

Journal des débats de l'Assemblée nationale

Version finale

**35^e législature, 2^e session
(25 mars 1996 au 21 octobre 1998)**

Le mardi 12 novembre 1996 - Vol. 35 N° 51

[...]

Projet de loi n° 50

Adoption du principe

Le Président: Alors, M. le ministre d'État des Ressources naturelles propose l'adoption du principe du projet de loi n° 50, Loi sur la Régie de l'énergie. Alors, M. le ministre d'État des Ressources naturelles.

M. Guy Chevrette

M. Chevrette: Merci, M. le Président. Il y a quelques semaines à peine, je déposais devant cette Assemblée un projet de loi qui visait à créer la Régie québécoise de l'énergie. Ce faisant, je remplissais avec fierté une promesse de longue date; tous s'en rappelleront. Mais, comme vous pouvez le constater, M. le Président, cette Régie constituera la pièce maîtresse de la politique énergétique qui, elle, sera déposée avant la fin novembre, une politique d'ailleurs qui s'appuiera largement sur les fameuses recommandations, les quelques 200 recommandations qui ont fait l'objet d'un consensus unanime auprès des membres de la table de l'énergie, qui a travaillé pendant plus d'un an et demi sur le sujet.

Plusieurs se demanderont: Mais pourquoi créer une Régie de l'énergie? J'aimerais, M. le Président, vous faire part des raisons qui nous ont amenés à doter le Québec d'une Régie de l'énergie. On sait très bien que le marché énergétique américain a tellement évolué qu'il était essentiel de nous doter d'un organisme indépendant de régulation des diverses formes d'énergie si nous voulions vraiment affronter les défis auxquels nous sommes confrontés et nous tailler une place qui nous revient, je crois, dans ce marché énergétique.

Jusqu'à maintenant, comme vous le savez, c'est devant la commission parlementaire de l'économie et du travail, annuellement, que les membres de l'Assemblée nationale, les députés, examinent les demandes tarifaires d'Hydro-Québec. J'aimerais, M. le Président, évoquer brièvement les raisons qui nous amènent à délaisser cette manière de faire ou cette manière de procéder. Est-ce vraiment en deux jours qu'une quinzaine de parlementaires peuvent véritablement contre-expertiser les demandes de l'Hydro? Est-ce que ça fait sérieux? Est-ce qu'on peut vraiment faire un examen approfondi des demandes tarifaires d'Hydro-Québec? Même si on s'appuyait sur des analyses préalables, ceux-ci, ces députés, nous tous qui siégeons en cette commission, est-ce qu'on dispose

véritablement des connaissances techniques et des connaissances financières qui nous permettent véritablement de questionner adéquatement les dirigeants d'Hydro-Québec, qui, soit dit en passant, il faut bien le dire, s'acharnent bien souvent à justifier l'injustifiable? Lorsqu'on pense que le ministère des Ressources naturelles, lui, dispose de 30 fonctionnaires seulement pour analyser le travail d'une société d'État qui compte plus de 20 000 employés, une société d'État qui détient des actifs de près de 52 000 000 000 \$, je pense qu'on peut tous en arriver à la conclusion qu'une contre-expertise s'avère difficile, voire même impossible.

De plus, le public ne peut participer aux travaux d'une commission parlementaire ou, s'il le fait, c'est de façon très indirecte, à cet examen. Par ailleurs, aussi, le processus était soumis, soit dit en passant, à des impondérables politiques. Lorsque le gouvernement devait prendre, par exemple, une décision en période électorale ou référendaire, le risque existait toujours je dis bien que le risque existait toujours que ces décisions soient prises en fonction de circonstances particulières et non en tenant compte de tous les impératifs économiques. Ça, tout le monde l'accepte, des deux côtés de la Chambre.

Finalement, une autre raison qui nous amène à créer cette Régie, c'est qu'il y a des risques de confusion dans les rôles: le rôle, par exemple, de l'État actionnaire unique dans sa société d'État; le rôle de l'État arbitre des intérêts des consommateurs et des intérêts de l'actionnaire; le rôle de l'État régulateur et de l'État garant de l'intérêt public. Voilà autant de raisons qui nous amènent à créer cette Régie. Comment concilier le désir légitime d'un actionnaire d'obtenir un rendement adéquat sur ses investissements avec la préoccupation des intérêts des consommateurs, par exemple? Voilà une question de taille. Comment faire coïncider la bonne marche d'une entreprise avec des objectifs gouvernementaux de création d'emplois et de développement économique régional? Une deuxième question de taille, M. le Président. Comment éviter les fameux conflits d'intérêts ou même l'apparence de conflits quand on est à la fois juge et partie? Selon nous, la création d'une régie de l'énergie constitue la meilleure réponse à toutes ces questions, tout d'abord parce qu'elle représente de nombreux avantages. Une telle régie a l'avantage de rendre des décisions à la lumière de tous les facteurs à considérer, qu'ils soient d'ordre économique, environnemental ou autre.

Mais comment s'assurer, maintenant, l'indépendance de cette Régie? Est-ce que c'est important de créer un organisme indépendant? La Régie sera formée de sept régisseurs, dont un président et un vice-président, et tous exerceront leurs fonctions à plein temps pour un mandat de cinq ans qui pourrait être renouvelé. Il leur sera toutefois interdit d'avoir, sous peine de destitution, quelque intérêt que ce soit, direct ou indirect, dans une entreprise susceptible de les mettre en conflit d'intérêts ou de devoir. Les régisseurs devront évidemment disposer de la compétence requise, et, pour nous en assurer, il est prévu que le gouvernement établisse une procédure de sélection juste et équitable qui prendrait la forme d'un comité de sélection. En outre, les décisions de la Régie seront sans appel, comme c'est le cas d'ailleurs pour la plupart des régies existantes sur le continent nord-américain.

(15 h 30)

Par ailleurs, notre Régie aura un statut d'organisme extrabudgétaire. Qu'est-ce que ça veut dire, M. le Président? Ça veut dire qu'elle devra s'autofinancer et s'interdire de faire des déficits d'opération. Et, pour une fois, les Québécoises et les Québécois auront le droit de faire entendre leur point de vue sur des questions énergétiques, parce qu'il y aura des audiences publiques. C'est en vertu de ce principe que la Régie devra, principalement dans les cas de demandes de tarifs, tenir des audiences publiques, mais elle pourra aussi le faire sur toute autre question qui relève de sa compétence. Toutefois, il lui sera impossible, comme le veut la nouvelle tendance dans les régimes nord-américains, de procéder à des ententes entre les parties et de tenir des discussions et des consultations afin de faciliter et de resserrer le déroulement des audiences publiques. La Régie pourra également, M. le Président, tenir des audiences génériques afin de fixer les règles et les balises qui la guideront ultérieurement dans l'étude des demandes qui lui seront faites. Je pense notamment à des questions comme le rendement des activités réglementées ou à l'interfinancement.

Nous avons voulu, en fait, nous doter d'une régie crédible, indépendante, neutre, efficace, disposant de toute l'autorité nécessaire, car c'est d'un tel organisme que nous avons besoin pour faire face aux défis qu'impose la nouvelle conjoncture du marché. Ce nouveau contexte nous oblige à offrir des tarifs d'énergie qui soient justes et équitables, et nous croyons sincèrement qu'ils le seront d'autant plus qu'ils auront été fixés par un organisme qui ne sera pas lui-même un acteur au niveau de la production et de la distribution. C'est d'ailleurs le choix que la plupart des États nord-américains et certaines provinces canadiennes ont déjà effectué.

Un autre avantage de la création d'une telle régie sera de traiter sur un pied d'égalité la distribution du gaz naturel et la distribution de l'électricité. Vous savez qu'actuellement les gazières se présentent devant la Régie du gaz et Hydro-Québec doit se présenter devant un groupe de parlementaires. Donc, dorénavant, ce que l'on propose, c'est que toutes les filières énergétiques soient traitées sur un pied d'égalité devant une régie. De fait, les pouvoirs de la Régie de l'énergie dont nous proposons la création s'étendront à toutes les formes d'énergie, comme je le disais, et son objectif premier sera de favoriser la satisfaction des besoins énergétiques dans la perspective d'un développement durable. Elle devra également assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable des distributeurs. Comme les autres organismes du même type, la Régie sera dotée de responsabilités en matière de tarification dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel. Dans ces secteurs, les distributeurs soumis à la Régie seront donc Hydro-Québec et les distributeurs gaziers québécois Gaz Métropolitain et Gazifère.

Par ailleurs, le gouvernement a décidé de ne pas y assujettir les réseaux municipaux, du moins pour la tarification, puisque déjà la Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité continuera à garantir aux usagers de ces réseaux que leur facture ne dépassera pas celle appliquée à Hydro-Québec. Donc, on a laissé ça comme c'est présentement.

Les responsabilités décisionnelles de la Régie s'appliqueront au niveau des tarifs et à leur structure, aux programmes commerciaux, aux contrats spéciaux ainsi qu'aux tarifs et conditions auxquels le gaz et l'électricité seront transportés. En ce qui a trait plus particulièrement aux contrats spéciaux, le gouvernement pourra exercer un pouvoir de retrait afin de fixer des tarifs qui favorisent le développement économique du Québec, des tarifs qui tiennent compte de critères tels que les retombées économiques et la création d'emplois. Ceci se fera cependant dans la plus grande transparence.

En ce qui concerne l'électricité, il s'agit d'une innovation d'importance qui intéressera très certainement nos voisins de l'Est. Le gouvernement se propose en effet de permettre le développement d'activités de transit et il donnera à la Régie le pouvoir d'en contrôler les tarifs. Ici, je veux bien être clair: il faut dès maintenant, je crois, accepter l'idée que l'électricité pourra être produite par des producteurs privés et livrée à l'extérieur du Québec. On se comprend bien? Il s'agit de permettre à de la production privée de naître, mais pour fins d'exportation sur les marchés externes et non internes.

La question du transit est d'une importance majeure et elle sera traitée de façon détaillée dans la future politique énergétique. On pourra alors apprécier les initiatives que désire prendre le gouvernement pour adapter le Québec à la restructuration du marché de l'électricité en cours sur le continent. On verra qu'il est essentiel de se doter d'une régie de l'énergie dans un marché de libre concurrence en redéfinition constante.

Il est important aussi de signaler qu'Hydro-Québec et les distributeurs gaziers auront à présenter leur plan de ressources à la Régie. Le plan de ressources est un instrument de planification pluriannuel par lequel un distributeur détermine les moyens utilisés pour répondre à la demande qu'il anticipe. Nous prévoyons que le plan de ressources que nos distributeurs soumettront à la Régie proposera des stratégies pour établir l'équilibre entre l'offre et la demande par des moyens qui touchent tout autant l'une que l'autre. Le plan de ressources devra tenir compte des impacts économiques, sociaux et environnementaux ainsi que des risques découlant des choix énergétiques.

Jusqu'ici, M. le Président, les distributeurs gaziers n'étaient pas obligés de faire approuver leur plan de ressources par la Régie du gaz. Ils seront dorénavant soumis à cette obligation. Dans le cas d'Hydro-Québec, le plan de ressources correspond pour l'essentiel au plan de développement, du moins en ce qui concerne les activités réglementées. Par ailleurs, Hydro-Québec sera toujours et je le répète, Hydro-Québec sera toujours soumise à l'obligation de fournir à son actionnaire un plan stratégique touchant l'ensemble de ses activités.

Comme je l'ai déjà souligné, en créant la Régie de l'énergie, nous n'avons pas voulu limiter les responsabilités de ce nouvel organisme aux secteurs du gaz et de l'électricité. Dorénavant, la Régie de l'énergie aura à exercer la responsabilité de surveillance des prix de l'essence actuellement assumée par le ministère des Ressources naturelles. Cette responsabilité sera étendue à l'ensemble des produits pétroliers ainsi qu'aux réseaux de vapeur. Le gouvernement souhaite, en effet, que la Régie puisse donner un avis de type consultatif sur les prix de ces produits énergétiques.

La tenue d'audiences publiques aura pour but d'éviter les pratiques abusives dans la vente de l'essence et du carburant diesel, style de pratique que nous avons vu naître en juin et juillet derniers. Et, comme je l'ai indiqué récemment, en prévision du calcul des coûts que doit supporter un détaillant en essence et en carburant diesel, la Régie devra fixer chaque année, à la suite d'audiences publiques, un montant par litre au titre des coûts d'exploitation, ce qui n'enlève nullement la concurrence, mais ce qui empêche l'utilisation d'une pratique déloyale qui pourrait faire disparaître en quelques semaines à peine des détaillants indépendants qui fournissent le carburant à plusieurs citoyens, surtout dans nos régions éloignées. Il s'agit de quelques pratiques, pendant quelques semaines, de ce genre... Par exemple, quand on achète au prix du gros à 0,35 \$ le litre et que la même pétrolière vend à 0,32 \$ dans ses propres stations d'essence, vous pouvez vous imaginer quel coup dur reçoit le détaillant indépendant. On qualifie ce type de geste de pratique commerciale déloyale. C'est pour éviter cela qu'on introduit ce pouvoir dans la nouvelle Régie.

Donc, il est essentiel également que le consommateur puisse bénéficier d'un traitement équitable, lui. C'est la raison pour laquelle nous avons fait nommer il y a quelques années un Commissaire aux plaintes des clients de distributeurs d'électricité. Cette responsabilité que nous voulons voir assumée maintenant par la Régie de l'énergie ne doit pas dispenser les distributeurs d'une responsabilité première à l'égard des plaintes de leurs abonnés. La Régie n'interviendra que lorsque les citoyens seront insatisfaits du traitement de leurs plaintes par leurs distributeurs. Donc, ce n'est pas automatiquement à la Régie, vous le comprendrez donc. Le citoyen qui se sent lésé pose un geste d'abord vis-à-vis son distributeur et, s'il n'obtient pas satisfaction, il pourra recourir aux services de la Régie. La Régie se prononcera par ordonnance, et le distributeur devra s'y conformer, car aucun mécanisme d'appel n'est prévu. Nous croyons que la Régie détiendra les moyens d'action nécessaires dans le traitement équitable des plaintes. Cependant, en matière de produits pétroliers et de vapeur, la Régie ne disposera que d'un pouvoir consultatif.

(15 h 40)

En terminant, je voudrais également souligner qu'au-delà des pouvoirs assumés en matière de réglementation la Régie disposera d'un pouvoir général d'enquête et d'analyse également. Ainsi, à la demande du ministre ou de son propre chef, l'organisme pourra examiner une question et soumettre ses conclusions à l'attention du gouvernement. En fait, il peut s'agir de tout sujet intéressant le secteur de l'énergie. Par exemple, on pourra analyser les enjeux de la déréglementation du secteur de l'électricité, la prévision de la demande, l'évolution de la réglementation en Amérique du Nord, etc.

J'arrête donc ici, M. le Président, l'examen des pouvoirs et des responsabilités que nous voulons donner à cette Régie de l'énergie, d'autant plus que nous aurons l'occasion d'examiner le projet de loi en commission parlementaire, où nous inviterons, bien sûr, les principaux intéressés à venir nous faire part de leurs commentaires sur la création de cet organisme. Comme nous l'avons fait depuis le début de ce processus de redéfinition de notre avenir énergétique, nous serons transparents et ouverts à la discussion. Au moment où s'amorce, à grande vitesse, une restructuration complète du marché de l'électricité en

Amérique du Nord, je crois qu'il est essentiel, autant pour notre marché domestique que pour nos interventions sur le marché continental, que nous disposions d'un outil solide, indépendant, neutre, donc d'une telle Régie.

Avec la Régie de l'énergie, nous devrions tous être fiers de doter le Québec d'un outil lui permettant d'affronter les défis liés au nouveau contexte énergétique nord-américain. M. le Président, je voudrais réitérer, en terminant, le magnifique travail qu'a fait la table sur l'énergie pendant plus d'une année, où des personnes, venant de tous les milieux ont réussi à dégager des consensus formidables, nous ont fait quelque 200 recommandations. Nous avons, sur cette Table, je le répète, des gens d'Hydro-Québec, de Gaz Métropolitain, de l'industrie pétrolière; nous avons des autochtones, des syndiqués, des écologistes, des consommateurs. Nous avons, en fait, une panoplie de gens intéressés, venant de tous les milieux et qui ont réussi à dégager un consensus formidable, ce qui nous permettra, d'ici la fin de novembre, de déposer, ici en cette Chambre, un texte officiel qui constituera la politique énergétique du Québec, dont la principale ou une des principales pièces maîtresses sera l'adoption par l'Assemblée nationale de cette loi créant une Régie nous permettant d'avoir un outil moderne, pour faire face aux nouveaux défis de la déréglementation nord-américaine. Et je suis persuadé que le Québec, M. le Président, a toutes les chances possibles de devenir la plaque tournante, sur le plan énergétique, du continent nord-américain. Je vous remercie.