

Réflexions sur les enjeux politiques du secteur de l'électricité dans la campagne électorale 2018 au Québec

Bernard Saulnier, Ingénieur à la retraite, Institut de recherche d'Hydro-Québec 1978-2006
Carol Saucier, professeur retraité, Université du Québec à Rimouski

Au delà des postures musclées qui se manifestent ces jours-ci autour du projet éolien d'Apuiat en pleine canicule estivale, c'est bien l'immobilisme évident du cadre d'autorisation des investissements d'Hydro-Québec qui interpelle aujourd'hui tout le Québec.

La période électorale qui s'annonce est une occasion déterminante pour débattre encore une fois des misères qu'annoncent pour les générations montantes la perpétuation des schèmes énergétiques poussiéreux que la *Politique énergétique 2030* continue de cautionner par une approche en silos sans que l'on puisse percevoir quelque volonté politique affirmée d'engager résolument le Québec dans la direction d'une planification intégrée des ressources.

Il faut donc remercier le pdg d'HQ d'avoir donné par écrit le 6 août dernier, une preuve documentée du paternalisme désolant, tout à fait caractéristique du ton des communications d'Hydro-Québec avec les citoyens et citoyennes du Québec. Le pdg d'HQ étant « à l'extérieur du bureau », a proposé aux chefs de la Nation innue une rencontre « dans les meilleurs délais » avec le chef de l'exploitation et président d'Hydro-Québec Production M. David Murray en leur soulignant, à deux reprises dans sa lettre, que le projet éolien d'Apuiat se trouvait dans une « impasse ». Le 11 août, Pierre Moreau confiait aux médias qu'il déplorait que « des détails des négociations » soient désormais rendus publics. Ce n'est que le lundi 13 août que le président du CA d'HQ Michael D. Penner a avisé les médias par voie de communiqué de son « appui à la direction dans sa poursuite d'un dialogue avec la Nation innue ».

C'est un spectacle consternant que de voir une société d'état de l'importance d'Hydro-Québec tenter de botter en touche un projet éolien d'envergure bien modeste¹ en comparaison des futurs projets hydroélectriques auxquels HQ consacre l'essentiel de ses ressources financières et organisationnelles alors que, depuis la création de la Régie de l'énergie en 1997, la Société d'état n'a elle-même jamais eu à se soumettre à un examen public minimalement crédible de l'analyse coût-bénéfice de tous ses projets d'investissements majeurs en hydraulique. Le cas des projets d'exportations extrêmes qu'elle a lancés en rafale à l'été 2017 est plus problématique encore puisque aucun effort de communication ne les a précédés de sorte qu'aucun examen public rigoureusement crédible n'a été présenté aux citoyens du Québec de leurs risques commerciaux aux plans financier et tarifaire ou/et de leurs impacts sur les nouveaux investissements de production qui devront les remplacer pour répondre aux besoins du marché intérieur pris devant une politique de fait accompli inadmissible de la part d'une société d'état comme Hydro-Québec.

¹ Il est important de mettre le projet d'Apuiat en perspective avant de discuter des tenants et aboutissants du marché intérieur de l'électricité du Québec. Apuiat représente une injection annuelle de quelque 0,7 TWh dans le système électrique québécois alors que les besoins en énergie du marché intérieur sont évalués à 185,5 TWh pour l'année 2020 selon les chiffres du plus récent plan d'approvisionnement 2017-2026 que le Distributeur (HQDistribution) a déposé à la Régie le 1er novembre 2016 (http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/389/DocPrj/R-3986-2016-B-0006-Demande-Piece-2016_11_01.pdf, voir Tableau 6, p. 17 de 27). Ce document indique également qu'HQD évalue que la croissance des besoins annuels en électricité du marché intérieur du Québec sera de 7,9 TWh sur la période 2017-2026.

Car ce sont bien trois (3) projets commerciaux d'exportations d'une ampleur jamais vue sur le continent qu' Hydro-Québec a déposés au cours de l'été 2017 aux grands distributeurs opérant sur les marchés de l'électricité de détail de Boston, New-York, et Toronto: chacune de ces 3 propositions offrait des livraisons d'électricité de l'ordre de 10 TWh par année², et ce pour une période de 20 ans sur les marchés externes: du jamais vu mais plus curieusement encore, du jamais expliqué aux citoyens du Québec qui devront un jour ou l'autre financer le remplacement de la capacité de production des actifs hydroélectriques patrimoniaux du Québec ainsi cédés aux marchés voisins par leur société d'état, actifs qui ne pourront donc plus servir à l'approvisionnement des besoins du marché intérieur. Un seul de ces contrats d'exportations fait littéralement disparaître les surplus d'électricité dès la première année des livraisons (livraisons qui ont été proposées par HQ à ses clients du Massachussets à partir de 2019!). La société d'état a proposé trois (3) de ces contrats colossaux, en gardant sous silence les impacts tarifaires directs de ce nouveau scénario d'exportations pour ses abonnés. On ne peut imaginer qu'HQ ait pu mettre sur les rails un tel scénario d'exportations extrêmes sans l'aval préalable, plusieurs années auparavant, de son actionnaire unique le Gouvernement du Québec, l'autorisant à réserver ainsi une part du patrimoine collectif de production d'électricité renouvelable du Québec aux distributeurs de Nouvelle-Angleterre et, ce, sans que les citoyens et citoyennes du Québec ne sachent rien des impacts de l'opération. Cette stratégie commerciale a donc été délibérément lancée en mettant les cotoyennes et citoyens québécois, à leur insu, en garantie des risques financiers, et forcément tarifaires, de cette opération menée sous le boisseau par HQ. Depuis plusieurs années, et toujours avec la bénédiction des gouvernements successifs, Hydro-Québec a ainsi foncé tête baissée dans un scénario d'exportations extrêmes qui pouvait résulter en un déficit en puissance de plus de 3000 MW pour le marché intérieur du Québec, et qui permettrait du coup à la société d'état de justifier le cas échéant la construction de nouveaux chantiers de production d'électricité en sachant fort bien que ces nouveaux approvisionnements seraient absolument impossibles à rentabiliser dans de nouveaux projets d'exportation sur les marchés voisins. De ces 30 TWh d'exportations extrêmes qu'HQP cherche à 'décrocher' sur les réseaux voisins à l'été 2017, on doit également se souvenir qu'ils s'ajoutent aux 30 TWh d'exportations annuelles qui sont en moyenne le volume des livraisons d'électricité qu'HQ écoule depuis les derniers 5 ans sur les marchés de gros de l'électricité du Nord-Est de l'Amérique. Le Québec s'est donc lancé au petit bonheur la chance dans un scénario commercial d'exportations massive hautement risqué sans avoir jugé utile d'en expliquer formellement les implications pour le système électrique du Québec devant un organisme parlementaire compétent pour en faire l'examen rigoureux et indépendant.

C'est pourtant cette même société d'état qui prétend aujourd'hui donner ses conseils de prudence à la nation innue en lui expliquant que le projet éolien Apuiat, « dû à ses coûts extrêmes, s'avère difficilement recommandable ».

Derrière ce que le directeur du *Devoir* Bryan Myles désignait dans son éditorial du 10 août comme un « curieux bras de fer préélectoral entre HQ et Québec », il y a fort à parier que les revendications économiques de la nation innue à travers le projet Apuiat ont plutôt créé la panique dans les rangs des castors bétonneurs qui craignent de voir leurs privilèges du passé leur glisser des mains, et voient leur modèle d'affaires menacé par l'arrivée, dans le vaste territoire de la Côte-Nord qui était jusque là leur chasse-gardée exclusive, de nouveaux concurrents industriels performants du secteur de la production électrique.

La nation innue obtiendra-t-elle d'un futur projet de grande hydraulique d'Hydro-Québec plus que le peu de développement structurant que les complexes hydroélectriques, de Bersimis à La Romaine, lui ont apporté? Pourquoi cela serait-il l'objet d'une négociation quand le prix de revient du kWh produit par le

² 10 TWh, c'est le volume d'électricité annuelle produit par une capacité de production hydroélectrique ferme de 1000 MW, livrée en continu 24 heures par jour, 7 jours par semaine et 365 jours par année.

prochain projet de grande hydraulique que caresse Hydro-Québec coûtera plus cher que celui qu'elle obtiendrait d'un projet éolien de même productivité énergétique annuelle sur la Côte-Nord.³

Tous les résidents du Québec voudront donc suivre de très près à partir de la mi-août ce que le gouvernement Couillard a comme objectif concret derrière la cavalière éthique diplomatique démontrée par la Société d'état à la nation innue en ce mois d'août 2018, à l'approche d'une élection générale. Pour mieux apprécier la lecture de ce qui en sera révélé, les citoyens doivent savoir que la réalité documentée partout à travers le monde démontre que la compétitivité économique de l'éolien à service équivalent est un fait incontestable en 2018. À cet égard, le Québec peut compter sur les réservoirs hydrauliques colossaux présentement en service pour justifier un moratoire permanent sur tout nouveau projet hydroélectrique car ces actifs essentiels permettent d'intégrer et de gérer un volume de nouveaux approvisionnements d'autres sources renouvelables encore plus importants que les 10,3 TWh produits par les parcs éoliens du Québec en 2017. Les fabuleux gisements éoliens du Québec constituant à la fois l'assurance du plus faible coût de revient par nouveau kWh produit à la marge au Québec tout en étant le meilleur allié naturel de l'hydraulique au sein d'un système que toutes les nations du monde rêveraient de pouvoir jumeler ainsi à l'heure de la lutte aux changements climatiques.

(https://mern.gouv.qc.ca/energie/politique/memoires/20131001_222_Bernard_Saulnier_M.pdf)

L'imaginaire énergétique des Québécois reste rudement taxé par les préjugés anti-éoliens que la société d'état Hydro-Québec elle-même relance bon an mal an depuis 20 ans pour discréditer l'éolien, alors même qu'elle cache au public depuis plus de deux ans, avec l'accord tacite du gouvernement du Québec, un rapport scientifique public qu'elle a produit pour effectuer le bilan des apprentissages acquis au terme de 15 années d'intégration de la filière éolienne dans le système électrique du Québec, un bilan qui mériterait de figurer dans les communications officielles de la société d'état.

(<http://www.moutonnoir.com/2017/11/un-bilan-sur-leolien-qui-moisit-aux-oubliettes>, 1er nov 2017).

Le prochain projet de grande hydraulique d'Hydro-Québec devra avoir le courage de se présenter à visage découvert. Le cas échéant, l'analyse coût-bénéfice d'un tel projet devra être soumise à un examen public rigoureux et, à cette fin, mis dans la balance avec d'autres options d'investissements de production comme par exemple, un complexe éolien de même productivité annuelle que celle du projet hydroélectrique envisagé par HQ, qui serait réalisé selon les mêmes paramètres financiers que ceux utilisés par HQ et sur la base de livraisons d'électricité à service équivalent.

Bien évidemment un tel exercice de comparaison ne concerne pas que la production éolienne, car il est nécessaire d'examiner sous les mêmes paramètres financiers toutes les filières capables de produire à un prix de revient inférieur ou égal au prochain projet de production envisagé par HQ. Cette comparaison doit ainsi considérer les options de réduction de la consommation, la filière des négawatts, les plans d'efficacité énergétique des technologies d'utilisation de l'électricité, sans oublier les contributions majeures des programmes de gestion active de la demande qui contribuent tous à minimiser les besoins d'approvisionnements en énergie et en puissance du marché intérieur du Québec.

Ce qui nous amène à nouveau à la question des surplus, pour lesquels HQ s'efforce toujours de bien répéter l'argument, fallacieux, à l'effet que la production éolienne en serait le premier responsable alors

³ La compétitivité économique de l'éolien était déjà une réalité économique démontrée au moment de l'autorisation de construction de la Romaine (voir le détail de l'exercice de comparaison technico-économique aux p. 317-336 de l'ouvrage *L'éolien au cœur de l'incontournable révolution énergétique* (B. Saulnier et R. Reid, 2009, 432 p. - ISBN 978-2-89544-145-8 : <http://multim.com/titre/?ID=280>). Le prix de revient de la nouvelle production éolienne montre une décroissance continue depuis 10 ans et cette tendance se poursuivra alors que pour les futurs projets hydrauliques au Québec une tendance lourde documentée depuis 20 ans montre une croissance qui s'accélère à chaque nouveau projet.

que la Division Production d'Hydro-Québec occulte tous les bénéfices qu'elle retire directement, bon an mal an et sans les partager avec les abonnés sous forme de rabais tarifaire, des stocks hydrauliques que la production éolienne lui permet de garder en stocks dans ses réservoirs pour les transformer en occasions de bénéfices⁴, à la fois sur le marché intérieur et les marchés d'exportations.

(<http://www.moutonnoir.com/2016/11/quebec-et-hydro-quebec-comme-larrons-en-foire>)

S'il y a bien un sérieux débat politique qui peut et doit émerger de la tourmente politique issue du projet Apuiat, c'est bien celui du dysfonctionnement chronique et de l'érosion continue des pouvoirs décisionnels des institutions de régulation du secteur de l'énergie au Québec. Pour éviter que de telles dérives tuent la diversification des approvisionnements énergétiques futurs du Québec, il faudrait sans doute déclencher une enquête publique indépendante capable de traquer les incohérences d'un cadre décisionnel complaisant qui autorise toutes les décisions d'investissements d'HQ Production depuis plus de 20 ans sans que le public québécois puisse juger de la prudence des projets et des stratégies d'HQ. Pour être tout à fait clair, l'idée ici n'est certainement pas de privatiser HQ, fut-ce même en partie, mais bien d'exiger que son statut de monopole de service essentiel sur l'ensemble du territoire du Québec l'astreigne à une reddition de comptes digne de ce nom devant les autorités qui représentent le public québécois dans l'intérêt supérieur des générations montantes du Québec.

Alors que la campagne électorale s'engage autour de 4 partis principaux, il ne suffira pas pour se démarquer qu'un parti dénonce les contradictions de la CAQ en matière d'investissements dans de futurs approvisionnements hydrauliques au Québec ou qu'il critique la complaisance du PLQ dans la rédaction de cette triste *Politique énergétique 2030* qui n'est qu'un paravent en forme de Power Point pour prolonger autant que faire se peut le Business As Usual (BAU). De quelle lutte aux changements climatiques parle-t-on au Québec quand même la consommation de gaz naturel de la *Politique énergétique du Québec 2030* ne fait l'objet d'aucune réduction/substitution par l'électricité.

Il est pourtant une institution de réglementation qui mériterait qu'un parti lui redonne tous les pouvoirs d'examen rigoureux en matière d'infrastructures de production au Québec: c'est la Régie de l'énergie (<http://www.moutonnoir.com/2015/07/la-regie-de-lenergie-devient-une-coquille-vide>). **Le Québec a besoin d'un parti politique qui trouverait le courage et l'audace d'inscrire dans son programme électoral, sa volonté ferme de modifier dès qu'il sera élu la *Loi constituante de la Régie de l'énergie* afin, notamment, de redonner à ce tribunal administratif essentiel tous les pouvoirs d'examen sur les activités d'Hydro-Québec Production qui lui ont été retirés lors de l'adoption de la Loi 116 en juin 2000. Sans ce pouvoir d'examen public rigoureux, la Régie ne pourra jamais regagner la confiance et la crédibilité que son autorité institutionnelle doit représenter à titre de tribunal quasi-juridique pour la protection des intérêts du public québécois. Et le Québec restera à genoux devant**

⁴ Une part de la rente éolienne collective est captée en exclusivité par HQ-Production grâce à la mécanique de stockage-déstockage des réservoirs dans lesquels se résout le nouvel équilibre des stocks hydrauliques résultant de la production éolienne en service au Québec. Ce prélèvement, par le Producteur, de bénéfices éoliens, qui devraient en toute équité, être reversés à tous les abonnés du système électrique du Québec par une ristourne de tarification, représente plus de 200 Millions de \$ de bénéfices nets dans le total des bénéfices d'exportations du Producteur en 2016 seulement. Le rapport annuel 2017 d'Hydro-Québec (RAHQ 2017), en page 79 de 94, indique que 39 parcs éoliens, totalisant 3508 MW étaient en service en 2016, ce qui représente une production estimée dépassant 10 TWh d'électricité injectée dans le réseau électrique québécois en 2016. Ce calcul est effectué à partir du bénéfice de 2,28 ¢/kWh affiché par le Producteur dans ses activités d'exportations sur le marché de gros en 2016 (RAHQ 2017, p.31 de 94). Il signifie que le quart des bénéfices d'exportations du Producteur en 2016 sont tributaires des approvisionnements en électricité éolienne de la même période livrés sur le marché intérieur de l'électricité.

les prétentions d' « infailibilité » d'une société d'état qui continuera de faire ce que bon lui semble à l'avenant.

En mettant sur la table un sujet qui est resté « tabou » depuis plus de 20 ans , ce parti là changerait radicalement la dynamique de la campagne électorale en cours; il surprendrait une bonne partie de citoyens engagés qui, après tant de commissions gouvernementales successives portant sur l'avenir énergétique du Québec, n'ont rien vu aboutir depuis 10 ans des centaines de recommandations convergentes inscrites dans des milliers de mémoires, concernant toutes les filières capables de conduire le Québec sur un réel redéploiement structurant de son économie et un affranchissement massif de sa dépendance ruineuse aux produits pétroliers. Ces citoyennes et ces citoyens ne voient toujours aucune volonté de changement, aucun plan d'action crédible se mettre en place pour transformer les modes de planification de l'infrastructure d'approvisionnements énergétiques du Québec à l'horizon 2030. Ce parti là, s'il savait se convaincre de l'impact dramatique qu'aurait sur la poputaion du Québec ce petit changement législatif dans la redynamisation des conditions nécessaires à une véritable transition énergétique pour le Québec, il ne redonnerait pas seulement à la Régie sa crédibilité publique dans un cadre décisionnel rigoureusement équitable et efficace pour la planification intégrée des approvisionnements énergétiques du Québec dans l'avenir, mais il changerait complètement le climat de morosité actuel en redonnant aux citoyennes et citoyens du Québec l'espoir de voir enfin émerger une véritable politique énergétique moderne, visionnaire, audacieuse et imaginative, rigoureuse et mesurée se déployer dans toutes les instances décisionnelles du Québec en matière d'énergie. Avec cette seule proposition, ce parti annoncerait un leadership politique qui est la première condition du leadership énergétique dont le Québec a démontré déjà qu'il savait y faire. Cela changerait complètement de cette politique énergétique qui nous destine bel et bien à un cul-de-sac économique et financier vers 2030.

La *Politique énergétique 2030* du gouvernement actuel consacre la primauté de privilèges indus qui continuent d'être consentis à la petite semaine par des politiciens asservis aux intérêts de filières classiques qui ne constituent déjà plus une voie d'avenir prudente.

La question qui se pose donc derrière la crise politico-médiatique déclenchée par la lettre du pdg d'HQ à propose du projet Apuiat, c'est de débattre collectivement de ce que HQ pourrait faire d'autre avec les profits qu'il accumule bon an mal an que de nous repasser le film à la gloire de la grande hydraulique. Oui nous avons la chance d'avoir des actifs hydrauliques d'une redoutable flexibilité au Québec, mais quel épouvantable gaspillage de ressources financières ce serait si la filière éolienne au Québec devait être condamnée à l'obsolescence ou que l'efficacité énergétique restait maintenue dans un statut d'infériorité récurrent, alors que le trésor de tarification d'HQ permet de créer toutes les conditions gagnantes pour s'extirper le plus tôt possible de scénarios énergétiques insoutenables.

Le déploiement remarquable de l'éolien dans le système électrique du Québec fait ressortir aujourd'hui les pièges économiques et financiers et l'anachronisme de la *Politique énergétique du Québec 2030*. Le Québec doit redéployer ses meilleures ressources en étant pleinement conscient du fait que le monde de l'électricité est déjà engagé irréversiblement dans une phase de transformation architecturale majeure à travers le continent. Les scénarios énergétiques d'hier ne sont plus ceux qui conviennent aujourd'hui à un marché de l'électricité dont la croissance n'est plus ce qu'elle était en 1960. Le Québec n'a pas d'autre choix que de s'engager résolument dans la révolution énergétique en cours dans le secteur électrique.