision que ce soit sur ce sujet, il importe de réfléchir aux aspects suivants :

- 1) Quel est le risque véritable que cette situation «perdure»? Serait-il possible que la division Production d'Hydro-Québec exporte de l'énergie, au prix du marché, alors qu'en même temps sa division Distribution en importe à prix fort et tente de refile la facture aux consommateurs québécois?
- 2) Nos barrages, qui permettent d'emmagasiner de l'énergie constituent un avantage indéniable dont nous devons profiter, sur preuve probante de rentabilité¹⁰. L'exportation des surplus d'électricité ou l'importation d'électricité pour assurer occasionnellement nos besoins d'approvisionnement n'ont en soi rien de répréhensible. Le manque de transparence qui est la règle pour ces transactions est par contre inacceptable.
- 3) En effet, comment s'assurer qu'il s'agit bien de répondre à nos besoins? Qu'est-ce qui a justifié le besoin de recourir à ces importations? En l'absence de données officielles et crédibles sur le niveau des réservoirs et celui des importations et exportations au cours des dernières années, il nous est objectivement impossible de juger de l'utilisation qui a été faite de l'électricité issue de nos réservoirs.
- 4) Toutes les données sur la faible hydraulité, sur l'absence de surplus, sur l'ampleur des besoins en importation sont du ressort d'Hydro-Québec Production. Sans accès à ces données, considérées confidentielles dans le cadre des stratégies commerciales de cette division administrative de notre société d'État, il est impossible de juger adéquatement de la gravité de la situation. Car c'est une chose d'exporter nos surplus, c'en est une autre de vendre nos réserves pour ensuite avoir recours aux importations.

¹⁰ L'Avis A-98-01 de la Régie de l'énergie (référence complète en note 2) écrit à la page 6: « Elle [la Régie] soumet de plus que les exportations et les contrats spéciaux devront faire l'objet de mécanismes réglementaires afin de s'assurer que les tarifs d'électricité des consommateurs québécois assujettis au règlement tarifaire n'interfinanceront pas ces transactions. »

Hydrocarbures et carburants de remplacement

Le gouvernement fédéral a accordé un intérêt particulier aux carburants de remplacement depuis l'adoption en juin 1995 de la Loi sur les Carburants de remplacement. Cette loi soumet les organismes relevant du gouvernement fédéral à l'obligation d'utiliser de plus en plus de véhicules pouvant fonctionner à l'aide de carburants moins polluants, comme l'éthanol, le méthanol, le gaz propane, le gaz naturel, l'hydrogène et l'électricité.

Il est impératif que le Québec se dote d'un programme pour carburants de remplacement qui se fixe comme objectifs principaux:

- de favoriser la production et l'utilisation des carburants plus propres et à teneur plus faible en carbone;
- de favoriser les technologies connexes;
- d'étendre l'infrastructure de ravitaillement pour les véhicules à carburant de remplacement;
- de diffuser de l'information sur les carburants de remplacement.

Toutefois, les études réalisées par l'Union des consommateurs nous amènent à conclure que le choix de certains biocarburants comme carburants de remplacement pourrait entraîner, à long terme, des conséquences écologiques et économiques graves pour l'ensemble de la population. En effet, la production d'éthanol et du biodiésel à base de plantes céréalières et oléagineuses pose des risques très réels. Le gouvernement et l'industrie des carburants doivent plutôt coordonner leurs efforts afin de favoriser les biocarburants issus du recyclage et des produits valorisés.

Il est en outre essentiel que le gouvernement informe et consulte les consommateurs sur les choix qu'il entend faire en vue de favoriser la production et l'usage des biocarburants comme carburants de remplacement. Ces choix devraient viser à favoriser au maximum les retombées économiques et limiter les conséquences sur l'environnement et la sécurité des consommateurs.

Le gouvernement devrait s'assurer que tous les renseignements sur les carburants en général, et sur leurs impacts économiques, sociaux et environnementaux soient communiqués aux consommateurs.

Le gouvernement doit veiller à ce que soient étudiés et évalués les différents instruments nécessaires pour promouvoir les carburants de remplacement écologiques (financement, incitatifs fiscaux ou économiques, réglementation, normes... etc.) en vue de choisir et d'appliquer les instruments les plus efficaces et les mieux adaptés aux objectifs visés.

Il devrait mettre en place des mesures fiscales incitatives ou dissuasives (subventions ou taxes à l'achat, taxes ou frais annuels de propriété, par exemple) susceptibles d'influencer les choix d'acquisition et d'utilisation des véhicules personnels. Des mesures, mieux adaptées viendraient compléter l'Initiative fédérale sur l'efficacité énergétique des véhicules automobiles.

Transport urbain

L'Union des consommateurs recommande que les budgets initialement prévus au chapitre des routes, des stationnements et des installations connexes à l'usage de l'automobile ainsi que les recettes en provenance des taxes et mesures dissuasives appliquées dans le secteur de transport et de l'énergie soient redistribués pour favoriser l'investissement dans

les infrastructures de transport en commun et des mesures et politiques encourageant l'utilisation de ce mode de transport.

Habitation

Dans le domaine de l'habitation, l'Union des consommateurs recommande de réviser régulièrement, à la hausse, les normes en efficacité énergétique des nouvelles constructions et de lier ces normes à l'évolution des taux de pénétration des produits et matériaux plus efficaces sur le marché.

À l'image d'autres pays développés, le Québec devrait également rendre obligatoire l'évaluation préalable du rendement énergétique et l'étiquetage des maisons pour les transactions de vente et d'achat des maisons.

2.3 L'électricité patrimoniale : une ressource collective à ne pas dilapider

Le décret 1277-2001 alloue un bloc d'électricité dite «patrimoniale» 178,86 TWh pour satisfaire les besoins des différentes catégories de consommateurs québécois, qu'ils soient résidentiels, commerciaux, institutionnels ou industriels. Une fois le taux de perte en transport et distribution calculé (maintenant à 7,8 %), l'énergie réellement disponible pour la consommation est plutôt de l'ordre de 166,38 TWh. Hydro-Québec prévoit dépasser dès cette année ce bloc patrimonial.

Les conséquences de ce dépassement sont que l'électricité **post**-patrimoniale destinée à l'alimentation des consommateurs québécois sera achetée par Hydro-Québec Distribution au **prix du marché**, un prix oscillant autour de 8,06 cents le KWh, soit le **triple** du prix fixé pour le bloc patrimonial (2,79 cents le KWh). Il en résultera donc des augmentations de coûts pour les consommateurs. De plus, il reviendra désormais au gouvernement (et non plus à la Régie de l'énergie), en vertu de l'article 52.2 de la loi 116, alinéa 2 iii, de fixer le coût de l'électricité patrimoniale, une fois le volume de consommation patrimoniale dépassé. En vue de la fixation des tarifs intégrés par la Régie pour l'année tarifaire 2005-2006, le gouvernement du Québec a émis le décret 1070-2004 le 16 novembre 2004 pour fixer «le coût alloué à chaque catégorie de consommateurs requis pour établir le coût de fourniture de l'électricité patrimoniale, dont il est tenu compte pour fixer les tarifs applicables à partir du 1^{er} avril 2005 [...]».

La facture de l'électricité post-patrimoniale devra donc être répartie en 2005 entre les différentes catégories de consommateurs : résidentiels, petits industriels, grands industriels, institutionnels. La tâche du gouvernement ne sera pas facile, les considérations politiques, économiques (vu les apports importants d'Hydro-Québec pour les coffres de l'État) et sociales risquent d'entrer en conflit.

Qu'est-ce qui entraîne ce dépassement de l'électricité patrimoniale, dont tous devront assumer les frais?

Selon les prévisions de vente d'Hydro¹¹, les clientèles domestiques et agricoles d'Hydro verront leur consommation **diminuer** de 470 GWh entre 2004 et 2005 : un volume de consommation post-patrimoniale de 701 GWh (payé trois fois plus cher, rappelons-le) leur sera pourtant attribué. Il en est de même pour les clients de petite et moyenne puissance, dont la consommation **diminuera** de 138 GWh entre 2004 et 2005 et qui se font néanmoins attribuer 495 GWh de consommation post-patrimoniale.

Enfin, les grands industriels voient leur consommation **augmenter** de 4980 GWh entre 2004 et 2005 alors qu'on ne leur fera payer que 640 GWh d'électricité post-patrimoniale.

En somme, les consommateurs résidentiels, agricoles et les PME ne sont nullement à l'origine de la nécessité de s'approvisionner en électricité post-patrimoniale en 2005, au contraire. Comment dans ces circonstances justifier que leur soit attribués des volumes d'électricité post-patrimoniale payés trois fois plus chers? Si les consommateurs résidentiels diminuent leur consommation, il est parfaitement illogique de leur voir attribuer en 2005 une partie des frais de dépassement, soit les coûts de l'électricité post-patrimoniale.

¹¹ Données tirées des pièces HQD-3 document 2, page 5, HQD-12, document 3, page 15 et HQD-12, document 4, page 15 (R-3541-2004).

En vertu de la méthode d'allocation des coûts proposée par Hydro-Québec Distribution, on imputerait pourtant aux consommateurs résidentiels un surplus injustifié de 44 millions de dollars dans les coûts de leur électricité¹².

Si la méthode de calcul proposée par Hydro-Québec était acceptée par la Régie de l'énergie, il faudrait s'attendre, au cours des dix prochaines années à une diminution constante de la part d'électricité patrimoniale accordée aux consommateurs résidentiels, en raison de leur plus faible croissance de consommation par rapport à celle des industries grandes consommatrices d'électricité¹³.

L'Union des consommateurs est très préoccupée par les résultats de l'utilisation de la méthode globale proposée par Hydro-Québec, qu'elle considère inéquitable et injustifiée. L'Union des consommateurs a déjà soumis son point de vue à la Régie de l'énergie et attend avec impatience une décision favorable à la préservation de la part des consommateurs résidentiels dans l'électricité patrimoniale.

Nous recommandons donc au gouvernement :

- de veiller aux intérêts de la clientèle résidentielle, lorsqu'il en viendra à déterminer son coût suite au dépassement du bloc de 165 TWh.
- de prévoir une allocation des coûts de l'électricité post-patrimoniale qui respecte le portrait de la proportion de consommation actuelle de chacune des catégories de consommateurs.



¹² Tableau 5.2 du rapport d'expertise de monsieur Co Pham, R-3541-2004
www.regie-energie.qc.ca/audiences/3541-04/PreuveInterv/UC_RapExpert_3541_30%20sept2004.pdf (page consultée le 10 janvier 2005).

¹³ Voir détails dans le rapport cité en note 5.

3 Le développement économique et régional : à quel prix?

- 3.1 Revoir les privilèges accordés aux grandes industries
- 3.2 Le prix de l'électricité et la mission d'Hydro-Québec

3.1 Revoir les privilèges accordés aux grandes industries

Le document du MRNFP mentionne la nécessité d'une réflexion sur les «conditions d'un développement économique fondé sur l'usage intensif de l'électricité» (p. 41) :

Les bas tarifs d'électricité ont favorisé un développement basé, notamment, sur une industrie grande consommatrice d'électricité. Deux secteurs représentent plus de 70% de la consommation d'électricité du secteur industriel. Il s'agit de l'industrie de la fonte et de l'affinage des métaux et de l'industrie des pâtes et papiers. L'industrie des produits chimiques et pétrochimiques est également importante consommatrice d'électricité (MRNFP, page 8).

Or, sommes-nous encore en mesure d'offrir aux grandes industries ces mêmes avantages? Pour répondre à cette question, nous référons à la recommandation suivante de l'Avis de la Régie du 5 juillet dernier :

Recommandation no 6 :

La Régie recommande au gouvernement de prendre en compte le peu de ressources disponibles au Québec ainsi que l'impact sur l'ensemble de la clientèle québécoise de la fourniture additionnelle, acquise au prix du marché, avant d'engager des blocs importants d'énergie auprès de la clientèle Grandes entreprises.

L'Union des consommateurs appuie pleinement cette recommandation, observant que la croissance de la demande en électricité patrimoniale entre 1991 et 2001 est imputable aux grandes industries dans une proportion de 73 % : alumineries, fonte des métaux, pâtes et papiers, etc.

3.2 Le prix de l'électricité et la mission d'Hydro-Québec

Les tarifs d'électricité du Québec sont maintenant parmi les plus bas en Amérique du Nord. Nous sommes en droit d'en tirer une certaine fierté : ces bas tarifs sont les résultats tangibles d'une œuvre collective, d'un projet de société (celui de la nationalisation de 1962) auquel nous avons tous depuis participé à divers degrés. Un projet ambitieux qui conjugait les intérêts politiques et sociaux en vue d'obtenir un avantage économique à long terme devant profiter à l'ensemble des citoyens.

Voilà pourtant que, de tous bords, tous côtés, jaillissent des interventions plaidant la mise à niveau de ces tarifs au prix du marché, une mise à niveau qui aurait pour conséquence directe de faire doubler ou tripler les factures des consommateurs québécois et comme conséquence indirecte de violer le pacte social en vertu duquel nous pouvons maintenant profiter de bas tarifs.

L'argument principal : remplir les coffres de l'État. Argument qui peut sembler à première vue séduisant, mais contre lequel nous devons nous inscrire en faux.

L'Union des consommateurs maintient que l'État doit remplir ses coffres par la fiscalité plutôt que par la tarification puisque la fiscalité est établie en tenant compte de la capacité de payer des contribuables. Au contraire, les hausses tarifaires ont un effet régressif. Une facture d'électricité annuelle de 1000\$ ne représente pas le même effort pour un professionnel que pour un travailleur au salaire minimum.

Nos ACEF membres nous rapportent plusieurs cas de ménages à faible revenu devant consacrer jusqu'à 15% de leurs revenus mensuels à la facture d'électricité (contre 3,9% pour la moyenne des Québécois) : ces mêmes ménages sont pourtant parmi les 40% de contribuables qui, au Québec, n'ont pas un revenu suffisant pour payer des impôts¹⁴.

Cette volonté de rattrapage tarifaire est d'autant plus inacceptable qu'elle est en outre seulement justifiée par la nécessité d'attribuer un rendement au Distributeur. De notre point de vue, il demeure inacceptable que, sur la base de certaines considérations comptables, Hydro-Québec demande que sa division Distribution réalise un rendement sur sa base de tarification qui s'approche de celui d'une entreprise privée présumée comparable et exige en conséquence une troisième hausse de tarif en moins de 16 mois afin d'atteindre le rendement maximum de 9,24% qui pourrait lui être autorisé.

¹⁴ Michel Kelly-Gagnon, président IEDM, *Vers une baisse générale des impôts*, Les Affaires, 6 mars 2004, page 12.

A ce sujet, nous faisons nôtres les propos de M. Jacques Bellemare, tirés d'une annexe au mémoire soumis dans le cadre de la cause R-3541-2004¹⁵ :

Dans le contexte d'une entreprise juridiquement intégrée telle qu'Hydro-Québec dont les décisions d'investissements et le financement des dépenses en immobilisations sont réalisés et gérés de façon totalement intégrée, la question de l'imputation du bénéfice net entre les divers éléments de l'actif immobilisé demeure une question fondamentale de très grande importance.

*Cette question est très importante parce que dans le contexte réglementaire actuel et compte tenu des exigences de rendement financier global accru (dividendes) formulées pour Hydro-Québec par son actionnaire mandataire (le ministre des finances du Québec) **le caractère «déficitaire» du secteur Distribution sert de principal motif pour justifier l'ampleur et l'urgence des hausses demandées pour les tarifs «intégrés» de l'électricité vendue par Hydro-Québec aux consommateurs du Québec.***

(...)

La conséquence immédiate d'une telle démarche est l'attribution de façon systématique de tout «manque à gagner» ou «perte nette» au seul secteur de la Distribution, la rentabilité présumée des autres secteurs étant incluse «a priori» ou «par définition» dans les Charges présumées qui seraient assumées par le Distributeur en vertu du «Pass-on» direct des coûts.

En définitive, en fonction de la méthodologie d'Hydro-Québec, un seul secteur lié à la fourniture intégrée d'électricité, la Distribution, peut effectivement se retrouver dans une situation de déficit présumée, et ceci peu importe le degré réel de rentabilité globale de l'entreprise intégrée Hydro-Québec.

Ainsi, le 12 novembre 2004, Hydro-Québec, l'entreprise intégrée, annonçait un bénéfice net de 314 millions de dollars pour le troisième trimestre de 2004. Aussi, pour les neuf premiers mois de 2004, Hydro-Québec annonçait un bénéfice net de 1789 millions de dollars : c'est 317 millions de dollars de plus que l'an dernier. La rentabilité globale de la Société d'État nous semble illustrer éloquemment l'impertinence des hausses demandées par ses divisions, plus spécifiquement sa division Distribution.

¹⁵ Jacques Bellemare, Contexte réglementaire et imputation du bénéfice net, annexe 1 du rapport de l'Union des consommateurs, R-3541-2004, remis le 22 novembre 2004 : www.regie-energie.qc.ca/audiences/3541-04/PreuveInterv/UC_Annexe-Preuve_3541_22nov04.pdf (page consultée le 10 janvier 2005).

Par conséquent, l'Union des consommateurs refusera de considérer comme justifiée toute demande de hausse de tarifs jusqu'à ce que les conditions suivantes soient remplies :

- 1- lorsque les conditions d'un débat public transparent seront assurées par l'accès à toutes les données de l'entreprise intégrée et qu'il sera possible de juger de la situation globale de notre société d'État;
- 2- lorsqu'une volonté claire sera affichée visant à s'assurer que les ménages les plus pauvres aient des programmes prévus à leur intention, visant à pallier durablement aux effets des hausses envisagées;
- 3- lorsqu'un ambitieux programme national d'efficacité énergétique sera mis en place, avec des mesures à l'intention de toutes les catégories de consommateurs.



4 Développement durable : ne pas en oublier la composante sociale

Le document du MRNFP affirme (page 52) :

Le concept de développement durable vise la conciliation, voire l'arbitrage, entre les dimensions sociale, environnementale et économique pour la satisfaction des besoins présents, sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins.

Malgré cette définition, il nous apparaît que la suite du document se contente d'effleurer la dimension sociale du développement durable, en ne liant le développement régional qu'à des considérations économiques et en ne faisant que mentionner son existence au point 5.2.3 de la page 55.

Nous élaborerons ici quelques aspects de cette dimension sociale à prendre en considération dans l'élaboration d'une politique énergétique.

- 4.1 Les tarifs ne doivent pas être une mesure d'efficacité énergétique
- 4.2 Les coupures de service en hiver doivent être interdites

4.1 Les tarifs ne doivent pas être une mesure d'efficacité énergétique

Un des arguments souvent avancé pour justifier une hausse de tarif est celui de l'efficacité énergétique : le client qui doit payer plus cher son kWh d'électricité serait plus enclin à investir dans des mesures d'économie d'énergie. Il serait aussi moins porté à surconsommer.

Cette vision idéaliste néglige bien entendu le fait que pour 20 % à 25 % de la population en bas de l'échelle des revenus, la facture actuelle est déjà très (parfois trop) lourde. Les gens dont la surconsommation est liée à une mauvaise isolation du logement n'ont, dans la presque totalité des cas, aucune ressource à investir dans des mesures d'efficacité énergétique pouvant compenser la hausse de tarifs. Rappelons que ces gens doivent souvent consacrer jusqu'à 15% de leurs revenus mensuels à la facture d'électricité.

L'état des logements est donc souvent un facteur déterminant dans la surconsommation, qui l'emporte sur la présumée négligence des consommateurs «qui feraient attention si c'était plus cher».

Les hausses de tarifs qui viseraient à servir d'incitatifs au resserrement de la consommation n'atteindront leur but que si elles sont précédées de programmes d'efficacité énergétique généralisés destinés à l'amélioration de l'isolation des logements. Rappelons qu'à Montréal, 50% de la population était locataire en 2001, alors que la plupart des programmes actuels d'efficacité énergétique sont destinés aux propriétaires : il y aurait lieu, en premier chef, de revoir ces programmes et de les adapter.

Notons également qu'un sondage réalisé par l'Union des consommateurs en 2003¹⁶ révèle que les Canadiens appliquent déjà en grand nombre plusieurs des mesures d'économie d'énergie et ce, sans la pression d'une hausse tarifaire. Mentionnons par exemple que 70% des Canadiens qui paient l'eau chaude ou l'électricité font leur lessive à l'eau froide, 66% baissent la température la nuit et 64% ont installé une pomme de douche avec réducteur de débit. Aussi, 85% des répondants accordent beaucoup ou assez d'importance à l'impact sur l'environnement au moment du choix d'un produit énergétique; 58% considèrent importante ou assez importante l'isolation ou l'efficacité énergétique dans le choix d'un logement. Enfin, plus d'un tiers des propriétaires qui ont rarement ou jamais choisi le produit ou matériau le plus efficace d'un point de vue énergétique nomment les barrières informationnelles (37%) ou le coût initial (34%) comme obstacles.

Il ressort de ces exemples plusieurs constats :

- Sans augmenter davantage la pression tarifaire, les consommateurs québécois ont déjà pris l'habitude d'économiser l'énergie;
- Un client qui a déjà de la difficulté à payer sa facture et qui fait face à une autre hausse de tarifs pourra encore moins investir dans des mesures d'efficacité énergétique et ne pourra réduire ses habitudes de consommation plus qu'il ne le fait déjà;
- Les résultats du sondage démontrent que la plupart des mesures d'économie d'énergie et d'efficacité énergétique facilement applicables sont déjà intégrées dans les habitudes de consommation.

¹⁶ Union des consommateurs, *Sondage auprès des consommateurs canadiens sur l'utilisation de l'énergie, rapport final*, en collaboration avec SOM - recherches et sondages, mars 2004.

À notre avis, plutôt que de miser sur l'effet des hausses tarifaires comme incitatif à la réduction de la consommation, l'État devrait viser la mise en vigueur d'un ambitieux plan d'efficacité énergétique à l'image de celui proposé récemment par Hydro-Québec et qui faciliterait l'application de mesures qui nécessitent présentement de gros investissements de la part de la clientèle : la réfection de l'enveloppe du bâtiment, par exemple.

Une attention particulière devrait porter sur la pénétration des programmes d'efficacité énergétique auprès des ménages généralement plus difficiles à rejoindre par ce genre de programme.

4.2 Interdire les coupures de courant pour tous les Distributeurs d'énergie et encourager les ententes de paiement

En raison de notre climat et de notre mode de vie, l'énergie doit être considérée comme un service essentiel et toutes les mesures nécessaires doivent être mises en place pour en assurer et en maintenir l'accès.

Il s'agit de la double responsabilité des gouvernements et entreprises assurant ce service, a fortiori celles ayant une vocation d'utilité publique. Ainsi, mettant en œuvre les mesures nécessaires au respect de ce caractère essentiel, plusieurs États et provinces nord-américains ont déjà mis sur pied des programmes permettant d'assurer le service d'énergie à leur population. Par exemple, la Edison Electric Institute, qui regroupe 70 % des consommateurs d'électricité aux États-Unis par le biais de ses compagnies membres, recense près de 800 programmes et services destinés à garantir l'accès à l'énergie aux clients à faible revenu¹⁷.

Au Québec, depuis plus de 25 ans, les associations de consommateurs tentent de sensibiliser les distributeurs d'énergie aux situations vécues par les ménages à faible revenu en les incitant à ne plus effectuer d'interruptions de service pendant la période hivernale (1^{er} novembre au 30 avril) et à adopter des solutions alternatives qui s'avèrent souvent plus efficaces et même globalement rentables pour les distributeurs, comme l'ouverture à des ententes de paiement qui tiennent compte de la capacité réelle de paiement du client.

Ainsi, Hydro-Québec a fait depuis quelques années un travail important en collaboration avec les associations de consommateurs en vue d'éviter les interruptions de service. Les clients de la dizaine d'autres distributeurs d'énergie au Québec n'ont pas tous cette sécurité, les distributeurs indépendants¹⁸ ne se conformant qu'à leurs propres pratiques de recouvrement.

Avec la création de la Régie de l'énergie, le poste de Commissaire aux plaintes des clients des distributeurs d'électricité a été aboli. La juridiction de ce commissaire n'avait, bizarrement, jamais été étendue à tous les distributeurs, malgré sa dénomination officielle. La protection du consommateur a été incluse dans le mandat de la Régie mais, encore une fois, sa juridiction n'a jamais été établie sur les pratiques des distributeurs indépendants, à l'exception d'un processus de traitement des plaintes qui n'inclut pas les conditions des ententes de paiement.

Pour chaque abonné à un ou l'autre des distributeurs au Québec, la sécurité énergétique se définit d'abord par la certitude de ne pas être confronté à l'interruption de service en cas de difficulté à payer la facture, et de se voir accorder des conditions de paiement qui prennent concrètement en considération la capacité de payer et les délais d'entrée d'argent et ce, à l'avantage de toutes les parties.

¹⁷ Edison Electric Institute, *Low-Income Energy Assistance*, www.eei.org/industry_issues/retail_services_and_delivery/low-income_energy_assistance/index.htm (page consultée le 10 janvier 2005).

¹⁸ Hydro-Sherbrooke est le plus important en nombre d'abonnés; Hydro-Joliette et Hydro-Coaticook coupent le service même en hiver.

Il faut éviter que la crainte, certes légitime dans des cas minoritaires, d'abus par des clients malicieux pénalise la majorité des clients honnêtes.

Pour donner un sens à la notion de service essentiel, nous réclamons en conséquence :

- **l'uniformisation des pratiques de recouvrement**, selon le modèle encore perfectible, des pratiques maintenant appliquées par Hydro-Québec. Les petits distributeurs devraient participer au groupe de travail sur l'amélioration de ces pratiques et appliquer les mesures qui en découlent;
- **L'interdiction d'interrompre le service entre le 1^{er} novembre et le 30 avril**, partout au Québec, comme le réclamait régulièrement le commissaire aux plaintes avant l'abolition du poste et comme le réclament encore les associations de consommateurs.



5 Se raccorder au réseau d'Hydro-Québec : un coût souvent exorbitant

La période de l'électrification massive du territoire québécois est bel et bien révolue. Désormais, les citoyens désirant se raccorder au réseau d'Hydro-Québec se voient confrontés à deux situations :

- s'ils bénéficient du réseau d'adduction d'eau, les travaux sont gratuits¹⁹;
- par contre, en l'absence d'un tel réseau d'aqueduc, ils doivent défrayer tous les coûts des travaux nécessaires, abstraction faite d'une subvention maximale de 2000\$ offerte par Hydro-Québec par logement présent le long de la ligne ainsi construite.

Ces coûts que doit supporter le client comprennent : le coût des matériaux, de la main-d'œuvre, de l'équipement, d'acquisition des servitudes et droits de passage; des frais d'administration de 30% et une provision pour les frais d'exploitation et d'entretien futurs. À cela s'ajoutent enfin les taxes.

Pour un citoyen nécessitant un prolongement de réseau de moins d'un kilomètre, les frais à assumer peuvent donc aller jusqu'à 60 000\$ (pour un prolongement de réseau se situant par ailleurs sur la voie publique).

L'Union des consommateurs désire encourager une réflexion sur les politiques de raccordement au réseau, tenant compte de la *Politique nationale de la ruralité*, adoptée par le gouvernement en 2001 et stipulant, entre autres, que «L'État Québécois entend accorder aux populations rurales des services publics de qualité [ainsi que] adapter et moduler ses programmes et mesures pour tenir compte des spécificités des milieux ruraux, plus particulièrement de ceux qui sont faiblement peuplés et dispersés sur un large territoire».



¹⁹ En effet, l'article 53 du règlement 634 d'Hydro-Québec (ayant remplacé en 1996 le règlement 411 datant de 1987) stipule : « *S'il y a un réseau municipal d'adduction d'eau à l'endroit où l'électricité est fournie et si les travaux sont effectués uniquement en réseau aérien, le requérant ne contribue pas aux coûts des travaux.* »

Conclusion

Un leitmotiv de la direction d'Hydro-Québec, largement repris par le gouvernement, consiste à répéter que nous avons des tarifs extrêmement bas et qu'un «rattrapage» s'impose. Pourtant, en proportion de leurs dépenses de consommation courante, les Québécois paient **plus cher** que les autres Canadiens pour se chauffer et s'éclairer²⁰.

Monsieur Brassard, alors ministre des Ressources naturelles, affirmait pourtant lors de la conférence de presse suivant l'adoption du projet de loi 116 :

Ce que je dis aux citoyens, particulièrement aux clients résidentiels, c'est que ce que le gouvernement veut faire par cette loi, c'est de faire en sorte que sa facture d'électricité ne connaisse pas de hausse, mais qu'au contraire, elle demeure stable et pour plusieurs années.

Il ajoutait même :

Mais ce que je dis cependant, c'est qu'au-delà de 2004, il n'est pas impensable qu'on puisse envisager des baisses de tarif, ce n'est pas impensable.

Comme quoi la hausse continue des tarifs n'est pas nécessairement dans l'ordre des choses et inévitable, comme on peut nous le laisser croire.

C'est en gardant cet élément capital en tête que l'Union des consommateurs désire rappeler ses principales conclusions et recommandations :

- Privilégier l'efficacité énergétique et l'énergie éolienne (de même que les autres énergies renouvelables) comme nouvelles sources d'approvisionnement;
- Exiger l'accès immédiat à toutes les données d'Hydro-Québec Production, dont ses coûts et le niveau des réservoirs afin de pouvoir, entre autres, statuer en toute objectivité sur la gravité de notre dépendance alléguée envers les importations;
- S'assurer de l'allocation équitable des coûts de l'électricité post-patrimoniale, afin que les catégories de consommateurs paient leur juste coût;
- Recentrer notre développement industriel vers des industries moins énergivores et mettre fin aux contrats spéciaux;
- Maintenir les tarifs d'électricité parmi les plus bas en Amérique de Nord en raison du pacte social et des choix de société qui y ont mené, lesquels ne doivent pas être remis

²⁰ En effet, l'ensemble des Canadiens consacre plutôt 3,8 % de leurs dépenses pour l'achat d'électricité et combustibles (3,6 % en Ontario, 3,5 % en Alberta et 3,2 % en Colombie-Britannique) : les Québécois consacrent quant à eux 3,9 % de leurs revenus à la facture d'électricité et de chauffage, soit en moyenne 1 141 \$ par année en électricité et 257 \$ en combustibles (huile ou gaz). Soulignons que ces données datent d'avant l'application des deux hausses tarifaires de 2004. Source : Stéphane Paquet, *Les Québécois paient l'énergie plus cher*, La Presse, 29 septembre 2003, www.lapresseaffaires.com/nouvelles/texte_complet.php?id=8,2004,0,092003,445102.html&ref=newsletter (page consultée le 10 janvier 2005).

en cause sur la simple base d'un argument de marché continental ou d'un déficit de la filiale d'une entreprise globalement très profitable;

- Adopter un vigoureux plan national d'efficacité énergétique plutôt qu'augmenter les prix de l'énergie;
- Interdire les coupures de courant pour tous les distributeurs d'énergie et encourager l'utilisation d'ententes de paiement souples et adaptées aux situations des ménages à faible revenu;
- Étudier la possibilité d'un assouplissement de l'article 53 du règlement 634 d'Hydro-Québec afin de l'adapter aux réalités actuelles des citoyens désirant se raccorder au réseau.

