



***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 la 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

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

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

This document is available in English upon request.

production et de transport de l'électricité, de restructuration d'Hydro-Québec, d'introduction d'une concurrence accrue dans le secteur de l'électricité, sans pour autant remettre en cause des acquis auxquels tous les Québécois tiennent profondément. De nouveaux défis doivent être offerts aux entreprises qui ont fondé jusqu'ici leur prospérité sur la construction de grands ouvrages hydroélectriques. Dans le secteur du gaz naturel comme dans celui des produits pétroliers, le Québec doit tirer parti au maximum de sa situation géographique et des infrastructures déjà en place ou à venir. Sur tous ces plans, la nouvelle politique énergétique propose des initiatives nouvelles.

Pour le gouvernement, il est nécessaire d'établir de nouvelles relations avec les nations autochtones et de mieux prendre en considération les besoins des régions. Là aussi, la nouvelle politique énergétique formule des initiatives qui devraient permettre de faire une place véritable à deux des composantes majeures de la réalité québécoise.

Mettre l'énergie au service des Québécois

L'objectif global : s'adapter aux changements en cours et en tirer parti, dans la perspective du développement durable

L'énergie doit être au service des Québécois et cela, dans une perspective de développement durable. Pour le gouvernement du Québec, la nouvelle politique énergétique sera fondée sur ce concept de développement durable, dans son sens le plus large. La Commission Brundtland, qui a popularisé la notion de développement durable, en a fourni une définition retenue par tous : le développement durable est un développement qui permet de satisfaire aux besoins des générations actuelles, sans remettre en cause la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins.

À partir de cette définition, on a donné au concept une acception très large : selon cette approche, le développement durable englobe les préoccupations économiques, sociales et environnementales, et prend en compte la notion d'équité, sur le plan individuel comme sur le plan collectif². Le gouvernement considère qu'au-delà de la notion de pérennité des ressources et des approvisionnements, la recherche d'un développement durable conduit à promouvoir les solutions qui répondent aux besoins d'une économie en croissance, tout en préservant la qualité de l'environnement et en assurant la prise en considération des aspirations collectives et de l'équité.

Les quatre objectifs de la politique énergétique

À partir de cet objectif global, la nouvelle politique énergétique s'articule autour de quatre lignes de force.

• Assurer aux Québécois les services énergétiques requis, au meilleur coût possible

L'objectif premier du gouvernement, en matière de politique énergétique, est de satisfaire les besoins des citoyens, d'assurer aux Québécois les services énergétiques requis et cela au meilleur coût possible. Cet objectif suppose que l'on doive répondre aux besoins matériels des individus comme à ceux des entreprises, en visant à réduire ou à limiter la facture énergétique. La notion de service énergétique est une des idées qui a émergé graduellement, au cours des dernières années, en Amérique du Nord. Elle suppose d'être à l'écoute des consommateurs et d'envisager l'utilisation de l'énergie comme un tout, y compris les efforts visant l'efficacité énergétique. Ce service énergétique doit être assuré au meilleur coût possible, afin de limiter au maximum la facture que le consommateur doit finalement acquitter, pour satisfaire ses besoins en énergie.

Dans la prise en compte des besoins, on doit considérer non seulement les besoins actuels, mais également les besoins liés à la croissance et au développement de l'ensemble du Québec et de ses régions. La notion de sécurité des approvisionnements est nécessairement comprise dans cet objectif, même si elle ne représente plus le caractère d'urgence qu'elle a pu revêtir par le passé. L'accessibilité à plusieurs formes d'énergie pour un usage donné est une façon d'assurer cette sécurité.

• Promouvoir de nouveaux moyens de développement économique

Pour le gouvernement, le développement durable doit assurer l'augmentation de la richesse et la création d'emplois. Grâce aux investissements consentis au cours des années passées, le Québec dispose d'atouts puissants. Ils doivent être pleinement utilisés, dans le nouveau contexte de décloisonnement des économies et de déréglementation. On fait référence aux modes d'organisation des marchés, mais aussi à l'adaptation des outils dont nous disposons, au premier rang desquels se trouve Hydro-Québec, et à propos desquels le Québec doit prendre des initiatives.

Il faut en même temps remplacer les modes traditionnels de développement par de nouveaux créneaux d'excellence. Le secteur énergétique offre toute une série de possibilités en ce sens, avec le développement du savoir-faire et des industries à haute valeur ajoutée, l'efficacité énergétique, les énergies nouvelles et renouvelables, ainsi que les technologies énergétiques. Il faut saisir de façon beaucoup plus dynamique les possibilités offertes par les marchés mondiaux en croissance, sur lesquels les besoins énergétiques sont

². Pour un Québec efficace - Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie, op. cit., page 24.

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 refléteront 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

CHAPITRE 3

Mieux utiliser l'énergie

L'efficacité énergétique, une priorité

Le gouvernement du Québec a retenu, dans le cadre de sa nouvelle politique énergétique, quatre objectifs qui en constituent les lignes de force. L'efficacité énergétique apparaît comme un moyen privilégié de donner suite à trois d'entre eux.

Répondre aux besoins en réduisant les coûts

Le premier de ces objectifs est d'assurer aux Québécois les services énergétiques requis, au moindre coût. Les ménages et les entreprises ont des besoins d'éclairage, de chauffage et de climatisation, de force motrice et de transport, qui nécessitent tous que de l'énergie soit disponible pour les satisfaire. Pour répondre à ces besoins, l'efficacité énergétique doit être considérée comme une filière à part entière, au même titre que les formes d'énergie offertes sur le marché.

Dans bien des cas, la solution consistant à économiser l'énergie est beaucoup plus avantageuse que l'achat de carburants, de combustibles ou d'électricité : les investissements requis pour mieux utiliser l'énergie se rentabilisent rapidement et, au total, la facture supportée est réduite, souvent de façon significative. Il faut ajouter à cela qu'à moyen terme, le consommateur économise également sur les équipements de production et de distribution de l'énergie qu'il n'a plus à utiliser. Assurer aux Québécois des services énergétiques au moindre coût, voilà ce que permet une meilleure utilisation de l'énergie.

Pour le Québec, l'intérêt des économies d'énergie est d'autant plus grand que les potentiels utilisables sont importants et les enjeux, majeurs : les besoins d'énergie continueront de croître au cours des quinze prochaines années, même si le rythme est ralenti par rapport à l'évolution que l'on a connue par le passé. Surtout, les quantités en cause sont considérables, le Québec étant, par habitant, l'un des grands

utilisateurs mondiaux d'énergie. Le Québec, dont l'économie est en bonne partie fondée sur la transformation et la consommation d'énergie, doit ainsi s'appuyer sur l'efficacité énergétique pour satisfaire mieux et à moindre coût ses différents besoins.

Un facteur de développement économique

En réduisant la facture énergétique, les économies d'énergie permettent aux entreprises québécoises d'améliorer leur compétitivité, dans une économie où toute réduction des coûts représente un avantage stratégique. La restauration des avantages comparatifs de l'économie québécoise par une action portant sur les coûts de l'énergie est l'un des objectifs que s'est fixés le gouvernement avec la nouvelle politique énergétique. Une utilisation plus rationnelle de l'énergie y contribuera directement.

Par ailleurs, l'efficacité énergétique déclenche des investissements importants, fait intervenir des agents économiques de tous les milieux, ce qui entraîne des retombées économiques appréciables. L'efficacité énergétique fait appel à des produits, à des savoir-faire qui dynamisent de nouveaux secteurs d'activités et représentent des potentiels intéressants de croissance et de création d'emplois. Cet impact des investissements en économies d'énergie est d'autant plus avantageux que les activités en cause sont décentralisées, et peuvent représenter pour les régions des débouchés prometteurs. Avec les économies d'énergie, le secteur énergétique québécois dispose d'un créneau de développement qui doit être systématiquement exploité.

Le meilleur moyen de rétablir les équilibres environnementaux

L'efficacité énergétique permet enfin de réduire l'impact des activités humaines sur l'environnement, tant au niveau de la production que de la consommation d'énergie. Une meilleure utilisation de l'énergie constitue ainsi une contribution directe à la restauration ou à l'amélioration des équilibres