

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3814-2012
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
Date: 20 DÉC. 2012
Pièces n°: NON

COTÉE

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3814-2012
PIÈCE NO: C-ROEE-0017
Date: 20 DÉC. 2012

EXTRA
10 19 2

L'énergie au service du Québec

*Une perspective
de développement
durable*

Note au lecteur

Le document de politique énergétique rendu public par le gouvernement du Québec en novembre 1996 fait référence à plusieurs reprises au projet de loi sur la Régie de l'énergie (projet de loi no 50). La *Loi sur la régie de l'énergie* (1996, chapitre 61) a été adoptée par l'Assemblée nationale le 19 décembre 1996 et sanctionnée le 23 décembre suivant. Sur plusieurs points, le texte de la loi diffère des éléments du projet de loi mentionné dans le document de politique.

Il en est ainsi des compétences exercées par la Régie de l'énergie pour ce qui est de l'électricité (page 57, colonne 1, paragraphes 1 et 3) de la déréglementation de l'électricité (page 21, colonne 1, paragraphe 5; page 27, colonne 1, paragraphe 2; page 54, colonne 2, paragraphe 2), des exportations d'électricité (page 59, colonne 2, paragraphe 2) et de la définition des coûts d'exportation des distributeurs de produits pétroliers (page 25, colonne 2, paragraphe 5; page 85, colonne 2, paragraphe 4; page 86, colonne 1, paragraphe 1).

En ce qui concerne la déréglementation, la *Loi de la Régie de l'énergie* étend maintenant à l'électricité les dispositions déjà existantes pour le gaz naturel, et qui donnent obligation à la Régie de l'énergie de refléter dans le tarif de fourniture le coût réel d'acquisition de la marchandise. Ces dispositions ne pourront cependant être mises en vigueur qu'après avis de la Régie de l'énergie, qui proposera au gouvernement les modalités d'application de celles-ci. Un mandat plus large, concernant la pertinence et les conditions de la libéralisation des marchés de l'électricité, a également été confié à la Régie de l'énergie dans la loi.

DIFFUSION

Direction des relations publiques
Ministère des Ressources naturelles
5700, 4^e Avenue Ouest, B 302
Charlesbourg (Québec)
G1H 6R1

Tél. : (418) 646-2727 ou 1 800 463-4558

© Gouvernement du Québec - 1996
Dépôt légal - 1996
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN-2-550-30832-8
Publication n° RN96-4014

La forme masculine utilisée dans cette publication désigne, lorsqu'il y a lieu, aussi bien les femmes que les hommes.

This document is available in English upon request.

La création d'une Régie de l'énergie

Pour le gouvernement, il était urgent que le Québec transforme sa façon d'administrer le secteur énergétique. La modernisation du cadre réglementaire constitue l'un des volets majeurs de la nouvelle politique. La création d'une Régie de l'énergie, depuis longtemps attendue et demandée, en sera l'élément central.

■ Pourquoi une Régie de l'énergie ?

La mise en place d'une Régie de l'énergie, ayant la compétence requise pour réglementer le secteur de l'électricité, répond à une nécessité. Grâce à l'initiative majeure que prend ainsi le gouvernement, il sera possible de contre-expertiser de façon satisfaisante les demandes tarifaires d'Hydro-Québec, selon un mécanisme garantissant la transparence et la participation du public.

La formule des régies, qui constitue une approche typiquement nord-américaine, est une réponse à un problème économique et administratif délicat : dans certains secteurs de l'activité économique – le transport et la distribution du gaz naturel et de l'électricité, les télécommunications, par exemple –, la technologie utilisée impose que le produit en cause soit livré au consommateur par l'intermédiaire d'un réseau de canalisations ou de lignes. Ces canalisations et ces lignes nécessitent des investissements lourds, et il est exclu, pour des raisons financières évidentes, que des réseaux concurrents soient mis en place afin de desservir une région ou une zone donnée. Ainsi, les compagnies possédant ces réseaux sont placées dans une situation de « monopole naturel » vis-à-vis des consommateurs : n'étant pas soumises à la concurrence pour approvisionner les utilisateurs qui sont branchés au réseau, elles peuvent imposer aux consommateurs des tarifs injustifiés. Les pouvoirs publics doivent donc intervenir, afin de protéger ces derniers et établir l'équilibre nécessaire au bon fonctionnement des marchés.

Aux États-Unis comme au Canada, pour régler ce problème, la formule retenue est celle des régies. Les régies sont des organismes quasi judiciaires dont la raison d'être est d'assurer un arbitrage entre les consommateurs et les entreprises de distribution, en utilisant à cette fin des règles directement inspirées des tribunaux. Les régies bénéficient ainsi d'une indépendance qui garantit leur crédibilité vis-à-vis des différents intervenants engagés. Elles font appel aux approches judiciaires pour s'assurer d'un examen rigoureux des questions qui leur sont confiées. L'analyse en audiences publiques des demandes de modification tarifaire permet la participation du public et l'intervention, dans les discussions, de toutes les parties intéressées. En y ayant recours, le gouvernement permet ainsi aux Québécois de faire partie intégrante de ce processus démocratique, et à toutes les parties intéressées de présenter leur point de vue.

Un mode de régulation transparent et équitable

Le Québec utilisait déjà la formule de la régie pour réglementer la distribution du gaz naturel. L'originalité québécoise venait de l'absence d'un système équivalent, pour la distribution de l'électricité : il semblait logique pour certains de soustraire Hydro-Québec, société d'État appartenant à la collectivité, du contrôle d'une régie. Cette situation a cependant abouti à une certaine confusion dans les rôles assumés simultanément par l'État, le gouvernement étant à la fois régulateur et actionnaire. En effet, au même titre que les régies dans le reste de l'Amérique du Nord, le gouvernement devait réaliser, dans le secteur de l'électricité, l'arbitrage entre les intérêts des consommateurs et ceux des actionnaires. Mais le gouvernement est également, sur le plan juridique, le seul propriétaire d'Hydro-Québec. Il doit de plus assumer sa vocation première, qui est de garantir l'intérêt public. Cette multiplicité des rôles assumés directement par la puissance publique rejaillissait évidemment sur la perception que l'on pouvait avoir des décisions prises.

Il faut ajouter que le mode d'examen utilisé pour analyser les modifications des tarifs d'Hydro-Québec ne pouvait être considéré comme satisfaisant. Le processus en vigueur jusqu'à tout récemment se déroulait sur une période de temps très limitée, au sein de l'Assemblée nationale, devant la Commission parlementaire de l'économie et du travail. Cet examen public s'appuyait sur les analyses effectuées par l'administration – soit essentiellement le ministère des Ressources naturelles –, et consistait, pour les députés membres de la commission parlementaire, à auditionner les dirigeants d'Hydro-Québec afin de préciser les conditions des demandes tarifaires déposées. Le système ne permettait pas un examen suffisamment approfondi des causes tarifaires, en raison du temps disponible à la commission parlementaire, des ressources limitées à la disposition du ministère des Ressources naturelles, ainsi que de la difficulté de contre-expertiser adéquatement la haute direction d'Hydro-Québec. La conjoncture politique pouvait interférer avec les décisions concernant la société d'État. Par ailleurs, la participation du public n'était qu'indirecte, puisque les différents intervenants concernés n'avaient pas la possibilité d'interroger Hydro-Québec sur les raisons des modifications tarifaires demandées.

Pour ces différentes raisons, on comprend l'intérêt d'étendre au secteur de l'électricité la formule de la Régie, telle qu'elle existe déjà dans le secteur du gaz naturel. Pour le gouvernement du Québec, la création d'une Régie de l'énergie chargée de réglementer le secteur de l'électricité constitue la meilleure façon de garantir, dans ce secteur, l'équité et la transparence dans l'analyse des tarifs – et, ainsi, de donner suite concrètement à l'un des objectifs de la nouvelle politique énergétique. La Régie est l'organisme le mieux adapté à cette fin.

Comme le prévoit le projet de loi déposé par le gouvernement en octobre dernier, la nouvelle Régie de l'énergie disposera, dans le secteur de l'électricité, des pouvoirs garantissant cette équité et cette transparence dans l'examen des demandes de modifications tarifaires, ainsi que dans le suivi qui leur sera donné.

En créant une Régie de l'énergie, le gouvernement du Québec transforme profondément les conditions d'administration du secteur énergétique québécois. Une telle réforme est nécessaire.

La surveillance des prix des produits pétroliers

La Régie de l'énergie ne limitera pas ses activités aux secteurs du gaz naturel et de l'électricité. Toujours dans un but d'équité et de transparence, il est apparu important pour le gouvernement que la compétence de la Régie s'étende au secteur des produits pétroliers. Dans ce secteur, les difficultés ne sont pas du même ordre. La distribution des produits pétroliers s'effectue dans des conditions tout à fait

différentes de celles prévalant dans les secteurs du gaz naturel et de l'électricité : les modes de livraison aux consommateurs ne conduisent pas à la formation de monopoles naturels, ce qui permet normalement l'existence d'une concurrence effective sur les marchés concernés.

Le gouvernement disposait déjà de pouvoirs de surveillance et de la possibilité de fixer un prix plafond pour certains produits, dans le cadre de la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers*. Ces pouvoirs étaient jusqu'ici exercés par le ministère des Ressources naturelles. Une Régie sera mieux en mesure d'assurer l'application des dispositions légales actuelles, que le gouvernement souhaite d'ailleurs étendre à l'ensemble des produits pétroliers. Par son mode de fonctionnement, la Régie de l'énergie favorisera la discussion et la diffusion des arguments défendus par les consommateurs et par les distributeurs, en cas de contestation quant aux prix pratiqués. L'intervention de la Régie permettra en effet aux différents intervenants sur le marché – compagnies majeures, distributeurs indépendants, consommateurs – de faire valoir leur point de vue, de présenter leurs évaluations, dans le cadre d'un système d'audiences publiques à la fois transparent et rigoureux.

Par ailleurs, et afin d'éviter des pratiques abusives dans la vente de l'essence et du carburant diesel, la Régie interviendra dans l'analyse du prix au détail de ces produits. Cette mesure, sur laquelle on reviendra plus loin, a pour but d'éviter la répétition de mouvements de prix extrêmes comme on en a connu au printemps dernier. Il faut enfin souligner que la compétence confiée à la Régie permettra à cette dernière de disposer d'une vue d'ensemble des conditions prévalant dans la totalité du secteur énergétique, ce qui pourrait être très utile dans le cadre des pouvoirs d'enquête et d'analyse confiés par ailleurs à l'organisme.

Le consensus issu du débat public sur l'énergie : une Régie pour toutes les formes d'énergie, des pouvoirs décisionnels, une mission précise

En créant une Régie de l'énergie, le gouvernement s'appuie sur un consensus très clair, qui a été confirmé lors du débat public sur l'énergie³. Les engagements pris par le gouvernement dans sa nouvelle politique énergétique rejoignent pour l'essentiel ce consensus, dont on peut rappeler les principaux éléments :

- les compétences de la Régie s'appliqueront à toutes les filières énergétiques – y compris donc les produits pétroliers –, selon des modalités variables. Le gouvernement a même décidé d'étendre aux réseaux de vapeur les dispositions applicables aux produits pétroliers, s'assurant ainsi que le champ de compétence de la Régie inclut toutes les formes d'énergie distribuées commercialement.

³. Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie, op. cit., page 32 et suivantes.

• Pour ce qui est du gaz naturel et de l'électricité, la Régie disposera de pouvoirs décisionnels quant à la tarification. Respectant la aussi le consensus dégagé lors du débat public sur l'énergie, le projet de loi déposé par le gouvernement fait en sorte que, dans ses décisions, la Régie dispose d'une pleine autonomie. En particulier, le gouvernement ne pourra réviser les décisions de la Régie, et son pouvoir de directive sera strictement encadré.

• Le projet de loi créant la Régie de l'énergie prévoit les mécanismes permettant l'utilisation de la planification intégrée des ressources. La Régie de l'énergie aura ainsi tous les outils et l'autorité nécessaires pour s'assurer que le coût total à la société des choix énergétiques soit minimisé.

L'ouverture sur la déréglementation

En même temps qu'il met en place la Régie de l'énergie, le gouvernement définit une orientation claire et ferme en vue de déréglementer la production d'électricité, et confie à la Régie un mandat à cette fin⁴.

On l'a déjà souligné, la restructuration du secteur de l'électricité actuellement en cours chez nos partenaires constitue l'une des préoccupations et l'un des défis auxquels le gouvernement répond, avec la nouvelle politique énergétique. Des initiatives précises sont prises, à cet égard. Pour ce qui est de la Régie de l'énergie, le nouvel organisme, loin d'alourdir l'encadrement réglementaire québécois, devra au contraire faciliter les adaptations nécessaires. C'est ainsi que la Régie de l'énergie, dans le cadre du pouvoir général d'enquête et d'analyse qui lui sera confié, aura à traiter de la déréglementation du secteur de l'électricité.

Pour souligner l'importance qu'il accorde à ce mandat, le gouvernement a souhaité l'inscrire dans le projet de loi déposé à l'Assemblée nationale. La Régie donnera son avis au gouvernement sur les façons de déréglementer ou de soustraire de sa compétence en tout ou en partie la production d'électricité. Il reviendra ensuite au gouvernement de donner suite aux recommandations de la Régie.

La création d'une Régie de l'énergie : transparence, équité et ouverture à la déréglementation

La création de la Régie de l'énergie apporte une modification majeure au système énergétique québécois. Par la nature des pouvoirs qui lui seront confiés, par les champs d'intervention sur lesquels il agira, l'organisme mis en place apporte équité et transparence, tout en constituant un outil privilégié pour répondre aux nouveaux défis du contexte énergétique nord-américain.

Un organisme doté de pouvoirs étendus, crédible et efficace

La Régie de l'énergie sera dotée de pouvoirs étendus et son autorité, réelle. Pour le gouvernement, il est essentiel que l'organisme soit crédible, indépendant, et que ses décisions soient respectées par les différents intervenants concernés. Cette crédibilité s'appuiera d'abord sur la possibilité, pour la Régie, d'adopter un fonctionnement rigoureux sur les plans du pouvoir d'enquête et du fonctionnement des audiences, ainsi que sur la compétence des dirigeants et du personnel, sur lesquels le gouvernement portera une attention particulière.

La crédibilité de la Régie reposera également sur la nature des pouvoirs qui lui seront confiés. Dans les secteurs de l'électricité et du gaz naturel, les pouvoirs de la Régie seront décisionnels, pour ce qui est de la tarification, de l'autorisation des plans de ressources et de l'approbation des projets. Les décisions de la Régie ne seront pas susceptibles d'appel devant les tribunaux de droit commun, ni soumises à un pouvoir de révision. Il s'agit d'un point fondamental, garantissant l'autorité de la Régie, qui disposera ainsi de pouvoirs analogues à ceux de la plupart des régies nord-américaines. La Régie de l'énergie aura en particulier toute la crédibilité nécessaire, vis-à-vis nos partenaires nord-américains, pour autoriser des tarifs de transit et ainsi garantir notre accès aux marchés d'exportation.

Le gouvernement disposera d'un pouvoir de directive, défini plus strictement que pour la Régie du gaz naturel. Un tel pouvoir est nécessaire, pour assurer un équilibre entre l'organisme de réglementation et le gouvernement – et en particulier lorsque des sociétés d'État sont réglementées par les régies. Il doit cependant être considéré comme exceptionnel et il faut signaler que le gouvernement du Québec n'y a jamais fait appel, dans ses rapports avec la Régie du gaz naturel.

La Régie de l'énergie devra être efficace. Elle sera dotée de tous les outils requis pour pouvoir adopter, dès sa création, les nouveaux modes de fonctionnement des régies nord-américaines. La Régie de l'énergie aura cependant un défi important à relever, puisqu'elle devra en même temps assumer, au cours des premières années, des responsabilités importantes dans la redéfinition des tarifs et du rendement d'Hydro-Québec.

Un point doit être souligné : malgré ses pouvoirs étendus et le large champ des compétences qui lui seront confiées, la Régie de l'énergie est créée avant tout afin de réglementer les formes d'énergie là où existent des monopoles naturels. Elle assumera un pouvoir de surveillance sur les autres marchés énergétiques, intervenant de plus dans l'analyse du prix au détail de certains produits pétroliers. Par contre, l'organisme n'a pas pour mission de se substituer au gouvernement dans la définition et l'évaluation de la politique

⁴ La Table de consultation insistait beaucoup, dans son rapport, sur la nécessaire ouverture à la déréglementation de l'électricité. Pour la Table, cette préoccupation pouvait être conciliée avec la mise en place d'un nouvel organisme d'encadrement du secteur énergétique. Il était en effet suggéré que la Régie de l'énergie soit mandatée de façon prioritaire pour analyser les implications, pour le Québec, du processus en cours en Amérique du Nord.

énergétique. Il s'agit là de fonctions qui doivent rester sous le contrôle direct du gouvernement, habilité à cette fin par la population dans notre système démocratique.

La mission, la prise en compte des externalités

Pour le gouvernement, la mission confiée à la Régie de l'énergie est double. Comme tous les organismes de ce type, elle doit assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable des distributeurs. De façon plus globale, la Régie de l'énergie devra favoriser la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable.

Le fait d'introduire le concept de développement durable dans la mission de la Régie de l'énergie constitue une innovation : le gouvernement confirme ainsi l'importance qu'il attache à la notion de développement durable, dans le cadre de la nouvelle politique énergétique. Surtout, il donne un contenu concret à cette préoccupation : la Régie de l'énergie sera en effet appelée à intégrer dans son analyse les effets économiques, sociaux et environnementaux lors de l'analyse des tarifs de gaz naturel et d'électricité, au moment de l'examen des plans de ressources des entreprises réglementées et dans le cadre des pouvoirs qui lui sont attribués lors de la mise en œuvre des projets, ainsi qu'au moment de l'extension ou de la modification des réseaux de distribution.

La Régie de l'énergie prendra en compte les « externalités » économiques, sociales et environnementales, là où ses conclusions sont décisionnelles. L'intégration des externalités devra cependant s'effectuer en cohérence avec la politique du gouvernement et à partir de ses indications. Dans le cas contraire, en effet, la Régie de l'énergie aurait pu, à partir de la compétence exercée dans le secteur énergétique, intervenir dans des domaines en dehors de sa juridiction et étrangers à sa mission.

Le fonctionnement, le financement

La création de la Régie de l'énergie doit être l'occasion d'implanter une structure et un fonctionnement caractérisés par la souplesse, la flexibilité et la légèreté. Ainsi, dans l'exercice de ses compétences, la Régie devra viser une simplification de son mode de fonctionnement. La Régie de l'énergie pourra tenir des audiences publiques génériques sur certaines problématiques, afin de fixer des règles et des balises qui détermineront le traitement des entreprises concernées au cours des années suivantes. Cette approche, déjà utilisée dans plusieurs régies nord-américaines, permettra d'éviter que le débat sur ces problématiques ne soit repris à l'occasion d'une cause tarifaire, dans la mesure où le contexte ne s'est pas modifié.

Il sera également possible à la Régie de l'énergie de simplifier ou d'accélérer le déroulement des audiences publiques,

en tenant des rencontres préparatoires ou en favorisant la conclusion d'ententes entre les parties concernées. Il s'agira pour la Régie d'utiliser ces possibilités, sans remettre en cause la crédibilité de son processus d'analyse. Le gouvernement attache une grande importance à ce souci de simplification : la Régie de l'énergie disposera de tous les outils pour alléger son fonctionnement et le gouvernement s'attend à ce qu'elle les utilise.

Ces audiences doivent pouvoir permettre une participation réelle du public. La Régie de l'énergie aura la possibilité de faire payer par le distributeur une partie ou la totalité des frais engagés par les intervenants, selon des modalités qu'elle définira. La Régie pourra également consacrer une partie de son propre budget à cette fin, ce que la *Loi sur la Régie du gaz naturel* ne prévoyait pas. Cependant, la Régie disposera des pouvoirs nécessaires pour définir certaines balises au financement des intervenants. Les régies nord-américaines utilisent de nouvelles approches en la matière : afin de limiter les ressources et le temps consacrés aux interventions, elles ne remboursent pas automatiquement tous les frais engagés. Ces régies définissent des budgets préalables et peuvent même forcer les intervenants à se regrouper, pour éviter la répétition d'interventions analogues. La Régie aura les pouvoirs nécessaires pour imposer de telles modalités et là aussi, le gouvernement compte sur la Régie pour user de ces dispositions.

Pour ce qui est du financement de la Régie elle-même, les règles retenues par le gouvernement respecteront les principes d'équité et d'imputabilité. La Régie se financera sur la base de redevances et de droits annuels payés par les distributeurs, intégrés dans la base tarifaire. Les droits à acquitter reflèteront le poids des frais assumés par la Régie, quant au traitement des divers secteurs énergétiques. La comptabilité de la Régie sera organisée en conséquence, privilégiant ainsi l'imputabilité des activités de l'organisme. En effet, il n'est pas question que les activités liées à une forme d'énergie soient financées par les distributeurs des autres secteurs. Sur le plan de l'équilibre de ses comptes, la Régie ne pourra faire de déficits d'exploitation. Dans une situation de surplus budgétaire constaté pour un exercice donné, les redevances à percevoir pour l'exercice suivant seront réduites d'autant, le gouvernement s'interdisant ainsi d'utiliser la redevance de la Régie pour ses besoins globaux.

Les champs d'intervention de la Régie

L'électricité et le gaz naturel

La Régie de l'énergie sera d'abord l'organisme de réglementation de l'énergie au Québec, intervenant avant tout dans les secteurs où existent des monopoles naturels – soit