



→ PUBLICATIONS >> CONFÉRENCES ET DISCOURS >>

CONFÉRENCES ET DISCOURS

Date de dernière mise à jour : 02.05.2011

RECHERCHE

Rechercher :

RECHERCHER

← RETOUR

UN ORGANISME D'AVANT-GARDE POUR AFFRONTER LES DÉFIS DU MARCHÉ DE L'ÉNERGIE

Notes pour une allocution de
Monsieur Jean A. Guérin
Président de la Régie de l'énergie

Club d'électricité et Association Pipeline
24 septembre 1997

Mesdames et messieurs,

Je remercie les organisateurs de cette rencontre de l'occasion qu'ils m'offrent de m'adresser aux représentants de l'industrie de l'énergie, de même qu'aux divers membres des associations de consommateurs et de protection de l'environnement.

La Régie de l'énergie est un organisme nouveau. Elle a été créée le 2 juin 1997, après avoir été longtemps souhaitée par la plupart des intervenants de l'industrie de l'énergie au Québec. Sa création découle d'une des principales recommandations de la Table de consultation du débat public sur l'énergie, ainsi que d'un engagement majeur de la politique énergétique publiée par le gouvernement du Québec à l'automne 1996. Il faut certainement féliciter le ministre d'État aux Ressources naturelles, monsieur Guy Chevrette, pour la vision, le courage et la ténacité dont il a fait preuve en tant que principal artisan de la création de cette Régie de l'énergie.

Depuis le temps qu'on en parle, les attentes à l'endroit de cet organisme sont très grandes. C'est pourquoi il m'apparaît important de préciser, dès maintenant, ses pouvoirs, ses fonctions, ses objectifs et ses priorités d'action afin que chacun comprenne le rôle que jouera cet organisme d'avant-garde pour faire face aux défis du nouveau marché de l'énergie.

Tout d'abord, je prendrai quelques minutes pour faire le point sur l'évolution récente de l'industrie de l'énergie en Amérique du Nord et pour souligner l'importance économique que ce secteur revêt pour le Québec. Une large part de nos interventions aura en effet pour toile de fond la libéralisation du commerce et l'intégration de plus en plus poussée des marchés énergétiques.

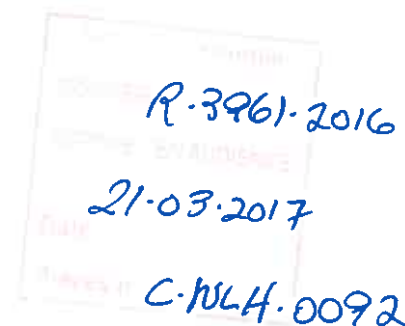
• • •

Vous n'êtes pas sans connaître les grandes lignes des changements profonds qui sont survenus dans le marché nord-américain au cours des dernières années, non seulement dans le domaine de l'énergie, mais dans plusieurs grands secteurs économiques, comme le transport et les communications.

Aux États-Unis, la libéralisation du marché du gaz naturel s'est amorcée en 1978. Elle s'est terminée en 1993 par la libéralisation complète des prix à la tête de puits.

Dans le domaine du pétrole, le gouvernement américain a commencé à déréglementer les prix à la fin des années 70.

Pour ce qui est de l'électricité, l'ouverture des marchés de gros est, à toutes fins utiles, complétée depuis l'adoption des ordonnances 888 et 889 de la Federal Energy Regulatory Commission, - la FERC, comme on l'appelle communément.



Mais ce **mouvement de libéralisation** n'est pas le seul phénomène à influencer le marché de l'énergie aux États-Unis. Maintenant que toutes les formes d'énergie sont déréglementées, ou en voie de l'être, on assiste de plus en plus à une **convergence** entre elles, plus particulièrement entre le gaz et l'électricité, dans le but d'offrir aux clients des services multiénergies répondant à l'ensemble de leurs besoins.

• • •

Ces diverses étapes de la déréglementation dans le domaine de l'énergie ont eu des **répercussions directes sur l'industrie au Canada**.

Dans le cas du **pétrole**, le commerce canadien évolue selon les prix internationaux depuis 1985 et la vente des produits pétroliers est, de façon générale, en **situation de libre concurrence**.

Dans le domaine du **gaz naturel**, la libéralisation de la production et du commerce s'est produite à la fin de 1985. Cependant, **les activités de transport et de distribution** sont demeurées assujetties à la réglementation, essentiellement parce que celles-ci constituent des **monopoles naturels**. Pour des raisons économiques évidentes, on ne peut en effet envisager le dédoublement de ces infrastructures sur un même territoire.

La déréglementation dans le domaine du gaz naturel a eu pour effet de **faire baisser de façon substantielles le prix de la marchandise**. Elle a aussi permis au consommateur de **choisir** entre une multitude de fournisseurs.

Quant au secteur de **l'électricité**, il subit les effets de l'ouverture des marchés aux États-Unis. Pour **profiter** du marché que représente le commerce américain de l'électricité, les provinces doivent répondre à certaines conditions. Parmi celles-ci, il y a celle d'offrir une certaine forme de **réciprocité** aux entreprises américaines afin que celles-ci bénéficient de conditions équivalentes à celles dont les entreprises canadiennes souhaitent se prévaloir aux États-Unis.

L'Alberta et la Colombie-Britannique, par exemple, ont d'ailleurs déjà pris des **initiatives** afin de profiter de ce nouveau marché et l'on s'attend à ce que le gouvernement ontarien annonce sous peu les suites qu'il entend donner au Rapport McDonald.

Du côté des **instances fédérales**, ce mouvement en faveur de l'ouverture des marchés de gros de l'électricité devrait éventuellement se traduire par l'octroi d'un service de transit d'électricité entre les provinces canadiennes. En effet, le chapitre 12 de l'Accord sur le commerce intérieur devrait être précisé par les provinces au cours de l'automne afin de permettre aux entreprises de services publics d'offrir un service **non discriminatoire de transport d'électricité** vers les autres provinces.

Pour sa part, depuis le 1er mai 1997, le Québec s'est **déjà conformé** aux exigences de réciprocité de la FERC en approuvant un tarif de transport et en ouvrant le réseau de transport et le marché de gros d'Hydro-Québec aux entreprises américaines.

Hydro-Québec a ainsi pu obtenir de la FERC un permis pour **vendre de l'énergie aux prix réglementés**. Il est important, je pense, de souligner que dans sa décision du 9 mai à cet effet, la FERC fait largement référence **aux pouvoirs** que la *Loi sur la Régie de l'énergie* confère à cet organisme en ce qui a trait à **l'établissement des tarifs de transport** sur une base de coût de service et également, en ce qui concerne la surveillance qu'elle exercera en vue de garantir un **accès non discriminatoire** au réseau de transport d'Hydro-Québec.

• • •

L'intérêt pour le Québec de participer à ce nouveau marché de l'énergie peut s'expliquer par deux raisons :

- le bilan énergétique, qui est à **maturité** ;
- **l'importance économique** du secteur de l'énergie pour le tout d'abord ;
- d'abord, le marché énergétique du Québec semble avoir atteint un stade de maturité ; en effet, la composition du bilan énergétique du Québec est demeurée **stable** au cours des dix dernières années. De plus, le ministère des Ressources naturelles ne prévoit qu'une **faible croissance de la demande d'énergie** au cours des prochaines années, soit un taux annuel d'augmentation d'environ **1,5 %**.
- La seconde raison est reliée à l'importance de ce secteur de notre économie ; en effet, les formes d'énergie sous la juridiction de la Régie, soit l'électricité, le gaz naturel, l'essence et le carburant diesel, totalisent **environ 86 % de l'ensemble** de la consommation énergétique du Québec. Elles ont représenté en 1995 un **chiffre d'affaires total de l'ordre de 13 milliards** de dollars, dont 8 milliards pour l'électricité, 1 milliard pour le gaz naturel et 4 milliards pour l'essence et le diesel.

Cette même année, **les dépenses d'immobilisation** dans le secteur de l'énergie représentaient quelque **3 milliards** de dollars, soit près de 13 % des investissements totaux au Québec. **Les emplois** dans les secteurs de l'électricité, du gaz naturel, du pétrole et du charbon étaient de l'ordre de **45 000** emplois, dont environ 23 300 pour l'électricité, 20 300 pour le pétrole et 1 400 pour le gaz naturel.

• • •

C'est avec grand plaisir que je vais présenter maintenant la Régie de l'énergie.

Selon les termes même de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, cet organisme a pour objectif de **favoriser « 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 ».**

Plus particulièrement en ce qui a trait à la protection des consommateurs, la Régie **uniformisera le traitement des plaintes** des consommateurs insatisfaits des décisions rendues par les distributeurs d'électricité ou de gaz naturel concernant l'application d'un tarif ou d'une condition de service. En outre, ces distributeurs devront instaurer une **procédure interne d'examen des plaintes**, qui devra être soumise pour approbation à la Régie.

Toujours dans cette optique de prise en compte de l'intérêt des consommateurs, il est important de rappeler que la Régie détient le pouvoir de fixer un tarif afin de **financer les économies d'énergie** considérées non rentables pour le distributeur, mais rentables pour le consommateur.

• • •

Voyons donc comment la Régie interviendra dans chacun des secteurs de l'industrie. Tout d'abord, **le gaz naturel**.

Dans ce domaine, la Régie **continuera** à fixer ou à modifier les tarifs des distributeurs. Elle **surveillera** également leurs opérations pour que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants et paient un **juste tarif**. C'est la Régie qui déterminera leur **taux de rendement** comme le faisait la Régie du gaz naturel.

La *Loi sur la Régie de l'énergie* introduit par ailleurs **deux éléments nouveaux** dans ce domaine. Dorénavant, lorsque la Régie fixe un tarif, elle doit notamment « prévoir des mesures ou des **mécanismes incitatifs** pour favoriser l'**amélioration de la performance** du distributeur et la **satisfaction des besoins** des consommateurs. »

De plus, les distributeurs de gaz naturel devront faire approuver par la Régie un **plan de ressources** proposant des stratégies pour réaliser l'équilibre entre l'offre et la demande. La Régie examinera ces plans selon l'approche de **planification intégrée des ressources**, donc en tenant compte de l'**impact** de ces projets sur l'environnement.

Dans le domaine de l'**électricité**, la Régie prend, en quelque sorte, la **relève** du Gouvernement au niveau de l'approbation des tarifs d'Hydro-Québec. Cependant, l'approche sera différente. Pour fixer les tarifs d'électricité, la Régie devra entre autre établir une **base de tarification correspondant aux différentes unités d'affaires d'Hydro-Québec**. Elle devra aussi approuver les différentes **composantes du coût de service**, déterminer un **taux de rendement raisonnable** sur sa base de tarification, etc...

La fixation des tarifs et des conditions auxquelles l'électricité sera fournie ou transportée par Hydro-Québec se fera au terme d'un **processus d'audiences publiques rigoureux**, qui permettra à **tous les intéressés** de se faire entendre.

Le pouvoir de la Régie à l'égard de la tarification est **décisionnel** et il s'appliquera tant **au niveau** et à la **structure** des tarifs qu'aux **programmes commerciaux**. Par ailleurs, en ce qui regarde l'installation d'une **puissance additionnelle ou nouvelle** de 10 mégawatts ou plus, pour un client industriel, le Gouvernement s'est réservé la possibilité de fixer les tarifs pour les contrats spéciaux de fourniture d'électricité qu'il détermine.

La Régie autorisera également les **exportations** d'électricité hors Québec, de même que les contrats **d'achat et d'échange** d'électricité dans les cas qu'elle déterminera.

Tel qu'indiqué précédemment, la Régie fixera donc les tarifs et les conditions applicables au transport de l'électricité. Il s'agit là d'un élément **fondamental** pour que le Québec puisse participer au marché déréglementé de l'électricité dans le nord-est américain.

De la même façon et pour les mêmes raisons que pour les distributeurs gaziers, Hydro-Québec devra soumettre à la Régie son **plan de ressources** proposant des stratégies pour réaliser l'équilibre entre l'offre et la demande, en tenant compte des préoccupations **économiques, sociales et environnementales** ainsi que des **risques découlant des choix** des sources d'approvisionnement qui lui sont propres.

La *Loi sur la Régie de l'énergie* confirme par ailleurs qu'Hydro-Québec jouit d'un droit **exclusif** de distribution d'électricité sur l'ensemble du territoire québécois, à l'exclusion des territoires desservis par un distributeur exploitant un système municipal ou privé d'électricité. Ceux-ci demeureront assujettis à la *Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité*.

Dans le domaine des **produits pétroliers et de la vapeur**, la Régie sera chargée de **surveiller les prix, de renseigner tout consommateur** et de donner des avis au ministre sur toute question à cet égard.

On a tous été témoins des guerres de prix qui ont eu lieu au Québec au cours des cinq dernières années. Comme élément de solution, l'Assemblée nationale du Québec a modifié en décembre 1996 la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers*. Cette modification vise à empêcher une entreprise de vendre de l'essence ou du carburant diesel au détail à un **prix inférieur** à ce qu'il en coûte à un détaillant, dans une zone donnée, pour acquérir et revendre ces produits. Tout contrevenant s'expose à des poursuites devant un tribunal de droit civil.

De plus, la mise en vigueur de l'article 59 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* permettra à celle-ci de tenir des **audiences publiques** et de **fixer** annuellement un montant par litre au titre de coût d'exploitation que doit supporter un détaillant, coût qui doit être nécessaire et raisonnable pour faire le commerce au détail de façon efficace. Il revient à la Régie d'évaluer **l'opportunité de retirer ou d'inclure** ce coût d'exploitation à l'intérieur des coûts que doit supporter un détaillant et de préciser **la période et la zone géographique** où sa décision s'applique.

La mise en application de l'article 59 pourrait signifier, en pratique, que la Régie fixerait un prix de vente plancher en deça duquel aucun détaillant ne pourrait vendre de l'essence ou du carburant diesel.

La Régie a ainsi le pouvoir de surveiller le **bon fonctionnement du marché** pétrolier en vue d'assurer la **protection** des intérêts des consommateurs.

• • •

Cela dit, quelques mots sur notre statut et sur les principes qui guideront notre action.

La Régie de l'énergie est un organisme de régulation économique quasi judiciaire, dont les décisions sont sans appel. Son rôle consiste à **réglementer les activités monopolistiques** liées à la fourniture du gaz naturel et de l'électricité. Son rôle concernant les marchés énergétiques où il n'y a pas de monopole est un **rôle de surveillance** afin de s'assurer que le **libre jeu des forces du marché s'exerce à l'avantage des consommateurs**, tout en permettant une **saine concurrence** entre les entreprises.

Je précise ici que la Régie doit tenir compte des objectifs de la *Politique énergétique du Québec*. Ses pouvoirs en matière d'environnement ne doivent pas être confondus avec ceux d'autres organismes, comme le BAPE. De même, en matière de consommation, ses pouvoirs ne doivent pas être confondus avec ceux de l'Office de protection du consommateur.

La Régie doit toutefois **s'assurer**, lorsqu'elle intervient, que ses décisions tiennent compte des exigences des autres organismes publics, notamment en ce qui concerne les normes environnementales. En contre-partie, lorsque la Régie aura **approuvé** des installations dans le cadre du plan de ressources d'une entreprise, le BAPE n'aura pas à questionner la justification énergétique de ces projets.

• • •

Voyons maintenant quelle est notre organisation.

La Régie est constituée de sept régisseurs, dont un président et une vice-présidente. Ceux-ci proviennent de différents milieux. Ils ont été nommés par le Gouvernement au terme d'un processus de sélection **rigoureux** qui est garant de leur **compétence** et de leur **indépendance**. Ensemble, ils possèdent une expérience et une expertise diversifiées, ce qui favorisera la prise en compte de multiples points de vue lors de l'examen des dossiers sur lesquels la Régie devra se prononcer.

Avec un personnel prévu d'environ 60 personnes et un budget annuel de l'ordre de 6,5 millions de dollars, nous croyons être en mesure de remplir adéquatement et avec **diligence** notre mission et de répondre aux attentes des différentes clientèles. À cette fin, la Régie entend **maximiser** l'utilisation de l'Internet dans ses communications en favorisant le dépôt et la consultation électroniques ; d'ailleurs, notre site WEB sera accessible d'ici quelques semaines.

Le financement de la Régie sera assuré par la perception d'une redevance annuelle auprès des distributeurs assujettis. Ces redevances seront fonction des services rendus à la clientèle concernée, en se basant sur le principe de **l'utilisateur-payeur**.

Dans son fonctionnement, la Régie fera appel à des approches **rigoureuses et transparentes**. Elle favorisera la participation des intervenants concernés lors de la tenue d'audiences publiques, dans le but d'assurer un **examen approprié** des questions soumises à son attention.

Nous sommes, par ailleurs, à définir des règles de procédure formelles, qui encadreront nos actions et qui assureront **l'efficacité, l'équité et la transparence** du processus réglementaire de la Régie. Soyez assurés que les différents intervenants seront consultés en temps opportun.

Par ailleurs, la Régie entend déployer tous les efforts nécessaires pour **assouplir et alléger** le processus réglementaire. Elle encouragera également **la consultation et la concertation** entre les parties, les rencontres préparatoires et les règlements négociés, afin de **réduire** autant que possible le coût de la réglementation.

La Régie bénéficie, de par sa loi constitutive et son mode de fonctionnement, d'une **indépendance** garantissant sa crédibilité. Il s'agit d'une condition **fondamentale** pour que son autorité soit **réelle** et pour que ses décisions soient respectées par les divers intervenants concernés, tant au Québec qu'à l'extérieur. Comme je l'ai mentionné, la FERC s'est d'ailleurs appuyée sur la compétence et l'indépendance de la Régie de l'énergie pour octroyer à Hydro-Québec un permis de négociant en gros aux États-Unis.

Bien sûr, les compétences de la Régie sont plus complexes que les quelques éléments que je viens de vous présenter.

• • •

Au cours des prochains mois, les **priorités** de notre nouvel organisme concerneront les dossiers suivants :

Notre toute première priorité a été de concevoir une organisation et un **plan d'effectifs** et de le faire autoriser par le gouvernement du Québec.

En ce qui regarde la **procédure d'examen des plaintes des consommateurs**, nous avons demandé aux distributeurs concernés de soumettre à la Régie leur procédure de traitement des plaintes à la fin du mois d'août. Ces procédures sont présentement à l'étude; un processus de consultation des intervenants sera entrepris sous peu à cet égard. Nous prévoyons que dès le début de la prochaine année, les entreprises et la Régie auront mis en place une procédure appropriée pour recevoir et traiter ces plaintes.

En ce qui a trait au **financement de la Régie**, nous avons entrepris au début de septembre une consultation auprès des distributeurs concernés afin de recevoir leurs commentaires sur le mode de financement proposé. Un projet de règlement sera par la suite soumis au Gouvernement. Il est prévu que ce nouveau mode de perception des droits et redevances sera en vigueur d'ici le début de l'année prochaine.

Dans le domaine des produits pétroliers, la **mise en vigueur des articles 55 à 59 de la Loi sur la Régie de l'énergie** nous permettra d'abord, à brève échéance, d'**exercer notre pouvoir de surveillance, d'inspection et d'enquête** concernant la vente et la distribution des produits pétroliers et de la vapeur. Par la suite, la Régie sera en mesure de tenir des audiences publiques afin d'évaluer le montant des coûts d'exploitation par litre que doit supporter un détaillant et de **décider de l'opportunité d'inclure ou non** ce montant dans les coûts totaux que doit supporter un détaillant dans les différentes zones du Québec.

Bien sûr, au cours de cette période, la Régie poursuivra ses activités dans le secteur du gaz naturel, avec la préoccupation d'**assouplir** et d'**alléger** le processus réglementaire et de mettre en place des **mesures incitatives** pour améliorer la performance des distributeurs et la satisfaction des besoins des consommateurs.

Cela dit, notre dossier le plus important au cours des prochains mois sera sans contredit la conduite d'une enquête qui nous permettra de donner notre avis au Gouvernement sur les **modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité**.

À cet effet, Hydro-Québec devrait déposer sous peu à la Régie sa proposition concernant les modalités de réglementation de ses tarifs de fourniture d'électricité. Avec la mise en vigueur du premier alinéa de l'article 167 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, qui est prévue pour novembre, la Régie devra, dans les six mois suivants, tenir des audiences publiques et donner un avis au Gouvernement concernant cette proposition.

D'ores et déjà, nous sommes à définir les règles de procédure que nous appliquerons lors de ces audiences publiques.

À la suite des recommandations de la Régie, le Gouvernement devra notamment décider quelles activités d'Hydro-Québec seront réglementées par la Régie selon l'**approche traditionnelle du coût de service**, et quelles activités seront réglementées par la Régie sur une **base non traditionnelle, faisant davantage appel aux mécanismes du marché**. Une fois cette étape franchie, la Régie sera en mesure d'entreprendre l'étude de sa première cause pour fixer les tarifs et les conditions auxquels l'électricité sera transportée ou fournie par Hydro-Québec.

Entre temps, la loi prévoit des **mesures transitoires** permettant au Gouvernement de reconduire les tarifs d'Hydro-Québec. Cela a été prévu afin que la Régie puisse réaliser toutes les activités préliminaires nécessaires à la fixation des tarifs. Ces activités concernent entre autres :

- l'établissement d'une base de tarification séparée par activités fonctionnelles,
- la séparation des activités réglementées de celles non réglementées,
- l'établissement d'une méthode d'allocation des coûts,
- l'approbation d'un plan de ressources et
- la détermination des critères d'autorisation des projets d'immobilisation.

Avec l'assujettissement d'Hydro-Québec et des distributeurs de gaz naturel à une même instance réglementaire, et compte tenu de l'objectif d'équité que lui impose la loi, tant au plan individuel que collectif, la Régie devra définir des règles de concurrence **équitables** entre les deux formes d'énergie et ce, **dès l'année 1998**.

Globalement, ces règles devront éviter de favoriser un distributeur d'énergie **aux dépens d'un autre distributeur**, ou encore, de favoriser un groupe de consommateurs **aux dépens d'un autre groupe**.

Dans l'exercice de son mandat, la Régie visera à **encourager la concurrence** entre les distributeurs d'énergie et à **favoriser le libre choix des consommateurs** sans discrimination aucune. Car, en définitive, c'est au **consommateur** de décider de son choix énergétique, et non à la Régie.

• • •

Voilà donc le mandat de la Régie de l'énergie, ses priorités, ainsi que les principes qui gouverneront son action.

Bien sûr, pour remplir adéquatement notre mission, nous avons besoin de la **collaboration** de chacun des intervenants de l'industrie et du plus grand nombre possible d'individus et d'organismes intéressés à l'un ou l'autre des éléments reliés au développement énergétique du Québec. Comme vous l'avez constaté, les mandats sont **nombreux**, les sujets **complexes**, les enjeux **majeurs** et les échéanciers serrés.

C'est dans ce contexte à la fois **exigeant** et **stimulant** que la Régie s'engage à accomplir sa mission en appliquant les principes **d'équité, d'impartialité, d'indépendance et de transparence**, afin de mettre en place les conditions qui favoriseront la concurrence entre les fournisseurs et le respect du libre choix des consommateurs et ce, dans une perspective de développement durable.

Je vous remercie de votre attention

 [Ajouter cette page aux signets](#)

 HAUT DE PAGE

[Politique de confidentialité](#)

Québec 

© Gouvernement du Québec, 2010