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, 4e Avenue Ouest, B 302
Charlesbourg (Québec)
G1H 6R1

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

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

© 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.

Mot du ministre

Au cours des dernières années, plusieurs interrogations, dans certains cas majeures, ont conduit les Québécois à se questionner sur les conditions dans lesquelles était réalisé notre développement énergétique. Ces interrogations portaient aussi bien sur la façon d'utiliser l'énergie, sur les impacts environnementaux et sociaux des activités du secteur, que sur la place des nations autochtones et le rôle des régions dans la réalisation et la gestion des projets. Au même moment, de profonds changements affectaient les structures du commerce nord-américain et international de l'énergie, dans le sens d'une déréglementation des échanges, d'un allégement des modes de fonctionnement et d'un rôle accru des marchés.

Face à ces interrogations, à ces transformations, il était urgent que le gouvernement définisse des orientations, identifie des objectifs et s'engage dans un certain nombre d'initiatives. La nouvelle politique énergétique propose tout cela. Elle trace clairement la voie à suivre : il nous faut mettre l'énergie au service des Québécois, construire un développement durable qui soit respectueux des générations à venir, tout en tirant pleinement parti des changements que nous vivons. Le gouvernement s'inscrit dans les mutations en cours et effectue les virages nécessaires. Il s'assure en même temps que l'avenir que nous construisons correspondra aux valeurs que nous privilégions.

La nouvelle politique énergétique traduit, en termes d'action gouvernementale, les consensus qui ont été établis lors du débat public sur l'énergie et formulés par la Table de consultation. Elle propose, pour le Québec, un cadre d'action à la fois clair et ambitieux, destiné à réaliser dans les meilleures conditions les changements nécessaires. Elle appuie les efforts visant à créer la richesse, à accroître le nombre d'emplois, dans le contexte de plus en plus exigeant résultant de l'ouverture des marchés et de la concurrence internationale. Avec cette politique, le gouvernement dote le Québec des outils nécessaires afin d'être en mesure de relever les défis nés du contexte énergétique nord-américain.

Des réformes institutionnelles majeures sont annoncées par le gouvernement. La création d'une Régie de l'énergie, dotée de pouvoirs décisionnels, apportera transparence et équité dans le fonctionnement du secteur énergétique québécois, dans la définition des tarifs des entreprises réglementées. Sa mise en place garantira que les choix d'investissement sont effectués en connaissance de cause et que le public y participe pleinement. Les interventions de la Régie de l'énergie permettront en même temps de s'assurer que les possibilités de mieux utiliser l'énergie sont systématiquement exploitées, que la réalisation des économies d'énergie est effectivement considérée comme prioritaire. La formation d'une Agence de l'efficacité énergétique, bénéficiant d'un financement solide, confirmera l'importance accordée par le gouvernement à une meilleure utilisation de l'énergie et dégagera à cette fin les moyens nécessaires.

Ces réformes institutionnelles permettront également de préparer le Québec à l'ouverture des marchés et d'en tirer parti. La Régie de l'énergie proposera au gouvernement les moyens les mieux adaptés de libéraliser la production d'électricité. Le gouvernement préparera l'ouverture prochaine du réseau de transport d'Hydro-Québec au transit de l'électricité. La nouvelle politique énergétique fera en sorte que

les producteurs privés puissent participer plus largement à l'exploitation des différentes filières de production d'électricité, selon des modalités claires et équitables. Les conditions d'exportations seront également assouplies.

Dans le secteur de l'électricité, le choix des filières doit s'effectuer avec toute la transparence nécessaire. Un processus de caractérisation des filières est prévu à cette fin, tandis que la classification des rivières sera engagée selon une démarche où les régions et les nations autochtones auront un rôle essentiel à jouer. Hydro-Québec constitue l'atout principal sur lequel le Québec peut compter, dans le mouvement de déréglementation et de restructuration que connaît le secteur électrique nord-américain. La nouvelle politique énergétique confie certaines responsabilités à la société d'État, détermine de nouvelles règles du jeu, qui vont modifier l'organisation et les modes de fonctionnement de l'entreprise. La politique énergétique est l'occasion privilégiée, pour le gouvernement, de préciser ses attentes en la matière.

Dans le secteur des hydrocarbures, le gouvernement considère que le pétrole et le gaz naturel doivent occuper la place qui leur revient sur les marchés énergétiques du Québec. Pour cela, toutes les formes d'énergie seront placées dans des conditions équivalentes, sur les marchés où elles entrent en concurrence les unes avec les autres. Des efforts devront être consentis afin que la disponibilité du gaz naturel et du pétrole soit assurée au moindre coût possible. La politique énergétique définit par ailleurs des stratégies et des initiatives visant à ce que, sur le plan international, le Québec confirme et renforce son rôle de carrefour des échanges nord-américains en hydrocarbures. L'utilisation des hydrocarbures soulève des défis particuliers, sur le plan environnemental. Ces défis seront pleinement relevés et des approches seront proposées pour s'en assurer.

La politique énergétique comporte de multiples autres initiatives, concernant le développement de la filière éolienne, la recherche et développement ainsi que l'organisation de l'administration gouvernementale. La place des nations autochtones et le rôle des régions dans la réalisation et la gestion des projets seront confirmés, précisés et renforcés : le gouvernement attache beaucoup d'importance aux initiatives prises à cette fin. Des propositions sont formulées à l'intention des nations autochtones et pourraient ouvrir sur un autre type de relations, permettant des collaborations véritables dans le développement du secteur énergétique québécois. Les régions seront appelées à assumer des responsabilités accrues, à participer aux décisions, tandis que des possibilités nouvelles de développement leur seront offertes.

La politique énergétique proposée par le gouvernement répond ainsi à une nécessité. Dans un contexte en profonde mutation, le gouvernement du Québec devait réviser et redéfinir son action. Encore fallait-il que cette révision fasse l'objet d'une véritable consultation et qu'elle s'appuie sur des consensus explicites et effectifs. En déclenchant un débat public sur l'énergie, le gouvernement du Québec a fait en sorte que la nouvelle politique soit établie sur les bases les plus solides. La politique énergétique que nous déposons constitue en effet l'aboutissement d'un des plus vastes débats d'idées qu'ait connus le secteur énergétique québécois, débat auquel ont participé tous les courants de la société. Le rapport issu de ce débat, « *Pour un Québec efficace* », a été très chaleureusement accueilli. Il a ouvert les voies, indiqué les orientations privilégiées par la population, suggéré de nouvelles façons de faire et formulé un nombre impressionnant de recommandations. La politique énergétique adoptée par le gouvernement du Québec en est à la fois le prolongement et la suite logique.

La politique proposée à l'ensemble de notre collectivité correspond aux valeurs que nous privilégions. Elle constitue en même temps une réponse aux multiples défis auxquels nous sommes confrontés. Le gouvernement est convaincu qu'à l'aube du XXIe siècle, elle permettra au Québec de préparer l'avenir, en utilisant pleinement les possibilités qui lui sont offertes.

Le ministre d'État des Ressources naturelles,

Guy Chevrette

Guy Chevrette

Table des matières

Chapitre 1

Une politique pour préparer l'avenir 9

Une nouvelle politique énergétique pour le Québec 9
Mettre l'énergie au service des Québécois 11
Un contexte profondément modifié 12

Chapitre 2

La création d'une Régie de l'énergie 19

Pourquoi une Régie de l'énergie ? 19
La création d'une Régie de l'énergie : transparence, équité et ouverture à la déréglementation 21
Les champs d'intervention de la Régie 22
Les principaux mandats confiés à la Régie de l'énergie 24

Chapitre 3

Mieux utiliser l'énergie 29

L'efficacité énergétique, une priorité 29
Le chemin parcouru, ce qui reste à faire 30
L'approche privilégiée 32
La création d'une Agence de l'efficacité énergétique 34
Des associations à renforcer 37

Chapitre 4

La production d'électricité : le choix des filières 39

Le Québec, producteur majeur d'électricité 39
Une nouvelle approche dans le choix des filières 41
La classification des rivières 42
Les différentes filières de production d'électricité 43

Chapitre 5

L'ouverture des marchés de l'électricité 51

La restructuration du marché nord-américain de l'électricité : un défi pour le Québec 51
La production privée 53
La nécessité d'une réflexion globale 54
Les orientations privilégiées 56

Chapitre 6

Une stratégie industrielle pour l'électricité 61

Politique énergétique et stratégie industrielle 61
Réorienter l'industrie des équipements électriques 62
Les industries fortes consommatrices d'électricité 64

Chapitre 7

Un atout essentiel : Hydro-Québec 67

L'un des chefs de file du secteur électrique mondial 67
La propriété et la mission d'Hydro-Québec 68
Les objectifs à atteindre 69
La structure d'Hydro-Québec 71

Chapitre 8

Un nouveau partenariat avec les nations autochtones 73

Établir un véritable partenariat 73
Les nations autochtones et le développement énergétique du Québec 73
Participer à la classification des rivières 75
Appuyer l'esprit entrepreneurial autochtone 75
Un gouvernement à l'écoute 76
La conclusion d'ententes particulières 76
L'efficacité énergétique au sein des communautés autochtones 76

Chapitre 9

Des responsabilités accrues pour les régions 77

La présence des régions lors du débat public sur l'énergie 77
Participer aux décisions 77
Des possibilités nouvelles de développement 78
Des moyens financiers supplémentaires 80

Chapitre 10

Le rôle des hydrocarbures 83

Les hydrocarbures et la politique énergétique du Québec 83
Une place optimale pour les hydrocarbures 84
Le Québec, carrefour des échanges nord-américains en hydrocarbures 89
Relever le défi environnemental 91

Chapitre 11

Une fenêtre sur l'avenir : la recherche et développement 97

Un domaine stratégique 97
Les orientations générales 99
Les domaines de recherche prioritaires 100
Les programmes gouvernementaux 102

Chapitre 12

L'administration gouvernementale : de nouvelles façons de faire 105

Des institutions modernes, des mandats clairs 105
Agir pour les Québécois 107

Liste des graphiques

Graphique 1 La consommation totale d'énergie au Québec 1961-2011 13

Graphique 2 Le bilan énergétique du Québec 1994 et 2011 14

Graphique 3 Les prix de l'électricité livrée au secteur industriel Québec, certaines provinces canadiennes et États-Unis 1981-1994 17

Graphique 4 L'activité commerciale liée à l'efficacité énergétique au Québec 1994 30

Graphique 5 La consommation d'énergie par ménage Québec et certaines provinces canadiennes 1984-1994 31

Graphique 6 Les principaux bassins hydrographiques au Québec 44

Graphique 7 La localisation des principaux potentiels d'énergie éolienne au Québec 49

Graphique 8 Les revenus d'Hydro-Québec à l'exportation 1980-1995 58

Graphique 9 Schéma simplifié des industries québécoises du raffinage et de la pétrochimie 87

Graphique 10 Les dépenses effectuées dans le domaine de l'exploration des hydrocarbures au Québec 1985-1995 88

Graphique 11 Les réseaux de transport du gaz naturel dans le Nord-Est de l'Amérique du Nord Réseaux existants et en projets octobre 1996 90

Graphique 12 Les émissions de bioxyde de carbone par habitant Québec, Canada et principaux pays industrialisés 1991 92

Graphique 13 Les émissions de bioxyde de carbone au Québec 1974-2011 93

Graphique 14 L'affectation des investissements en recherche et développement en énergie au Québec 1994 98

CHAPITRE 1

Une politique pour préparer l'avenir

Une nouvelle politique énergétique pour le Québec

Le Québec a construit une partie importante de sa croissance et de son développement autour du secteur énergétique, en mettant d'abord en valeur et en exploitant les ressources hydroélectriques situées sur son territoire. Les résultats obtenus sont spectaculaires. L'économie québécoise s'est taillé une place significative, au niveau mondial, dans la production et l'utilisation de l'électricité. Une activité industrielle puissante s'est établie, à partir de l'énergie à laquelle nous avons accès. Grâce à des investissements majeurs, le Québec joue un rôle important dans le commerce nord-américain du gaz naturel. Sa façade maritime, ses liens pipeliniers et son industrie du raffinage lui permettent de tirer profit des marchés pétroliers internationaux. Sur le plan énergétique, le Québec dispose ainsi de nombreux atouts, particulièrement précieux dans le contexte de plus en plus exigeant résultant de l'ouverture des marchés et de la concurrence internationale.

Un virage nécessaire

Les conditions dans lesquelles ces atouts peuvent être exploités se sont cependant profondément modifiées, depuis le milieu des années quatre-vingt. On a en effet assisté, au cours de la dernière décennie, à une série d'évolutions et de changements, dont certains ont affecté directement le secteur énergétique québécois. Ces changements sont majeurs et ils sont loin d'être achevés.

Au Québec, le ralentissement apporté au rythme de construction des grands barrages hydroélectriques est la manifestation la plus évidente de ces transformations. La maturité du marché électrique intérieur, les questionnements sur l'environnement, les positions des nations autochtones concernées ont marqué les discussions entourant le projet Grande-Baleine – projet qui a été reporté durant l'automne 1994.

Plus globalement, les dépenses consenties par Hydro-Québec pour aménager de nouveaux sites hydrauliques diminuent très rapidement, nécessitant des adaptations souvent extrêmement difficiles pour les régions et les entreprises qui dépendent de ce secteur d'activités.

Autre mutation majeure, au Québec comme sur le plan international, les préoccupations liées à la protection de l'environnement ont pris une dimension nouvelle. Systématisées avec l'émergence du concept de développement durable, elles nécessitent maintenant des réponses à l'échelle planétaire, avec la prise de conscience de phénomènes majeurs, tels que le réchauffement de l'atmosphère dû aux émissions de gaz à effet de serre. Cette volonté de prendre en compte les « externalités » environnementales et sociales s'accompagne d'un autre phénomène, en apparence contradictoire. L'extension de la concurrence internationale et le rôle accru des marchés sont en train de bouleverser les conditions de production, de transport et de distribution de formes d'énergie jusque-là étroitement réglementées, telle l'électricité.

Les pressions environnementales, la contrainte de la compétitivité et du profit à court terme, les progrès technologiques se sont conjugués pour accélérer l'émergence de nouvelles façons de produire de l'énergie et en particulier de l'électricité. Les approches privilégiées sont plus décentralisées et font appel à des unités de production de plus petite dimension, capables de s'adapter rapidement aux demandes des consommateurs et nécessitant des investissements dont les risques financiers sont réduits. Une telle évolution conduit à se questionner sur la stratégie québécoise, fondée sur la réalisation de grands projets. Il faut aussi constater que les efforts de rationalisation et la concurrence sur les marchés énergétiques nord-américains ont eu des résultats. Ils ont réduit considérablement le coût de l'électricité chez nos concurrents, diminuant d'autant les avantages comparatifs dont notre économie avait jusque-là bénéficié.

Le débat public sur l'énergie et les recommandations de la Table de consultation

Le processus entamé par le gouvernement du Québec au début de l'année 1995, afin de définir une nouvelle politique énergétique, visait avant tout à prendre en considération ces changements et à en analyser les implications, afin de définir collectivement les meilleures réponses. En février 1995, donnant suite à un engagement du parti ministériel et répondant à une demande formulée par un nombre croissant d'intervenants, le ministre des Ressources naturelles engageait le débat public sur l'énergie.

Ce débat – la plus vaste consultation publique d'ordre général, jamais effectuée au Québec dans le secteur énergétique – a donné lieu à un brassage d'idées d'une remarquable richesse. Après une période d'information organisée avec le plus grand soin, la Table de consultation, mise en place par le gouvernement et présidée par M. Alban D'Amours, recevait et analysait près de trois cents mémoires, couvrant toutes les questions liées directement ou indirectement au secteur énergétique québécois.

Au début du mois d'avril 1996, le ministre d'Etat des Ressources naturelles, M. Guy Chevrette, rendait public le rapport issu de ces discussions et réflexions[1]. Le rapport de la Table de consultation, « *Pour un Québec efficace* », a reçu des différents milieux impliqués un accueil très chaleureux. Reflet du débat dont il est issu, le rapport rend compte fidèlement des multiples préoccupations et suggestions transmises aux membres de la Table, lors de leur tournée de consultation. Mais le rapport est allé plus loin, formulant près de deux cents recommandations, appuyées sur une vision globale du secteur énergétique québécois et de son évolution. Ces recommandations, résultat d'un très fort consensus, constituent la base à partir de laquelle le gouvernement a élaboré la politique énergétique qu'il propose aux Québécois.

Le rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie

Le rapport de la Table de consultation est construit sur une définition englobante du concept de développement durable, dans le cadre duquel sont effectués les arbitrages entre les préoccupations économiques, sociales et environnementales. Tel que défini, le concept prend également en considération la notion d'équité, sur le plan individuel comme sur le plan collectif. Dans son rapport, la Table de consultation propose ainsi un équilibre entre un « système d'allocation des ressources performant », réponse du Québec aux contraintes du marché, et l'intégration des externalités – notamment environnementales et sociales. La Table recommande que cet équilibre soit réalisé grâce à des réformes institutionnelles (mise en place d'une Régie de l'énergie, introduction de la planification intégrée des ressources, création d'un marché de droits d'émission échangeables), un appui vigoureux à l'efficacité énergétique, une adaptation prudente à la restructuration du marché nord-américain de l'électricité et l'utilisation de l'outil fiscal là où les externalités ne peuvent être autrement intégrées. Le rapport de la Table aborde spécifiquement le rôle des régions et la place des autochtones, en souhaitant dans ce dernier cas l'établissement d'un partenariat véritable.

Plusieurs des recommandations présentées excèdent le secteur énergétique *stricto sensu* et s'adressent aux domaines d'activité ayant un impact direct ou indirect sur l'énergie – transports, aménagement du territoire, éducation, par exemple. Prenant acte des changements en cours, la Table propose des initiatives conçues en tenant compte des spécificités québécoises. La Table de consultation met surtout l'accent sur l'enjeu et le défi considérés comme essentiels, qui se posent au Québec comme dans la plupart des sociétés évoluées. Cet enjeu, ce défi se résument en une interrogation : à partir de notre réalité, quelle politique énergétique doit-on adopter pour intégrer les préoccupations environnementales et sociales – afin notamment de protéger les besoins des générations futures –, tout en satisfaisant aux exigences liées au développement économique et à la croissance. La Table de consultation apporte des réponses à ce défi majeur.

La nouvelle politique énergétique : prendre acte des changements, préparer l'avenir

La nouvelle politique énergétique doit être considérée avant tout comme un outil que se donnent les Québécois, en vue à la fois de prendre acte des changements en cours et de préparer l'avenir. Malgré les modifications apportées à son mode traditionnel de développement, le Québec conserve des atouts d'importance, dans le domaine énergétique, qu'il ne tient qu'à lui d'exploiter et de maximiser. S'appuyant sur les consensus dégagés, la politique énergétique vise d'abord la prise en compte des externalités correspondant aux valeurs auxquelles nous sommes collectivement attachés : la mise en place au Québec d'une Régie de l'énergie, l'application de la planification intégrée des ressources, l'accent en faveur de l'efficacité énergétique sont la concrétisation de cet objectif fondamental.

Simultanément cependant, le Québec ne peut ignorer les exigences des nouveaux marchés énergétiques, ni laisser passer les possibilités et les occasions qu'ils nous offrent. Le gouvernement souhaite donc que la nouvelle politique énergétique aille le plus loin possible dans la prise en considération de ces nouvelles réalités. Beaucoup de choses peuvent être faites, en termes d'organisation des marchés de

[1] *Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, Gouvernement du Québec, 1996

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 collectif[2]. 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.

immenses et les possibilités de débouchés des entreprises québécoises considérables. Promouvoir de nouveaux moyens de développement économique, c'est également favoriser une meilleure répartition du développement et dans l'ensemble des régions du Québec. Ce qui devrait d'abord favoriser la création d'emplois.

• **Respecter ou rétablir les équilibres environnementaux**

Dans une perspective de développement durable, le respect de la qualité du milieu naturel, de la pérennité des ressources et de la capacité de la biosphère à répondre aux besoins de l'humanité occupe une place toute particulière. À cet égard, la politique énergétique a un rôle majeur à jouer. Elle doit conduire à une prise en compte systématique des externalités environnementales. Il est essentiel que toute décision intègre les implications anticipées sur le plan environnemental, qu'elles soient positives ou négatives.

La nouvelle politique énergétique doit également assurer, pour ce qui est du secteur énergétique, la réalisation des engagements pris par le Québec sur le plan international. Les ententes sur les changements climatiques ainsi que sur la protection de la biodiversité et des milieux naturels créent des obligations qui ont des répercussions directes sur le secteur énergétique québécois. L'objectif du gouvernement est à la fois de réduire le plus possible les effets de la consommation et de la production d'énergie, et de contribuer au rétablissement des équilibres naturels indissociables de la notion même de développement durable.

• **Garantir l'équité et la transparence**

La nouvelle politique énergétique visera à garantir équité et transparence dans le déroulement des activités liées à l'énergie. L'équité doit prévaloir dans les façons de traiter les diverses catégories de consommateurs et dans les relations établies avec les producteurs et distributeurs des différentes formes d'énergie. Mais c'est également sur la base de l'équité que doit être construite la participation la plus large possible des régions au développement de l'économie et de l'emploi. La construction d'un partenariat avec les nations autochtones, en saisissant les occasions offertes par le secteur énergétique, répond aussi, au moins en partie, à cette préoccupation d'équité.

La nouvelle politique énergétique ne doit pas seulement promouvoir l'équité au sein de la collectivité québécoise. Elle doit également améliorer la transparence, dans les prises de décision comme dans l'application des orientations retenues. Être transparent, cela signifie que l'on doit favoriser la participation des citoyens à l'analyse des enjeux, au choix des solutions, ce qui suppose à la fois un meilleur accès à l'information, la possibilité effective d'intervenir dans les discussions et la mise en place de forums et d'institutions adaptés à cette fin.

Le débat public sur l'énergie est l'exemple même d'une approche transparente dans la discussion des enjeux collectifs. Cette transparence était voulue par le gouvernement. Les résultats obtenus ont confirmé, s'il en était besoin, la justesse de l'approche retenue. Pour le gouvernement, ce point est clair : c'est avant tout par l'équité et la transparence que la nouvelle politique énergétique pourra effectivement faire en sorte que l'énergie soit au service des Québécois.

Un contexte profondément modifié

On l'a souligné, les objectifs de la nouvelle politique énergétique du Québec s'inscrivent dans un contexte profondément modifié, qui justifie le virage proposé à la collectivité. Les changements en cours sont loin d'être achevés. Les caractéristiques principales de ce contexte transformé doivent cependant être dégagées. Elles vont encadrer l'application des orientations énergétiques gouvernementales.

La maturité du marché énergétique québécois

Une première constatation s'impose : le marché énergétique québécois est arrivé à maturité, comme l'indiquent les différentes statistiques et prévisions dont nous disposons. Selon les plus récents travaux du ministère des Ressources naturelles, la consommation totale d'énergie croîtrait à un taux annuel moyen de 1,2 %, pour la période allant de 1994 à 2011. D'après cette prévision, la demande d'énergie augmenterait ainsi, au cours des deux prochaines décennies, à un rythme équivalent à celui observé depuis 1984. On doit signaler que cette prévision ne tient pas compte de tous les programmes et mesures d'efficacité énergétique qui pourraient être mis en place par les gouvernements et les fournisseurs d'énergie.

• **Une croissance de la demande relativement lente**

Il s'agit d'un taux de croissance relativement lent, si on le compare à la croissance observée de 1961 à la première crise du pétrole, et qui atteignait alors 5,8 % par an. Cette augmentation modérée s'explique avant tout par le ralentissement de la croissance démographique, ainsi que par une augmentation moins rapide de l'activité économique. Les deux phénomènes ne sont d'ailleurs pas indépendants, puisqu'une faible démographie entraîne une progression plus lente de la main-d'œuvre, limitant ainsi le potentiel de croissance économique.

À ces deux facteurs, il faut ajouter que plusieurs gains technologiques, provoqués par la flambée des prix des années soixante-dix, ont permis une utilisation plus efficace de l'énergie. Ces gains, de même d'ailleurs que la législation sur l'efficacité énergétique, sont devenus pratiquement

irréversibles, d'autant plus que les préoccupations environnementales ont remplacé le coût élevé des hydrocarbures et la sécurité des approvisionnements comme éléments incitant à une utilisation plus rationnelle de l'énergie. On comprend ainsi que la demande prévue reste modérée, même si l'on a exclu l'hypothèse d'une hausse importante des prix de l'énergie.

Les prévisions effectuées par le ministère des Ressources naturelles permettent de disposer d'une analyse relativement détaillée de l'évolution de la consommation d'énergie selon les différents usages. On estime ainsi que les besoins en énergie de l'industrie manufacturière croîtraient beaucoup plus rapidement que l'ensemble des besoins, alors qu'à l'inverse, la consommation d'énergie liée au chauffage des bâtiments connaîtrait une quasi-stagnation. Du côté des transports, les besoins énergétiques reliés au déplacement des marchandises augmenteraient plus vite que les besoins d'énergie correspondant au transport des personnes. Au total, sur l'ensemble de la période de prévision, la demande additionnelle d'énergie proviendrait pour près de 60 % de l'industrie manufacturière, et pour plus du quart du secteur des transports.

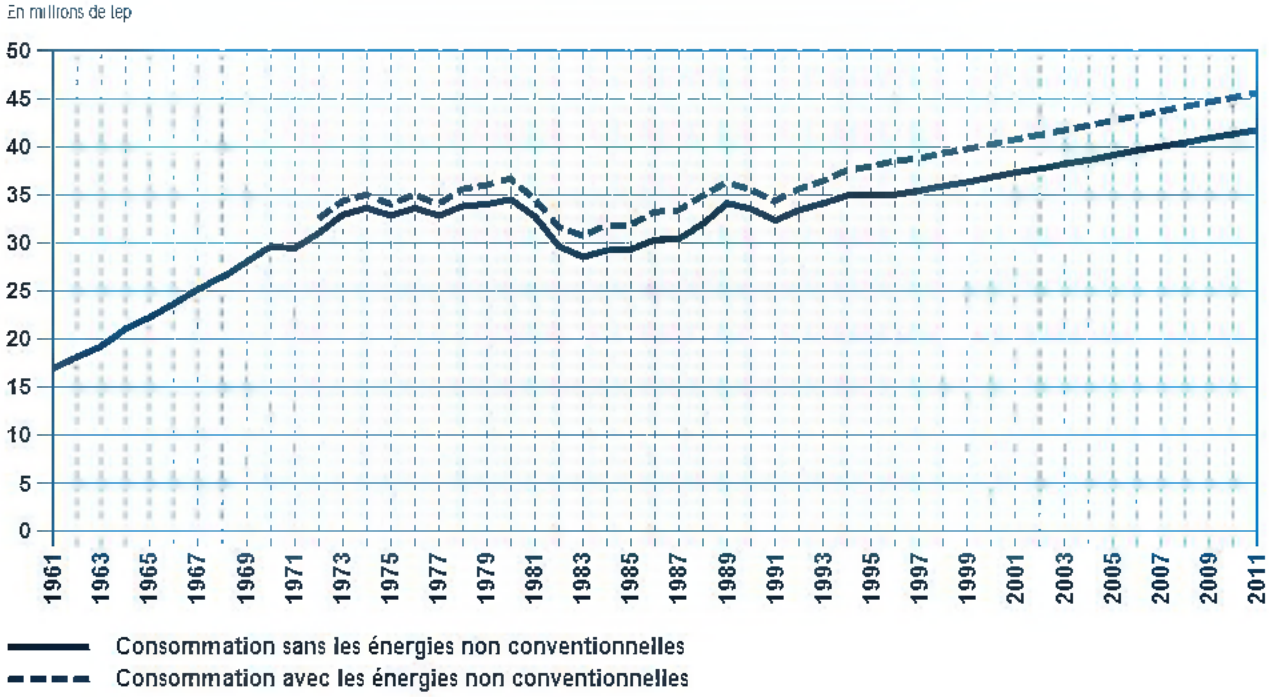
• Le bilan énergétique du Québec

Les travaux du ministère des Ressources naturelles laissent prévoir une croissance modérée de la demande globale d'énergie. Ils conduisent également à anticiper une relative stabilisation dans l'évolution de la répartition du bilan énergétique par formes d'énergie. En 1994, le pétrole et l'électricité occupaient des parts pratiquement équivalentes du marché énergétique québécois, avec respectivement 38 % et 37 % de la demande totale (y compris l'énergie utilisée sous forme non conventionnelle). Selon les prévisions du ministère, la part de l'électricité passerait d'ici 2011 à 39 % et celle du pétrole à 35 %. Le gaz naturel occuperait 16 % du bilan – comparativement à 13 % en 1994. Enfin, les énergies non conventionnelles (biomasse, essentiellement), satisferaient un peu plus de 8 % de la demande totale, au lieu de 10 % actuellement.

Cette stabilisation des parts respectives de chaque forme d'énergie sur le marché québécois prolongerait la tendance observée depuis le milieu des années quatre-vingt. Elle contrasterait avec les bouleversements réalisés au cours des années soixante-dix, où un peu plus de dix ans avaient suffi pour que l'on assiste à un doublement de la part de

GRAPHIQUE 1

La consommation totale d'énergie au Québec 1961 - 2011



Source : Direction des politiques, des études et de la recherche du ministère des Ressources naturelles du Québec

l'électricité et à un triplement de la part du gaz naturel dans le bilan énergétique.

- **Des marchés parvenus à maturité**

Les travaux du ministère des Ressources naturelles donnent des indications précises sur l'évolution prévisible des différents marchés énergétiques. Dans le secteur de l'électricité, la demande augmenterait à un taux annuel moyen de 1,5 %, soit deux fois moins que durant la période 1980-1995, et quatre fois moins qu'au cours des quinze années précédentes. Les deux tiers de la nouvelle demande proviendraient de l'industrie manufacturière, et un peu plus de 20 % des usages électriques traditionnels dans les secteurs résidentiel et tertiaire (appareils électroménagers et éclairage). On doit souligner que selon ces évaluations, le chauffage de l'espace ne compterait que pour 6 % de la nouvelle consommation d'électricité, la diffusion des systèmes de chauffage électrique dans les logements ayant atteint une certaine saturation.

Les prévisions du ministère des Ressources naturelles confirment ainsi le ralentissement observé dans la croissance de la demande interne d'électricité. Ce ralentissement constitue un phénomène normal : le Québec a réalisé, au cours d'une période relativement courte, le remplacement du pétrole par l'électricité sur la majeure partie du marché du chauffage résidentiel, ainsi que pour une fraction des usages de chauffe des autres secteurs de consommation. Dans le même temps, on assistait au développement rapide de plusieurs industries grandes consommatrices d'énergie utilisant l'électricité comme facteur de production. En particulier, sur le plan international, la part du Québec dans la production mondiale d'aluminium augmentait significativement, à la suite de l'implantation d'importantes unités de production.

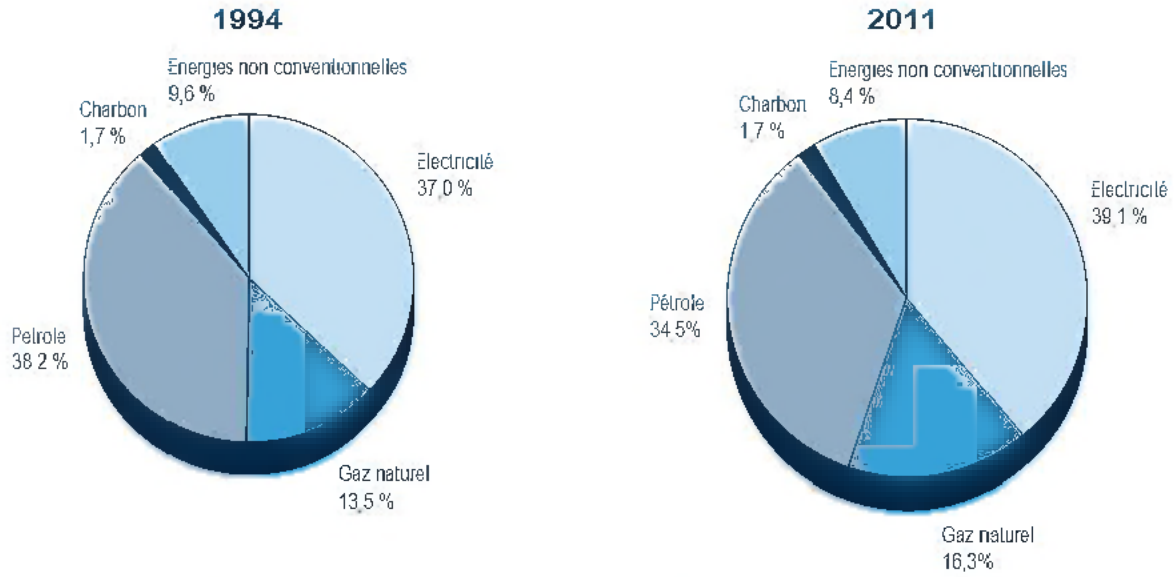
Ces modifications majeures de la demande ont fait du Québec l'une des sociétés au monde faisant le plus appel à l'électricité. Si on excepte le secteur des transports, l'électricité satisfait maintenant à la majeure partie des besoins en énergie des individus comme des entreprises, occupant, selon les secteurs de consommation, de 50 % à 65 % des marchés concernés. La diminution des taux de croissance prévue pour les années futures ne fait donc que refléter la maturité de marchés où l'électricité occupe une place prépondérante.

On doit cependant souligner que même si elle croît à un taux réduit, la demande d'électricité suscitera, à moyen terme, des besoins importants en énergie. Au total, sur l'ensemble de la période 1994-2011, les prévisions du ministère des Ressources naturelles conduisent ainsi à anticiper une demande de près de 50 TWh d'électricité, ce qui correspond à une puissance installée comprise entre 7 000 et 10 000 MW selon le facteur d'utilisation de la puissance électrique – qui serait en partie couverte par les surplus de puissance actuels.

Dans le secteur du gaz naturel, le ministère des Ressources naturelles prévoit une croissance relativement forte de la

GRAPHIQUE 2

Le bilan énergétique du Québec



Source : Direction des politiques, des études et de la recherche du ministère des Ressources naturelles du Québec

demande. Selon les travaux du ministère, la consommation de gaz augmenterait de 2,3 % par an sur la période étudiée. Cette croissance provenant pour près des deux tiers des marchés industriels. Cette évolution est le résultat de l'accroissement des besoins en énergie du secteur manufacturier, où est actuellement située la majeure partie des débouchés du gaz naturel. Elle repose aussi sur l'hypothèse selon laquelle les importations de mazout lourd provenant de l'extérieur du Québec ne s'accroîtront pas significativement. Le mazout lourd constitue la forme d'énergie concurrente au gaz naturel, pour plusieurs des utilisations en cause.

Pour ce qui est du secteur pétrolier, les travaux du ministère des Ressources naturelles concluent à une quasi-stabilisation de la demande actuelle, la consommation totale de produits pétroliers n'augmentant que d'environ 10 % sur l'ensemble de la période, – ce qui correspond à un taux de croissance annuel moyen de 0,6 %. Selon ces prévisions, l'augmentation des ventes de carburants pour les transports serait en bonne partie compensée par la baisse des ventes de produits utilisés pour le chauffage de l'espace dans les logements et les édifices du secteur tertiaire. Ces prévisions signifient donc que la part des carburants dans la vente de produits pétroliers au Québec continuerait de s'accroître, prolongeant un phénomène observé depuis le début des années quatre-vingt.

Des enjeux environnementaux majeurs

La dimension nouvelle prise par les enjeux environnementaux constitue un autre élément du contexte affectant le secteur énergétique québécois. Dans l'ensemble des pays industrialisés, depuis déjà de nombreuses années, les préoccupations environnementales sont partie intégrante des politiques énergétiques. Le Québec ne fait pas exception à cette réalité, qui résulte de l'importance des impacts de la production et de la consommation d'énergie sur l'environnement.

Cette prise de conscience des enjeux environnementaux s'est accrue, au cours des dernières années. Elle concerne d'abord les impacts locaux et régionaux des activités liées à l'énergie. Les préoccupations se sont d'abord portées sur les risques de déversement de pétrole et de produits pétroliers, sur la pollution au plomb liée à la consommation d'essence. Des problèmes à plus vaste échelle ont ensuite été identifiés, tel celui des précipitations acides, responsables de la détérioration des forêts et des milieux aquatiques. Plus récemment, les contestations dont font l'objet les grands travaux hydroélectriques se sont en partie fondées sur des préoccupations environnementales, ce qui a constitué pour le Québec un phénomène relativement nouveau.

Actuellement, dans les milieux habités, les populations sont de plus en plus sensibles aux impacts des aménagements énergétiques sur leur environnement immédiat, quelle que soit la technologie énergétique mise en cause. L'une des attentes de la collectivité québécoise est ainsi que la nouvelle politique énergétique intègre, de façon plus systématique que par le passé, les implications directes sur l'environnement des décisions prises par les producteurs comme par les consommateurs.

Un autre phénomène a marqué le début des années quatre-vingt-dix. La gestion des questions environnementales liées à l'énergie a changé de nature, avec l'émergence de problèmes d'ordre planétaire, ne pouvant se régler que par une collaboration et une coopération internationales de grande envergure. L'accumulation des gaz à effet de serre dans l'atmosphère et le réchauffement planétaire qui en découle menacent en effet toutes les régions du globe, à des degrés divers. La gravité des phénomènes en cause n'a été perçue que récemment. Le contexte environnemental des politiques énergétiques en a été profondément modifié, en raison à la fois de l'importance des enjeux en cause et de l'action coordonnée de tous les pays que nécessite la lutte contre le réchauffement climatique. Autre phénomène environnemental global, la menace que fait peser l'altération des écosystèmes sur la diversité des espèces interfère également sur les politiques énergétiques, l'exploitation des ressources en énergie constituant l'un des facteurs de modification de ces écosystèmes.

La lutte contre le changement climatique et les efforts à consentir en vue de maintenir la diversité biologique ont fait l'objet d'ententes internationales, auxquelles le Québec a explicitement souscrit. Le Québec s'est ainsi engagé à contribuer à l'effort mondial de réduction des gaz à effet de serre, de même qu'à protéger la biodiversité pour les écosystèmes situés sur son territoire. Il s'agit de priorités gouvernementales majeures, représentant un élément essentiel du contexte dans lequel est élaborée la nouvelle politique énergétique. Très concrètement, les engagements du Québec en matière d'émissions de gaz à effet de serre comportent des objectifs chiffrés. Comme l'ensemble des pays développés, le Québec s'est engagé, lors de la conférence de Rio de 1992, à stabiliser d'ici l'an 2000 les émissions de gaz à effet de serre à leur niveau de 1990. Cet engagement n'est actuellement pas rempli, et seule une action de tous les intervenants concernés permettra de le respecter.

La restructuration des marchés énergétiques

La prise de conscience accrue des enjeux environnementaux survient alors qu'un autre défi apparaît, celui de la restructuration des marchés énergétiques. Toutes les formes d'énergie y sont confrontées : après avoir profondément modifié les conditions de mise en marché du pétrole et du gaz naturel, le phénomène de la déréglementation est en train de bouleverser la structure du secteur électrique nord-américain. Les transformations sont rapides et majeures.

Elles concernent directement le Québec, en raison de la place qu'occupe l'électricité dans notre économie, ainsi que du rôle joué par Hydro-Québec et le secteur électrique québécois à l'échelle nord-américaine et internationale.

Les réformes mises en œuvre aux États-Unis, dans plusieurs pays européens, et maintenant dans les provinces canadiennes, visent toutes le même objectif : il s'agit d'abaisser les prix de l'électricité, de réduire le coût de l'énergie électrique pour l'économie en favorisant la compétition et la concurrence entre les producteurs. Selon les pays ou les régions, cette concurrence entre producteurs s'exerce selon des modèles différents. Dans certains cas, elle se manifeste par le biais d'un « pool d'achat » auquel adhèrent les distributeurs. On observe aussi des situations où la libéralisation des marchés de gros débouche sur la libéralisation des marchés de détail. Des transactions directes sont nouées avec les consommateurs, à l'image de ce qui a été mis en place dans le secteur du gaz naturel. Cette libéralisation des marchés s'accompagne, dans de nombreux cas, d'une désintégration verticale des sociétés de service public d'électricité.

• Des pressions pour le Québec

La restructuration du secteur de l'électricité, qui s'accélère chez nos partenaires commerciaux, crée déjà des pressions pour que le Québec, à son tour, libéralise ses pratiques. Les pressions s'exercent par l'intermédiaire du commerce extérieur : s'il veut maintenir ou même augmenter ses exportations, le Québec est appelé à offrir une certaine forme de réciprocité, afin que nos partenaires bénéficient, sur le marché québécois, de conditions équivalentes à celles dont nous souhaiterions nous prévaloir sur leurs propres marchés. Les décisions récentes de la FERC, l'organisme fédéral américain de réglementation de l'énergie, vont directement dans ce sens.

Au Canada, l'Accord sur le commerce intérieur ajoute une dimension supplémentaire à ce mouvement en faveur de la déréglementation des marchés de l'électricité. On peut en effet s'attendre à ce que l'octroi d'un service de transit d'électricité, entre les provinces canadiennes, entraîne une intégration plus poussée des réseaux d'électricité canadiens. Il pourrait même se traduire par une concurrence accrue sur plusieurs marchés provinciaux.

• Une situation particulière, qui se modifie

La restructuration du secteur de l'électricité, aux États-Unis, s'inscrit dans un contexte qui n'a pas forcément son équivalent au Québec. Sur les marchés électriques américains, les tarifs varient considérablement d'un État à l'autre, et même à l'intérieur d'un État, en raison du grand nombre d'entreprises de production et de distribution d'électricité. Dans le cas du Québec, le monopole d'Hydro-Québec a permis de tirer pleinement parti de nos ressources, et de faire profiter l'ensemble des Québécois de prix qui sont parmi les plus bas à l'échelle mondiale. De plus, la nature même du parc de production et du réseau de transport d'Hydro-Québec, centralisé et composé d'unités essentiellement de grandes dimensions, impose de fortes limites aux possibilités de restructuration du marché.

Sur plusieurs plans, cependant, la situation est en train de se modifier. La déréglementation du secteur américain de l'électricité, s'ajoutant à celle du gaz naturel, a déjà des effets sur les tarifs, tout au moins sur les prix de l'électricité vendue aux entreprises et aux grands consommateurs. À l'inverse, les tarifs de l'électricité québécoise n'ont cessé d'augmenter, au cours des 25 dernières années. Résultat de ce double phénomène, l'avantage comparatif dont bénéficiaient les entreprises québécoises quant à leur facture d'électricité s'est effrité.

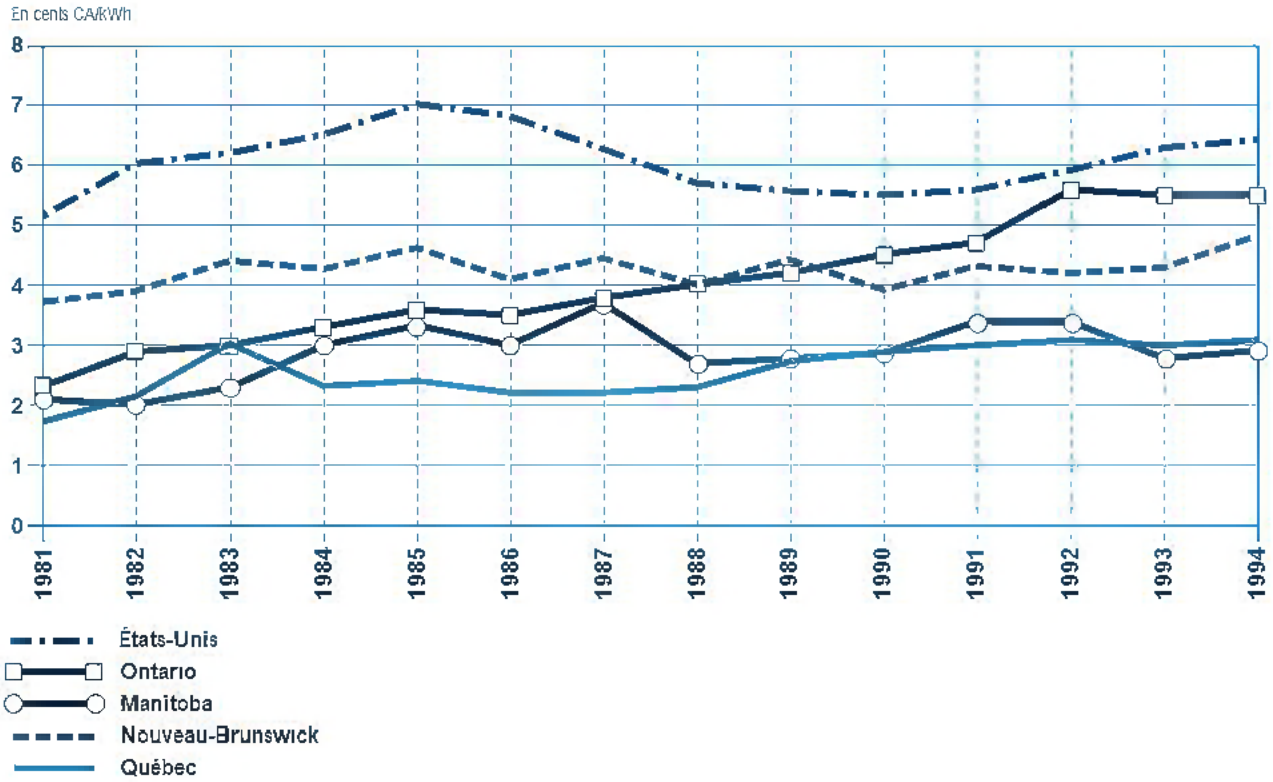
On estime que l'écart de prix entre les consommateurs industriels d'électricité du Québec et ceux des États-Unis a diminué de 15 points de pourcentage au cours des quinze dernières années. Pour la seule période 1987-1994, cet avantage a été réduit de 3 points avec la Nouvelle-Angleterre et de 10 points avec la Californie et l'État de New-York. Un phénomène analogue peut être observé avec les autres provinces canadiennes : depuis 1981, l'avantage dont bénéficiait le Québec pour ce qui est du prix moyen de l'électricité dans le secteur industriel a diminué de 14 points de pourcentage par rapport à la Colombie-Britannique, de 19 points par rapport au Nouveau-Brunswick et de 26 points par rapport au Manitoba, – le prix moyen de l'électricité dans ce secteur étant même maintenant moins élevé au Manitoba qu'au Québec.

Si on fait exception de ce dernier cas, et malgré les évolutions des dernières années, l'électricité produite au Québec reste concurrentielle par rapport à l'électricité à laquelle ont accès nos principaux concurrents. Cependant, l'avantage dont nous disposions a diminué. La remise en cause des structures traditionnelles du marché de l'électricité apparaît ainsi comme un moyen de restaurer cet atout, en même temps que de donner à notre industrie électrique un accès accru aux marchés canadiens et américains.

Un autre obstacle à la restructuration du secteur québécois de l'électricité est probablement en train de s'estomper : l'évolution technologique rend maintenant les petites unités de production d'électricité compétitives, par rapport aux grands barrages hydroélectriques. D'importants potentiels existent sur le territoire québécois à ce niveau. Pour produire des quantités additionnelles d'électricité, l'appel aux grands aménagements, à partir d'un réseau centralisé, n'est plus la seule solution. Le Québec dispose ainsi d'une nouvelle marge de manœuvre, dans la réforme des marchés de l'électricité, qu'il pourrait utiliser pour rétablir les anciens avantages comparatifs, essentiels à la bonne santé et au dynamisme de notre économie.

GRAPHIQUE 3

Les prix de l'électricité livrée au secteur industriel
Québec, certaines provinces canadiennes et États-Unis 1981-1994



Sources : Statistiques Canada et Energy Information Administration, États-Unis

De nouveaux partenaires

Comme on le constate, le contexte dans lequel est élaborée la nouvelle politique énergétique est exigeant. Autre élément des réalités qui vont expliquer les orientations futures, cette politique devra s'appuyer, plus systématiquement que par le passé, sur des collaborations et des partenariats devenus incontournables, ceux des régions et des nations autochtones.

• Les attentes des régions

La croissance des attentes en provenance des régions est l'une des caractéristiques du Québec moderne. Ces attentes prennent une force particulière, dans le secteur énergétique. En effet, désirant prendre en main leur propre développement économique, les régions-ressources considèrent l'énergie comme un levier essentiel à cette fin.

Lors du débat public sur l'énergie, les représentants de nombreuses régions sont venus exprimer leur vision du développement énergétique dans leur milieu. Les régions souhaitent en tirer profit davantage, et demandent de plus à participer au processus même de planification énergétique. Il s'agit, pour les régions, de mieux bénéficier des richesses présentes sur leur territoire, afin de disposer de moyens permettant de garder la main-d'œuvre et de mettre fin à l'exode des jeunes, grâce au financement d'actions structurantes. Un intérêt particulier a été marqué pour les investissements en efficacité énergétique, grâce auxquels on peut envisager l'émergence d'un savoir-faire local, aux retombées nombreuses. La nouvelle politique énergétique doit fournir une réponse à ces nombreuses attentes.

• Les nations autochtones

Les discussions concernant le secteur énergétique qui se sont développées au cours des dernières années ont par ailleurs confirmé le caractère incontournable des relations à établir avec les nations autochtones. Ce phénomène n'est pas récent : le développement de la Baie-James avait

conduit à la signature de la première entente négociée entre le Quebec et les nations autochtones du Nord quebécois Depuis le debut des annees quatre-vingt-dix, cependant le rôle joué par les représentants des nations autochtones dans plusieurs dossiers énergétiques a pris une importance considérable

C'est afin d'en prendre acte que le gouvernement du Québec invitait deux représentants des nations autochtones a sieger à la Table de consultation du débat public sur l'énergie La nouvelle politique energetique confirmera cette realité, en intégrant formellement les préoccupations des nations autochtones dans les orientations et engagements gouvernementaux

CHAPITRE 2

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'énergie[3]. 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 là 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 autorité. 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 fin[4].

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.

energétique. 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

l'électricité et le gaz naturel. Comme les autres organismes de réglementation nord-américains, la Régie de l'énergie sera dotée de responsabilités au regard des divers domaines d'intervention pouvant avoir un impact sur la tarification, soit la production, le transport, la distribution et la fourniture d'électricité, ainsi que le transport, la distribution, la fourniture et l'emmagasinage du gaz naturel.

Dans les secteurs de l'électricité et du gaz naturel, les distributeurs soumis à la Régie seront Hydro-Québec et les distributeurs gaziers québécois, Gaz Métropolitain et Gazifère. Le gouvernement a décidé de ne pas assujettir à la Régie les réseaux municipaux d'électricité, du moins pour ce qui est de la tarification : la « clause remorque », comprise dans la *Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité*, continuera de garantir aux usagers de ces réseaux que leur facture d'électricité ne dépassera pas celle appliquée par Hydro-Québec. Les consommateurs de ces réseaux pourront par ailleurs s'adresser à la Régie en cas de plaintes contre le distributeur.

La tarification, les plans de ressources

Pour ce qui est de la tarification du gaz naturel et de l'électricité, la Régie de l'énergie exercera une responsabilité décisionnelle, qui s'appliquera aussi bien au niveau et à la structure des tarifs qu'aux programmes commerciaux et s'étendra aussi aux contrats spéciaux. Le gouvernement pourra exercer un pouvoir de retrait concernant les contrats spéciaux dans le but de fixer des tarifs pour le développement du Québec. Le gouvernement tiendra compte, à cet égard, des retombées économiques et de la création d'emplois, dans le cadre d'une grille d'analyse qu'il rendra publique afin que le processus s'exerce dans la plus grande transparence. D'ici à ce que la Régie de l'énergie soit opérationnelle, le gouvernement ajustera les tarifs selon un taux correspondant à la variation de l'indice des prix à la consommation. Durant cette période transitoire, il ne sera donc plus nécessaire de procéder à un examen des tarifs en commission parlementaire.

La compétence de la Régie s'étendra également aux tarifs et conditions auxquels le gaz naturel et l'électricité sont transportés. En ce qui concerne l'électricité, il s'agit d'une innovation majeure : le gouvernement ouvre ainsi la possibilité que des activités de transit se développent sur le réseau d'Hydro-Québec, et donne à la Régie le pouvoir d'en contrôler les tarifs. Cette question du transit est majeure : elle sera abordée de façon plus détaillée avec les initiatives prises par le gouvernement pour ouvrir le marché québécois de l'électricité et doter le Québec de tous les outils nécessaires à la pénétration du marché nord-américain.

Hydro-Québec et les distributeurs gaziers soumettront à la Régie de l'énergie leurs plans de ressources, pour approbation. Le plan de ressources est l'instrument de planification pluriannuelle par lequel le distributeur détermine les moyens utilisés pour répondre à la demande anticipée. Son application a un impact direct sur les tarifs et c'est pour cette raison que les régies examinent les plans de ressources des distributeurs. Les plans de ressources soumis à la Régie seront établis selon une approche correspondant à la planification intégrée des ressources.

L'autorisation des projets

Pour mettre en œuvre leurs plans de ressources, Hydro-Québec et les distributeurs gaziers devront obtenir de la Régie de l'énergie l'autorisation de consentir les investissements nécessaires. Cette exigence est logique, puisqu'une fois autorisés, les investissements du distributeur pourront être intégrés dans la base tarifaire et donner lieu à un rendement. Pour les petits projets, la Régie utilisera cette compétence afin de préciser les conditions de réalisation des investissements envisagés, qui n'auront été présentés que globalement dans le plan de ressources. La Régie procédera ici à ce que l'on appelle la vérification de la justification énergétique du projet.

Pour le gouvernement, un point doit être clair : ce processus d'autorisation des investissements par la Régie, qui existe déjà dans le secteur du gaz naturel, ne doit en rien remettre en cause la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Les deux processus se dérouleront séparément. Le mécanisme d'autorisation de la Régie sera déclenché par la demande du distributeur et pourrait se dérouler avant ou après le processus de contrôle environnemental.

Les droits de distribution, les exportations

En matière d'attribution de droits exclusifs de distribution du gaz naturel, la Régie de l'énergie donnera un avis consultatif au gouvernement, qui conservera ses prérogatives de décideur final. L'octroi de franchises doit rester sous la responsabilité ultime du gouvernement, en raison des enjeux en cause. Il s'agit d'ailleurs du principe actuellement retenu dans le secteur gazier. La Régie de l'énergie n'aura pas de pouvoir équivalent dans le secteur de l'électricité, puisque le gouvernement exclut toute possibilité de modification des conditions actuelles d'attribution des réseaux de distribution.

Les contrats d'exportations d'Hydro-Québec devront également être soumis à la Régie de l'énergie. Cette compétence vise toujours le même objectif : il s'agit de permettre à la Régie de vérifier l'impact éventuel des exportations sur les tarifs des consommateurs québécois et de s'assurer que les exportations ne lèsent pas les intérêts des consommateurs. La Régie aura la possibilité d'apporter des assouplissements dans l'exercice de cette compétence, afin d'adapter son

intervention à l'évolution du marché des exportations. Dans ce domaine, les modifications sont rapides, et le gouvernement compte bien que la Régie utilise les pouvoirs d'initiative mis ainsi à sa disposition. Pour ce qui est des exportations d'électricité, les pouvoirs confiés à la Régie ne mettront pas fin à l'autorité exercée directement par le gouvernement. Cette question sera analysée plus spécifiquement dans le chapitre consacré aux marchés de l'électricité.

Les plaintes des consommateurs

Le traitement des plaintes des consommateurs représente un domaine sensible de la distribution des énergies réglementées. Le gouvernement considère comme essentiel que les consommateurs bénéficient d'un traitement équitable, et les mécanismes qui seront mis en place devraient l'assurer. Hydro-Québec, les autres distributeurs d'électricité – y compris donc les réseaux municipaux – et les distributeurs gaziers soumettront ainsi à la Régie de l'énergie, pour son approbation, une procédure interne précisant le traitement des plaintes sur les tarifs et les conditions qui y sont liées. Le distributeur concerné devra procéder à un premier traitement obligatoire de la plainte. La Régie pourra être saisie par le plaignant, si ce dernier est insatisfait de la décision rendue par le distributeur. La Régie se prononcera par ordonnance, à laquelle le distributeur devra se conformer, aucun appel n'étant possible.

Ces règles existent déjà dans le secteur du gaz naturel. Dans le secteur de l'électricité, elles signifient un renforcement de la protection du consommateur, puisque l'actuel commissaire aux plaintes d'Hydro-Québec[5] ne dispose que d'un pouvoir de recommandation, d'ailleurs limité au secteur résidentiel. En mettant en place la Régie de l'énergie, le gouvernement transfère ainsi au nouvel organisme des responsabilités renforcées, en fait bénéficier la clientèle commerciale, institutionnelle et industrielle, et procède en même temps à une uniformisation du traitement des plaintes dans l'ensemble des secteurs de l'électricité et du gaz naturel.

Les produits pétroliers et les réseaux de vapeur

On l'a souligné précédemment : en créant la Régie de l'énergie, le gouvernement ne limite pas les responsabilités du nouvel organisme aux secteurs du gaz naturel et de l'électricité. La Régie de l'énergie aura à exercer les responsabilités de surveillance des prix de l'essence, actuellement assumées par le ministère des Ressources naturelles. Ces responsabilités seront étendues à l'ensemble des produits pétroliers, ainsi qu'aux réseaux de vapeur. Les avis de la Régie seront consultatifs, le gouvernement conservant le pouvoir d'y donner suite ou non, pour ce qui est du niveau maximum des prix pratiqués. 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. Comme on l'a déjà souligné, cette mesure a pour but d'éviter la répétition de mouvements de prix extrêmes comme on en a connu au printemps dernier.

Le gouvernement a également prévu que la Régie de l'énergie puisse, sur demande, renseigner un consommateur sur les prix exigés par un distributeur de vapeur ou de produits pétroliers, ainsi que sensibiliser ces distributeurs aux besoins et aux demandes des consommateurs.

Les pouvoirs généraux d'enquête et d'analyse

Indépendamment du rôle assumé en matière de réglementation de l'énergie, la Régie disposera d'un pouvoir général d'enquête et d'analyse. Ce pouvoir sera mis en œuvre à l'initiative du ministre d'État des Ressources naturelles ou à celle de la Régie, pour les sujets de sa compétence.

Dans le cadre de ce pouvoir, des analyses de tous ordres pourraient être confiées à la Régie. On a précisé précédemment l'intention du gouvernement d'utiliser ce pouvoir pour demander à la Régie d'analyser les enjeux de la déréglementation du secteur de l'électricité. D'autres utilisations de la compétence assumée ainsi par la Régie sont prévues dans le cadre de la nouvelle politique énergétique, par exemple à l'occasion du choix des filières de production d'électricité. Le gouvernement pourrait également faire appel au pouvoir général d'enquête et d'analyse de la Régie afin d'aborder des sujets intéressant l'ensemble du secteur énergétique tels que la prévision de la demande.

Les principaux mandats confiés à la Régie de l'énergie

À la lecture des compétences attribuées à la Régie de l'énergie, on mesure l'importance du rôle qu'assumera le nouvel organisme, au cours des prochaines années. La politique énergétique définie par le gouvernement du Québec met en place cette réforme majeure, en précise les modalités de réalisation. Le gouvernement souhaite également que la politique énergétique soit une première occasion de préciser les conditions dans lesquelles la Régie devra exercer les mandats qui lui seront confiés.

Les prix de l'énergie

La Régie de l'énergie interviendra directement dans toutes les questions concernant les prix de l'énergie. En matière de prix, l'orientation retenue par le gouvernement est claire : le prix de l'énergie acquitté par les Québécois doit être maintenu à un niveau minimum. Il s'agit d'un des engagements formulés dans la politique énergétique, et les décisions prises par la Régie ou les conclusions qu'elle formulera devraient permettre d'y donner suite.

5. Sa dénomination officielle est « Commissaire aux plaintes des clients des distributeurs d'électricité ».

• **La tarification du gaz naturel et de l'électricité**

Pour le gaz naturel et l'électricité, la Régie de l'énergie disposera d'un pouvoir considérable, puisqu'elle fixera de façon décisionnelle et sans appel les tarifs et les conditions de fourniture. La création de la Régie permettra d'établir des règles identiques pour la définition de ces tarifs. Le gouvernement est convaincu qu'en permettant au marché de jouer véritablement son rôle, à partir de règles équitables, les bonnes décisions seront prises par les consommateurs quant au choix de chaque forme d'énergie, pour une utilisation donnée. La *Loi sur la Régie de l'énergie*, reprenant les dispositions appliquées par la Régie du gaz naturel, donnera de nombreuses indications sur les modalités de définition des tarifs de l'électricité et du gaz naturel, sur les éléments qui devront être pris en considération. Ces modalités et ces éléments découlent d'un certain nombre de principes, explicitement ou implicitement formulés. Pour le gouvernement, les tarifs autorisés pour la vente de gaz naturel et d'électricité doivent tout à la fois refléter les coûts, respecter la capacité de payer de la clientèle, avoir des effets équitables et être simples dans leur définition.

Ces principes ont plusieurs implications : il faut que les tarifs du gaz naturel et de l'électricité se rapprochent le plus possible du coût de desservir chaque catégorie de consommateur. Bien que le niveau des tarifs soit basé sur les coûts moyens, les tarifs devraient ainsi évoluer vers une meilleure intégration des coûts marginaux, les tarifs de base traduisant plus directement la valeur de l'énergie consommée.

Les tarifs devront être justifiés et raisonnables. Il est également nécessaire qu'ils assurent l'intégrité et la pérennité de l'entreprise distributrice, ainsi que la qualité de son service. La Régie ne devrait pas hésiter à intégrer, dans ses pratiques de régulation, des mécanismes incitant les fournisseurs d'énergie à améliorer leur performance. Par ailleurs, dans son analyse du coût de l'énergie, la Régie aura à tenir compte des effets économiques, sociaux et environnementaux, en cohérence avec la politique du gouvernement.

• **Le prix des produits pétroliers**

Pour ce qui est des prix des produits pétroliers, la mise en place de la Régie devrait permettre au marché de fonctionner de façon plus efficace, tout en protégeant le consommateur. Le gouvernement considère que le maintien d'une concurrence véritable suppose l'existence, au Québec, d'un réseau de distributeurs indépendants puissant et dynamique. Au cours de l'année 1996, une vive compétition sur le plan du prix de l'essence a déstabilisé les compagnies indépendantes, plus sensibles à ce type de conjoncture en raison de leur structure financière particulière. Les consommateurs québécois ne sortiraient pas gagnants, à moyen et long terme, d'une nouvelle crise de cette nature.

Avec la création de la Régie de l'énergie, plusieurs niveaux d'intervention seront accessibles, adaptés aux différentes situations envisageables.

- En tout temps, la Régie de l'énergie disposera d'un pouvoir de surveillance, d'inspection et d'enquête concernant les prix des produits pétroliers. Ce pouvoir de surveillance n'existait jusqu'ici que pour les prix de l'essence, et était exercé par le ministère des Ressources naturelles.
- À sa propre initiative ou à la demande du ministre, la Régie pourra donner des avis au gouvernement concernant les prix des produits pétroliers. Ces avis seront le plus souvent formulés après la tenue d'audiences publiques. Le gouvernement est persuadé que la tenue d'audiences publiques constituera un moyen efficace pour mettre fin aux dysfonctionnements éventuels, en conduisant les différents intervenants à défendre leur point de vue et leur stratégie de façon transparente et publique. À l'issue de ces audiences, la Régie aura à formuler au gouvernement les recommandations qu'elle juge appropriées.
- Dans le cadre de la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers*, le gouvernement aura alors la possibilité de fixer un prix plafond, pour tous les produits pétroliers. Cette disposition n'est pas nouvelle, et existait déjà dans la Loi. Pour le gouvernement, l'éventuelle fixation autoritaire de prix plafond devrait être considérée comme un dernier recours. Le risque est grand, en effet, qu'elle se retourne contre le consommateur.
- Par ailleurs, et afin d'éviter des pratiques abusives dans la vente des prix de l'essence et du carburant diesel, le gouvernement vient de proposer une modification majeure à la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers*. Une présomption d'exercice des droits de manière excessive et déraisonnable a été définie à l'encontre des détaillants vendant l'essence ou le carburant diesel en dessous d'un certain prix. La Régie interviendra dans l'analyse de ce prix en définissant annuellement le montant qui sera retenu au titre des coûts d'exploitation. Cette disposition, qui a pour but d'éviter des mouvements aberrants de prix, constitue une approche pondérée, adaptée au contexte québécois. Il ne s'agit pas pour le gouvernement de réglementer les prix de l'essence et du carburant diesel, ni de mettre fin à la concurrence. Le gouvernement s'attend par exemple à ce que la Régie de l'énergie, lorsqu'elle fixera le montant défini au titre des coûts d'exploitation, retienne une évaluation minimum, tenant compte de la logique d'un marché concurrentiel et intégrant les gains de productivité, de même que les économies d'échelle.

L'interfinancement, le taux de rendement d'Hydro-Québec

La Régie devra prioritairement aborder, dans le secteur de l'électricité, les difficiles questions de l'interfinancement et du taux de rendement d'Hydro-Québec.

• **L'objectif en matière d'interfinancement**

Le plus souvent, on tente d'éviter l'interfinancement dans la définition des tarifs. Avec une telle structure tarifaire, en effet, des catégories de consommateurs ne paient pas le véritable coût, ce qui compromet l'allocation efficace des ressources et le fonctionnement des marchés. Certaines formes d'interfinancement constituent cependant un moyen explicite d'atteindre des objectifs assumés par tous : il en est ainsi de l'interfinancement résultant d'une tarification unique de l'électricité sur l'ensemble du Québec. Les Québécois y sont très attachés et le gouvernement n'a pas l'intention de la remettre en cause, tout en s'assurant que l'uniformité des tarifs ne conduit pas à une mauvaise utilisation de l'électricité.

À cette exception, les tarifs d'Hydro-Québec devraient évoluer, à moyen terme, vers la disparition, ou tout au moins la réduction de l'interfinancement. Un effort dans le même sens est effectué dans le secteur gazier, encadré par l'actuelle Régie du gaz naturel. Encore faut-il qu'un tel rajustement soit réalisé avec équité et qu'il respecte un autre principe auquel le gouvernement est très attaché, celui visant le respect de la capacité de payer des consommateurs. Pour cette raison, le gouvernement souhaite que la question soit traitée de façon rigoureuse, et avec transparence.

La Régie de l'énergie, dès qu'elle sera en activité, sera mandatée afin de convoquer des audiences génériques en vue d'analyser les méthodes d'allocation des coûts dans l'élaboration des tarifs d'Hydro-Québec. Ces audiences génériques viseront à faire le tour de la question et à dégager des solutions possibles. Sur ce point, des voies intéressantes de réflexion existent, lorsque l'on note par exemple que les tarifs imposés aux consommateurs devraient refléter les risques commerciaux que le distributeur encourt effectivement sur chacun des marchés concernés.

• **La disparité dans les taux de rendement**

Au terme de ces audiences génériques, la Régie de l'énergie transmettra au gouvernement des recommandations, proposant le traitement à apporter à l'interfinancement lors de la fixation des tarifs d'Hydro-Québec. Ces recommandations devraient également aborder la question du taux de rendement d'Hydro-Québec.

En 1995, les ventes aux clients assujettis au règlement tarifaire, qui représentent 85 % des recettes de la société d'État, assuraient un rendement d'environ 6,5 %. Le rendement moyen des prêteurs d'Hydro-Québec est de 9,5 %, tandis que celui accordé par la Régie du gaz naturel sur les activités réglementées de Gaz Métropolitain atteignait 12 % pour la même période. Là aussi, les conclusions doivent être nuancées, en raison du statut d'Hydro-Québec, qui fait de l'entreprise la propriété collective des Québécois. Il existe cependant une réelle disparité dans le traitement des actionnaires des deux entreprises de distribution d'énergie, qui rejaillit sur les conditions de la concurrence, tandis que le patrimoine que représente Hydro-Québec pour la collectivité n'est pas normalement rémunéré.

À partir des recommandations qui lui seront transmises par la Régie de l'énergie, concernant à la fois les méthodes d'allocation des coûts et le taux de rendement, le gouvernement définira des orientations applicables à la définition future des tarifs d'électricité. La *Loi de la Régie de l'énergie* donne en effet la possibilité au gouvernement d'émettre une directive visant à encadrer l'application des recommandations formulées par la Régie. Lorsque le temps sera venu, le gouvernement pourra ainsi délimiter les impacts éventuels des recommandations de la Régie sur les consommateurs, et éviter d'éventuels « chocs tarifaires ». Le gouvernement souhaite dès maintenant marquer l'importance qu'il attache aux effets tarifaires des décisions de la Régie, et souligner la nécessité de respecter la capacité de payer des consommateurs.

La planification intégrée des ressources

On l'a précisé précédemment, Hydro-Québec et les distributeurs gaziers soumettront à la Régie de l'énergie leur plan de ressources, pour approbation. Le plan de ressources présenté à la Régie proposera des stratégies visant à réaliser l'équilibre entre l'offre et la demande par des moyens agissant tant sur l'offre que sur la demande, en tenant compte des impacts économiques, sociaux et environnementaux ainsi que des risques découlant des choix énergétiques.

Ces mesures ont une grande importance. Elles vont fonder, en fait, l'application au Québec de la planification intégrée des ressources, qui sera utilisée pour analyser les modalités de développement des entreprises réglementées – les enjeux effectifs concernant en fait essentiellement Hydro-Québec.

Jusqu'ici, les distributeurs gaziers n'étaient pas obligés de faire approuver leur plan de ressources par la Régie du gaz naturel. Cette nouvelle obligation les mettra sur un pied d'égalité avec Hydro-Québec. Dans le cas d'Hydro-Québec, le plan de ressources correspond pour l'essentiel à la partie du plan de développement qui doit être mise en œuvre pour satisfaire la demande. Les règles se rapportant depuis 1991 au plan de développement d'Hydro-Québec, notamment en terme de périodicité, devraient normalement être appliquées au plan de ressources présenté devant la Régie. Ces règles seront définies par la Régie.

Pour examiner les plans de ressources qui lui seront soumis, la Régie utilisera une approche qui correspond à la méthode de la planification intégrée des ressources. Le gouvernement donne ainsi suite à un autre des consensus issus du débat public sur l'énergie[6]. L'application de la planification intégrée des ressources a fait l'objet d'une réflexion approfondie, au Québec, au cours des dernières années. Les différents

[6] *Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, op. cit., page 68.

intervenants du secteur énergétique s'entendent pour considérer qu'il s'agit d'une approche très intéressante, à la fois logique et neutre, permettant de prendre en compte, de façon systématique, l'ensemble des externalités accompagnant les décisions énergétiques. La difficulté est de concilier cette méthode avec les exigences nées de la déréglementation et de l'ouverture des marchés.

Cette nécessaire conciliation sera abordée dans le chapitre consacré à la restructuration du secteur de l'électricité. Le gouvernement considère qu'il est possible d'appliquer la planification intégrée des ressources au Québec, tout en tenant compte des transformations en cours chez nos partenaires et de la déréglementation que nous souhaiterions nous-mêmes mettre en œuvre à terme. La planification intégrée des ressources constitue une approche suffisamment souple et flexible pour prendre en considération ces réalités.

Selon le processus actuellement prévu, le gouvernement utilisera le pouvoir général d'enquête et d'analyse confié à la Régie de l'énergie pour demander à cette dernière d'engager des audiences sur les méthodes de caractérisation des filières de production d'électricité. Le processus de caractérisation des filières constitue l'exercice préalable à l'application de la méthode de la planification intégrée des ressources. Une fois ces méthodes validées par le gouvernement, le mandat de la Régie sera de s'assurer qu'Hydro-Québec les utilise dans l'élaboration de son plan de ressources. Comme on le verra plus loin, le gouvernement souhaite déjà formuler un certain nombre de réflexions, quant aux caractéristiques de chacune des filières de production d'électricité auxquelles le Québec peut avoir recours.

La démarche retenue pour appliquer la planification intégrée des ressources pourrait rapidement évoluer, selon les initiatives prises en matière de déréglementation de l'électricité. On l'a souligné précédemment, la Régie de l'énergie devra donner son avis au gouvernement sur les façons de déréglementer ou soustraire de sa compétence en tout ou en partie la production d'électricité. Dans la réflexion qu'elle entamera à cette fin, la Régie devra s'assurer que la déréglementation ainsi définie ne remet pas en cause l'application au Québec de la planification intégrée des ressources. Plusieurs régies nord-américaines ont déjà défini des approches permettant de concilier une déréglementation totale ou partielle de la production d'électricité avec le maintien des principes de la planification intégrée des ressources. Ces approches pourraient inspirer les propositions élaborées par la Régie de l'énergie.

La planification intégrée des ressources

Dans son rapport[7], la Table de consultation du débat public sur l'énergie rappelle que les méthodes qui se réclament de la planification intégrée des ressources réunissent quatre caractéristiques :

- pour réaliser l'équilibre entre l'offre et la demande d'énergie, toutes les options envisageables sont analysées, du côté de l'offre comme de la demande – y compris donc les possibilités d'économies d'énergie.
- L'analyse de ces options se fait en intégrant l'ensemble des conséquences qui y sont liées. On parle d'intégration des externalités économiques, environnementales et sociales.
- Le processus comporte un appel systématique à la participation du public.
- L'analyse intègre les risques découlant de chacun des choix énergétiques envisagés.

Née aux États-Unis au début des années quatre-vingt, la méthode a d'abord été appliquée au secteur de l'électricité, puis étendue par la suite au gaz naturel. Au Québec, une réflexion publique, effectuée en 1994 à l'initiative du gouvernement du Québec, avait sensibilisé les intervenants du secteur énergétique à l'intérêt de cette méthode, par rapport aux interrogations déjà soulevées concernant l'évolution du secteur. Cet intérêt a été largement confirmé lors du débat public sur l'énergie, et a débouché sur des recommandations précises dans le rapport formulé par la Table de consultation.

Les économies d'énergie

On vient de le rappeler, l'une des caractéristiques de la planification intégrée des ressources est de placer sur le même plan, lors de l'examen des plans de développement des entreprises réglementées, les options concernant l'offre et celles concernant la demande. Cela signifie que, pour Hydro-Québec et les distributeurs gaziers, la Régie de l'énergie devra s'assurer que les économies d'énergie rentables pour ces entreprises sont incluses dans le plan de ressources, – y compris éventuellement en recourant à des initiatives privées – et que les distributeurs investissent en conséquence. Il s'agit des mesures qui satisfont le « test de neutralité tarifaire ». Le fournisseur a intérêt à investir dans ces mesures, et pour le consommateur, le tarif reste inférieur ou égal à ce qu'il aurait été sans économies d'énergie.

La Régie de l'énergie pourra aller plus loin. Le gouvernement lui accordera explicitement le pouvoir d'autoriser le distributeur à percevoir auprès de certaines catégories de consommateurs une tarification permettant de financer les économies d'énergie non rentables pour l'entreprise, mais rentables pour ces consommateurs. Cette mesure devrait

[7] *Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, op. cit., page 69

constituer un instrument important à la disposition de la Régie, afin d'encourager l'amélioration de l'efficacité énergétique[8]. Elle respecte en même temps le principe du « bénéficiaire-payeur », puisque les investissements correspondant à la réalisation de ce type d'économies d'énergie seront à la charge des consommateurs qui en profiteront, des méthodes de tarification appropriées permettant au distributeur d'en assurer le financement.

Avec des dispositions de cette nature, le gouvernement confirme le rôle qu'il entend voir jouer par la Régie de l'énergie. Assurant la modernisation de l'encadrement réglementaire du secteur énergétique québécois, la Régie de l'énergie constituera également un outil privilégié, dans la réalisation des objectifs de la nouvelle politique énergétique.

8. Cette mesure reprend l'une des recommandations issues du débat public sur l'énergie. Voir *Pour un Québec efficace - Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, *op. cit.*, pages 47 et 53.

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.

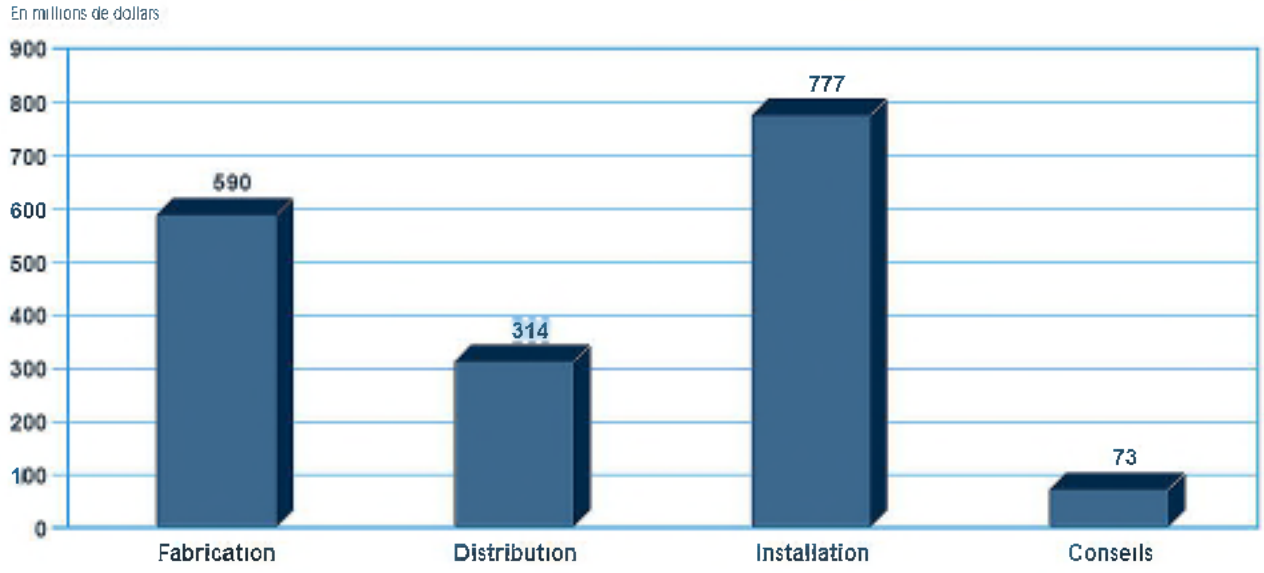
Par ailleurs, l'efficacité énergétique déclenche des investissements importants, fait intervenir des agents économiques de tous les milieux, ce qui entraîne des retombées économiques appréciables. L'efficacité énergétique fait appel à des produits, à des savoir-faire qui dynamisent de nouveaux secteurs 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

GRAPHIQUE 4

L'activité commerciale liée à l'efficacité énergétique au Québec 1994



Note : Les données présentées sur ce graphique ne peuvent être additionnées entre elles
Source : Agence québécoise pour la maîtrise de l'énergie, Étude sur l'industrie de l'efficacité énergétique au Québec en 1994 *mars 1996*

environnementaux. Dans certains cas, il s'agit d'ailleurs du seul moyen dont on dispose effectivement, pour rétablir ces équilibres ; ainsi, il est certain que le respect des objectifs fixés en matière de lutte contre les gaz à effet de serre ne pourra être atteint sans des économies d'énergie accrues et une exploitation systématique du potentiel existant.

Les mesures d'efficacité énergétique permettent donc, tout à la fois, d'améliorer la qualité de vie des consommateurs, de réduire leur facture, de respecter nos engagements sur le plan environnemental, tout en développant un nouveau secteur d'activités économique. Pour cet ensemble de raisons, le gouvernement du Québec a souhaité que l'efficacité énergétique occupe une place centrale dans la nouvelle politique énergétique. Cette orientation est logique, en fonction des objectifs que le gouvernement a retenus. Elle signifie que tous les efforts doivent être consentis pour que la société québécoise devienne une « société énergétiquement efficace »[9].

Le chemin parcouru, ce qui reste à faire

Le Québec a déjà parcouru un important chemin, dans l'amélioration de l'utilisation de l'énergie. Depuis la première crise du pétrole, l'intensité énergétique de l'économie québécoise a diminué de plus du tiers. En 1994, la consommation totale d'énergie était à peine supérieure au niveau atteint vingt ans plus tôt, alors qu'entre-temps, le produit intérieur brut s'était accru de près de 60 %, en dollars constants.

Des progrès spectaculaires

Dans certains secteurs de consommation, les progrès enregistrés sont particulièrement spectaculaires. Entre 1975 et 1995, la consommation moyenne des voitures neuves mises sur le marché a été réduite de moitié. En 1973, au moment de la première crise pétrolière, les petites voitures ne représentaient que 45 % du parc automobile québécois et 46 % du parc canadien[10]. La situation est actuellement complètement transformée : la part des petits véhicules a considérablement augmenté, et les Québécois en sont les premiers utilisateurs. C'est ainsi qu'en 1994, les petites voitures représentaient 62 % du parc automobile au Canada et 71 % au Québec. Dans le secteur résidentiel, les résultats obtenus sont également très encourageants. Les Québécois sont parmi les plus efficaces pour ce qui est de la consommation d'énergie, par rapport aux consommateurs canadiens. En 1994, la consommation d'énergie, excluant la consommation à des fins de transport, atteignait au Québec 2,51 tep[11] par ménage, comparativement à 2,68 tep en Colombie-Britannique et 3,55 tep en Ontario.

[9] *Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, op. cit., page 43.
[10] Il s'agit des véhicules dont le poids est inférieur à 1 180 kg.
[11] Tonnes équivalent pétrole.

Les progrès enregistrés s'expliquent par toute une série de facteurs : la hausse des prix de l'énergie à la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, l'existence d'importants programmes d'aide gouvernementaux, la mise en place de lois et de réglementations appropriées ont permis une sensibilisation accrue des consommateurs aux avantages d'une meilleure utilisation de l'énergie. Au Québec, le remplacement, sur plusieurs marchés, d'une partie du pétrole utilisé par l'électricité a également conduit à une amélioration importante de l'efficacité énergétique.

Poursuivre l'effort entrepris

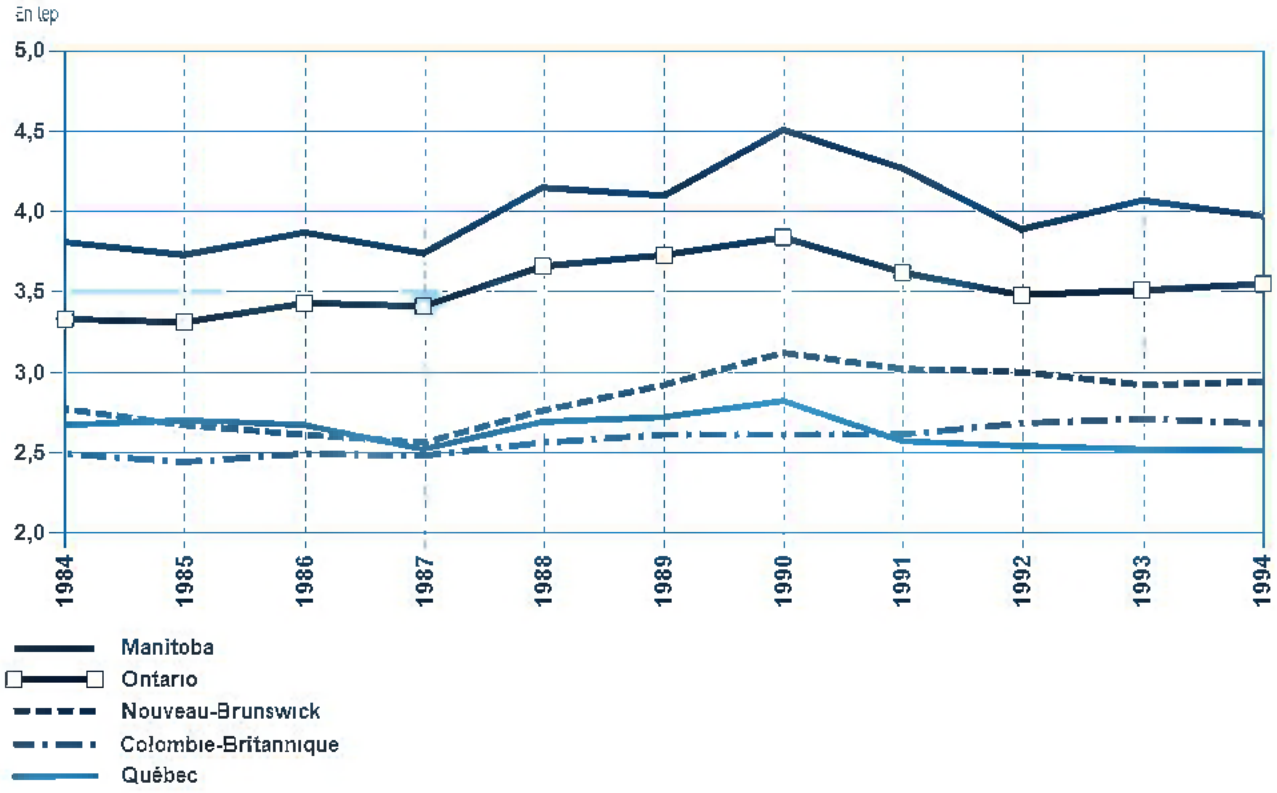
Ces phénomènes sont cependant maintenant en bonne partie terminés, et on assiste même, pour certains d'entre eux, à un renversement de la conjoncture. Les prix du pétrole sont plus bas, en dollars constants, qu'avant la première crise de l'énergie et on ne prévoit pas de modification de cette situation, à moins d'accident conjoncturel. L'existence de programmes massifs provenant des pouvoirs publics, tels que ceux proposés par le gouvernement fédéral lors des crises énergétiques, est chose du passé. Dans le cas du Québec, les effets bénéfiques de la pénétration de l'électricité sont en majeure partie déjà acquis, en raison de la maturité des marchés.

Malgré un contexte moins favorable, le Québec devrait continuer d'améliorer les conditions dans lesquelles il utilise l'énergie. Selon les prévisions élaborées par le ministère des Ressources naturelles, on estime que l'intensité énergétique de l'économie québécoise diminuera encore de 14 %, au cours des quinze prochaines années. Il existe en fait un potentiel important d'économies d'énergie à réaliser, difficile à chiffrer, mais que tous les intervenants s'accordent à considérer comme significatif.

Ce potentiel recouvre des économies d'énergie rentables pour les fournisseurs et les distributeurs, en raison de la structure des coûts de production, ou pour les consommateurs, à cause de l'importance des gains anticipés par rapport aux investissements requis. Ce potentiel comprend

GRAPHIQUE 5

La consommation d'énergie[1] par ménage
Québec et certaines provinces canadiennes, 1984-1994



1. Correspond à la consommation d'énergie corrigée du climat dans le secteur résidentiel, excluant la consommation à des fins de transport.
Source : L'Observatoire de l'efficacité énergétique, ministère des Ressources naturelles du Québec.

également des mesures beaucoup plus difficiles à réaliser – en matière de transport et d'aménagement du territoire, par exemple –, mais dont les impacts globaux sur la société seraient, sur le plan énergétique, extrêmement importants. Pour le gouvernement du Québec, la politique énergétique vise à réaliser l'ensemble des potentiels rentables d'économies d'énergie, selon une approche et des stratégies appropriées à chacun des marchés en cause.

L'approche privilégiée

L'approche choisie par le gouvernement du Québec, afin de réaliser cet objectif, découle d'une analyse de la réalité des marchés.

Les économies d'énergie rentables pour les fournisseurs

Comme on vient de le souligner, il existe en premier lieu des mesures d'efficacité énergétique rentables pour les fournisseurs d'énergie et dont ceux-ci ont tout intérêt à financer en partie la réalisation, chez leurs clients. Cette situation se retrouve chez les fournisseurs d'énergie dont les coûts marginaux de production sont croissants, et dont les tarifs, réglementés, reflètent plutôt les coûts moyens et sont inférieurs à ces coûts marginaux.

Pour les fournisseurs placés dans cette situation, le fait d'investir dans les économies d'énergie permet d'améliorer les résultats de l'entreprise, toutes les fois que le coût de la mesure nécessaire respecte le « test de la neutralité tarifaire » : l'application de cette mesure a un impact sur les tarifs inférieur ou égal à l'impact de la mesure alternative au plan de l'offre. La situation décrite ici n'a rien de théorique. C'est celle à laquelle était confrontée Hydro-Québec au début des années quatre-vingt-dix, jusqu'à ce que la société d'État entre dans une période de surplus, où ses coûts marginaux de production sont devenus presque nuls – du moins à court terme. À long terme, cette situation correspond encore à la réalité du secteur de la production électrique québécois.

Pour ce type d'économies d'énergie, il suffit normalement de laisser les entreprises concernées donner suite aux signaux qu'elles reçoivent, et maximiser leurs résultats en favorisant la réalisation chez leurs clients des économies d'énergie qui sont rentables pour elles. L'expérience montre cependant que les programmes des fournisseurs d'énergie conçus à cette fin ne vont pas toujours aussi loin qu'on le souhaiterait, en matière d'initiatives visant à mieux utiliser l'énergie, et cela malgré les avantages que ces fournisseurs en retireraient.

La Régie de l'énergie constituera, à cet égard, une garantie majeure. Lors de l'examen des plans de ressources des entreprises réglementées, – il s'agit d'Hydro-Québec et des distributeurs gaziers –, la Régie s'assurera, de façon systématique, que les économies d'énergie rentables pour l'entreprise ont été prises en compte par les fournisseurs, avant d'autoriser des investissements additionnels pour la construction d'équipements, y compris éventuellement en recourant à des initiatives privées. Cette approche est logique. Elle vise à minimiser, pour les fournisseurs et donc pour les consommateurs, le coût de réalisation d'un plan de ressources donné.

Les économies d'énergie non rentables pour les fournisseurs mais rentables pour les consommateurs

Il existe un deuxième type d'économies d'énergie, non intéressantes financièrement pour les fournisseurs d'énergie, mais rentables pour les consommateurs. On fait référence ici aux situations où les consommateurs peuvent récupérer, sur une période de temps relativement courte, le coût de l'investissement consenti pour économiser l'énergie, grâce aux gains effectués au niveau de la facture. Cette situation peut se retrouver sur tous les marchés énergétiques, quelle que soit la structure des coûts de production ou le mode de définition des tarifs.

On pourrait s'attendre à ce que les consommateurs concernés, ayant effectué un calcul économique rationnel, concluent à l'intérêt d'investir dans l'efficacité énergétique – et réalisent l'investissement. C'est loin d'être toujours le cas. En fait, les consommateurs, qu'il s'agisse d'entreprises ou d'individus, se heurtent à toute une série de difficultés : ils ne disposent pas des ressources financières nécessaires à la réalisation des mesures, la période de récupération de l'investissement est trop longue pour eux, ils sont trop endettés pour supporter un financement supplémentaire, ils ne sont pas propriétaires de l'édifice qu'ils habitent, ou tout simplement, ils ne sont même pas informés des possibilités qui leur sont offertes de mieux gérer leur facture énergétique. Il faut ajouter que les ménages démunis se trouvent dans une situation particulièrement difficile et paradoxale : ils sont dans l'impossibilité d'investir dans les économies d'énergie, dont la réalisation constituerait pourtant un moyen immédiat pour eux d'améliorer leur situation économique générale.

Les potentiels d'économies d'énergie en cause sont extrêmement importants. Pour ce qui est des énergies réglementées, et comme on l'a vu dans le chapitre précédent, la mise en place de la Régie de l'énergie permettra de disposer d'un outil très important, grâce auquel il sera possible de lever l'un des obstacles aux investissements des consommateurs. La Régie pourra en effet demander à Hydro-Québec et aux distributeurs gaziers de proposer aux consommateurs des modes de tarification assurant le financement, par ces derniers, des investissements en économies d'énergie, à partir des

gains réalisés sur la facture énergétique. Il s'agit d'une initiative novatrice, qui confirmera la responsabilité assumée par les distributeurs d'énergie dans la promotion et la réalisation des économies d'énergie.

On doit cependant aller plus loin et prévoir une action volontariste, visant l'ensemble des consommateurs d'énergie, quelle que soit la forme d'énergie concernée. Pour le gouvernement, il ne s'agit pas de modifier les signaux envoyés par le marché, mais plutôt de coordonner les initiatives ayant pour objet de mieux utiliser l'énergie, de les encourager, d'établir des associations et des collaborations avec les différents intervenants impliqués, d'imaginer des approches appropriées aux buts visés, voire, dans certains cas, de mettre fin par voie législative ou réglementaire à des dysfonctionnements identifiés. Ces différents mandats seront confiés par le gouvernement à une Agence de l'efficacité énergétique, dont la mission essentielle sera de stimuler, par son action, la réalisation des potentiels d'économies d'énergie existants.

L'Agence de l'efficacité énergétique sera dotée de moyens lui permettant de jouer effectivement le rôle qui lui est confié. On reviendra plus loin sur ses champs d'intervention, ainsi que sur son mode de fonctionnement et son financement. Il faut tout de suite souligner qu'en la mettant en place, le gouvernement marque clairement l'importance qu'il attache aux efforts consentis afin d'exploiter les potentiels d'économies d'énergie rentables pour les consommateurs[12].

Les économies d'énergie rentables pour l'ensemble de la société

Il existe enfin une dernière catégorie de mesures d'économies d'énergie, correspondant à des situations où la rentabilité de l'efficacité énergétique n'apparaît qu'au niveau de l'ensemble de la société. Il s'agit de mesures qui ne peuvent se rentabiliser sur le marché, car les prix n'intègrent pas tous les coûts résultant d'une mauvaise utilisation de l'énergie. Le transport des personnes et des marchandises, l'aménagement du territoire, l'exploitation du « solaire passif » fournissent des exemples caractéristiques de ce type de situation. Pour ce qui est des transports, la consommation d'énergie repose presque exclusivement sur l'utilisation de carburants fossiles, et est ainsi responsable d'une très grande partie des émissions de gaz à effet de serre mesurées au Québec. Dans le cas de l'aménagement du territoire, le mode de développement des banlieues que nous avons privilégié s'est effectué sans que l'on prenne effectivement en considération l'impact qu'il aurait sur la consommation d'énergie[13].

Le gouvernement est conscient de l'importance des potentiels d'économies d'énergie qu'il serait théoriquement possible d'aller chercher, si les externalités énergétiques étaient systématiquement prises en compte et transmises aux consommateurs. Il s'agit de problèmes complexes, où l'énergie n'est pas le seul facteur en cause, et où la marge de manœuvre effective n'est pas aussi importante qu'on le souhaiterait. Des efforts doivent cependant être consentis, afin d'améliorer, là aussi, l'utilisation que nous faisons de l'énergie.

Dans le cadre de la nouvelle politique énergétique, l'Agence de l'efficacité énergétique aura pour mandat d'entreprendre des actions coordonnées avec les différents ministères concernés – Transports, Environnement et Faune, Affaires municipales, Finances, Industrie, Commerce, Science et Technologies, notamment – afin d'apporter des solutions globales aux problèmes identifiés. Ces actions seront intégrées dans un plan d'action interministériel, visant l'optimisation de la consommation d'énergie. Le gouvernement du Québec s'engage par ailleurs à ce que la dimension énergétique soit intégrée dans les futures politiques sectorielles élaborées par certains de ces ministères. On fait référence en particulier à la future politique des transports, actuellement en cours d'élaboration. La future Agence devrait, à cet égard, apporter un appui important lors des réflexions entamées dans les ministères.

Un plan d'action interministériel

La consommation d'énergie à des fins de transport est le résultat d'un ensemble complexe de facteurs et de décisions. Ces facteurs et décisions touchent à l'évolution des différentes régions du Québec, à la structure industrielle, aux modes de transport utilisés, au comportement des utilisateurs, à la nature des équipements utilisés, à l'aménagement du territoire et à la localisation des lieux de résidence, de travail, de loisirs et d'échanges divers.

Les prévisions du ministère des Ressources naturelles indiquent que le transport des personnes et des marchandises sera responsable de près de 30 % de la nouvelle demande d'énergie. La consommation d'énergie aux fins de transport repose presque exclusivement sur l'utilisation de carburants fossiles, eux-mêmes responsables d'une très grande partie des émissions de polluants atmosphériques, dont les gaz à effet de serre, ainsi que les émissions d'oxyde d'azote et de vapeurs d'hydrocarbures, qui constituent la principale cause du « *smog* » urbain.

Les interventions permettant d'optimiser la consommation d'énergie utilisée pour le transport relèvent de plusieurs organismes et ministères. Il en est ainsi en particulier des questions relatives à l'aménagement du territoire, qui influent grandement sur les besoins de déplacement, et qui dépendent du ministère des Affaires municipales. Le ministère des

[12]. Par là même, le gouvernement donne suite à l'une des principales recommandations issues du débat public sur l'énergie. Voir *Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, *op. cit.*, page 50 et suivantes.

[13]. Dans son rapport, la Table de consultation a justement insisté sur cet état de fait. Voir *Pour un Québec efficace. Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, *op. cit.*, page 98 et suivantes.

Transports a également un rôle majeur à jouer en matière de disponibilité des divers modes de transport et de planification du réseau routier. Diverses mesures de réglementation à des fins de sécurité et de protection de l'environnement affectent aussi la consommation d'énergie. Enfin, le développement de carburants de substitution moins polluants touche à la fois aux politiques industrielles et environnementales.

Il est donc nécessaire qu'en ce domaine, on procède à une véritable coordination des efforts des ministères concernés, dans le cadre d'un plan d'action interministériel visant l'optimisation de la consommation d'énergie. Ce plan d'action complétera la nouvelle politique énergétique et la politique des transports en cours d'élaboration. Son élaboration impliquera notamment les ministères des Ressources naturelles, des Transports, de l'Environnement et de la Faune, de l'Industrie, du Commerce, de la Science et des Technologies, et des Affaires municipales.

La création d'une Agence de l'efficacité énergétique

La mise en place d'une Agence de l'efficacité énergétique constitue ainsi un élément majeur de la nouvelle politique énergétique, illustrant l'importance accordée par le gouvernement à la promotion et à la réalisation des économies d'énergie. Afin qu'elle puisse être rapidement opérationnelle, l'Agence de l'efficacité énergétique sera mise en place à partir de l'actuelle Direction de l'efficacité énergétique du ministère des Ressources naturelles. Elle constituera une unité administrative gouvernementale, placée sous la tutelle du ministère et assistée par un comité aviseur composé de représentants des principaux intervenants dans le domaine, dont les fournisseurs d'énergie, les consommateurs et les régions. Le gouvernement n'exclut pas la possibilité d'aller plus loin, pour ce qui est de la personnalité juridique de l'Agence, et de la rendre plus indépendante de l'administration. Par ailleurs, l'Agence disposera de moyens de financement autonomes et significatifs, sur lesquels on reviendra plus loin.

En créant l'Agence de l'efficacité énergétique, le Québec se dote d'un organisme neutre et crédible, ayant pour mission d'assurer la promotion de l'efficacité énergétique pour toutes les formes d'énergie, dans tous les secteurs d'activités, et cela au bénéfice de toutes les régions du Québec. L'Agence reçoit ainsi le mandat global de mettre en œuvre les engagements gouvernementaux en matière d'économies d'énergie. Elle agira à titre de guichet unique pour tout ce qui concerne l'efficacité énergétique, au sein de l'administration gouvernementale.

L'objectif ultime confié à l'Agence est de s'assurer que le Québec devienne une « société énergétiquement efficace ». Cet objectif pourra être atteint si les potentiels d'économies d'énergie sont pleinement exploités. L'Agence y consacrera ses efforts. Avec l'implication des fournisseurs d'énergie et l'appui de la Régie de l'énergie, les moyens d'action ainsi mis en place par le gouvernement devraient rapidement porter fruit.

Les mandats confiés à l'Agence de l'efficacité énergétique

L'Agence de l'efficacité énergétique assumera principalement les mandats suivants :

• L'établissement d'un savoir-faire reconnu et crédible

L'Agence de l'efficacité énergétique développera et approfondira ses connaissances en efficacité énergétique, afin de devenir l'organisme reconnu et compétent dans ce domaine, les Québécois ayant par là même accès à un savoir-faire neutre et crédible. Concrètement, l'Agence de l'efficacité énergétique devra suivre ainsi l'évolution des marchés et les développements technologiques, analyser les mécanismes de financement, évaluer la rentabilité des mesures et construire des indicateurs de performance. Plus globalement, ce mandat suppose que l'Agence joue un rôle d'expert et de conseiller auprès des pouvoirs publics, des entreprises et de l'ensemble des consommateurs.

• Un appui à la Régie de l'énergie en matière d'efficacité énergétique

L'Agence de l'efficacité énergétique mettra ses compétences et son savoir-faire à la disposition de la Régie de l'énergie, aussi bien lors des analyses effectuées par cette dernière que dans le cadre des audiences publiques. Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, dans l'analyse des plans de ressources et lors de la définition de la tarification, la Régie devra porter une attention particulière aux possibilités offertes par les économies d'énergie. L'Agence de l'efficacité énergétique lui fournira un appui précieux dans cette tâche. L'Agence pourrait ainsi être amenée à contribuer aux évaluations de potentiels d'économies d'énergie, à l'analyse des propositions des fournisseurs d'énergie, à l'appréciation des résultats obtenus et à l'étude du suivi des interventions.

• La diffusion de l'information, la sensibilisation des différentes clientèles

Des lacunes plus ou moins généralisées existent en ce qui concerne l'information et la sensibilisation des consommateurs aux bénéfices de l'efficacité énergétique. Ces lacunes ont été soulignées avec force lors du débat public sur l'énergie. L'Agence aura pour mandat spécifique d'effectuer une veille informative générale, de constituer un fonds d'information concernant l'efficacité énergétique et d'en organiser

la diffusion auprès des différentes clientèles. Ainsi, une des actions prioritaires de l'Agence devrait être de s'équiper d'un système intégré d'information en efficacité énergétique, couvrant le repérage, l'analyse et la diffusion, et faisant appel aux technologies les plus avancées.

• La coordination de la formation et de l'éducation

L'Agence a un rôle capital à jouer afin de répondre aux besoins de formation en efficacité énergétique et de sensibiliser à l'intérêt que représente ce nouveau secteur d'activités. L'Agence devra ainsi contribuer à l'élaboration des contenus transmis dans le cadre des activités de formation et d'éducation. On fait référence à la préparation de documents pédagogiques, à la conception de trousses de sensibilisation, au financement de thèses, à l'octroi de bourses et à la formation des formateurs eux-mêmes.

Mais il faudra également que l'Agence de l'efficacité énergétique sensibilise les différents intervenants engagés dans la formation et l'éducation aux nouveaux débouchés suscités par la réalisation des économies d'énergie. Cela suppose, pour l'Agence, de faire valoir aux entreprises les occasions d'affaires que représente l'efficacité énergétique. L'Agence devra également informer les associations, les corporations professionnelles, du potentiel de création d'emplois que l'efficacité énergétique représente pour leurs membres.

• Le soutien à la recherche et développement dans les technologies d'efficacité énergétique

Tout comme en éducation et en information, le gouvernement a un rôle important à jouer dans la recherche et développement ainsi que dans la diffusion des techniques. Le ministère des Ressources naturelles administre actuellement le programme de productivité énergétique, qui est essentiellement axé sur les activités de démonstration technologique. Ce programme sera confié à l'Agence, qui devra l'adapter afin d'y intégrer la recherche et développement en efficacité énergétique, accroître les ressources disponibles et orienter les soutiens octroyés vers les technologies les plus prometteuses.

• L'identification des mesures législatives et réglementaires appropriées

Le cadre normatif et réglementaire constitue une responsabilité exclusive du gouvernement. C'est également un moyen d'intervention qui peut assurer la réalisation de certains objectifs. Il faut cependant éviter un alourdissement des règles imposées aux agents économiques. Surtout, on doit y faire appel en maintenant une concertation permanente avec les principaux intéressés.

C'est dans cette perspective que l'Agence de l'efficacité énergétique poursuivra la révision des normes concernant la performance énergétique des appareils et la réglementation thermique des bâtiments neufs. Dans le cadre du mandat qui lui est confié, l'Agence pourrait également proposer les modifications législatives et réglementaires qu'elle juge indispensables, afin d'atteindre les objectifs fixés en matière d'économies d'énergie. L'Agence pourra ainsi formuler des recommandations sur le « droit au soleil »[14].

• La conception de programmes spécifiques

Le gouvernement souhaite confier à l'Agence la responsabilité de concevoir et de mettre en œuvre un certain nombre de programmes, visant des clientèles particulières. La promotion des économies d'énergie par l'intermédiaire de programmes doit être considérée comme un moyen d'intervention auquel il ne sera fait appel qu'en dernier recours : l'approche privilégiée par le gouvernement vise avant tout à stimuler la réalisation et le financement des économies d'énergie par ceux qui ont tout intérêt à ce que ces économies d'énergie soient réalisées, puisqu'ils en sont les bénéficiaires directs.

Il existe cependant des cas où une aide publique directe s'impose. La situation des plus démunis en est un exemple. L'Agence aura ainsi le mandat d'élaborer et de proposer des programmes visant à répondre à des besoins de cette nature. Des efforts en ce sens sont déjà en cours, avec la mise en place d'une aide au développement de programmes d'économies d'énergie à base communautaire.

Un plan d'action rapidement opérationnel

Mise en place à partir de la Direction de l'efficacité énergétique du ministère des Ressources naturelles, l'Agence pourra, dans un délai très bref, entamer la réalisation d'un plan d'action structuré établi dans le cadre des mandats qui lui sont confiés. Les axes d'intervention de la future Agence découlent directement de ces mandats. Des actions précises sont déjà identifiées en matière d'information et de sensibilisation, d'éducation, de formation, de normes et règlements, ainsi que de soutien à la recherche et développement en efficacité énergétique. Des actions sectorielles, touchant de façon intégrée les marchés résidentiel, industriel, institutionnel et commercial ainsi que le secteur des transports, sont en cours d'élaboration ou sur le point d'être entamées. Plusieurs de ces interventions peuvent déjà être annoncées.

• Le Programme résidentiel d'interventions et d'investissements en matière d'efficacité énergétique, PRIME, est déjà en phase expérimentale. Ce programme, auquel de nombreux partenaires sont associés, a pour objet de stimuler les investissements des particuliers en efficacité énergétique dans le secteur résidentiel, en s'appuyant sur les forces du marché et en prévoyant une prise en charge par le milieu. PRIME vise le secteur de la rénovation. Il concerne l'enveloppe thermique, les systèmes de climatisation, de ventilation et de chauffage, ainsi que les appareils électroménagers. Le programme fournira une information gratuite, neutre et

[14]. *Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, *op. cit.*, pages 99 et 100.

fiable sur les investissements rentables en économies d'énergie que le consommateur résidentiel peut réaliser. Le programme proposera également des produits et services financiers avantageux, une main-d'œuvre qualifiée, une garantie sur les travaux effectués, ainsi qu'une procédure de reconnaissance des investissements.

• Dans le secteur industriel, l'Agence mettra très rapidement en place un programme de sensibilisation à l'efficacité énergétique, grâce auquel les entreprises pourront s'informer des sources d'énergie les plus efficaces, planifier leur gestion, corriger leurs comportements, former leur personnel et disposer de bases de données comparatives.

Dans le cadre de ce programme, l'Agence produira et diffusera du matériel d'information adapté. Une base de données, accessible par le réseau Internet, fournira notamment des statistiques de consommation classées par sous-secteur industriel. Des guides d'implantation de programmes de gestion énergétique seront conçus et diffusés. Enfin, des logiciels informatiques seront proposés, grâce auxquels il sera possible d'effectuer des diagnostics énergétiques et d'analyser la rentabilité des mesures envisagées. La très grande majorité de ces mesures s'adressera aux petites et moyennes entreprises.

En parallèle, des actions sont déjà entamées auprès des industries à fort potentiel d'économies d'énergie, parmi lesquelles les pâtes et papiers, la métallurgie et le secteur minier. Ces actions touchent principalement à la gestion énergétique, au soutien au développement technologique ainsi qu'à la formation du personnel.

• L'Agence entreprendra la conception et la coordination d'un programme d'amélioration du rendement énergétique destiné au secteur institutionnel québécois. Ce programme comprendra deux phases principales : dans un premier temps, on s'attachera à éliminer les contraintes reliées aux directives administratives et budgétaires existantes. Cette phase permettra aussi de sensibiliser les clientèles concernées à l'objectif du programme, ainsi que de définir les modalités d'intervention des partenaires impliqués, dont notamment le secteur privé, avec la participation des firmes de génie-conseil et des entreprises de services énergétiques.

Dans un deuxième temps, on procédera à l'implantation des mesures proprement dites. Cette phase comprendra des interventions sur le plan de la gestion énergétique des bâtiments et des systèmes, des mécanismes de financement des travaux, un suivi des investissements effectués et une évaluation des résultats. L'Agence aura un rôle très important à jouer, puisqu'elle fournira aux différents intervenants le savoir-faire et les avis conseils requis. Elle participera à l'accréditation des firmes ainsi qu'aux appels d'offres publics. Enfin, elle sera étroitement associée à l'évaluation des résultats et au suivi des interventions.

• Dans le secteur des transports, l'Agence poursuivra les initiatives entreprises par l'administration gouvernementale afin d'optimiser sur le plan énergétique les parcs de camions, d'autobus scolaires et d'autocars. L'Agence appuiera l'industrie des transporteurs routiers en vue de mettre en place une nouvelle formule de rémunération des conducteurs, intégrant l'efficacité énergétique parmi les critères d'évaluation. Des interventions visant l'amélioration du rendement énergétique des parcs de véhicules des secteurs public et parapublic sont prévues. Parmi les mesures à l'essai ou envisagées, on doit signaler la conversion de véhicules au gaz naturel ou au propane, la prise en considération de critères de performance énergétique au moment de l'achat et une gestion plus serrée du parc de véhicules. Le ministère des Transports s'assurera du respect des orientations de la politique énergétique dans la formulation de sa politique en transport, ainsi que dans le processus de préparation des plans de transports régionaux.

• Les normes et règlements concernant la performance énergétique des appareils consommateurs d'énergie seront mis à jour et complétés. On prévoit ainsi la révision des exigences minimales pour la plupart des catégories d'appareils déjà réglementés, et l'addition de dispositions concernant un certain nombre de nouveaux appareils.

• L'Agence de l'efficacité énergétique prendra les dispositions nécessaires pour une application plus rigoureuse de la réglementation touchant le marché résidentiel neuf. On envisage d'amener les villes et municipalités à exiger la délivrance de l'attestation de conformité à cette réglementation, ou encore d'obliger le vendeur à produire l'attestation dans l'acte notarié. Il est essentiel qu'une mesure de cette nature soit accompagnée d'une campagne d'information et de sensibilisation auprès des principaux intervenants afin d'en expliquer les raisons et les modalités d'application. Toujours en ce qui concerne le bâtiment neuf, il est envisagé l'adoption de certaines dispositions du nouveau code de l'énergie faisant appel à l'approche performance, l'introduction de la notion de cycle de vie utile et l'utilisation d'outils informatiques hautement performants.

Un financement autonome et adéquat

Pour réaliser les mandats qui lui sont confiés, l'Agence de l'efficacité énergétique devra disposer d'un financement adéquat permettant de garantir la cohérence des actions entreprises tout en respectant les contraintes imposées aux finances publiques et privées, dans le contexte économique actuel. À cette fin, la future Agence de l'efficacité énergétique sera financée à partir d'une redevance, qui sera en fait jointe à la redevance perçue par la Régie de l'énergie pour financer ses activités[15].

Le principe de la redevance permettra d'établir un lien étroit entre la perception effectuée et les services rendus. Par

[15] Il s'agit d'une proposition issue du débat public sur l'énergie. Voir *Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, *op. cit.*, page 54.

ailleurs, la redevance de la Régie de l'énergie sera prélevée sur l'ensemble des formes d'énergie et pourrait être répartie en fonction de la place de chacune de ces formes dans le bilan énergétique. L'assiette de cette redevance correspond donc, en toute équité, à la base de perception que l'on devrait utiliser pour financer l'Agence de l'efficacité énergétique.

Le gouvernement proposera donc, par voie législative, la création d'une Agence de l'efficacité énergétique, répondant aux caractéristiques précédemment énoncées. Pour financer cette Agence, un volet additionnel sera ajouté à la redevance perçue par la Régie de l'énergie. Des règles budgétaires strictes seront définies dans la loi : la redevance sera déterminée annuellement, en fonction des besoins de l'Agence. L'Agence de l'efficacité énergétique ne pourra faire de déficits. Ses éventuels surplus seront reportés au budget de l'année suivante, et déduits de la redevance correspondante. Les prévisions budgétaires de l'Agence de l'efficacité énergétique devront être approuvées par le ministre d'État des Ressources naturelles, avant d'être examinées par l'Assemblée nationale. La loi pourrait prévoir par ailleurs un plafond de perception, afin d'éviter tout dérapage.

Ces règles s'inspirent directement des modalités de définition de la redevance perçue par la Régie de l'énergie. Selon ce mécanisme, un lien direct existera entre les activités de l'Agence et son coût pour les consommateurs, le gouvernement s'interdisant d'utiliser la redevance perçue pour répondre aux besoins globaux de l'État. Par ailleurs, l'importance de l'assiette sur laquelle sera prélevée la redevance rendra celle-ci pratiquement imperceptible pour le consommateur. A titre d'illustration, un budget global de 5 millions de dollars de l'Agence, qui correspond assez bien à la réalité du plan d'action annoncé, serait financé par une redevance qui ne dépasserait pas 0,03 % de la dépense énergétique totale. Ce système permettra donc d'assurer à l'Agence le financement nécessaire à ses activités, tout en limitant au minimum la charge demandée à ceux qui bénéficieront de son action.

On doit souligner que l'Agence de l'efficacité énergétique représentera un important levier de développement économique, dont les retombées financières, pour les fonds publics comme pour l'ensemble de la collectivité, seront bien supérieures aux sommes qui y seront investies. Il sera par ailleurs essentiel que le financement de l'Agence n'affecte pas les bénéfices d'Hydro-Québec.

Des associations à renforcer

L'approche retenue par le gouvernement afin de promouvoir l'efficacité énergétique s'appuie ainsi sur plusieurs intervenants majeurs : fournisseurs d'énergie, Régie de l'énergie, Agence de l'efficacité énergétique. Les fournisseurs d'énergie auront la responsabilité de réaliser les économies d'énergie qui sont rentables pour eux. Dans le cas d'Hydro-Québec et des distributeurs gaziers, la Régie de l'énergie s'assurera que les investissements nécessaires à cette fin sont consentis. La Régie pourra de plus demander à Hydro-Québec et aux distributeurs gaziers la mise en place de mécanismes de tarification facilitant le financement, par le consommateur, des investissements en économies d'énergie dont celui-ci pourrait profiter. Créée spécifiquement pour assurer l'exploitation des potentiels d'économies d'énergie, l'Agence de l'efficacité énergétique facilitera les prises de décisions rationnelles, agira contre les dysfonctionnements du marché et fournira les appuis et le savoir-faire indispensables aux efforts ainsi demandés aux consommateurs.

Ces acteurs majeurs devront établir et renforcer des alliances étroites entre eux. La promotion de l'efficacité énergétique suppose de plus l'implication d'un nombre considérable d'intervenants, dont l'action doit être coordonnée et harmonisée grâce à de solides réseaux de collaboration.

La coordination de l'action gouvernementale

C'est ainsi que la réalisation des objectifs retenus en matière d'économies d'énergie nécessite un très haut degré d'harmonisation et de coordination avec les principaux organismes gouvernementaux impliqués. Pour la réalisation ou le suivi des mesures retenues, un grand nombre d'administrations auront un rôle important à jouer. Outre le ministère des Ressources naturelles, on doit mentionner le Conseil du trésor, les ministères des Finances, des Transports, de l'Environnement et de la Faune, des Affaires municipales, de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, la Régie du bâtiment, la Société de l'assurance automobile du Québec et la Société d'habitation du Québec. La collaboration entre les ministères concernés prendra forme dans le cadre du plan d'action interministériel visant l'optimisation de la consommation d'énergie, dont l'élaboration a été précédemment annoncée. La mise en place de l'Agence de l'efficacité énergétique, en tant que guichet unique pour ce qui concerne les économies d'énergie, devrait permettre cette coordination, tout en facilitant grandement les liens entre l'administration et les clientèles.

Il est par ailleurs essentiel que le gouvernement fédéral soit bien informé des besoins du Québec en matière d'efficacité énergétique. Des efforts seront consentis en ce sens. Le gouvernement fédéral réglemente le commerce international et interprovincial des appareils et équipements consommateurs d'énergie. De plus, utilisant son pouvoir de dépenser, il consacre des ressources significatives à la promotion de l'efficacité énergétique, notamment en recherche et développement et en transport.

L'Association québécoise pour la maîtrise de l'énergie

L'Association québécoise pour la maîtrise de l'énergie (AQME) occupe une place de première importance dans le domaine de l'efficacité énergétique. Elle réunit à la fois les fournisseurs et les principaux utilisateurs d'énergie, les entreprises qui offrent les biens et services professionnels dans le secteur, et tous ceux qui se sont donnés pour mission de contribuer à la promotion de la maîtrise de l'énergie, à l'utilisation et à l'exploitation optimales des ressources dans le respect de l'environnement.

L'AQME et l'Agence de l'efficacité énergétique doivent s'appuyer mutuellement et jouer des rôles complémentaires. L'AQME, de par sa vocation et son « membership », semble particulièrement bien placée pour stimuler et favoriser le développement de l'industrie de l'efficacité énergétique. Elle pourrait représenter un appui très précieux dans la promotion du savoir-faire québécois en économies d'énergie, sur les marchés étrangers. Par ailleurs, en raison de sa forte implantation dans la grande région de Montréal, il semblerait logique que l'AQME joue un rôle renforcé dans le secteur commercial et mette l'accent sur l'efficacité des parcs de véhicules.

Le gouvernement attache une grande importance aux efforts de sensibilisation aux économies d'énergie provenant directement des milieux concernés, tels que ceux dont l'AQME a pris l'initiative. Plus globalement, les collaborations établies avec les associations professionnelles, les corps de métiers, les institutions d'enseignement, les organismes à but non lucratif, les regroupements de citoyens et les entités régionales, doivent être renforcées et multipliées. Il s'agit d'une des clefs du succès en matière d'efficacité énergétique, et une partie des efforts de la future Agence y seront consacrés.

Les collaborations établies avec la France et avec la francophonie

Il faut enfin souligner que, sur le plan international, l'administration gouvernementale a établi des liens privilégiés avec l'agence française responsable de l'efficacité énergétique, l'Ademe[16], ainsi qu'avec l'Institut de l'énergie des pays ayant en commun l'usage du français, l'IEPF, dont le siège social est situé à Québec. Le gouvernement souhaite que l'Agence de l'efficacité énergétique poursuive et intensifie les collaborations ainsi établies.

Pour ce qui est des relations établies avec l'Ademe, les ententes concernant des créneaux tels que les technologies informationnelles en efficacité énergétique, la régionalisation et le développement des énergies renouvelables apparaissent mutuellement avantageuses. En ce qui concerne l'IEPF, le Québec dispose, grâce à l'Institut, de la possibilité de promouvoir l'exportation du savoir-faire québécois en efficacité énergétique. L'accent est notamment mis sur le transfert technologique et le soutien en faveur des pays en voie de développement. Le gouvernement tient à confirmer l'importance qu'il attache à ces orientations.

[16] Agence française de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie

CHAPITRE 4

La production d'électricité : le choix des filières

Le Québec s'est taillé une place enviable dans le secteur de l'électricité. C'est également dans le secteur de l'électricité que se présentent certains des défis les plus importants à relever, au cours des prochaines années. Avec sa nouvelle politique énergétique, le gouvernement fixe des orientations, définit des moyens qui seront à la mesure des intérêts que nous avons à défendre dans ce secteur.

Le Québec, producteur majeur d'électricité

Le Québec est actuellement le troisième producteur mondial d'hydroélectricité, après les États-Unis et le Brésil, devançant à ce titre la Russie, la Chine, l'ensemble des autres provinces canadiennes et la Norvège. Le complexe La Grande, premier ensemble hydroélectrique au monde, fournit à lui seul un peu plus de 15 000 MW de puissance, soit autant que toute la puissance électrique de la Belgique ou de la Suisse. Grâce à la présence de quantités d'électricité abondantes, des industries grandes consommatrices d'énergie sont à leur tour venues investir au Québec. Le Québec produit ainsi 10 % de l'aluminium mondial, occupant le troisième rang dans le monde dans ce secteur, après les États-Unis et la Russie.

Un savoir-faire unique, développé à partir de marchés dynamiques

La production électrique québécoise est en fait presque exclusivement de nature hydroélectrique. L'hydroélectricité fournit à l'heure actuelle 97 % de l'électricité disponible sur le réseau québécois. Parmi les pays développés où la production d'électricité est significative, seule la Norvège dépasse le Québec à ce titre. L'exploitation et la mise en valeur des ressources hydrauliques, sur une grande échelle, a permis la naissance et l'épanouissement au Québec d'un savoir-faire unique, au sein d'Hydro-Québec et de toutes les entreprises engagées dans les aménagements effectués. Un secteur industriel majeur s'est développé autour de la filière hydroélectrique, comprenant des manufacturiers d'équipements, des grands consommateurs, mais également des firmes d'ingénieurs-conseils et un nombre considérable d'entreprises spécialisées dans la sous-traitance de telle ou telle activité.

Le développement de l'hydroélectricité au Québec a été rendu possible par l'existence de ressources abondantes, aménageables dans de bonnes conditions. Mais pour être économiquement réalisable, ce développement devait s'appuyer sur des marchés dynamiques, dont les besoins justifiaient les investissements effectués. Ce sont les besoins de base des consommateurs québécois, la demande du secteur industriel et, de façon plus marginale, les marchés d'exportation, qui ont suscité une croissance extrêmement rapide de la production québécoise d'électricité. Au cours des vingt dernières années, les besoins des secteurs résidentiel et commercial ont plus que doublés et la consommation industrielle s'est accrue de 73 %, ces deux marchés représentant ensemble une demande d'électricité additionnelle de près de 80 TWh.

Un contexte profondément modifié

On l'a souligné dès la présentation des objectifs de la politique énergétique, le contexte qui a permis le développement du secteur hydroélectrique québécois s'est profondément modifié. On ne prévoit pas, pour les quinze prochaines années, de croissance de la demande interne équivalant à ce que l'on a connu dans le passé, au moins pour ce qui est des besoins des consommateurs des secteurs résidentiel et commercial. Le Québec est même actuellement en situation de surplus, sur le plan de la puissance, probablement jusqu'au début de la prochaine décennie.

Du côté de l'offre, la construction de grands ouvrages hydroélectriques s'est heurtée à des contestations de divers ordres, qui ont rendu plus difficile le lancement de nouveaux

projets. Surtout, les grands barrages sont moins adaptés aux besoins actuels des marchés : leur réalisation s'étale sur une période trop longue, suppose l'existence de blocs importants de consommation à satisfaire, alors que les marchés privilégient de façon croissante les investissements rentables à court terme, comportant des risques financiers réduits.

Il faut ajouter que le coût de l'électricité produite à partir des grands barrages n'est plus aussi compétitif que par le passé. Ce coût reste bas mais, au Québec, il augmente régulièrement. Actuellement, le coût marginal de l'électricité produite à partir d'un barrage de plus de 100 MW est évalué par Hydro-Québec à 4,4 cents le kWh[17]. Il s'agit d'une augmentation de près de 30 % par rapport au coût de l'électricité produite à partir des dernières tranches du complexe La Grande. Selon les estimations de la société d'État, cette tendance à l'augmentation des coûts devrait se poursuivre, pour les centrales de grande dimension, en raison des caractéristiques du potentiel hydroélectrique qu'il reste encore à aménager. Hydro-Québec consacre cependant d'importants efforts pour maintenir les avantages de la filière hydroélectrique sur le plan des coûts.

L'augmentation des coûts de production de futurs aménagements nous interpelle d'autant plus qu'au même moment, on assiste, en Amérique du Nord, à une diminution marquée des coûts de production de l'électricité. L'existence d'importants surplus de puissance et d'énergie dans les réseaux voisins, la baisse du prix du gaz naturel et sa plus grande accessibilité, en tant que source primaire d'électricité, ont entraîné une réduction des coûts de production de l'énergie électrique, dont les effets sont maximisés par la déréglementation et l'accroissement de la concurrence. Il est ainsi possible à l'heure actuelle, en Colombie-Britannique, de produire de l'électricité à partir d'une usine de cogénération au gaz naturel à un coût de 3,7 cents le kWh, soit 16 % de moins que le coût marginal de production du Québec. Conséquence de ce phénomène, l'avantage concurrentiel dont bénéficiait l'économie québécoise, grâce aux bas prix de l'électricité, n'est plus aussi important que par le passé, notamment dans les secteurs industriel et commercial.

Des objectifs clairs, des atouts à exploiter

Pour le gouvernement du Québec, les objectifs à poursuivre sont clairs :

- Il faut restaurer, consolider et renforcer l'avantage comparatif dont bénéficiait l'économie québécoise, en termes de coûts de l'électricité.
- De nouveaux débouchés doivent être ouverts au secteur électrique québécois. Il est essentiel que le secteur de l'électricité puisse continuer de se développer, de façon à la fois efficace et rentable. Il en va des intérêts de l'ensemble des Québécois, qui disposent, avec ce secteur d'activités, d'atouts considérables que l'on ne doit pas gaspiller.

• **Les ressources**

L'hydroélectricité reste, bien sûr, l'un de ces atouts. Physiquement, les ressources non utilisées sont très abondantes. Le potentiel total qu'il serait théoriquement possible d'aménager sur le territoire québécois à partir de centrales de plus de 100 MW atteint presque 40 000 MW, soit plus que la puissance déjà installée. Ce potentiel n'inclut pas les centrales de moins de 100 MW, dont le potentiel global est estimé à 10 000 MW.

Le Québec dispose ainsi, pour ce qui est des ressources hydrauliques, d'une marge de manœuvre très importante. Surtout, il peut mobiliser un savoir-faire solide et reconnu mondialement. En imaginant de nouvelles façons d'exploiter ce potentiel, le gouvernement est persuadé qu'il est possible d'améliorer notre compétitivité, et même d'inverser les tendances observées dans les courbes de coûts.

Mais le Québec a également accès à d'autres sources de production d'électricité, qui, jusqu'ici, n'ont été que peu ou pas utilisées : parmi les énergies renouvelables, l'énergie éolienne est l'une des filières les plus prometteuses. Les technologies disponibles s'améliorent rapidement et le Québec possède, sur son territoire, un potentiel d'exploitation qui est l'un des plus importants en Amérique du Nord. La cogénération, permettant la production combinée de vapeur et d'électricité, offre également de nombreuses applications, que ce soit à partir de biomasse forestière, de biomasse urbaine ou de gaz naturel.

Sur le plan de l'offre, le Québec dispose ainsi de possibilités qu'il est loin d'avoir toutes pleinement utilisées, afin d'améliorer ses coûts de production, de tenir compte des nouveaux besoins des marchés, de s'adapter rapidement aux fluctuations de la demande et aux occasions de développement qui peuvent lui être offertes. La nouvelle politique énergétique vise à mieux en tirer parti. Elle favorisera les projets reliés à l'implantation d'industries à forte valeur ajoutée.

Cet effort sera consenti en associant les nations autochtones aux stratégies mises en place, en impliquant systématiquement les régions dans les décisions à venir. Les nations autochtones, comme les régions, doivent bénéficier directement de la meilleure utilisation des ressources énergétiques présentes sur le territoire québécois, et cet objectif gouvernemental concerne bien sûr en premier lieu le secteur de l'électricité.

• **Les marchés**

Les atouts du Québec s'expriment également en termes de marchés. Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, les efforts consentis pour économiser l'énergie toucheront particulièrement le secteur de l'électricité, notamment pour les

[17] Coût de Eastmain 1 : *électricité livrée dans les grands centres de consommation*

usages résidentiels. Il s'agit là aussi d'être plus efficace, de dégager des marges d'action supplémentaires, de réduire la demande là où il est rentable de le faire. En même temps que ces économies d'énergie, des besoins accrus sont anticipés, liés en majeure partie à l'activité industrielle et manufacturière. D'après les prévisions du ministère des Ressources naturelles, ces besoins sont évalués à près de 50 TWh au cours des quinze prochaines années, ce qui correspond à une puissance installée comprise entre 7 000 et 10 000 MW, selon le facteur d'utilisation de la puissance électrique. Ces besoins seront en partie couverts par les surplus de puissance actuels, mais ils signifient quand même des occasions de développement importantes pour plusieurs filières de production d'électricité.

Pour ce qui est des marchés extérieurs, le Québec dispose de modes d'accès faciles avec les réseaux voisins, grâce à environ 7 500 MW d'interconnexions. Malgré la croissance des coûts marginaux de production, le coût moyen de l'électricité produite au Québec reste l'un des plus bas en Amérique du Nord, ce qui nous place en très bonne position pour vendre de l'électricité sur ces marchés, ou pour favoriser sa transformation au sein des entreprises québécoises. Là aussi, des possibilités de développement existent, qu'il s'agit d'exploiter.

Il faut enfin souligner que dans plusieurs régions du monde, des besoins énormes d'aménagements hydroélectriques devront être couverts au cours des prochaines années. Le savoir-faire québécois, les technologies que nous avons mises au point devraient contribuer à leur satisfaction. Malgré sa compétence, l'industrie québécoise n'occupe pas, sur ces marchés, la place qui lui revient. Il s'agit pourtant de débouchés extrêmement intéressants, qu'il ne tient qu'à nous d'exploiter, si nous savons mettre en place les stratégies appropriées.

Une nouvelle approche dans le choix des filières

Premier volet de la stratégie gouvernementale, une nouvelle approche sera utilisée, lors du choix des filières de production d'électricité. Il est essentiel d'introduire plus de flexibilité dans la mise en œuvre des différents moyens utilisés pour répondre à la demande électrique. Le nouveau contexte l'impose, notre intérêt nous le dicte. L'utilisation du concept de portefeuille de ressources répond à cette nécessité.

La notion de portefeuille de ressources

Le concept de portefeuille de ressources correspond à un souci, celui de diversifier les filières de production d'électricité auxquelles on compte faire appel, afin d'adapter, dans les meilleures conditions possibles, les solutions offertes aux besoins exprimés. Plus précisément, le concept de portefeuille de ressources consiste à s'assurer que l'on dispose d'un ensemble varié de ressources, dont on module ensuite l'utilisation, pour répondre de façon appropriée aux besoins des consommateurs.

En définissant un portefeuille de ressources, plusieurs préoccupations sont prises en considération. On évite de porter un jugement définitif sur l'avenir et d'engager ainsi des actions irréversibles, lourdes de conséquences environnementales et financières. Les avantages spécifiques des différentes filières disponibles sont pleinement exploités, en jouant notamment avec leur complémentarité. On cherche systématiquement à assortir les différents besoins prévisibles à la probabilité que ces besoins surviennent effectivement, afin d'adapter le choix de la ressource au caractère plus ou moins certain de la demande.

Au total, on porte une attention particulière aux horizons de prévision, à l'incertitude du futur, aux risques financiers résultant d'investissements massifs, s'étalant sur une longue période. Pour évaluer les différents portefeuilles de ressources envisageables, on fait logiquement appel à des méthodes de type planification intégrée des ressources, qui permettent d'analyser de façon systématique les implications des choix en cause.

Un changement profond

Concrètement, pour le Québec, adopter la notion de portefeuille de ressources pour choisir les filières de production d'électricité signifie un changement profond, par rapport à la stratégie privilégiée jusqu'ici, fondée sur la planification au moindre coût et au moindre impact environnemental. En effet, il ne sera plus question d'accorder une priorité absolue aux grands aménagements hydroélectriques, sans égard à la nature de la demande ni à la certitude de la prévision. Le résultat du processus que le gouvernement met en place pourrait conduire à ce que le recours aux grands aménagements hydroélectriques soit limité aux besoins d'un scénario minimal, et soit réservé à la satisfaction de la demande anticipée avec une probabilité suffisante.

Afin de combler les besoins additionnels d'un scénario moyen, il serait fait appel aux mesures d'efficacité énergétique, aux centrales hydroélectriques de petite et moyenne envergure, aux nouvelles filières. Pour cette partie de la demande prévue, où les incertitudes quant aux prévisions sont plus importantes, il est en effet beaucoup plus logique qu'on ait recours à des solutions alternatives de cette nature. Elles se caractérisent en général par une taille réduite, un temps de réalisation plus court, des coûts décroissants dans le cas des nouvelles filières et un développement

technologique rapide. En exploitant ces caractéristiques, on réduit les risques inhérents à toute décision d'investissement.

La caractérisation des filières

Le gouvernement a l'intention de mettre en place rapidement la nouvelle approche privilégiée dans le choix des filières de production d'électricité. La Régie de l'énergie sera appelée à tenir des audiences publiques sur la caractérisation des filières, en vue de définir à la fois les critères utilisés pour comparer chacune des filières et la pondération assortie à ces critères. Dans les recommandations qu'elle transmettra au gouvernement au terme de ces audiences, la Régie devra tenir compte des objectifs de la politique énergétique, des priorités que le gouvernement y a inscrites et des préoccupations qui y sont formulées.

À partir de ces recommandations, le gouvernement définira les critères finalement utilisés, pour l'examen du plan de ressources d'Hydro-Québec. Le plan de ressources, soumis pour approbation à la Régie, sera défini par Hydro-Québec en utilisant la méthode de la planification intégrée des ressources et, en particulier, en incluant les externalités environnementales, économiques et sociales. Les critères préalablement définis par le gouvernement, sur proposition de la Régie, fourniront l'encadrement nécessaire à l'exercice, et en assureront la rigueur et la transparence. Le mandat de la Régie consistera alors à s'assurer que le plan de ressources proposé par la société d'État respecte bien les intérêts des consommateurs, compte tenu du contexte défini par le processus initial de caractérisation des filières.

La démarche retenue pour appliquer la planification intégrée des ressources est susceptible d'évoluer rapidement, selon les initiatives prises en matière de déréglementation de l'électricité. Comme on l'a précédemment précisé, dans la réflexion qu'elle entamera à cette fin, la Régie devra s'assurer que la déréglementation ainsi définie ne remet pas en cause l'application, au Québec, de la planification intégrée des ressources. Les approches retenues à cette fin par les régies nord-américaines pourraient inspirer les propositions élaborées par la Régie de l'énergie.

La mise en place par le gouvernement d'un processus de caractérisation des filières et de planification intégrée des ressources permettra d'établir un nouvel équilibre entre les décisions que le gouvernement doit prendre, les sensibilités exprimées par la collectivité lors des audiences publiques, et la nécessaire marge de manœuvre dont doit disposer Hydro-Québec, dans l'élaboration de ses options de développement[18]. Il faut enfin souligner que le processus de caractérisation des filières devrait permettre de disposer d'un cadre d'analyse utilisable pendant une longue période. Les choix effectués entre les filières de production d'électricité bénéficieraient de cette stabilité accrue, dans les préférences formulées collectivement.

La classification des rivières

En même temps qu'il implante le concept de portefeuille de ressources et de caractérisation des filières, le gouvernement prend une autre initiative majeure, celle consistant à procéder à la classification des rivières. Cette responsabilité sera confiée aux régions, le processus prévoyant également la participation des nations autochtones concernées. La mise en place d'un processus de classification des rivières correspond à un autre consensus issu du débat public sur l'énergie. Elle appuie la Stratégie québécoise et le Plan d'action sur la diversité biologique adoptés en mars 1996 par le gouvernement du Québec. En donnant aux régions une responsabilité majeure dans cet exercice, en y associant les nations autochtones, le gouvernement veut marquer concrètement son souci d'établir de nouvelles collaborations, dans le développement des ressources québécoises.

Une demande renouvelée avec insistance

La question de la classification des rivières est indissociable des réflexions concernant le choix des filières de production d'électricité. Sur un territoire comme le Québec, où les ressources hydrauliques ont une importance considérable, la mise en valeur de ces ressources soulève la question du choix de développement à privilégier pour les rivières. Le problème se pose notamment pour les cours d'eau situés près d'un bassin de population, ou lorsque les rivières revêtent un caractère patrimonial exceptionnel.

Les demandes en faveur d'une classification des rivières se sont multipliées, au cours des dernières années, pour toute une série de raisons qui sont partie du nouveau contexte dans lequel doit se développer le secteur énergétique québécois. Les conflits potentiels d'utilisation du territoire entre l'exploitation hydroélectrique et les autres usages sont plus nombreux. La protection des ressources renouvelables a pris une importance accrue. Les régions manifestent des préoccupations grandissantes quant aux conditions de leur développement. Pour toutes ces raisons, le gouvernement considère que le temps est venu d'entreprendre un processus visant à planifier, de façon ordonnée et systématique, les différentes affectations de nos rivières.

Le Québec compte 106 centrales hydroélectriques, localisées sur 30 rivières. Cela signifie que sur un total de 525 rivières répertoriées dans les études de potentiel hydroélectrique, un peu moins de 6 % sont aménagées pour fins de production hydroélectrique. Environ les deux cinquièmes du potentiel économiquement aménageable selon les critères de classement actuels concernent justement des rivières déjà touchées par le développement hydroélectrique. La difficulté ne réside donc pas dans la rareté de la ressource, mais provient plutôt de la nécessité d'établir un consensus social sur le développement des cours d'eau.

[18]. La mise en place d'un processus de caractérisation des filières et de planification intégrée des ressources correspond aux souhaits émis lors du débat public sur l'énergie. Voir *Pour un Québec efficace. Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, op. cit., pages 67 à 70.

Les caractéristiques du processus

L'initiative prise par le gouvernement afin de proceder à la classification des rivières a été formulée en tenant compte d'un certain nombre de considerations :

- pour les nouveaux projets hydroélectriques, on privilégiera l'utilisation de rivières déjà amenagees
- La classification des rivières visera a favoriser la polyvalence et la compatibilité des usages
- Le processus doit conduire, de façon prioritaire, à proteger les rivières à fort potentiel patrimonial ou revêtant un caractère exceptionnel. Le ministère de l'Environnement et de la Faune a annoncé son intention de mettre en place un réseau de rivières patrimoniales, dans le but de proteger certains sites exceptionnels. Cette démarche sera harmonisée avec celle, plus globale, de classification des rivières
- Il est tout aussi important de désigner le plus tôt possible les rivières où les aménagements hydroélectriques seront autorisés
- Le consensus régional visé s'établira sur la base géographique des bassins versants
- Le processus choisi doit permettre de disposer d'une classification cohérente pour l'ensemble des regions. En matière d'affectation des ressources, le gouvernement doit s'assurer que l'ensemble des intérêts de la collectivité quebécoise sont pris en considération, sur les plans tant économiques qu'environnementaux. Aussi, les critères de base devant présider aux choix d'aménagements des rivières s'appliqueront à l'ensemble du Quebec. Cela n'exclut cependant pas la possibilité que des critères specifiques à certaines regions soient également appliqués

Les différentes étapes du processus

Le processus de classification des rivières s'appliquera en principe à toutes les rivières identifiees à cette fin à l'initiative des régions et comportant un potentiel d'exploitation hydroélectrique. La méthode de classification sera choisie par les ministères des Ressources naturelles et de l'Environnement et de la Faune, après consultation effectuée auprès d'autres ministeres concernés, de representants d'organismes regionaux, d'Hydro-Québec et des différents intervenants ayant un intérêt dans l'affectation des rivières. Un projet pilote est actuellement en cours de realisation, concernant le developpement intégre des rivieres du Lac-Saint-Jean. Ce projet devrait permettre de disposer de résultats directement utilisables au moment de l'élaboration de la méthode de classification.

Une fois le processus déclenché à l'initiative des regions, celles-ci auront accès à un appui methodologique et technique mis a leur disposition par le gouvernement. L'exercice de classification sera placé sous la responsabilité du Conseil regional de développement, en étroite collaboration avec les municipalités régionales de comté, la participation des nations autochtones étant définie en fonction des spécificités des territoires concernés.

Les priorites seront établies à partir d'actions concertees, conformes à un plan stratégique regional, ou a la suite des demandes considerees comme justifiées, provenant de promoteurs interessés ou des organismes responsables du développement de la ressource hydrique. L'exercice pourrait s'étaler sur une période de deux ans, selon les bassins versants concernés.

Les propositions seront transmises par la région au gouvernement. Celui-ci décidera finalement de la classification retenue. Il est normal qu'en matiere de classification des rivieres, la décision finale revienne au gouvernement : dans ce dossier, le gouvernement agit comme fiduciaire public du territoire et des forces hydrauliques.

La classification des paysages

Les cas echéant, et toujours sur la base d'une volonté régionale, la possibilite sera considérée de soumettre certaines unités de paysage à un processus de classification, visant à hiérarchiser leur capacite de support pour l'implantation d'infrastructures energétiques, aussi bien en production qu'en transport. Cette approche pourrait notamment s'appliquer dans les régions à fort potentiel éolien, en vue d'identifier les meilleurs sites d'accueil[19].

Les différentes filières de production d'électricité

Le processus retenu par le gouvernement pour le choix des filières permettra de prendre en consideration les caractéristiques de chacune d'entre elles et d'en tirer pleinement parti, dans la satisfaction des besoins des Québécois. La politique énergetique est l'occasion, pour le gouvernement, de soumettre à la population un certain nombre de considerations et d'orientations concernant les principales d'entre elles.

Les filières hydroélectriques

On a souligne avec force l'importance des filières hydroélectriques pour le développement énergétique du Québec, et rappele la priorité accordee jusqu'ici aux grands aménagements. Plusieurs réorientations s'imposent.

Le potentiel économiquement aménageable a été traditionnellement determiné par référence à l'énergie nucléaire. Cette référence ne correspond plus à la realite. D'autres filières, comme les centrales thermiques à cycle combiné, sont en expansion sur le continent nord-américain et

[19]. Une recommandation à cette fin a ete formulée par la Table de consultation du débat public sur l'energie. Voir *Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, op. cit., pages 74 et 75.

GRAPHIQUE 6

Les principaux bassins hydrographiques au Québec

Sources : Hydro-Québec et ministère des Ressources naturelles du Québec

LÉGENDE DES PRINCIPAUX BASSINS HYDROGRAPHIQUES AU QUÉBEC

Nom du bassin

1 Port-Daniel
2 Grand et Petit Pabos
3 Grande Rivière et Malbaie
4 Saint-Jean
5 York
6 Dartmouth
7 Madeleine
8 Mont-Louis
9 Bonaventure
10 Sainte-Anne des Monts
11 Petite Cascapédia
12 Cap-Chat
13 Grande Cascapedia
14 Matane
15 Nouvelle Escuminac
16 Matapédia
17 Mitis
18 Patapedia
19 Rimouski
20 Trois-Pistoles
21 Témiscouata
22 Saint-François
23 Loup
24 Lac de l'Est
25 Ouelle
26 Noire
27 Sud
28 Saint-Jean
29 Etchemin
30 Chaudiere
31 Chêne
32 Bécancour
33 Nicolet
34 Saint-François
35 Yamaska
36 Richelieu
37 Prairies
38 Châteauguay
39 Lac des Deux Montagnes
40 Nord
41 Rouge
42 Petite Nation
43 Lièvre
44 Gatineau
45 Coulonge
46 Noire
47 Dumoine
48 Lac Kipawa
49 Outaouais
50 Lac Abitibi
51 Harricana
52 Nottaway
53 Ashuapmushuan
54 Saint-Maurice
55 Ouareau
56 Maskinongé
57 Loup
58 Batiscan
59 Sainte-Anne de la Perade
60 Jacques-Cartier
61 Montmorency
62 Sainte-Anne de Beaupré
63 Gouffre
64 Malbaie
65 Noire
66 Petit Saguenay
67 Mars
68 Kénogami
69 Metabetchouane
70 Ouiatchouane
71 Mistassini
72 Péribonca
73 Shipshaw
74 Sainte-Marguerite
75 Betsiamites
76 Escoumins
77 Portneuf
78 Sault aux Cochons
79 Outardes
80 Manicouagan
81 Godbout
82 Pentecôte
83 Rochers
84 Marguerite
85 Moisie
86 Bouleau
87 Sheldrake
88 Magpie
89 Saint-Jean de Mingan
90 Mingan
91 Romaine
92 Piashti
93 Watshishou
94 Nabisipi
95 Aguanus
96 Natashquan
97 Musquaro
98 Olomane
99 Petit et Gros Mecatina
100 Saint-Augustin
101 Cokipi et Checatica
102 Saint-Paul
103 Broadback
104 Rupert
105 Eastmain
106 La Grande
107 Grande Baleine
108 Petite Baleine
109 Lac Guillaume-Delisle
110 Mélèzes
111 Caniapiscau
112 Baleine
113 George
114 Koroc
115 Koksoak
116 Feuilles
117 Innuksuac
118 Arnaud
119 Povungnituk
120 Kovic
121 Déception
122 Wakeham
123 Buet

constituent en fait la véritable alternative à l'hydraulique. C'est par rapport aux coûts de ces filières que le potentiel hydroélectrique économiquement aménageable devrait dorénavant être défini. Les résultats obtenus détermineront avec plus de justesse le potentiel sur lequel nous pouvons économiquement compter.

Les grands aménagements

Les filières hydroélectriques, et en particulier les grands barrages, comportent des avantages significatifs, qui ne doivent pas être sous-évalués. Sur le plan environnemental, elles contribuent au développement durable, en raison de leur caractère renouvelable et de leur effet très limité sur la pollution atmosphérique. Économiquement, les grands barrages garantissent une stabilité, à long terme, dans le coût de l'énergie produite, étant donné l'importance des coûts fixes dans l'investissement consenti. Par ailleurs, les filières hydroélectriques sont particulièrement bien intégrées à la structure industrielle du Québec, ce qui permet d'en maximiser l'impact sur le développement économique et la création d'emplois.

Le gouvernement a reporté plusieurs mégaprojets hydroélectriques, dont l'aménagement de la rivière Grande-Baleine, en raison du ralentissement de la demande, de l'importance des coûts de construction, des risques associés à une variation imprévue de la consommation d'électricité et des conflits potentiels d'utilisation du territoire. Ces projets, recalibrés, segmentés, mis en œuvre selon un autre calendrier, constituent toujours le moyen d'assurer un approvisionnement minimal et à bon prix en énergie électrique. Les possibilités existant à cet égard devront être soigneusement analysées.

Les centrales de petite et moyenne envergure

Pour leur part, les centrales de petite et moyenne envergure apporteraient la flexibilité nécessaire, facilitant la planification de la satisfaction des besoins dans un contexte de fluctuation relative de la demande. Ces centrales sont mieux adaptées à l'évolution des besoins. Elles peuvent comporter des répercussions moindres sur l'environnement. Surtout, elles se caractérisent par une réduction des investissements requis et des risques financiers correspondants, comparativement aux mégaprojets. S'ajoutant aux centrales de petite et moyenne envergure, les micro-centrales de moins de 1 MW peuvent notamment répondre de façon ponctuelle à des besoins précis.

Il faut bien sûr rappeler que les centrales de petite et moyenne envergure sont particulièrement dépendantes des fluctuations saisonnières du débit des cours d'eau, pour ce qui est des centrales au fil de l'eau. Cela signifie que l'on doit prévoir l'ajout d'équipements complémentaires afin de satisfaire la pointe de l'hiver et de contrebalancer les périodes de faible hydraulicité. Prises isolément, les centrales de moyenne envergure peuvent occasionner sur le territoire des impacts moindres que les grands projets. Ces impacts sont tout de même significatifs et, globalement, plusieurs projets de moindre envergure peuvent avoir autant ou plus de répercussions sur l'environnement qu'un seul grand projet de puissance équivalente. Le gouvernement considère que l'importance et la portée de ces impacts pourront être sensiblement limitées, si l'on vise en priorité le développement de projets situés sur des rivières déjà aménagées.

L'évaluation de cette filière devra par ailleurs tenir compte des retombées liées à son développement : au cours des dernières années, la construction de centrales de petite envergure a stimulé l'apparition, au Québec, d'un secteur d'activités adapté à ce type d'investissements, confirmant et complétant le savoir-faire établi à partir des grands aménagements hydroélectriques. Le gouvernement accorde une grande importance au maintien et à la croissance de ces activités, créatrices de richesses et d'emplois, notamment en région.

Les filières thermiques

Avec les filières thermiques, on aborde un ensemble de technologies extrêmement diversifiées, allant du nucléaire à l'utilisation de la biomasse forestière ou urbaine pour produire de l'électricité. L'intérêt de ces filières pour le secteur énergétique québécois varie considérablement, selon la filière considérée.

- **Le nucléaire**

Au Québec, comme d'ailleurs dans la plupart des pays industrialisés, les ressources disponibles à court et moyen termes dispensent de recourir à la filière nucléaire. Il faut ajouter que le scepticisme et la méfiance de la population envers cette forme de production électrique, l'absence de solution satisfaisante au problème de la gestion du combustible irradié, la perception de risques potentiels importants associés à l'exploitation des centrales nucléaires constituent autant d'entraves au développement du nucléaire. Pour le gouvernement, ces constatations rendent improbable la construction de nouvelles centrales nucléaires.

En ce qui concerne les centrales existantes, cependant, les points que l'on vient de souligner ne conduisent pas à remettre en cause leur utilisation. C'est ainsi que la centrale Gentilly 2 – la seule installation nucléaire en activité au Québec – doit continuer de fonctionner jusqu'à la fin de sa durée de vie utile. La centrale Gentilly 2 bénéficie d'une gestion de très grande qualité. Sa fermeture aurait des impacts économiques majeurs. Par ailleurs, pour le gouvernement, le maintien en production de la centrale permet au Québec de sauvegarder, dans une certaine mesure, ses acquis technologiques et industriels dans la filière. On reviendra sur

cette préoccupation, à propos des orientations concernant la recherche et développement

• **Les centrales au charbon**

En ce qui concerne les centrales au charbon, il est difficile d'imaginer que le Québec puisse y avoir recours dans un avenir proche ou lointain. L'exploitation de ces centrales provoque de graves problèmes environnementaux en raison des émissions très polluantes de cendres volatiles, de métaux toxiques, d'oxydes de soufre et d'azote et de gaz à effet de serre qu'elles entraînent. De plus, ne disposant pas de ressources en charbon, le Québec n'a aucun intérêt particulier à promouvoir les technologies y faisant appel pour produire de l'électricité.

• **L'utilisation du gaz naturel**

Les centrales de turbines à gaz à cycle combiné utilisant le gaz naturel et la cogénération au gaz naturel seront analysées par la Régie de l'énergie, lors de l'approbation du plan de ressources d'Hydro-Québec, qui aura alors à en évaluer les avantages et inconvénients respectifs. L'exercice préalable de caractérisation des filières devrait avoir déjà donné des indications importantes, à cet égard.

Pour le gouvernement, plusieurs éléments doivent être pris en compte avec soin, lors de l'analyse de ce type de filières. Des réponses satisfaisantes devront être apportées aux préoccupations environnementales. C'est ainsi qu'en tout état de cause, les projets seront soumis aux modalités d'autorisation environnementale, même s'ils ont été analysés dans le cadre du processus d'examen des filières et de constitution du portefeuille de ressources. On fait ici référence aux autorisations délivrées en vertu de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Le gouvernement vise à ce que, à un titre ou à un autre, les projets de cogénération contribuent à réduire les charges polluantes.

Par ailleurs, dans le cas de la cogénération au gaz naturel, il faut rappeler que la technologie consiste en la production simultanée d'électricité et d'énergie thermique utile, cette dernière étant utilisée pour répondre à des besoins industriels ou de chauffe. La réalisation d'un projet de cogénération au gaz naturel suppose donc que les promoteurs aient l'assurance de marchés, pour vendre la vapeur produite. Pour le gouvernement, cette complémentarité avec l'industrie est une caractéristique fondamentale des projets de cogénération. Concrètement, cela signifie que les projets retenus devraient comporter obligatoirement un contenu significatif en vapeur. Dans le cas contraire, ces projets ne constitueraient qu'une façon déguisée de proposer des centrales thermiques au gaz.

Ces points étant marqués, on doit souligner que les filières utilisant le gaz naturel pour produire de l'électricité sont en plein développement, en Amérique du Nord. Des technologies performantes sont maintenant disponibles, et la diminution des prix du gaz les a rendues particulièrement attrayantes. Ces modes de production sont en voie de s'imposer dans les provinces et les États limitrophes du Québec. Même si pour le Québec, la matière première doit être importée, des possibilités intéressantes de développement existent et doivent être exploitées si elles correspondent à nos intérêts.

• **La biomasse urbaine et forestière**

Les remarques qui viennent d'être formulées concernant les effets environnementaux et le contenu en vapeur des unités de cogénération au gaz naturel s'appliquent également aux centrales de cogénération exploitant la biomasse urbaine ou forestière.

Dans le cas de la biomasse urbaine, dont l'exploitation à des fins énergétiques ne se limite pas aux processus de cogénération, la valorisation énergétique des déchets – y compris l'utilisation des pneus – ajoute une dimension supplémentaire à la problématique environnementale. L'élimination des cendres et des matières toxiques recueillies par les procédés de filtration doit être effectuée de façon satisfaisante. Il existe par ailleurs un conflit potentiel entre la valorisation énergétique des déchets et les programmes visant à les récupérer ou à les recycler. Cette question a été soulevée lors du débat public sur l'énergie et sera abordée dans la future politique de gestion des matières résiduelles du ministère de l'Environnement et de la Faune. Le gouvernement s'attend à ce qu'elle soit traitée spécifiquement lors de l'exercice de caractérisation des filières.

Pour ce qui est des centrales de cogénération utilisant la biomasse forestière, les potentiels existant au Québec sont liés à la disponibilité de résidus de bois. Ces potentiels sont déjà en partie utilisés, mais plusieurs projets sont réalisables dans des délais très brefs, et on estime le potentiel restant à environ 100 MW. La cogénération utilisant la biomasse forestière se heurte à certaines difficultés, dans son développement : elle est tributaire de contraintes économiques liées à la disponibilité des écorces, tandis que ses impacts environnementaux doivent être analysés avec soin.

On doit cependant souligner que la ressource forestière utilisée est renouvelable, et que, dans plusieurs cas, les unités de cogénération faisant appel à la biomasse forestière apportent une solution au problème du recyclage des déchets de l'exploitation des forêts. Sur le plan économique, l'installation d'unités de cogénération employant la biomasse forestière permet de renforcer et de rendre plus concurrentielles des entreprises appartenant à l'un des principaux secteurs d'activités du Québec.

La filière éolienne

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la production d'électricité de source éolienne connaît un essor important, en Europe et en Asie. Des progrès majeurs ont été réalisés sur le plan technologique et le coût de production de l'énergie éolienne a baissé considérablement. Même si à court terme elle peut sembler plus onéreuse que les alternatives disponibles au Québec, la technologie éolienne a atteint une certaine maturité, qui rend possible son intégration dans le portefeuille de ressources du Québec.

Pour le Québec, les avantages de la filière éolienne sont de plusieurs ordres : il s'agit d'une technologie flexible, autorisant une adaptation rapide au contexte énergétique. L'impact des installations sur l'environnement est limité. La filière éolienne peut constituer un complément intéressant au parc d'Hydro-Québec, en raison de la coïncidence observée entre la distribution saisonnière de l'énergie éolienne et la demande d'électricité. L'énergie obtenue à partir de la filière éolienne peut également être stockée dans les réservoirs hydroélectriques. Surtout, un potentiel important existe au Québec. Dans les régions qui bénéficient de ce potentiel, la mise en valeur de la filière éolienne est facilitée par sa grande acceptabilité sociale[20].

Le gouvernement du Québec partage cet intérêt, qui explique les différentes initiatives incluses dans la nouvelle politique énergétique. Ces initiatives sont les suivantes :

- le gouvernement accélérera la réalisation d'un programme d'études technico-économiques, visant à préciser et à mieux connaître les caractéristiques du potentiel québécois, ainsi que la réalisation préalable de projets de démonstration.

- Le gouvernement souhaite que la Régie de l'énergie autorise Hydro-Québec à prévoir une « quote-part » d'énergie éolienne dans son prochain plan de ressources[21]. La logique d'une telle approche, déjà utilisée dans plusieurs États américains, doit être rappelée : en réservant un bloc d'énergie à une filière déterminée, on vise à accélérer le développement de cette filière, considérée comme prometteuse. La « quote-part » d'énergie éolienne permettra d'améliorer les coûts de production, de favoriser l'émergence d'un contexte industriel approprié et de maximiser les retombées de la recherche et développement.

Même si, à court terme, les coûts de production de la filière éolienne peuvent sembler plus élevés que les alternatives disponibles, il est temps que le Québec se donne une vitrine permettant de mettre en valeur les potentiels existants. Cette initiative ouvrira une voie de développement économique pour les régions. Le système de la « quote-part » appliqué ici à l'énergie éolienne constitue en fait un investissement que la collectivité accepte de consentir, afin de hâter la contribution d'une filière en laquelle elle croit.

- Une fois cette « quote-part » définie et autorisée, le gouvernement appuiera Hydro-Québec dans le lancement d'un appel de partenariat. Cet appel aura pour but d'inciter un intervenant majeur du secteur éolien à investir au Québec afin d'entamer l'exploitation du potentiel existant, tout en stimulant l'apparition et le développement d'une industrie des équipements. Selon les évaluations effectuées par le gouvernement, la « quote-part » dégagée en faveur de l'énergie éolienne devrait se traduire en un programme minimum d'achats étalé sur une période de six à sept ans, si l'on veut atteindre les objectifs fixés en terme de déploiement de la filière et de stratégie industrielle.

- Le gouvernement souhaite qu'Hydro-Québec étudie la possibilité d'offrir aux consommateurs un programme de « tarification verte », applicable à l'énergie éolienne, à l'image des « green pricing programs » mis en place par plusieurs compagnies d'électricité nord-américaines. Ces programmes consistent à inviter les consommateurs à contribuer, de façon volontaire, au développement des filières énergétiques respectueuses de l'environnement, en autorisant la compagnie d'électricité à prélever un montant additionnel, précisément défini, sur leur facture d'électricité. Une telle approche permet d'impliquer les consommateurs dans les efforts consentis pour accélérer la mise au point des énergies vertes, tout en dégageant des fonds utilisables à cette fin.

- L'adoption d'une loi sur la ressource éolienne est probablement encore prématurée. L'exploitation de la filière éolienne soulève cependant des questions juridiques, dont l'administration évaluera les implications[22].

L'énergie solaire

L'énergie solaire est à la base même de la disponibilité d'énergie, sur notre planète. Les techniques photovoltaïques permettent de l'utiliser directement, sans l'intermédiaire d'un combustible ou d'un carburant. Forme d'énergie renouvelable par définition, la filière solaire est probablement la seule réponse que l'humanité sera en mesure d'apporter, à long terme, à ses besoins énergétiques.

Les connaissances et les équipements actuels rendent cependant le solaire photovoltaïque coûteux pour le Québec, et d'une application limitée dans un avenir prévisible. Même s'il est difficile d'imaginer, à court ou moyen terme, une contribution significative du solaire photovoltaïque aux besoins en électricité du Québec, nous devons continuer d'en suivre l'évolution technologique. Les orientations retenues par le gouvernement en matière de recherche et développement le permettront.

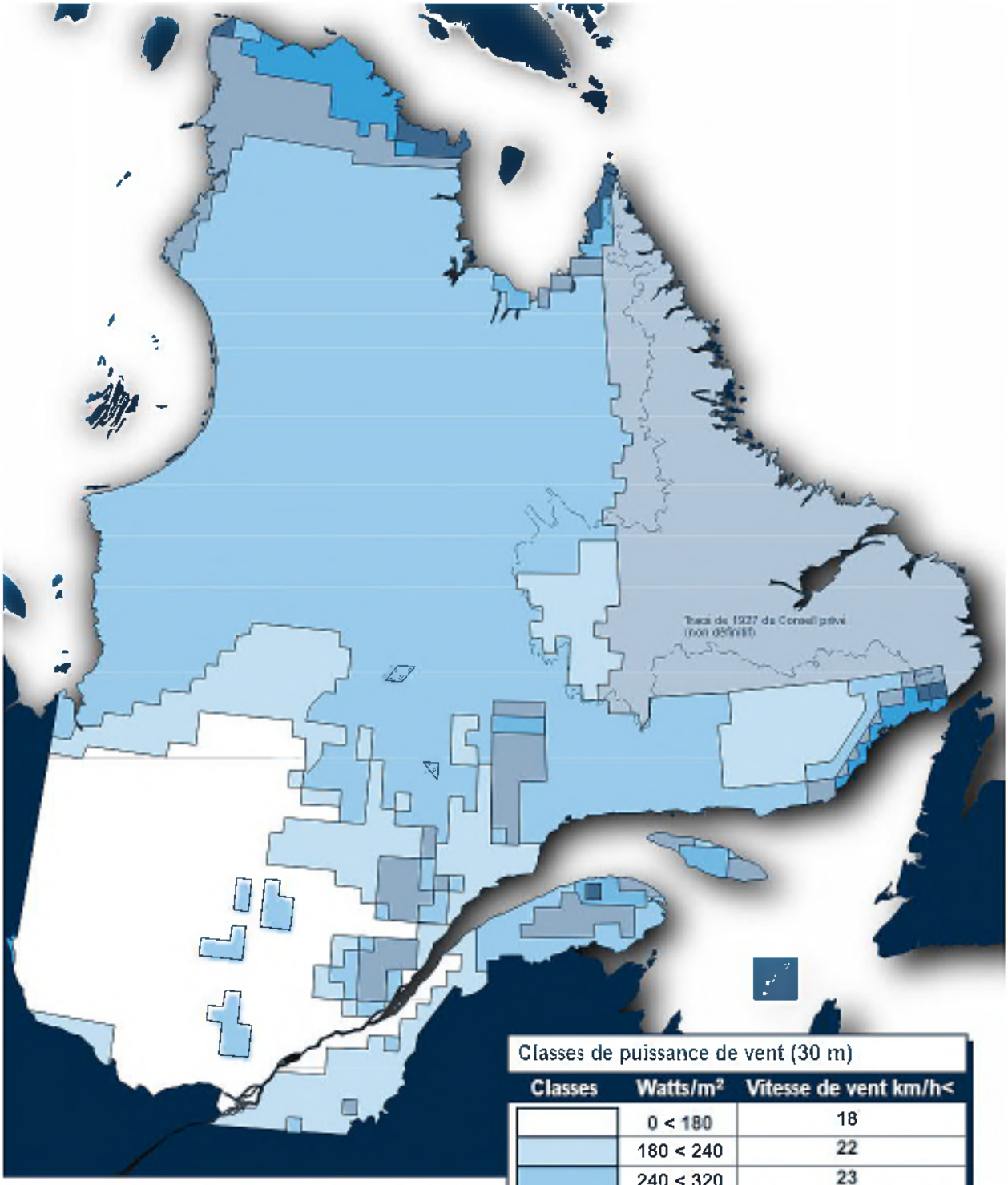
[20] Le débat public sur l'énergie a confirmé l'intérêt soulevé par la filière éolienne et la mobilisation qu'elle suscite dans les régions où existe un potentiel significatif.

[21] Le gouvernement reprend ainsi une recommandation formulée à l'issue du débat public sur l'énergie. Voir *Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, *op. cit.*, page 74.

[22] Dans son rapport, la Table de consultation a signalé l'absence d'encadrement législatif de la ressource éolienne, recommandant que le vent soit considéré comme un bien public collectif. Voir *Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, *op. cit.*, page 74.

GRAPHIQUE 7

La localisation des principaux potentiels d'énergie éolienne au Québec



Classes de puissance de vent (30 m)		
Classes	Watts/m²	Vitesse de vent km/h<
	0 < 180	18
	180 < 240	22
	240 < 320	23
	320 < 400	25
	400 < 480	27
	480 < 640	30

Sources : Wind Economics and Technology, Inc. et Université du Québec à Rimouski

Les perspectives offertes dans l'immédiat par le solaire passif sont d'un autre ordre. Le solaire passif constitue en fait une forme d'efficacité énergétique. La maximisation des apports solaires, grâce à une meilleure orientation des bâtiments et à une fenestration mieux adaptée, permet de réduire de façon souvent significative les besoins énergétiques nécessaires au chauffage de l'air et de l'eau. Les mesures permettant d'exploiter le solaire passif seront en fait encouragées et stimulées dans le cadre de la stratégie mise en place par le gouvernement afin de mieux utiliser l'énergie. On doit ainsi s'attendre à ce que les différents intervenants amenés à promouvoir les économies d'énergie – fournisseurs d'énergie, Régie de l'énergie, Agence de l'efficacité énergétique – portent une attention particulière aux possibilités offertes par le solaire passif.

CHAPITRE 5

L'ouverture des marchés de l'électricité

La restructuration du marché nord-américain de l'électricité constitue l'un des changements majeurs auxquels le secteur énergétique québécois est confronté. Ce changement représente en même temps une occasion exceptionnelle de développement que le Québec doit saisir : les efforts consentis jusqu'ici par le Québec ont permis d'édifier dans le domaine de l'électricité un secteur puissant et concurrentiel, dont les performances se mesurent à l'échelle mondiale. En ouvrant les marchés de l'électricité, la nouvelle politique énergétique vise à ce que l'économie québécoise tire pleinement parti de cette situation, tout en insufflant au secteur un nouveau dynamisme, qui ne pourra qu'être profitable aux consommateurs et à l'ensemble de la population.

La restructuration du marché nord-américain de l'électricité : un défi pour le Québec

L'industrie de l'électricité traverse actuellement une période de profonds changements, qui est loin d'être achevée. Amorcés au Royaume-Uni, ces changements affectent maintenant directement le commerce de l'électricité aux États-Unis et au Canada. Ils sont avant tout inspirés par le souci de libéraliser les marchés et de favoriser la concurrence, afin de réduire les coûts de l'énergie électrique pour l'ensemble de l'économie.

Les profonds changements en cours

Le mouvement de restructuration de l'industrie de l'électricité a pris naissance au Royaume-Uni, où des décisions gouvernementales ont conduit à modifier de fond en comble l'organisation du secteur. L'entreprise d'État, jusque-là verticalement intégrée, a été segmentée et privatisée de façon à créer un marché concurrentiel de l'électricité sur lequel puissent intervenir plusieurs producteurs et distributeurs régionaux. L'ouverture du marché de détail a par ailleurs été entreprise. La Norvège, grande productrice d'hydroélectricité, a également procédé à la restructuration de ses marchés. Cette libéralisation est maintenant en voie de s'étendre à l'ensemble des pays de la Communauté européenne, sous la pression des autorités de Bruxelles, selon des modalités variant suivant les pays.

Aux États-Unis, le processus de restructuration des marchés de l'électricité a été lancé en 1992, avec l'Energy Policy Act. Il s'est directement inspiré de l'expérience de libéralisation des marchés gaziers, réalisée avec succès à la fin des années quatre-vingt. En avril 1996, dans son règlement 888, la Federal Energy Regulatory Commission (FERC) définissait les règles d'accès libre des entreprises de services publics aux réseaux de transport. Plusieurs États ont déjà précisé les échéanciers et les modalités d'accès aux marchés de détail, pour certaines catégories de consommateurs. Dans ce mouvement vers la libéralisation des marchés de l'électricité, les États du Nord-Est américain jouent un rôle de chef de file. Hydro-Québec participe d'ailleurs à une expérience pilote d'ouverture des marchés et des transactions, entreprise à l'initiative de l'État du New-Hampshire.

Au Canada, la situation évolue également rapidement. L'Alberta a créé un « pool » d'achat de l'électricité, c'est-à-dire un regroupement d'acheteurs, ouvert sur une base concurrentielle à tous les producteurs et fournisseurs à l'intérieur et à l'extérieur de la province, pour répondre à tout besoin additionnel. Dans le même sens, la Colombie-Britannique vient d'ouvrir son réseau de transport, tant pour son marché intérieur que pour l'exportation. Ces deux provinces se sont de plus jointes à des associations régionales de transport d'électricité, couvrant l'ensemble de l'Ouest de l'Amérique du Nord, en vue de faciliter l'intégration de leurs marchés.

L'Ontario a entamé une réflexion dans la même direction. L'Ontario examine actuellement les suites à donner au rapport du Comité consultatif sur la concurrence au sein de l'industrie de l'électricité[23], publié au printemps dernier. Des

[23] *Un cadre pour la concurrence*. Rapport du Comité consultatif sur la concurrence au sein de l'industrie de l'électricité de l'Ontario à la ministre de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, mai 1996.

décisions concernant les réformes proposées devraient être prises par le gouvernement de l'Ontario au cours de l'année 1997. De façon générale, il est intéressant de noter que contrairement aux autres déréglementations, la libéralisation en cours des marchés de l'électricité adopte des formules variées, selon la situation propre à chacun.

Des transformations stimulées par les nouvelles technologies

Dans tous les cas, l'objectif des réformes entreprises est le même : il s'agit de réduire les prix de l'électricité, en mettant les fournisseurs dans une situation de concurrence accrue. Le consommateur, individu ou entreprise, est ainsi au cœur de la restructuration à laquelle on assiste. Ces transformations ont cependant été accélérées et facilitées par un certain nombre de changements technologiques, qui ont touché directement le secteur de l'électricité au cours des dernières années, modifiant profondément les conditions de planification du secteur.

Pendant de nombreuses années, la construction de grandes unités de production d'électricité a permis de bénéficier de coûts unitaires faibles, tout en fournissant les moyens de répondre à une demande en forte croissance. Les investissements massifs qu'il fallait consentir exigeaient une planification à long terme, ainsi que le maintien de monopoles, seuls capables d'apporter les garanties de marché et de revenu nécessaires à la réalisation de ces projets.

À l'échelle mondiale, l'avènement de filières de production plus flexibles, offrant des coûts concurrentiels, utilisant de plus petites unités, a rendu le recours aux grandes centrales moins opportun et diminué la nécessité de monopoles de marché. Grâce à ces nouvelles filières, les délais de planification et de construction sont significativement réduits, les risques financiers limités, et il est possible de s'adapter beaucoup plus rapidement aux fluctuations de la demande.

Plus globalement, les progrès extrêmement rapides enregistrés dans la diffusion de l'information expliquent aussi les mouvements en cours. On dispose actuellement, de façon beaucoup plus rapide et complète, de données concernant les prix, les besoins et les disponibilités de production et de transport. Ces renseignements deviennent des instruments décisifs dans les transactions. Leur disponibilité accentue la pression en faveur d'une structure des marchés de l'électricité plus concurrentielle.

Une situation particulière

Comment le Québec se situe-t-il, dans ce contexte en profonde mutation ? La situation québécoise revêt certaines caractéristiques particulières. La production d'électricité est assurée, au Québec, par de grands complexes hydroélectriques, rendant difficile une fragmentation de l'offre si l'on veut introduire une véritable concurrence. Ces complexes sont gérés de façon centralisée, ce qui permet de bénéficier d'économies d'échelle considérables que l'on remettrait en cause, si la production était morcelée. Par ailleurs, les frais d'exploitation ne représentent qu'une part réduite des coûts de production d'Hydro-Québec, en raison de l'importance du contenu en capital des investissements[24].

Les pressions en faveur de la restructuration du secteur de l'électricité se sont surtout développées dans des économies où les coûts de l'électricité étaient élevés, et où il fallait trouver le moyen d'abaisser le prix de l'énergie électrique. Ce n'est pas le cas au Québec : les prix de l'électricité dont bénéficient les consommateurs restent parmi les plus bas en Amérique du Nord, même si cet avantage a eu tendance à s'amenuiser, au cours des dernières années. La nationalisation des compagnies d'électricité effectuée au début des années soixante a garanti des tarifs réduits et uniformes, sur l'ensemble du territoire. Dans une large mesure, les Québécois jouissent donc déjà d'une situation que la libéralisation des marchés cherche à reproduire, sur le marché américain, en facilitant l'accès des consommateurs aux sources d'approvisionnement les moins chères sur un plus large territoire.

Des atouts à promouvoir

Même si le Québec se caractérise par une situation particulière, qui rend moins pertinente la restructuration des marchés, les bénéfices à retirer d'une modification de nos façons de faire sont nombreux. Sur le plan des tarifs d'électricité, nos avantages comparatifs se sont amoindris par rapport à nos concurrents. L'ouverture des marchés, définie en fonction de nos intérêts, constitue probablement l'incitatif le plus efficace pour réduire ou renverser la croissance des coûts de production et restaurer ainsi les avantages sur lesquels notre économie s'est en bonne partie construite.

Simultanément, une plus grande libéralisation de l'industrie de l'électricité constitue une formidable occasion de promouvoir les atouts du Québec aux États-Unis comme au Canada. L'une des incidences majeures de la libéralisation est l'expansion des marchés. Jusqu'ici, dans le secteur de l'électricité, les marchés des provinces canadiennes et des États américains étaient relativement fermés et cloisonnés. Les changements structurels en cours impliquent des échanges de plus en plus fréquents entre les marchés, contribuant ainsi à leur intégration progressive.

Ce mouvement d'intégration devrait bénéficier logiquement, en premier lieu, aux producteurs d'électricité à faible coût, telle Hydro-Québec, qui offre les prix les plus bas dans le Nord-Est américain. Hydro-Québec peut aussi compter sur d'autres atouts : ses grands réservoirs lui permettent de bénéficier d'une grande flexibilité, dans la gestion de sa production, qu'elle maximiserait avec la libéralisation des

[24]. Voir à ce sujet *Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, op. cit., pages 19 et 20.

échanges, en profitant pleinement des occasions de marché au bon moment. Grâce à d'importantes installations d'interconnexion, Hydro-Québec a accès facilement et rapidement à des marchés caractérisés par les prix de l'électricité parmi les plus élevés en Amérique du Nord. Enfin, le profil de la demande d'électricité au Québec est complémentaire à celui des États du Nord-Est, où les consommations les plus importantes ont lieu durant l'été.

Bien évidemment, un accroissement des ventes d'électricité sur le marché américain, à un prix intéressant, aurait des effets d'entraînement majeurs sur l'ensemble de l'activité économique du Québec, en permettant la réalisation de nouveaux aménagements. Cette augmentation des ventes aurait également des conséquences très positives sur la qualité de l'environnement du Nord-Est, dans la mesure où l'hydroélectricité produite au Québec viendrait déplacer la production d'électricité assurée à partir de centrales thermiques utilisant le mazout, le charbon ou le gaz naturel. L'augmentation du rôle joué par l'électricité québécoise dans le Nord-Est de l'Amérique du Nord permettrait ainsi de diminuer les émissions de polluants atmosphériques résultant, aux États-Unis, de la production d'électricité.

La production privée

Le gouvernement a décidé d'une première initiative majeure, dans l'effort visant à tirer parti de la restructuration du marché électrique nord-américain. Une place plus grande sera faite au secteur privé et à la concurrence, pour les nouveaux investissements dans les filières de production d'électricité. Plus précisément, la nouvelle politique énergétique comprend à ce titre trois initiatives principales :

- le gouvernement élargit la possibilité, pour les producteurs privés, de participer à l'exploitation des différentes filières de production, selon des modalités précises ;
- Dans tous les cas, une véritable concurrence devra s'établir, le principe des appels d'offres étant généralisé ;
- Des mesures seront proposées, afin de faciliter la participation à l'exploitation des filières des instances régionales et locales, de même que des nations autochtones.

Une ouverture plus grande au secteur privé

La participation des producteurs privés à l'exploitation des filières de production d'électricité sera plus grande, en ce qui concerne le secteur hydroélectrique. Le ministère des Ressources naturelles, à qui incombe la responsabilité de gérer la ressource hydraulique, mettra en place un cadre de gestion assurant la mise à la disposition du secteur privé des sites hydroélectriques, selon des règles précisément définies, garantissant équité et transparence, et tenant compte des conclusions de la Commission d'enquête sur la politique d'achat par Hydro-Québec d'électricité auprès de producteurs privés. Ces règles seront définies en tenant compte du processus de classification des rivières, qui fera ainsi partie du cadre de gestion établi par le ministère. Dans l'octroi des concessions, le ministère favorisera prioritairement les projets ou les régions, les autochtones et les communautés locales sont directement impliqués. Le cadre de gestion avantagera également les projets intégrés au développement local – développement industriel, économique, mais également touristique.

Ces règles s'appliqueront de façon exclusive au secteur privé, pour les sites de moins de 50 MW, – sites dont Hydro-Québec sera donc exclue, à moins d'indications contraires en fonction de la gestion du bassin versant. Pour les sites hydrauliques de plus de 50 MW, Hydro-Québec demeurera seule habilitée à gérer les projets correspondants. Le secteur privé québécois pourrait cependant être invité à réaliser, par la formule clés en main, des projets sur les grandes rivières – Hydro-Québec conservant ses prérogatives de gestionnaire et de propriétaire des grands ouvrages, pour ce qui est de la planification et de l'exploitation.

Pour les filières autres que l'hydroélectricité, l'ampleur des projets de production privée ne sera pas limitée *a priori*. Dans le cas des filières dont l'exploitation s'accompagne d'émissions de gaz à effet de serre, l'appel à la production privée sera cependant relié aux initiatives mises en place afin de respecter la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. On reviendra plus loin sur ces initiatives[25].

Dans tous les cas, l'importance des projets dépendra des besoins à satisfaire. La contribution des producteurs privés aux besoins internes sera définie dans le cadre du plan de ressources d'Hydro-Québec approuvé par la Régie de l'énergie. Comme on l'a vu précédemment, ce plan de ressources, établi selon l'approche des portefeuilles de ressources, aura défini l'importance accordée à chacune des filières utilisées pour répondre à la demande d'électricité – y compris l'efficacité énergétique, où les producteurs privés pourront également proposer des initiatives.

L'intervention du secteur privé dans le développement des ressources hydroélectriques du Québec n'est pas un phénomène nouveau. Dès 1987, le Québec s'était indirectement engagé dans cette voie, avec l'adoption d'une politique d'achat d'électricité. En 1991, un premier programme était mis en place, afin d'encadrer l'implication du secteur privé dans l'aménagement des petites rivières. Ce programme a confirmé la rapidité avec laquelle le secteur privé était en mesure de mobiliser des ressources pour investir dans les sites ouverts à l'exploitation. L'orientation retenue par le gouvernement du Québec dans la nouvelle politique énergétique prolonge donc les initiatives antérieures, mais modifie les règles du jeu et élargit les possibilités, pour

[25] Voir ci-après, chapitre 10, pages 88 et 89.

le secteur prive, de participer aux developpements hydroélectriques futurs

La mise en place d'une véritable concurrence

Cette première initiative s'accompagne d'une seconde décision, tout aussi importante Dorenavant, là ou le secteur privé pourra intervenir, les differents projets élaborés par les producteurs prives entreront en concurrence les uns avec les autres, dans le cadre d'un processus d'appel d'offres Lors de ces appels d'offres, la Régie de l'énergie devra s'assurer que la concurrence puisse s'exprimer pleinement et equitablement

L'introduction systématique de la procédure des appels d'offres modifie significativement la situation prevalant jusqu'ici : dans le système actuel, lorsqu'un producteur privé proposait un projet d'aménagement à Hydro-Quebec, il n'avait pas à entrer en concurrence sur le plan des prix, puisque Hydro-Québec garantissait un prix d'achat défini pour l'électricite produite En imposant dans tous les cas le mécanisme des appels d'offres, le gouvernement donne la possibilité que la concurrence entre producteurs fasse baisser les coûts de production de l'électricité Il met fin également au recours unique du coût evité, qui a donné lieu à des contestations

La participation des régions et des nations autochtones

Tout au long du debat public sur l'énergie, les représentants des régions et plusieurs nations autochtones ont marque leur interêt pour une participation et une implication dans la realisation de projets de production d'électricité Dans les chapitres consacres aux nations autochtones et aux regions, des mesures seront presentées, permettant de faciliter une telle participation Le gouvernement du Québec y attache beaucoup d'importance, et la nouvelle politique énergetique devrait permettre d'avancer dans cette direction

La nécessité d'une réflexion globale

En permettant un recours accru à la production privée, pour repondre aux nouveaux besoins, le gouvernement du Québec ouvre la porte a la libéralisation des marchés de l'électricité Les conditions et les modalités de cette libéralisation sont cependant encore loin d'être définies L'ouverture des marchés de l'électricité constitue une réforme historique, dont les enjeux sont particulièrement importants pour l'economie québécoise La définition d'une approche adaptee au contexte québécois est nécessairement complexe, et exige la prise en compte des interêts de tous De plus, les changements entamés chez nos partenaires ne font que commencer : des incertitudes nombreuses existent encore sur le rythme et l'ampleur des transformations en cours, de même que sur les conséquences qu'elles auront, chez chacun d'entre eux

Le gouvernement souhaite cependant que de premieres initiatives puissent être rapidement prises C'est pour cette raison que la Regie de l'énergie devra donner son avis au gouvernement sur les façons de deréglementer ou soustraire de sa compétence en tout ou en partie la production d'électricite Il reviendra ensuite au gouvernement de donner suite aux recommandations de la Regie La Régie effectuera cette reflexion dans le cadre de sa compétence consultative sur toute question en matière énergétique.

Les objectifs visés par le gouvernement

Le mandat confié à la Régie doit s'inscrire en fait dans une analyse plus globale, concernant l'ensemble des décisions à prendre en matière de déréglementation. Le secteur nord-americain de l'electricité est engagé dans un processus de restructuration qui conduira probablement à une libéralisation très large des marchés, et qui aboutira ainsi, une fois mene à terme, à une deréglementation des marchés de détail. Face à cette mutation majeure, le Quebec doit être prêt Le gouvernement prend les moyens nécessaires pour que les stratégies les plus appropriees soient rapidement définies.

Les objectifs poursuivis par le gouvernement sont clairs : en s'engageant dans la deréglementation du secteur de l'électricité, le Québec vise a tirer parti des occasions de développement qui se presentent Les initiatives retenues ne devront pas remettre en cause les avantages concurrentiels de nos entreprises Elles devront préserver les approches que nous privilegions en termes de protection de l'environnement Elles ne devront pas compromettre la santé financière d'Hydro-Québec

Des enjeux à préciser

Les audiences publiques organisées par la Régie permettront d'abord de bien définir les enjeux en cause, dans le prolongement des objectifs que l'on vient d'identifier.

• L'ouverture desordonnée des marches pourrait affecter la santé financière d'Hydro-Québec, dans la mesure où l'achat d'électricité auprès de producteurs prives du Québec ou de fournisseurs de provinces et d'États voisins viendrait reduire la demande sur laquelle ont eté fondés les investissements de production et de transport de l'entreprise Cet aspect devra être analysé.

• Une ouverture éventuelle des marchés au détail risque de toucher differemment les consommateurs, selon qu'ils sont grands ou petits, et qu'ils disposent d'un pouvoir d'achat plus ou moins important Ce phénomène a été constaté dans

les pays ayant procédé à la déréglementation des ventes au détail. Il pose un problème d'équité dans la répartition des coûts, tout en remettant en cause le principe de l'uniformité tarifaire, auquel les Québécois sont très attachés. La question se posera en fait dès l'ouverture éventuelle des marchés de gros, puisqu'une telle libéralisation risque de placer les consommateurs des réseaux municipaux d'électricité dans une situation différente de celle des clients d'Hydro-Québec.

• La libéralisation des marchés vise à réduire les coûts de l'électricité pour les consommateurs, notamment pour la grande industrie, et ainsi assurer leur compétitivité dans un contexte de concurrence mondiale. Pour le Québec, elle permettra également un meilleur accès de l'électricité québécoise aux marchés américains, ce qui facilitera le développement de nouveaux projets et de nouvelles installations. Sur ce dernier point, il faudra surveiller attentivement les impacts que pourraient avoir les réformes envisagées sur l'avantage dont bénéficie à ce titre notre industrie manufacturière, qui risque d'être offert à des entreprises concurrentes.

• Sur le plan environnemental, on a souligné précédemment que des ventes accrues d'électricité québécoise sur les marchés du Nord-Est américain auraient des effets positifs, dans la mesure où elles permettraient de remplacer des sources de production polluantes par des filières qui le sont moins. On assisterait cependant au phénomène inverse, si l'ouverture des marchés avait pour résultat d'accroître l'utilisation, au Québec, de sources d'approvisionnement plus dommageables pour l'environnement, en ce qui concerne les gaz à effet de serre ou les précipitations acides, par exemple.

Les résultats attendus

Les enjeux sont majeurs. Ils nous obligent à des réflexions approfondies, qui ne doivent cependant pas conduire à l'attentisme. La libéralisation des marchés de l'électricité est fermement entreprise dans de nombreux pays. Le rythme de son implantation en Amérique du Nord, notamment dans le voisinage immédiat du Québec, est extrêmement rapide. Cette restructuration des marchés répond à des attentes des consommateurs, en termes de baisses de prix et d'amélioration des choix possibles. Elle est encouragée par les succès enregistrés dans la déréglementation de l'industrie du gaz naturel. Elle fait suite aux déréglementations réalisées dans d'autres services publics et, de façon générale, s'inscrit dans la foulée des nombreux accords conclus depuis quelques années afin de libéraliser les échanges entre les pays.

Une réflexion globale sur la restructuration de l'industrie de l'électricité au Québec sera certes exigeante, compte tenu de la complexité des enjeux en cause. Elle est incontournable, si l'on veut bien positionner le Québec, dans le nouveau contexte économique. Elle devrait permettre d'atteindre certains résultats que le gouvernement considère comme essentiels, et qu'il tient à formuler explicitement.

• La libéralisation des marchés de l'électricité doit avoir pour effet de stabiliser, sinon d'améliorer la position concurrentielle du Québec quant aux prix de l'électricité.

Des pressions à la baisse des prix de l'électricité sont déjà perceptibles chez nos partenaires et concurrents. Les prix de l'électricité au Québec doivent au moins suivre une tendance identique et la libéralisation des marchés devrait prioritairement, y amener.

• Les possibilités accrues d'exportation d'électricité sur les marchés extérieurs devraient avoir des effets positifs à la fois sur l'environnement et sur l'économie québécoise.

Cela signifie que l'ouverture de nouveaux marchés pour l'électricité québécoise n'est intéressante que dans la mesure où elle s'accompagne d'effets d'entraînement sur l'économie du Québec. Elle devra de plus servir d'occasion pour mettre davantage en valeur le potentiel de production d'énergies renouvelables sur notre territoire, permettant ainsi une amélioration de l'environnement dans le Nord-Est de l'Amérique.

Les questions qu'il faudra traiter

Pour le gouvernement, il apparaît donc que tant sur le fond que dans ses modalités, la libéralisation des marchés de l'électricité doit être étudiée avec attention, et bien comprise de tous. Dans le cadre de son mandat, la Régie de l'énergie devra proposer des réponses à un grand nombre de questions. On peut immédiatement identifier les principales d'entre elles.

• Une première interrogation concerne l'étendue même de la libéralisation effectuée. Nous devrons décider jusqu'où les marchés d'électricité du Québec doivent être libéralisés. Il faut déterminer à quelles catégories d'acheteurs la liberté de choix du fournisseur sera accordée – c'est-à-dire se limiter aux distributeurs, aux clients industriels, aux clients commerciaux à grand volume, soit aux marchés de gros, ou aller jusqu'aux clients résidentiels, soit jusqu'aux marchés de détail. La question est notamment de savoir si on peut limiter la déréglementation de la production aux seules fins des marchés d'exportation, et refuser que cette libéralisation s'applique aux entreprises québécoises.

• Une deuxième série de questions vise des orientations auxquelles la collectivité québécoise est attachée, et qui pourraient être remises en cause à la suite de la déréglementation. Nous devrons nous assurer que la déréglementation n'empêche pas la réalisation de l'important potentiel d'efficacité énergétique rentable pour la société. Il faut également éviter que la déréglementation n'impose des obstacles au développement des filières énergétiques ayant

un fort contenu en capital, telles les énergies renouvelables. On doit aussi se demander précisément comment obtenir la garantie que la déréglementation ne compromet pas la gestion de l'environnement, par exemple en augmentant les pollutions atmosphériques ou en conduisant à une exploitation anarchique des ressources naturelles.

• Le traitement comptable des actifs d'Hydro-Québec soulève également des questionnements. Il faudra en effet déterminer comment séparer les actifs de transport d'électricité des autres actifs de production et de distribution, si on veut garantir un accès véritablement non discriminatoire aux réseaux de transport, pour tous les fournisseurs.

• L'imputation des pertes de revenus éventuellement subies par Hydro-Québec, à la suite de la libéralisation des marchés, amène d'autres interrogations. On doit se demander si Hydro-Québec doit être compensée pour permettre à la société d'État de couvrir les coûts incompressibles – les « *stranded costs* » –, non financés en raison de pertes de revenus, et dans la négative, si les consommateurs clients de la société d'État auraient à absorber ces coûts. On pourrait aller plus loin et s'interroger sur une compensation plus large, afin qu'elle couvre également les pertes de profits.

• Une dernière question, que l'on peut dès maintenant formuler, porte sur la taille d'Hydro-Québec et de la situation d'inégalité potentielle qui en découle, face à d'éventuels concurrents. Devant cet état de fait, il faut préciser les moyens permettant d'assurer l'émergence d'un véritable marché : implantation au Québec d'un lieu d'échanges entre fournisseurs et consommateurs, ou même création d'une bourse de l'électricité.

Les orientations privilégiées

L'élargissement du rôle de la production privée, le déclenchement d'une réflexion approfondie sur les modalités et la portée d'une libéralisation des marchés constituent deux initiatives majeures par lesquelles le gouvernement du Québec s'engage, de façon à la fois prudente et résolue, dans une restructuration du secteur québécois de l'électricité. Le gouvernement souhaite compléter ces initiatives de certaines balises et positions, qui donneront une bonne indication des orientations privilégiées.

La distribution

Pour le gouvernement, l'existence de monopoles dans la distribution de l'électricité et son caractère public ne constituent pas de véritables enjeux, dans la réflexion concernant l'ouverture des marchés de l'électricité. Dans les différents pays où elles sont entreprises, les réformes du secteur de l'électricité ne remettent pas en cause l'existence de monopoles de distribution, mais visent au contraire à s'assurer que ces monopoles sont gérés de la façon la plus avantageuse possible pour le consommateur. Au Québec, l'essentiel de la distribution est assuré par Hydro-Québec, – quelques réseaux municipaux et une coopérative conservant cependant des responsabilités à ce titre, sur des territoires définis.

Le gouvernement ne souhaite pas remettre en cause cette situation, mais au contraire la confirmer sans ambiguïté. La *Loi sur la Régie de l'énergie* stipule donc qu'Hydro-Québec est titulaire d'un droit exclusif de distribution sur l'ensemble du territoire du Québec, à l'exclusion des territoires desservis par un service public à la date d'entrée en vigueur du projet de loi. Pour éviter toute confusion, la loi ne prévoit pas de modalités de modification des franchises, dans le secteur de l'électricité. La politique énergétique du Québec confirme ainsi explicitement la situation actuelle, et n'en prévoit pas la remise en cause : Hydro-Québec et les distributeurs possédant déjà un service de distribution se voient confirmer leurs droits sur leurs territoires respectifs.

L'accès au réseau de transport d'Hydro-Québec

Comme la distribution, le transport de l'électricité constitue un monopole naturel, pour des raisons identiques. En raison des technologies utilisées, il n'est pas économique de multiplier, sur un territoire donné, plusieurs lignes de transport d'électricité reliant les centres de production aux lieux de distribution et de consommation. Au Québec, ce monopole naturel a été confié à Hydro-Québec et personne ne le remet en cause.

Par contre, l'ouverture des marchés et leur libéralisation supposent que des règles soient mises en place, permettant l'utilisation des réseaux de transport par les producteurs, distributeurs ou acheteurs qui sont forcés d'y avoir recours, pour des raisons économiques ou simplement de localisation.

• Une première situation découle d'une réalité géographique. Au Canada, plusieurs provinces doivent passer par le territoire d'une autre province, pour avoir accès au marché américain. Pour ces provinces, l'accès au réseau de transport de la province intermédiaire s'impose, si elles veulent établir des relations commerciales entre elles ou avec les États-Unis.

• Par ailleurs, une deuxième demande d'utilisation du réseau de transport découle du besoin qu'ont les producteurs et les consommateurs d'établir directement entre eux des transactions commerciales. Pour se concrétiser, ces transactions supposent un accès aux réseaux de transport concernés.

Afin d'apporter une réponse appropriée à ces deux types de situation, où Hydro-Québec a des intérêts importants à défendre, le gouvernement souhaite à la fois préciser ses positions et prendre certaines initiatives.

• En ce qui concerne le transit d'électricité d'une province vers une autre province ou vers les États-Unis, par l'intermédiaire du réseau d'Hydro-Québec, le Québec vient de rappeler sa position dans le cadre des négociations concernant l'Accord sur le commerce intérieur. Déjà, les entreprises de services publics des autres provinces peuvent se voir accorder un service de transport d'électricité, au moyen d'ententes de gré à gré conclues avec Hydro-Québec, dans le cadre d'ententes de réciprocité. De plus, Hydro-Québec s'apprête à demander l'approbation par le gouvernement d'un tarif de transit publié, là aussi sur la base de la réciprocité.

• Pour ce qui est de l'utilisation du réseau de transport d'Hydro-Québec par des producteurs concurrents, afin d'exporter de l'électricité du Québec, le gouvernement a décidé pour la première fois d'envisager la possibilité de tarifs de transit.

La *Loi sur la Régie de l'énergie* prévoit, dans une disposition particulière, que la Régie fixe ou modifie les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée, sur demande d'Hydro-Québec. Cette disposition fait référence aux activités de transit. Elle étend la compétence de la Régie à ces activités. Hydro-Québec se prévaudra de cette disposition.

L'initiative prise ici par le gouvernement permettra de respecter l'exigence de réciprocité formulée par la Federal Energy Regulatory Commission, dans son règlement d'avril 1996. La FERC a alors subordonné l'accès à des prix de marché sur un pied d'égalité avec les entreprises concurrentes américaines à ce que les régions qui veulent s'en prévaloir offrent un accès équivalent sur leur propre réseau. Les dispositions incluses dans la *Loi sur la Régie de l'énergie* permettront la mise en place d'un tel service, ouvrant ainsi la possibilité à Hydro-Québec d'intervenir en tant que commerçant d'électricité sur le marché américain au même titre que les entreprises concurrentes sur ce marché.

Le transport de l'électricité, clé de la libéralisation des marchés

L'accès aux réseaux de transport est au centre de la libéralisation des marchés de l'électricité entreprise en Amérique du Nord et en Europe. En effet, les réseaux de transport sont des monopoles naturels, auxquels l'accès est essentiel pour tout producteur désirant rejoindre un client de gros ou de détail, tant sur le marché intérieur que sur les marchés extérieurs. Un client de gros est un client qui revend l'électricité à un autre client, tandis qu'un client de détail est en fait le consommateur final.

• Le transport à l'intérieur du territoire « *wheel-within* »

À l'intérieur d'un territoire donné, tout producteur désirant avoir accès à un réseau de distribution doit emprunter le réseau de transport, à moins d'être situé sur le territoire même du distributeur. Il en est ainsi au Québec, où Hydro-Québec possède l'essentiel des installations reliant les producteurs d'électricité et les distributeurs.

• Le transport à des fins d'importation « *wheel-in* »

La situation est identique pour tout producteur situé à l'extérieur du territoire d'une province, d'un Etat ou d'un pays et souhaitant vendre de l'électricité à l'intérieur de ce territoire. Il faut dans ce cas que le transporteur effectue la livraison de l'électricité depuis la frontière du territoire jusqu'au distributeur ou à l'acheteur.

• Le transport à destination des marchés d'exportation « *wheel-out* »

L'accès des producteurs aux marchés d'exportation passe également nécessairement par l'utilisation des réseaux de transport, dans la mesure où ceux-ci sont les seuls à être interreliés avec les réseaux voisins au moyen d'interconnexions. Il est dans ce cas nécessaire de recourir à deux ou plusieurs transactions de transport, l'une avec le transporteur sur le territoire où est situé le producteur, et une ou plusieurs autres avec le ou les transporteurs permettant de rejoindre l'acheteur sur le territoire voisin.

• Le transport entre deux territoires « *wheel-through* »

Il peut arriver également qu'un réseau de transport soit physiquement ou économiquement le seul réseau permettant de relier un producteur et un acheteur situés dans deux territoires non contigus. Il en est ainsi au Canada, où certaines provinces désirant avoir accès au marché d'autres provinces ou d'États des États-Unis doivent faire transiter leur électricité par le réseau d'une province tierce. L'accès au réseau de transport de cette province tierce devient donc essentiel pour le producteur qui souhaite intervenir sur le marché auquel il n'a pas accès directement.

Les exportations

C'est par l'intermédiaire de ses exportations d'électricité que le Québec a perçu les premiers impacts de la restructuration des marchés en cours en Amérique du Nord. C'est également au travers de ses exportations que sont attendus certains des bénéfices les plus importants.

• La croissance des ventes à court terme

En 1995, le Québec a vendu sur les marchés d'exportation un peu plus de 600 millions de dollars d'électricité, dont près des trois quarts vers les États-Unis. On assiste depuis cinq ans à une croissance continue de ces exportations, dont la nature s'est cependant profondément modifiée, en fonction de l'évolution des marchés. Au cours des années quatre-vingt, la politique d'exportation visait à profiter des ventes de grands volumes d'électricité, grâce à des

tarifs concurrentiels, afin de devancer l'aménagement des ressources hydrauliques – ces ressources étant ensuite rapatriées pour répondre aux besoins du Québec.

Les possibilités d'exportation d'importants blocs de puissance et d'énergie garanties à long terme sont maintenant très limitées. Ce phénomène s'explique par le ralentissement de la croissance de la demande d'électricité sur les marchés d'exportation, joint aux changements technologiques survenus dans la production. Cela ne veut pas dire que la signature de contrats à long terme soit exclue. Elle s'appuie plutôt sur la livraison de surplus saisonniers, mais on assiste effectivement, depuis quelques années, à un accroissement significatif des ventes à court terme sur le marché américain, la résorption des surplus sur les marchés américains devant normalement ouvrir la voie à des produits d'exportation à plus forte valeur ajoutée.

• **Les modifications prévisibles**

L'ouverture des marchés d'électricité américains, la libéralisation des échanges accélèreront ces évolutions. Dans un premier temps, on doit s'attendre à ce que l'ouverture des marchés de gros aux États-Unis permette à Hydro-Québec et aux autres fournisseurs d'électricité du Québec d'avoir accès plus facilement à des réseaux de distribution jusque-là difficilement atteignables, car non directement connectés au réseau d'Hydro-Québec.

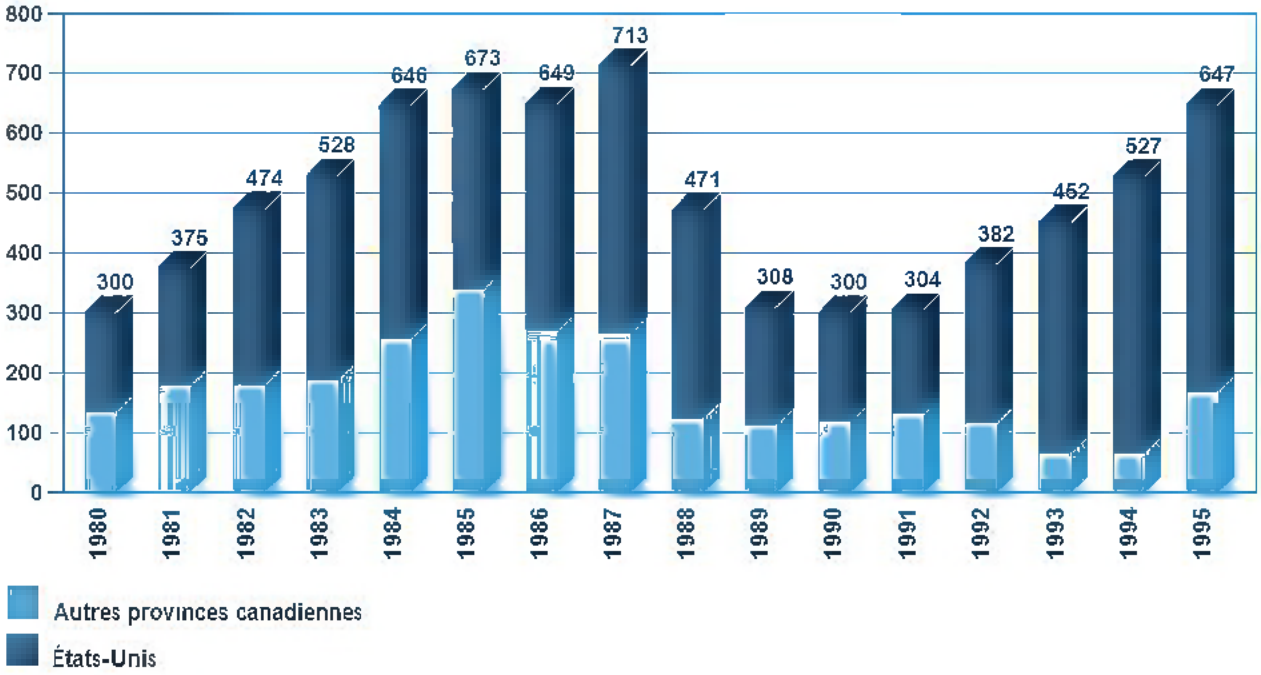
Mais les impacts les plus importants auront lieu dans une deuxième étape, lorsque la libéralisation des marchés de détail du Nord-Est américain, actuellement projetée, deviendra une réalité. Les fournisseurs québécois, dont Hydro-Québec, auront alors un accès direct aux clients industriels, commerciaux et résidentiels du Nord-Est. Des évaluations sommaires indiquent que le potentiel offert par cette nouvelle structure des marchés pourrait permettre à Hydro-Québec d'accroître ses ventes de façon considérable.

Pour les producteurs privés, les marchés extérieurs constituent actuellement les débouchés les plus prometteurs, étant donné l'existence de surplus sur le marché énergétique québécois. C'est l'exploitation de ces marchés qui permettra une reprise des activités de production privée, mises en veilleuse en décembre 1994. On doit cependant de nouveau souligner que les possibilités de développement ainsi offertes à la production privée devront se réaliser en respectant les contraintes environnementales. Les projets des producteurs privés seront ainsi pleinement soumis aux

GRAPHIQUE 8

Les revenus d'Hydro-Québec à l'exportation 1980-1995

En millions de dollars courants



Source : Hydro-Québec

procedures en vigueur – autorisations délivrees par le ministère de l'Environnement et de la Faune et avis consultatifs du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

• Des possibilités à exploiter, des strategies à concevoir

Sur le plan technique, les nouvelles caracteristiques des marchés offrent de multiples possibilités à des reseaux de production comme celui d'Hydro-Québec Les ventes à court terme représentent un excellent moyen, pour Hydro-Québec, de valoriser la portion de la réserve énergetique qu'il est économique d'exploiter, sans pour autant mettre en péril les besoins réguliers À cet égard, le faible coût de mise en marché des surplus de production de nature hydraulique constitue un avantage important, par rapport aux alternatives provenant des centrales thermiques On peut également développer des stratégies basées sur l'achat, le stockage et la revente d'électricité, en utilisant à cette fin les réservoirs hydrauliques, et en jouant avec la complémentarité des charges entre les réseaux américains et québécois

Pour Hydro-Québec, le defi consistera à concevoir les stratégies appropriées, a se positionner sur les nouveaux marchés à établir des relations mutuellement avantageuses avec des partenaires dans certains cas inhabituels On doit s'attendre à ce que la société d'État fasse appel à cette fin, à des moyens multiples, pouvant aller jusqu'à l'acquisition d'actifs de transport aux États-Unis Tout le defi, pour Hydro-Québec, sera de poursuivre ses efforts afin d'elargir le territoire et les marchés qui lui sont traditionnellement accessibles, pour multiplier les occasions d'affaires economiquement intéressantes

• Le contrôle gouvernemental des exportations

En vue de tenir compte de l'évolution rapide des marchés à l'exportation le gouvernement a décidé d'apporter certains assouplissements aux contrôles en vigueur. Comme on l'a vu, les exportations d'électricite d'Hydro-Québec seront soumises à la Régie de l'energie, afin que celle-ci puisse vérifier leur impact éventuel sur les tarifs des consommateurs quebecois, et que les exportations ne lèsent pas les intérêts des consommateurs La loi donnera la possibilité à la Régie d'assouplir ses contrôles, par exemple par l'octroi d'autorisations « paraplules ».

Pour sa part le gouvernement conservera l'autorite qu'il exerce actuellement sur les exportations d'électricité La competence du gouvernement en matière d'exportations ne double pas la compétence exercee par la Regie, puisqu'elle est fondée sur une logique différente : il s'agit de proteger les ressources naturelles et de promouvoir l'impact de leur exploitation sur l'emploi C'est ainsi que le gouvernement continuera de contrôler les exportations d'Hydro-Québec et les éventuelles exportations des producteurs privés, qui ne seront pas soumises à la Régie dans la mesure où elles n'ont pas d'impact sur les tarifs Le contrôle des exportations assure par le gouvernement ne devra en aucune façon remettre en cause l'autorite de la Regie sur les tarifs de transport Par ailleurs, les exportations des producteurs privés seront ainsi soumises à autorisation, conformément à la *Loi sur l'exportation de l'electricité*, en plus des examens environnementaux précédemment rappelés

Le gouvernement a par ailleurs decidé de simplifier et d'alléger son mode de contrôle des exportations d'Hydro-Quebec La loi limitera l'autorisation gouvernementale aux exportations de puissance et d'energie garantie Cette modification apportée à la loi actuelle dispensera ainsi les exportateurs d'une autorisation, pour les ventes effectuées sur le marché à court terme dont elle peut interrompre la livraison

CHAPITRE 6

Une stratégie industrielle pour l'électricité

La nouvelle politique énergétique comprend un volet explicitement consacré à l'industrie de l'électricité, au secteur d'activités qui s'est développé autour de l'aménagement et de l'utilisation de nos ressources hydroélectriques. Dans ce secteur, des initiatives gouvernementales s'imposent : la contribution de l'industrie de l'électricité à la croissance et au développement du Québec est considérable, et les mutations en cours de réalisation nécessitent des réorientations majeures, que le gouvernement peut accélérer et faciliter par son intervention.

Politique énergétique et stratégie industrielle

Les données statistiques les plus récentes permettent à la fois de prendre conscience des évolutions en cours et d'illustrer les enjeux en cause.

La structure industrielle liée aux grands travaux

Au Québec, en 1994, un peu plus de 300 entreprises exerçaient des activités reliées à l'énergie électrique. Il s'agissait surtout d'entreprises manufacturières, mais également de firmes de génie-conseil, ainsi que d'entreprises agissant comme installateurs. Plus de 10 000 emplois étaient reliés à cette industrie, dont le tiers à la production hydraulique et la moitié au transport et à la distribution d'énergie. Toujours en 1994, près de 82 % du chiffre d'affaires de ces entreprises était réalisé au Québec. Leurs activités étaient ainsi étroitement liées à la réalisation et à la gestion des aménagements énergétiques, et donc avant tout à la construction des grands barrages pilotée par Hydro-Québec.

La diminution très rapide des investissements effectués par Hydro-Québec affecte ainsi directement ces entreprises, puisqu'elles voient graduellement se réduire leur principal, ou même, dans certains cas, unique débouché. Les investissements consentis par Hydro-Québec dépassaient encore 4 milliards de dollars en 1993. Ils atteignaient 2,8 milliards de dollars en 1995 et, sur ce total, la part des investissements consacrés à l'aménagement de sites hydroélectriques et à la construction des infrastructures de transport était elle-même passée de 73 % à 63 %.

Il s'agit d'une mutation durable. On l'a déjà souligné, l'évolution prévisible du contexte énergétique québécois ne permet pas d'anticiper une reprise prochaine et marquée de ce type d'investissements. Bien au contraire, même si des besoins importants devront être satisfaits à terme, en raison de la croissance de la demande interne ou de l'ouverture de nouveaux marchés, les stratégies privilégiées pour les satisfaire évoluent rapidement. Les investissements dans la construction de grands blocs d'énergie ne constituent plus, pour le Québec, la seule option possible. D'autres choix existent, que nous avons tout intérêt à exploiter.

Les entreprises qui ont fondé leur croissance et leur prospérité sur la réalisation de grands travaux se trouvent ainsi placées devant un défi majeur. Ce défi nous concerne tous, en raison de la place que les entreprises reliées à l'énergie électrique se sont taillées dans notre économie. Pour le relever, ces entreprises ont un atout de taille : elles ont accumulé, au cours des années, un savoir-faire remarquable. Les succès rencontrés dans l'aménagement de notre potentiel hydroélectrique leur sont en bonne partie imputables. Elles ont édifié à cette occasion des compétences dont la qualité est reconnue mondialement. Cet acquis est fondamental. Il doit être prioritairement utilisé pour faciliter l'adaptation de ce secteur d'activités aux nouvelles réalités du marché.

L'effet d'appel sur les investissements

En même temps que des entreprises se développaient afin de contribuer aux aménagements hydroélectriques, la disponibilité de sources d'énergie abondantes, accessibles à faible coût, déclenchait ou accélérait la croissance au Québec de tout un ensemble d'activités industrielles. Ces industries

grandes consommatrices d'énergie se retrouvent dans les pâtes et papiers, la sidérurgie, la fonte et l'affinage, le ciment, les produits chimiques. Elles représentent le cinquième de la valeur ajoutée industrielle de l'économie québécoise. À la différence des entreprises liées directement à l'énergie électrique, elle sont très présentes sur les marchés d'exportation. Elles réalisent en fait près des deux cinquièmes des exportations industrielles de l'économie québécoise, permettant au Québec de détenir une place significative sur plusieurs marchés internationaux, tels que ceux de l'aluminium ou du papier journal.

Pour ces entreprises, le défi auquel le Québec est confronté n'est pas de même nature que dans le cas de l'industrie reliée à la production électrique. Au cours de la dernière décennie, le développement des industries grandes consommatrices d'énergie s'est en bonne partie appuyé sur l'électricité. Par l'octroi de conditions tarifaires intéressantes, Hydro-Québec a soutenu le développement du tissu industriel québécois en région. La société d'État a ainsi participé à la modernisation et à l'expansion de plusieurs secteurs industriels, dans les mines, la transformation des matières premières et la chimie, par exemple. Des entreprises de pointe ont été attirées dans les domaines de l'aluminium, du magnésium et des ferro-alliages. Plusieurs projets d'investissement ont été déclenchés dans le cadre des formules de partage de risques et de bénéfices proposées par la société d'État.

Le Québec est toujours en mesure d'offrir un approvisionnement stable sur une longue période, à un prix concurrentiel. Cependant, les marges de manœuvre dont disposait Hydro-Québec, afin d'encourager des investissements de cette nature, ont diminué. La croissance des coûts de production des nouveaux aménagements doit être prise en compte, dans les tarifs offerts. Par ailleurs, des formules comme le partage de risques et de bénéfices se sont avérées hasardeuses pour la société d'État en raison de fluctuations sur le marché plus importantes que prévu. La politique énergétique doit tenir compte de ces réalités, afin que notre patrimoine énergétique soit géré dans les meilleures conditions possibles. Elle doit en même temps permettre à l'économie québécoise de bénéficier du maximum d'effets d'entraînement à partir des ressources énergétiques dont elle dispose.

Réorienter l'industrie des équipements électriques

La stratégie industrielle proposée par le gouvernement dans sa nouvelle politique énergétique vise d'abord à réorienter l'industrie des équipements électriques, afin d'en assurer la croissance et la prospérité, malgré le ralentissement des marchés porteurs québécois. Cette stratégie se développera dans trois directions : des actions concertées seront entreprises, afin d'exporter le savoir-faire québécois et d'ouvrir ainsi de nouveaux marchés. Des efforts spécifiques seront consacrés au développement et à la commercialisation des produits. Une attention particulière sera portée à la politique d'achat de biens et services d'Hydro-Québec.

Dans les trois cas, Hydro-Québec aura un rôle central à jouer dans les efforts d'adaptation entrepris. Cela est normal : l'industrie des équipements électriques s'est établie à partir et en fonction des besoins d'Hydro-Québec. Il revient maintenant à la société d'État de faciliter les réorientations nécessaires, en utilisant de façon appropriée la puissance économique qu'elle a pu acquérir.

Virage international : l'exportation du savoir-faire québécois

D'importants projets de développement hydroélectrique sont planifiés dans plusieurs pays du monde, où les besoins énergétiques augmentent rapidement. Par ailleurs, la déréglementation, la libéralisation des marchés, les pressions environnementales créent de nouveaux enjeux, mais suscitent également des besoins supplémentaires, dont les filières d'énergies renouvelables devraient profiter.

- **Des actions concertées**

Les entreprises québécoises doivent obtenir leur part de ces nouveaux marchés, et ainsi exporter sur des marchés en croissance le savoir-faire qu'elles ont développé au Québec, créant par le fait même de nouveaux emplois. À cette fin, un mandat spécifique a été confié au Regroupement GrapÉlec, qui anime la Table de concertation sectorielle des équipements de production, de transport et de distribution d'énergie électrique. Avec le concours d'Hydro-Québec, le Regroupement GrapÉlec coordonnera les efforts déployés par les intervenants issus des milieux financiers, universitaires et gouvernementaux. Des actions concertées sur les marchés extérieurs sont en cours d'élaboration. Elles s'appuieront en particulier sur les initiatives prises par Hydro-Québec, par l'intermédiaire de sa filiale Hydro-Québec International. Le gouvernement s'attend à ce qu'Hydro-Québec fasse preuve de dynamisme et mette en place les outils nécessaires à la promotion des entreprises québécoises à l'étranger. Hydro-Québec doit se donner les moyens d'être agressive sur les marchés internationaux, afin de diffuser le savoir-faire québécois.

Simultanément, un effort collectif sera consacré à l'image de marque que le Québec peut projeter sur les marchés extérieurs, avec le concept d'« énergie verte ». La mise en marché de ce concept, axée autour de l'hydroélectricité et éventuellement de la filière éolienne, pourrait même être plus englobante et miser sur les équipements, les technologies et l'efficacité énergétique, aussi bien du côté de la

production que de la consommation d'énergie. Dans plusieurs de ces filières, le Québec est particulièrement bien placé pour répondre aux besoins des pays en voie d'industrialisation, où se situera la plus grande partie de la croissance de la demande d'énergie, au cours des prochaines décennies. Des collaborations avec l'AQME, l'IEPF ainsi que d'autres organismes internationaux appuieront les efforts des industriels québécois.

• Former des consortiums d'entreprises, autour d'Hydro-Québec

Les actions concertées devraient aboutir rapidement à la formation de consortiums d'entreprises, permettant d'offrir sur les marchés internationaux un produit complet. Dans l'industrie du développement électrique, la tendance mondiale est en effet à la formation de tels consortiums, qui peuvent offrir des contrats dits « B.O.T. » (pour Build, Operate and Transfer). Il s'agit, pour le consortium, de proposer la réalisation du projet, son financement et son exploitation pendant une période assez prolongée, le projet étant finalement cédé au client selon des modalités préalablement convenues.

Dans la formation de ces consortiums, Hydro-Québec aura un rôle central à jouer. C'est pour cette raison que le gouvernement demandera à la société d'État d'adapter Hydro-Québec International à une responsabilité de cette nature, et de restructurer sa filiale en conséquence. Il est en effet essentiel, pour le gouvernement, qu'Hydro-Québec assume un véritable leadership dans la réorientation du secteur des équipements électriques vers les marchés internationaux, sans remettre en cause ses objectifs commerciaux. La notoriété d'Hydro-Québec dans le monde n'est plus à faire. La société d'État peut jouer un rôle efficace d'intégrateur, dans la formation de ces consortiums et participer au financement des projets retenus. Ses liens auprès des grandes compagnies internationales d'électricité faciliteront l'établissement d'un partenariat entre l'industrie québécoise et les entreprises étrangères. Lors du Sommet sur l'économie et l'emploi, Hydro-Québec a ainsi annoncé son intention d'investir 300 millions de dollars, d'ici l'an 2000, avec des partenaires financiers et commerciaux. Ces sommes seront consacrées à l'acquisition d'actifs ou à la participation à de nouveaux projets énergétiques sur les marchés internationaux.

Des géants de l'industrie électrique, tels que EDF pour la France, National Power au Royaume-Uni, ou Southern Electric et Southern California Edison aux États-Unis, sont particulièrement dynamiques dans le nouveau contexte ne de la libéralisation des marches. Ces compagnies investissent actuellement dans l'acquisition de réseaux de transport et de distribution d'électricité, afin d'occuper une place stratégique au moment de la modernisation et du développement des réseaux. Grâce à Hydro-Québec, des stratégies comparables doivent être mises en œuvre, des alliances envisagées avec de grandes entreprises, afin que le Québec puisse occuper la place qui lui revient sur ces nouveaux marchés, par l'intermédiaire de l'industrie québécoise des équipements électriques.

Le développement et la commercialisation des produits

Dans l'industrie de l'énergie électrique, la recherche et développement est principalement assurée par les centres de recherche d'Hydro-Québec, ainsi que par quelques grandes entreprises. Des petites et moyennes entreprises ont également réussi dans ce domaine des percées significatives, même si elles ne disposaient que de moyens plus limités.

Ainsi, les centres de recherche d'Hydro-Québec jouent un rôle stratégique dans le développement et la commercialisation des produits. L'Institut de recherche d'Hydro-Québec (IREQ), le Laboratoire des technologies électrochimiques et des électrotechnologies (LTÉÉ) et d'autres unités d'Hydro-Québec engagées dans la recherche, permettent l'évolution et l'amélioration des technologies de l'électricité au Québec, développent notre savoir-faire en technologies de pointe et participent à la commercialisation des produits dérivés de la recherche et développement en production, transport, distribution et utilisation de l'énergie électrique. La commercialisation des produits s'inscrit en fait dans un effort de diversification d'Hydro-Québec, qui permet également à l'ensemble de l'économie québécoise de profiter de retombées importantes.

En vue d'exporter le savoir-faire québécois, l'industrie doit adapter ses technologies en fonction des nouveaux besoins. Ces technologies, et les produits qui en découlent, constituent ainsi des éléments stratégiques de pénétration des marchés mondiaux. Cela signifie que le positionnement des entreprises québécoises à l'exportation est indissociable des efforts consentis en recherche et développement. À cette fin, une collaboration systématique doit s'établir entre les instituts de recherche québécois et les entreprises du secteur. Dans ses activités de recherche et développement, Hydro-Québec sera ainsi appelée à privilégier les ententes associant le secteur privé à l'ensemble du processus, c'est-à-dire aussi bien à la recherche proprement dite qu'à la fabrication et à la commercialisation des produits.

Au sein du Regroupement GrapÉlec, des mécanismes de communication s'établissent déjà entre Hydro-Québec et les représentants des petites et moyennes entreprises, afin de préparer de futures alliances. Pour le gouvernement, la poursuite de ces efforts est primordiale, et devrait s'étendre au secteur financier. Chacun des partenaires en retirera des avantages. L'industrie électrique ouvrira de nouveaux marchés, tandis qu'Hydro-Québec pourra profiter tout à la fois de l'expérience du secteur privé en matière de fabrication et

de commercialisation, et d'une source de capital de risques abondant au Quebec

Les achats de biens et services d'Hydro-Québec au Québec

La réduction des investissements effectués par Hydro-Québec se repercute directement sur les achats de biens et services effectués par la société d'État, dont le montant global a diminue d'environ 40 %, au cours des cinq dernières années Malgré cette reduction significative, le pouvoir d'achat de la société d'État reste important Des modalites ont ete mises en place afin de maximiser les impacts economiques de ces achats notamment dans les régions Par l'intermédiaire des clauses contractuelles qu'elle exige, Hydro-Québec s'assure ainsi du contenu québécois des achats, tandis que des efforts ont ete consentis afin de déconcentrer les procédures d'acquisition

Hydro-Québec doit gérer ses achats de biens et services de façon rigoureuse La reduction des coûts de production que le gouvernement vise, passe par une telle rigueur. Il est cependant possible en même temps de respecter un certain nombre d'orientations, ayant toutes pour but de renforcer les industries quebecoises clientes d'Hydro-Québec Ces orientations sont les suivantes :

- un appui important sera apporté aux entreprises du secteur par Hydro-Québec qui privilégiera dans ses relations d'affaires, les collaborations à long terme avec les fournisseurs, tout en s'assurant d'un niveau minimal d'activites pour assurer la viabilité de l'industrie en termes d'emplois et de savoir-faire
- Les retombées économiques locales seront accrues en stimulant la concertation entre Hydro-Québec, les partenaires regionaux et l'industrie, notamment dans le cadre des strategies gouvernementales de développement économique
- Hydro-Québec a annoncé son intention d'optimiser ses processus d'acquisition auprès des fournisseurs régionaux Parmi les reformes possibles, on pense notamment à la mise en place de bureaux locaux de maximisation des retombées des projets, ainsi qu'à une autonomie accrue des centres d'acquisition pour les achats non strategiques
- Par sa politique d'achat, Hydro-Quebec contribuera directement à la création d'emplois specialisés, correspondant aux nouveaux besoins du secteur de l'électricité Il s'agira de favoriser le développement au Québec, d'un savoir-faire dans des domaines prometteurs, tels que les réseaux intelligents les commandes, les protections et automatismes
- Les négociations en cours en matière de commerce international tendent à assimiler les sociétés d'Etat commerciales, telle Hydro-Québec, à des organismes du secteur public, et a leur imposer des contraintes equivalentes De par la nature même de ses activités, Hydro-Québec ne saurait être confondue avec une administration gouvernementale Dans le cas contraire, Hydro-Québec serait placée dans une situation inequitable, par rapport aux entreprises du secteur prive avec lesquelles elle est en concurrence, et qui n'auraient pas à respecter les même règles Le gouvernement du Québec s'assurera donc à ce que les règles qui s'appliqueront à Hydro-Quebec, en matiere d'acquisition de biens et de services, tiennent compte des caractéristiques et contraintes inhérentes a ce secteur

Les industries fortes consommatrices d'électricité

La strategie industrielle intégrée dans la nouvelle politique energetique concerne également les industries grandes consommatrices d'electricité, dont l'importance pour l'economie québécoise a dejà eté fortement soulignée Les industries en place au Quebec sont très présentes sur les marches internationaux, et les resultats qu'elles obtiennent confirment leur competitivité Tous les efforts entrepris dans le cadre de la nouvelle politique énergétique, afin de réduire la croissance des coûts de l'énergie électrique et même de l'inverser, ne pourront que renforcer leur situation

C'est en matière d'accueil de nouvelles industries de cette nature, ou de développement majeur des industries en place, que le gouvernement doit donner des indications claires La nouvelle politique energétique fournit l'occasion de les préciser.

Recentrer les priorités

Le Québec demeure favorable à l'accueil des industries grandes consommatrices d'électricité et à leur développement, pour celles qui sont déjà installées sur son territoire, dans la mesure cependant ou chacune des parties en tire un benefice sur une base d'affaires établie de façon transparente

A cette fin, la priorité portera sur les entreprises qui favorisent la transformation en produits à valeur ajoutée ainsi que sur la diversification du parc industriel québécois On visera ainsi à creer plus d'emplois par unité de consommation energétique, à bonifier les transferts technologiques en faveur du Québec et à maximiser les retombées régionales

Faciliter l'accès à la ressource pour encourager le développement des entreprises

Plusieurs entreprises grandes consommatrices d'energie ont actuellement accès a la ressource hydroélectrique, moyennant le paiement de redevances à l'État Historiquement, ces autoproducteurs ont pu ainsi développer d'importantes capacites de production, notamment dans les secteurs des pâtes et papiers de l'électrochimie et de l'électrometallurgie

Leur puissance installée s'élevait, en 1995, à 3 126 MW, dont 2 350 MW exploites par la seule societe Alcan

Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, la nouvelle politique énergétique prévoit une place plus grande pour les producteurs prives, dans l'exploitation des ressources hydrauliques du Quebec Les modifications ainsi apportées au régime s'appliquant à la production privée seront utilisees pour encourager le développement des entreprises Pour l'implantation ou l'expansion d'entreprises qu'Hydro-Québec n'est pas intéressée à desservir, même par l'intermédiaire de contrats spéciaux le gouvernement pourra faciliter l'accès direct à la ressource, les entreprises concernées devenant autoproducteurs On l'a dejà souligné, l'attribution des sites hydrauliques sera effectuee dans le cadre d'un programme de gestion des sites placé sous la responsabilité du ministère des Ressources naturelles, garantissant equite et transparence, et où seront prioritairement favorisés les projets ou les régions les autochtones et les communautés locales sont directement impliqués, ainsi que les projets integrés au développement local – développement industriel, economique, mais egalement touristique

Cet accès à la ressource pour encourager le développement des entreprises pourrait être egalement rendu possible par l'autorisation des transactions directes entre producteurs privés et promoteurs industriels Hydro-Quebec assurant le service de transit pour le transport comme pour la distribution Il est evident que dans la perspective de la deréglementation, il faut songer à cette eventualité C'est la Régie qui sera chargée de l'analyser, dans sa réflexion sur la liberalisation des marchés, et c'est à la Régie que reviendra la mandat de fixer les paramètres d'une telle initiative

Définir une tarification équitable

La tarification restera un outil privilégié, pour attirer de nouvelles industries grandes consommatrices d'electricite ou appuyer des investissements additionnels Les tarifs devront cependant être définis de façon équitable et mutuellement avantageuse pour tous les partenaires

Traditionnellement, les tarifs octroyés aux industries grandes consommatrices d'électricité s'installant au Quebec ont été déterminés dans le cadre de contrats spéciaux, et sous le contrôle direct du gouvernement Il en est ainsi des contrats à partage de risques et de bénéfices, signés notamment avec certaines alumineries, à la fin des annees quatre-vingt On pourra continuer d'offrir des tarifs compétitifs à des entreprises, dans la mesure où les impacts sur la creation d'emplois et le developpement économique sont avantageux Selon l'evaluation presentée par Hydro-Québec lors du Sommet sur l'économie et l'emploi, des implantations ou des expansions totalisant une charge de 500 MW pourraient entraîner, en raison des caracteristiques des entreprises participantes, des investissements dépassant le milliard de dollars Hydro-Québec privilégiera des formules garantissant aux entreprises une certaine stabilite dans l'évolution des tarifs Il s'agit d'un des atouts de la filière hydroélectrique, que l'on devra maximiser.

Par ailleurs, avec la création de la Régie de l'energie, le gouvernement modifie de façon significative le mode d'analyse et d'approbation de ces contrats De la même façon que l'ensemble des conditions tarifaires, les contrats seront normalement soumis à la Regie, qui en vérifiera l'impact sur les consommateurs à l'exception de certains contrats spéciaux où le gouvernement se garde la possibilité d'intervenir, a des fins de développement industriel La Régie aura un pouvoir decisionnel pour autoriser ou non les contrats analysés Si un contrat est autorisé, elle devra de plus se prononcer sur son inclusion ou sa non-inclusion dans l'ensemble de la base tarifaire, ce qui aura pour effet de faire supporter le risque lié aux contrats par l'ensemble des consommateurs ou par le seul actionnaire Comme c'etait dejà le cas pour la Régie du gaz naturel, la Régie de l'énergie pourra analyser les contrats de manière confidentielle, afin de tenir compte de la nature de certaines informations et de l'intérêt des tiers Dans son analyse, la Régie devra prendre en compte les effets economiques, sociaux et environnementaux, y compris les impacts éventuels de ces contrats sur la creation d'emplois ou le développement régional, selon les indications émises par le gouvernement

Le gouvernement pourra exercer un pouvoir de retrait concernant les contrats speciaux, dans le but de fixer des tarifs et conditions pour favoriser le developpement du Quebec Le gouvernement visera a maximiser les retombées économiques et à privilégier les projets à haute valeur ajoutée, de façon à avoir le meilleur impact sur la création d'emplois Il va sans dire que le processus s'exercera en toute transparence À cette fin, le gouvernement rendra publique la grille d'analyse qu'il utilisera En tout état de cause, le gouvernement exercera toujours un contrôle en amont sur les contrats spéciaux d'Hydro-Québec, en tant qu'actionnaire

Le nouveau mode d'approbation des contrats spéciaux repond à la fois aux objectifs de transparence et d'equite formules par la nouvelle politique energetique, et à la nécessite d'utiliser pleinement les atouts dont nous disposons pour renforcer le développement economique et la creation d'emplois Le processus retenu par le gouvernement qui correspond d'ailleurs à la pratique nord-americaine, signifie un changement important par rapport aux approches traditionnellement privilegiées au Québec Il devrait garantir que l'effet d'appel de nos ressources en électricite sur les investissements, dont nous devons continuer de bénéficier, sera utilise dans le meilleur de nos intérêts

CHAPITRE 7

Un atout essentiel : Hydro-Québec

Pour atteindre les objectifs retenus dans le secteur de l'électricité et permettre à l'économie québécoise de tirer parti des avantages dont nous disposons, le Québec possède, avec Hydro-Québec, un atout essentiel. Encore faut-il que cet atout soit pleinement utilisé et que de bonnes orientations lui soient assignées par l'État.

L'un des chefs de file du secteur électrique mondial

Que l'on fasse référence aux quantités d'énergie vendues ou à la capacité installée, Hydro-Québec est actuellement la première compagnie d'électricité en Amérique du Nord et la cinquième au monde. La société d'État québécoise contrôle le plus grand réseau de transport d'électricité sur le continent nord-américain, ainsi que le principal complexe hydroélectrique jamais construit. Dans le transport d'électricité sur de longues distances, l'aménagement de grands barrages, les techniques de distribution sous des climats nordiques, Hydro-Québec a acquis une compétence reconnue mondialement. C'est sous la responsabilité d'Hydro-Québec qu'ont été édifiées les premières lignes de transport à 735 kV puis à 765 kV, ainsi que des installations d'interconnexions qui sont parmi les plus performantes au monde.

Les barrages hydroélectriques et les réseaux de transport contrôlés par Hydro-Québec constituent un patrimoine dont l'intérêt économique est considérable. À l'heure actuelle, 45 % de l'électricité distribuée par Hydro-Québec est produite et transportée à un coût inférieur à 1 cent le kWh alors que dans les États du Massachusetts et de New-York, le coût moyen pour la production et le transport de l'électricité s'établit respectivement à 9,7 et 10,6 cents canadiens le kWh. Une grande partie des installations d'Hydro-Québec sont déjà largement amorties. De plus, et à la différence des centrales thermiques, les coûts de production des centrales hydroélectriques sont très stables une fois l'investissement consenti : les coûts en capital représentent l'essentiel de cet investissement alors que, dans le cas des centrales thermiques, le coût de l'électricité produite dépend en bonne partie du prix des combustibles brûlés dans la centrale pour obtenir de l'électricité. On comprend ainsi qu'Hydro-Québec détienne une place très avantageuse, dans la concurrence qui se développe sur le marché de l'électricité. Selon une étude récente de la firme Moodys, Hydro-Québec serait en fait la compagnie d'électricité offrant les coûts de production les plus bas, parmi 29 compagnies d'électricité publiques et privées du nord-est de l'Amérique[26].

Malgré cette situation très favorable, plusieurs inquiétudes ont déjà été manifestées. Les coûts de production des nouveaux aménagements effectués par Hydro-Québec augmentent régulièrement, et sont supérieurs à ses coûts moyens. Pour Hydro-Québec, chaque nouvelle mise en production entraîne ainsi une augmentation du prix de l'électricité produite. Les coûts moyens de fourniture d'Hydro-Québec ont ainsi été multipliés par cinq en vingt-cinq ans : ces coûts s'élevaient à 0,78 cent le kWh en 1971. Ils sont maintenant estimés à 4,35 cents le kWh[27]. Autre problème, sur le plan de la productivité, la société d'État n'est pas aussi performante qu'elle pourrait l'être, lorsque l'on compare certains éléments de ses frais d'exploitation avec ceux d'autres fournisseurs d'électricité. Il faut enfin de nouveau souligner que pour l'État actionnaire, le taux de rendement que la collectivité retire d'Hydro-Québec est loin d'être satisfaisant. En 1995, le rendement d'Hydro-Québec s'établissait à 3,3 %, comparativement à 12,0 % pour Gaz Métropolitain.

En raison du patrimoine qu'elle contrôle, de la compétence qu'elle a accumulée, Hydro-Québec constitue l'atout principal sur lequel le Québec peut compter dans le mouvement de déréglementation et de restructuration que connaît le secteur électrique nord-américain. Cette restructuration est également l'occasion, pour Hydro-Québec, d'améliorer ses modes de gestion, de revoir les approches utilisées, afin de

[26] *Northeast Break-Even Analysis : Magnitude of Stranded Investment in Region Highlights Credit Concerns*, Moodys Investors Service, décembre 1995.

[27] Évaluation effectuée pour l'année 1995. Les coûts de fourniture par kWh sont obtenus en divisant par les ventes totales (en kWh) le produit des ventes diminué du bénéfice net.

confirmer, pour l'avenir, les résultats remarquables obtenus par le passé. Plus globalement, la politique énergétique définit certaines responsabilités à la société d'État, détermine de nouvelles règles du jeu, qui vont rejaillir sur l'organisation et les modes de fonctionnement de l'entreprise. La politique énergétique est l'occasion privilégiée, pour le gouvernement, de formuler ses attentes en la matière.

La propriété et la mission d'Hydro-Québec

Selon sa loi, Hydro-Québec a pour mission de « fournir de l'énergie et d'œuvrer dans le domaine de la recherche et de la promotion relatives à l'énergie, de la transformation et de l'économie de l'énergie, de même que dans tout domaine connexe ou relié à l'énergie »[28]. La loi définit ainsi la mission d'Hydro-Québec de façon large. La société d'État dispose de toute la latitude nécessaire dans l'exercice de ses activités, et la mission qui lui est assignée inclut déjà les mandats et responsabilités définis par le gouvernement dans sa politique énergétique.

La déréglementation des marchés et l'intégration des formes d'énergie signifient qu'Hydro-Québec devra de façon croissante prendre en compte les besoins globaux d'un client, en terme de produits ou de services énergétiques, afin d'optimiser la facture globale d'énergie sur le marché québécois comme sur les marchés externes. Hydro-Québec confirmera ainsi sa vocation comme entreprise commerciale de services énergétiques de classe mondiale. À la lumière de la restructuration des marchés, Hydro-Québec devra de plus en plus considérer le continent comme son véritable champ d'activité.

L'obligation de desservir

La mission d'Hydro-Québec soulève la question de l'« obligation de desservir ». La loi créant la Régie de l'énergie précise que la société d'État est tenue de fournir de l'électricité à toute personne qui le demande, dans le territoire où s'exerce son droit exclusif de distribution. Cette disposition énonce explicitement une « obligation de desservir », qui, jusqu'ici, ne découlait qu'implicitement de la loi d'Hydro-Québec. Concrètement, cette disposition signifie qu'Hydro-Québec doit assurer un branchement ou une prolongation sur son réseau, afin de fournir l'électricité à toute personne qui le souhaite. L'obligation de desservir est justifiée par le caractère essentiel des besoins de base que l'électricité est seule à pouvoir assurer, en matière d'éclairage par exemple.

Cette obligation de desservir doit cependant être encadrée, afin d'être appliquée en tenant compte des coûts correspondant à la prolongation ou au branchement qu'un consommateur pourrait réclamer. Jusqu'ici, cet encadrement était défini par règlement du gouvernement. Dorénavant, il reviendra à la Régie de l'énergie de préciser les conditions d'application de l'obligation de desservir. Pour le gouvernement, ces conditions devront être déterminées en tenant compte des spécificités des usages couverts par l'électricité, mais également en définissant des principes équivalents pour l'ensemble des distributeurs d'énergie réglementée. La mise en place sur les marchés de l'énergie de « règles du jeu équivalentes » est l'un des buts visés par la nouvelle politique énergétique. Cet objectif trouve ici une de ses applications importantes.

Hydro-Québec, société d'État

Pour ce qui est de la propriété d'Hydro-Québec, le gouvernement a eu l'occasion récemment de confirmer et préciser sa position. La question d'une privatisation de la société d'État n'est pas à l'ordre du jour. Privatiser Hydro-Québec s'apparenterait à une « vente de feu », absolument injustifiée au plan économique, et donc exclue des perspectives gouvernementales.

Cette position claire qui, d'ailleurs, n'est pas nouvelle, ne doit cependant pas conduire à exclure tout réaménagement d'actifs qu'il paraîtrait opportun de réaliser afin de consolider Hydro-Québec et de lui ouvrir de nouvelles possibilités de développement. On a souligné dans le chapitre précédent les multiples associations qui se constituent dans le secteur de l'électricité et, plus largement, dans le secteur énergétique. On y reviendra un peu plus loin. Des entreprises conjointes sont créées, des partenariats sont définis, conduisant à l'établissement de liens financiers souvent très étroits.

Dans ce contexte, le gouvernement souhaite ne rejeter d'emblée aucune possibilité. Il est cependant essentiel que de telles opérations, si elles se précisent, soient réalisées en toute transparence. Le caractère public d'Hydro-Québec y oblige, l'importance des enjeux collectifs en cause l'impose. Le gouvernement s'engage ainsi à ce que toute cession d'actif d'Hydro-Québec qui pourrait paraître intéressante et profitable pour les intérêts et le développement de la société d'État soit soumise à débat public, avant toute décision.

- **La « nationalisation de l'électricité »**

Société d'État entièrement contrôlée par le gouvernement, la société Hydro-Québec a été créée en 1944. En 1962, ce que l'on a appelé la « nationalisation de l'électricité » a consisté, pour le gouvernement du Québec, à augmenter de façon considérable les actifs placés sous la responsabilité d'Hydro-Québec, en expropriant la plupart des sociétés effectuant alors le commerce de l'électricité au Québec. À la suite de cette opération, Hydro-Québec s'est vu attribuer la plus grande partie des activités de production d'électricité au

[28]. *Loi sur Hydro-Québec*, L.R.Q., chapitre H-5, article 22.

Québec, et un quasi-monopole sur les plans du transport et de la distribution.

La nationalisation de l'électricité a marqué une étape très importante dans l'évolution contemporaine du Québec. Elle a permis aux Québécois de s'assurer d'un contrôle complet sur leur patrimoine hydraulique. Sur le plan économique, l'unification sous l'autorité d'une société d'État de l'essentiel des activités de production, de transport et de distribution de l'électricité a permis d'exploiter de façon beaucoup plus rationnelle nos ressources hydroélectriques, et d'en faire profiter l'ensemble des Québécois, notamment grâce à l'uniformisation des tarifs.

• Les réflexions effectuées

Dans les pays industrialisés, la libéralisation des marchés et la déréglementation se sont accompagnées d'un mouvement de privatisation des sociétés d'État, ce mouvement touchant la plupart des secteurs d'activités. Ce mouvement visait deux objectifs : à moyen terme, il permettait de retirer l'État d'activités souvent très éloignées de l'intérêt public, où la gestion privée pouvait être plus efficace. À court terme, la vente d'actifs publics représentait un apport de ressources financières non négligeable, renforçant les liquidités de l'État. Il était donc normal que ce mouvement de privatisation conduise à une réflexion concernant la propriété d'Hydro-Québec et son statut de société d'État, et que cette question soit abordée lors du débat public sur l'énergie.

Dans son rapport, la Table de consultation a rendu fidèlement compte des suggestions qui lui ont été présentées sur ce sujet[29]. Plusieurs intervenants ont proposé une privatisation limitée à 10 % du capital afin, tout à la fois, de conserver à Hydro-Québec son statut de société de la Couronne vis-à-vis du fisc fédéral, tout en introduisant dans la gestion de la société une logique d'entreprise privée. D'autres intervenants, au contraire, se sont formellement opposés à toute privatisation, considérée comme la remise en cause d'un des principaux acquis de la Révolution tranquille. À partir de ces positions contradictoires, une position consensuelle s'est dégagée. Plusieurs des objectifs poursuivis avec une privatisation peuvent être atteints par d'autres moyens. Surtout, la privatisation d'Hydro-Québec ne devrait pas être à l'ordre du jour pour des raisons commerciales et financières : la rentabilité actuelle de la société d'État ferait d'une privatisation une mauvaise affaire, quelle que soit la part du capital en cause.

Le gouvernement rejoint pour l'essentiel cette position. Par l'intermédiaire d'Hydro-Québec, les Québécois contrôlent leurs richesses hydrauliques et en tirent profit, sous la forme des tarifs qui leur sont offerts ou des dividendes dont ils bénéficient en tant que citoyens. Le gouvernement veut avant tout mieux exploiter ce patrimoine collectif, afin de renforcer le développement et la croissance.

Les objectifs à atteindre

Dans la politique énergétique gouvernementale, Hydro-Québec assume un double rôle. Principal producteur et distributeur d'énergie au Québec, la société d'État constitue le premier outil à la disposition des Québécois pour gérer leurs intérêts énergétiques. C'est avant tout sur Hydro-Québec que s'appuie la mise en valeur de nos richesses hydrauliques, l'exploitation des occasions nées du nouveau contexte créé par la restructuration du marché nord-américain de l'électricité.

Hydro-Québec doit également exercer une autre responsabilité, plus globale, résultant directement de la puissance qu'elle a acquise. Par sa dimension, par le poids qu'elle a atteint sur les plans économiques et financiers, par les moyens d'action dont elle dispose au Québec comme à l'extérieur, Hydro-Québec est appelée à jouer un rôle fondamental dans le redéploiement et le renforcement de l'industrie québécoise de l'énergie. Par le passé, la société d'État a puissamment appuyé le développement de cette industrie. Hydro-Québec constituera maintenant le pivot de la stratégie industrielle définie par le gouvernement dans le cadre de sa nouvelle politique énergétique, tout en respectant ses orientations commerciales.

Les objectifs assignés par le gouvernement à Hydro-Québec découlent de cette double responsabilité. Ces objectifs sont les suivants :

- Hydro-Québec doit devenir la société d'électricité la plus efficace en Amérique du Nord.
- Le gouvernement s'attend à ce qu'Hydro-Québec, par ses initiatives, assure la promotion et la valorisation du savoir-faire québécois.

Hydro-Québec, la société d'électricité la plus efficace en Amérique du Nord

La restructuration des marchés de l'électricité représente pour Hydro-Québec, et donc pour la collectivité québécoise, à la fois une occasion à saisir et un défi à relever. Des possibilités de développement considérables sont ouvertes par le mouvement de déréglementation. On les a soulignées précédemment. Pour les saisir, cependant, Hydro-Québec devra se soumettre à des conditions de marché beaucoup plus exigeantes que celles qu'elle a connues jusqu'ici. Cela concerne non seulement les marchés externes, mais aussi le marché intérieur, qui pourrait être libéralisé.

• Réduire les coûts et améliorer la marge bénéficiaire

Pour Hydro-Québec, le défi est de taille. Il s'agit de réduire l'ensemble de ses coûts, aussi bien ses coûts de production et d'aménagement que ses coûts de fonctionnement, afin de faire face à la compétition à venir dans les meilleures

[29] *Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, op. cit., pages 132 et 133.

conditions possible Cet effort bénéficiera en premier lieu aux consommateurs québécois puisqu'il conduira a restaurer et renforcer l'avantage comparatif que nous confèrent les bas prix de l'electricité

Les resultats obtenus se mesureront également en termes financiers L'action entreprise par Hydro-Québec devrait rétablir la marge bénéficiaire de l'entreprise, accroître son taux de rendement sur le capital et en bout de ligne degager un bénéfice accru pour l État actionnaire Il faut savoir que toutes choses étant egales par ailleurs, l'accroissement d'un point de pourcentage de la marge beneficiaire de la société d État entraîne un accroissement du bénéfice net d'environ 80 millions de dollars On prend ainsi conscience des enjeux en cause

Pour devenir la société d'electricite la plus efficace en Amérique du Nord, Hydro-Québec devra d'abord reduire ses différentes charges Il est necessaire que la société d'État reétudie l'importance de ses diverses filiales et unités administratives, qu'elle en revoie le fonctionnement Hydro-Québec a déjà amorcé plusieurs mesures a cette fin On fait référence notamment au programme de qualite totale, à la recherche d'une plus grande flexibilite dans les conventions collectives à la « réingénérie des processus ». De nombreuses autres initiatives sont concevables

• Le balisage, la sous-traitance

La mise en place d'un système de « balisage » en est une Utilise comme outil de gestion, le système du balisage consiste à concevoir, établir et suivre des repères comparatifs entre l entreprise considérée et d'autres unités de production comparables Dans le cas d Hydro-Quebec, le balisage devrait s'exercer d une part entre Hydro-Quebec et les services publics concurrents et, d'autre part entre Hydro-Québec et les entreprises privées intervenant dans des sphères d'activités analogues La mise en place d un système de balisage permettrait à la société d'État de mieux connaître les méthodes de ses concurrents Elle identifierait de façon systématique et rigoureuse ses forces et ses faiblesses Hydro-Québec serait ainsi en mesure de mieux cibler ses actions administratives et de les reajuster rapidement, en fonction des résultats obtenus

Le recours à la sous-traitance peut constituer un autre moyen, pour Hydro-Québec, d'ameliorer ses résultats en stimulant la recherche de gains de productivité La sous-traitance ne doit pas devenir une fin en soi Il s'agit d'un moyen permettant d accroître l'efficacité des procédés, auquel la société d État doit pouvoir avoir recours, toutes les fois qu'elle autorise une amelioration des resultats La sous-traitance a par ailleurs l'avantage de stimuler l activité des entreprises liees a Hydro-Québec Il est cependant essentiel de respecter les droits des employés de la societé d Etat Des ouvertures sont possibles dans le cadre des conventions collectives qui devraient conduire à etablir un equilibre acceptable par tous entre le faire et le faire-faire

• De nouvelles relations d'affaires, des alliances à établir

Devenir la société d'électricité la plus efficace en Amerique du Nord ne suppose pas seulement, pour Hydro-Québec, une action visant la réduction de ses charges La société doit egalement faire preuve d'imagination et d initiative dans la détermination de ses différentes stratégies définies à partir de son domaine d'excellence L'acquisition d'actifs etrangers, la participation à des consortiums commerciaux sont deux exemples des initiatives que le gouvernement souhaite se voir proposées Le gouvernement encourage ainsi les actions qui pourraient amener la société d'Etat à prendre des prises de participation dans des entreprises de production, de transport et de distribution d'électricite par exemple aux États-Unis

Le gaz naturel et l electricité sont des formes d'énergie complémentaires pour plusieurs usages et sur certains marchés notamment à l'extérieur du Québec Cette complémentarite doit être exploitée et utilisee afin de pénétrer les marchés en cause Le but est d'offrir aux grands consommateurs des formules personnalisées et ciblees de produits multi-énergie avec la collaboration de courtiers La conclusion par Hydro-Quebec de partenariats de cette nature permettrait à la société d'État de se positionner sur des marches jusque-là non exploités Elle conduirait à optimiser les utilisations de l'électricite et du gaz naturel dans le secteur industriel.

L'établissement de ces alliances constitue par ailleurs un moyen, pour Hydro-Québec de mieux valoriser ses actifs Le réseau de telécommunications d'Hydro-Québec est un de ces actifs qui n'a pas ete jusqu'ici pleinement exploité Pour Hydro-Québec, les télécommunications représentent à la fois une possibilité de croissance sur le marche interne et une option de diversification des activités et des sources de revenus Des synergies existent entre les services publics d'électricité et de transmissions vocales et visuelles, en raison des réseaux utilises et des clientèles servies En s'associant à des partenaires privés ou en louant ses installations, Hydro-Québec pourrait mieux rentabiliser ses équipements de communication Elle bénéficierait en même temps de la connaissance technologique de ses partenaires dans la recherche et développement de nouveaux services, qu'elle serait en mesure d'offrir aussi bien a ses abonnés québécois qu'à ses clients internationaux

• Développer des services connexes

Sur les marchés intérieurs comme à l'exportation Hydro-Quebec peut améliorer le bien-être de la population et le rendement énergetique en développant une gamme de services connexes au domaine de l'électricite On fait référence ici aux services automatisés, auxquels Hydro-Quebec devrait faire appel de façon accrue pour la conduite de ses

activités propres comme pour la satisfaction des besoins énergétiques de la clientèle.

Des progrès considérables ont été réalisés dans le domaine de la domotique, conduisant au concept de « maison intelligente ». Des capacités de contrôle de toutes sortes sont proposées aux consommateurs, afin de gérer le chauffage, la réfrigération, l'éclairage ou la sécurité. Ces contrôles s'appuient sur des technologies de distribution par câble, par téléphone ou par informatique. Pour la propre gestion de son réseau, Hydro-Québec a également accès à des services automatisés de plus en plus performants. On peut citer le contrôle à distance pour le mesurage des consommations, la lecture des compteurs et la facturation, le délestage de certaines clientèles, ou la diffusion directe d'information aux utilisateurs.

Tous ces services supposent qu'Hydro-Québec dispose d'un système de télécommunications rapide, rejoignant de façon efficace tous ses abonnés. Hydro-Québec doit ainsi être incitée à poursuivre la modernisation de son réseau de communications, condition à l'offre de nouveaux services.

Promouvoir et valoriser le savoir-faire québécois

Un deuxième objectif est assigné à Hydro-Québec : le gouvernement s'attend à ce qu'Hydro-Québec, par ses initiatives, assure la promotion et la valorisation du savoir-faire québécois. La stratégie industrielle définie dans le cadre de la politique énergétique confère à Hydro-Québec un rôle d'importance, sur ce plan. Par ses interventions, la société d'État doit promouvoir et valoriser le savoir-faire québécois, dans les domaines où elle exerce ses activités. Bien plus, le gouvernement s'attend à ce qu'elle assume, en la matière, un véritable leadership.

Le gouvernement est persuadé que la présence d'Hydro-Québec sur les marchés externes et la notoriété de la société d'État peuvent être davantage mises à profit dans l'intérêt des entreprises québécoises. Il s'agit pour Hydro-Québec de servir de vitrine technologique, afin de promouvoir et de vendre les produits énergétiques québécois autres que les siens. On pense notamment aux biens manufacturés ou aux activités de génie-conseil. Cette activité de promotion et de vente suppose bien sûr un meilleur maillage des secteurs privé et public.

• Coordonner des regroupements d'entreprises

En fait, il faut aller plus loin et faire en sorte qu'Hydro-Québec prenne la responsabilité de regroupements grâce auxquels des marchés seraient ouverts aux entreprises québécoises. Le gouvernement souhaite ainsi qu'Hydro-Québec ou une de ses filiales s'engage plus directement dans la construction et l'exploitation de centrales et de réseaux à l'extérieur du Québec, et y associe des firmes québécoises. On fait référence à la mise en place de consortiums d'exploitation, où Hydro-Québec assumerait les fonctions d'intégration et de coordination indispensables à la promotion de l'industrie québécoise de l'électricité. Les investissements stratégiques consentis par Hydro-Québec sur les réseaux voisins devront ainsi systématiquement s'accompagner d'actions mobilisant les entreprises québécoises du secteur.

• La commercialisation des technologies

La promotion du savoir-faire québécois passe également par un effort spécifique sur le plan de la commercialisation des technologies. Ici, la responsabilité d'Hydro-Québec est double. La société d'État a accumulé un patrimoine technologique considérable, grâce aux efforts qu'elle a consentis. Ce patrimoine doit être mis en valeur, avec la transparence qui s'impose à toute corporation à caractère public. À cette fin, Hydro-Québec rendra publiques les règles énonçant les modalités et les conditions générales de partenariat, d'actionnariat, d'intéressement des employés et de divulgation de l'information, liées à la commercialisation des technologies.

Par ailleurs, le gouvernement s'attend à ce qu'Hydro-Québec maximise les retombées économiques, au Québec, des investissements effectués afin de commercialiser les technologies qu'elle a mises au point. Cela sera possible, là aussi, en multipliant les associations entre le secteur public et l'entreprise privée québécoise, de façon à impliquer des partenaires québécois à chaque étape du processus de recherche, de développement et de mise en marche des produits.

La structure d'Hydro-Québec

Les initiatives prises par le gouvernement dans la nouvelle politique énergétique, les objectifs assignés directement à Hydro-Québec auront des implications importantes sur la structure de la société d'État. Sur ce plan, le gouvernement n'a pas à dicter à l'entreprise la structure qu'il aimerait voir privilégiée. Il se substituerait ainsi à la direction de la société d'État et empiéterait sur son mandat de gestion.

Dans la réflexion qu'Hydro-Québec devra entamer afin de se restructurer, certains points d'ancrage peuvent cependant être soulignés.

• La mise en place de la Régie de l'énergie et l'examen par la Régie des demandes de modification tarifaire conduiront Hydro-Québec à modifier sa structure et son organisation. Hydro-Québec devra dorénavant distinguer clairement ses activités réglementées de celles qui ne le sont pas. Comme toutes les entreprises soumises à une régie, la société d'État identifiera avec précision, dans son organisation, les services soumis à l'examen de la Régie, afin que leur coût puisse être imputé sur les tarifs. Il faudra de plus prévoir une comptabilité séparée des services de production, de transport et de distribution, toujours pour faciliter l'analyse de la Régie.

• L'objectif d'efficacité assigné à la société d'État aura également des répercussions sur la structure de l'entreprise. En fait, c'est sur le plan de la structuration des activités qu'existent plusieurs moyens d'améliorer et de mesurer la productivité de l'entreprise. Par exemple, on peut s'attendre à ce qu'Hydro-Québec s'oriente vers une gestion par centre de résultats, condition à un meilleur contrôle des coûts.

• Les responsabilités que le gouvernement confie à Hydro-Québec afin de promouvoir le savoir-faire québécois sur le plan international nécessiteront par ailleurs la mise en place de structures mieux adaptées. Les mandats d'Hydro-Québec International et de Nouveler devront être revus, leur organisation transformée, des innovations apportées dans ce domaine à l'ensemble de la société d'État. Le mandat confié par le gouvernement est exigeant, et Hydro-Québec devra disposer de moyens adaptés pour le remplir.

• Un effort spécifique devra porter sur l'organisation, l'administration et les mandats de Nouveler, qui seront revus de fond en comble. Il faut que les modes de fonctionnement de Nouveler soient redéfinis et sa gestion profondément transformée. Pour le gouvernement, il s'agit tout à la fois d'établir de véritables partenariats avec le secteur privé sur une base d'affaires, de garantir une meilleure protection des intérêts collectifs et de favoriser les complémentarités avec des partenaires afin de maximiser les retombées économiques au Québec. Dans le cadre de cette révision en profondeur, Hydro-Québec devra étudier la possibilité que des liens soient établis entre Nouveler et Hydro-Québec International, et des activités communes identifiées.

Au cours des prochains mois, Hydro-Québec sera appelée à proposer au gouvernement une nouvelle structuration de ses activités. Il s'agira, pour la société d'État, de donner suite aux orientations définies dans la politique énergétique, et de se préparer ainsi à relever les nombreux défis auxquels le secteur électrique québécois est confronté. La restructuration proposée sera analysée dans le futur plan stratégique de la société d'État, qui définira l'ensemble des orientations de l'entreprise et les politiques qu'elle privilégie. Il serait logique que le plan stratégique soit étudié en commission parlementaire et ainsi soumis à la discussion publique.

CHAPITRE 8

Un nouveau partenariat avec les nations autochtones

Jusqu'ici, les politiques énergétiques du Québec n'ont jamais traité de la question autochtone. Ce ne sera pas le cas avec la nouvelle politique définie par le gouvernement. Les rapports avec les nations autochtones y sont abordés. Surtout, des propositions sont formulées, qui pourraient ouvrir sur un autre type de relations, fondées sur l'établissement de collaborations véritables accompagnant le développement du secteur énergétique québécois.

Établir un véritable partenariat

Les propositions formulées par le gouvernement pour les nations autochtones se fondent d'abord sur les engagements pris par l'Assemblée nationale.

Les engagements de l'Assemblée nationale

Le 20 mars 1985, l'Assemblée nationale fut la première assemblée législative, au Canada, à adopter une résolution sur la reconnaissance des droits des autochtones. Cette résolution était parrainée par le Premier ministre de l'époque, M. René Lévesque. Aujourd'hui encore, c'est à partir de la résolution de mars 1985 que sont définis les principes de base guidant l'action gouvernementale. Le gouvernement du Québec vise à permettre aux nations autochtones « de se développer en tant que nations distinctes ayant leur identité propre et exerçant leurs droits au sein du Québec »[30].

On comprendra qu'il n'appartient pas à la politique énergétique d'énoncer de nouveaux principes en matière de relations vis-à-vis les nations autochtones. La mise en œuvre d'une nouvelle politique énergétique permet cependant d'appliquer concrètement la résolution de l'Assemblée nationale de 1985, et de prendre plusieurs initiatives à cet égard.

Un partenariat profitable à tous

En matière de développement énergétique, le pouvoir ultime de décision appartient au gouvernement, pour ce qui est des orientations fondamentales. Dans le respect de cette responsabilité, le gouvernement propose qu'un véritable partenariat soit établi avec les nations autochtones. Ce partenariat signifie que dans les différents processus mis en place, la participation des nations autochtones devra s'effectuer sur la base de la parité, ou être assurée dans le cadre d'une consultation spécifique. En offrant ce partenariat aux nations autochtones, le gouvernement veut favoriser un développement énergétique harmonieux, profitable à tous, et respectueux des droits et des priorités de chacun.

Concrètement, le gouvernement propose plusieurs moyens qui constituent autant d'occasions à saisir pour les nations et les communautés concernées.

L'esprit dans lequel ces propositions sont formulées vise à recueillir l'adhésion des nations et communautés. L'isolement constitue souvent un frein aux possibilités de développement économique des nations autochtones, la réalisation de projets énergétiques représentant dans plusieurs cas une option prometteuse pour stimuler ce développement. Malgré le ralentissement de la croissance des besoins, le secteur énergétique reste un puissant instrument de développement économique. Cet instrument doit être utilisé. Le but n'est cependant pas d'imposer le développement énergétique aux nations et communautés autochtones, mais bien plutôt de les encourager à en prendre l'initiative, à élaborer et à réaliser des projets correspondant à leurs intérêts, et cela en partenariat avec les intervenants appropriés.

Les nations autochtones et le développement énergétique du Québec

Lors du débat public sur l'énergie, les représentants des nations autochtones ont souligné l'importance que représentait pour elles le développement énergétique, à la fois source

[30] *Résolution de l'Assemblée nationale*, présentée par M. Lévesque, Premier ministre, à Québec, le 20 mars 1985.

de bouleversements et occasion de se prendre en main. La signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, il y a deux décennies, et les contestations entourant le projet Grande-Baleine, au début des années quatre-vingt-dix, illustrent ces liens étroits existant entre la question autochtone et le développement énergétique du Québec.

Un enjeu majeur pour les autochtones

Pour plusieurs nations autochtones du Québec, le développement énergétique demeure une source de contraintes particulières. À la suite de la construction des barrages, la mise en eau des réservoirs a entraîné l'inondation de zones de trappe et la modification d'écosystèmes locaux. La réalisation des grands ouvrages hydroélectriques, situés profondément à l'intérieur des terres, a provoqué ou accéléré l'ouverture du Nord québécois aux modes de vie modernes, entraînant par là même, dans certaines communautés, des perturbations sociales majeures.

Bien entendu, les nations autochtones ont également bénéficié à plusieurs égards du développement énergétique. Les routes de pénétration nécessaires à la construction des centrales, des barrages et des lignes de transport ont facilité l'accès au territoire, ce qui n'a pas eu que des conséquences négatives sur la vie des communautés. La mise en valeur du potentiel énergétique a permis de dégager des ressources, grâce auxquelles des initiatives respectueuses de la culture autochtone ont été financées, on pense par exemple au programme de sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris.

En fait, pour les nations autochtones, il s'agit aujourd'hui de concilier le maintien de leur culture et de leurs traditions avec les défis du monde moderne, le développement énergétique apparaissant comme un outil à utiliser à cette fin. Les emplois offerts au jeunes, l'avenir des générations futures représentent à ce titre un défi particulier, dans des communautés où le développement démographique est rapide.

La Convention de la Baie-James et du Nord québécois

On doit rappeler que c'est avant tout pour des raisons liées au développement énergétique que la Convention de la Baie-James et du Nord québécois a été négociée, puis conclue. Fortement inspirée par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, la Convention du Nord-Est québécois a été signée en 1978 avec les Naskapis. Le développement du potentiel hydroélectrique de la Baie-James s'est donc révélé l'élément déclencheur qui a conduit les Cris, les Inuits et les gouvernements du Québec et du Canada à négocier la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, première entente moderne d'envergure signée avec les nations autochtones au Canada.

Ratifiée en 1975 par les différentes parties signataires, la convention définit un cadre administratif pour les Cris et les Inuits, dans le but d'harmoniser le mode de vie et la culture des autochtones avec le besoin de planifier et d'assurer le développement du territoire et de ses ressources. De plus, en instaurant un régime de protection de l'environnement et du milieu social particulièrement novateur à l'époque, la convention a mis en œuvre le concept de développement durable, et cela, bien avant que l'expression ne soit consacrée.

La Convention de la Baie-James et du Nord québécois, de même que la Convention du Nord-Est québécois, ont permis aux Cris, aux Inuits et aux Naskapis de prendre en charge leurs services d'éducation, de santé et de services sociaux, de police et d'administration locale, ainsi que leurs activités de chasse, de pêche et de piégeage.

Le projet Grande-Baleine

Quinze ans plus tard, au début des années quatre-vingt-dix, l'opposition des leaders cris au projet hydroélectrique Grande-Baleine a profondément marqué les discussions entourant le lancement de ce projet, les déplaçant même vers des forums internationaux. Pour leur part, après en avoir évalué les conséquences, les Inuits ont choisi de conclure avec Hydro-Québec une entente de principe concernant la réalisation du projet, prélude à la signature d'une entente finale visant à fournir des garanties sociales, économiques et culturelles. À propos d'un autre projet, celui de Sainte-Marguerite, les Montagnais de Uashat et Maliotenam ont également choisi la voie de l'entente.

La participation des autochtones au débat public sur l'énergie

Les interrogations soulevées par les autochtones ont contribué au déclenchement du débat public sur l'énergie. Dès son lancement, le gouvernement a accordé aux autochtones une place importante dans le processus d'élaboration de la nouvelle politique énergétique. Deux personnalités issues du milieu autochtone québécois ont été invitées à siéger à la Table de consultation. Plusieurs communautés autochtones ont joui d'une écoute privilégiée, lors de la tournée régionale de consultation. Les représentants de ces communautés se sont d'ailleurs engagés activement lors du débat, permettant des échanges constructifs sur les enseignements tirés du passé ainsi que sur leur vision du développement énergétique futur, auquel ils ont souligné vouloir être associés à part entière.

À la suite de ces discussions, plusieurs recommandations ont été émises concernant spécifiquement les nations autochtones. Pour les membres de la Table, le Québec doit faire

une place aux nations autochtones, à titre de partenaires du développement energétique[31]. D'ici là, le dialogue doit être poursuivi, au moyen d'ententes particulieres conclues lors de la realisation de projets, mais egalement par le dépôt de propositions de développement preparées par les nations autochtones, et tenant compte de leurs besoins et de leurs réalités

Participer à la classification des rivières

Première initiative d'importance, le processus de classification des rivières reservera une place spécifique aux nations autochtones, et permettra une prise en considération systematique de leurs préoccupations et des options qu'elles privilégient La démarche mise en place par le gouvernement prévoit la participation des nations autochtones aux discussions qui s'effectueront à l'echelle regionale Les nations et communautes autochtones pourront faire connaître l'utilisation du territoire qu'elles favorisent, diffuser les connaissances qu'elles ont acquises et défendre leurs orientations quant aux conditions d'un developpement futur. Dans les analyses effectuees, le volet culturel et l'impact sur les traditions pourront ainsi être pleinement integrés

L'objectif du processus de classification des rivières est de réaliser un consensus social quant aux choix de développement à effectuer, pour un bassin versant détermine En s'assurant que les nations autochtones y participent le gouvernement les implique dans la définition des orientations de base, qui determineront la mise en valeur des rivières d'une région. Les exercices de classification devront être adaptés selon les régions, afin de répondre aux besoins particuliers des nations et communautés concernées Il est par ailleurs évident que cet exercice devra être realise dans le respect des ententes en vigueur, telles que la Convention de la Baie-James et du Nord québécois

Appuyer l'esprit entrepreneurial autochtone

Le développement de l'esprit entrepreneurial autochtone constitue une autre priorité gouvernementale Les populations autochtones sont confrontées a des conditions socio-economiques difficiles Ces conditions s'expliquent par toute une série de facteurs : problèmes croissants associés à la pratique des activités traditionnelles, isolement des communautés, très forte proportion de jeunes au sein de ces mêmes communautés Les nations autochtones expriment cependant la volonte de se prendre en main, d'assurer elles-mêmes leur développement de creer des emplois à partir de leurs propres initiatives et de mettre fin aux situations de dépendance Le gouvernement du Quebec appuie ces objectifs et propose de les concrétiser en mettant l'accent sur le développement de l esprit entrepreneurial autochtone

À cette fin, le gouvernement mettra l'accent sur les conditions permettant de developper l'esprit entrepreneurial dans les communautes autochtones. Il offrira à ces communautés un plus grand nombre d'occasions de se prendre en charge, de mettre en place et d'assurer la prospérité de leurs propres entreprises Le gouvernement encouragera également le maillage avec d autres entreprises québécoises, en vue de favoriser le transfert des connaissances et du savoir-faire

Des exemples de réalisations

Ces lignes d action ont des applicatiions directes dans le secteur énergétique et, pour certaines communautes, elles correspondent dejà a une réalité Lors de la construction de son village en 1992, la communaute crie d Oujé-Bougoumou a innové : elle s'est dotée d'un reseau communautaire, afin de répondre a ses besoins de chauffage et d'eau chaude au moyen d'une centrale thermique alimentee par les residus de bois produits par une scierie locale La communauté montagnaise de Mashteuiatsh, pour sa part s'est engagée dans la réalisation de petites centrales hydroélectriques, au moyen d'une corporation de développement économique

Les possibilités

Dans les réseaux autonomes d'Hydro-Québec, où vivent plusieurs communautés autochtones, la production d'électricité est assurée par des groupes électrogènes, le plus souvent à un coût prohibitif. Avec l'expérience acquise au cours des dernières années en matiere de production privée, des solutions plus economiques pourraient être apportees par les communautés autochtones, afin de remplacer, en tout ou en partie, la production des groupes électrogenes

Puisque l'on parle de partenariat la réalisation de telles initiatives devra bénéficier autant aux autochtones qu'à Hydro-Quebec, qui visera à reduire son déficit d'exploitation dans les réseaux autonomes Les possibilités présentées ici constituent des occasions concrètes de developper l esprit entrepreneurial autochtone et le partenariat économique avec des entreprises expérimentées du secteur privé, ainsi, bien entendu, qu'avec Hydro-Québec

C'est dans le même esprit que le gouvernement encourage les communautés autochtones à participer activement aux appels publics de propositions, qui seront lancés dans le cadre de l'aménagement des petites centrales hydroélectriques On l'a vu précédemment, dans l'octroi des concessions, le ministère des Ressources naturelles favorisera prioritairement les projets où les regions, les autochtones et les communautés locales sont directement impliqués Le cadre de gestion avantagera également les projets integrés au developpement local : développement industriel, économique, mais egalement touristique

[31] *Pour un Quebec efficace – Rapport de la Table de consultation du debat public sur l'energie*, op cit , page 63

Par ailleurs, le gouvernement s'engage à appuyer concrètement la réalisation de plusieurs de ces projets, dont certains sont déjà très avancés. C'est le cas par exemple du projet Hydro Innu, piloté par le Conseil des Montagnais du Lac-Saint-Jean (Piekuakamiulnutsh). D'autres projets de cette nature pourraient être rapidement mis en œuvre. Des discussions sont en cours, en vue de la constitution de sociétés mixtes impliquant plusieurs communautés autochtones. Le gouvernement aborde ces dossiers avec le maximum d'ouverture d'esprit. Avec des initiatives de cet ordre, les nations et communautés autochtones auront la possibilité de se prendre en main et de sortir de la dépendance économique dans laquelle elles sont actuellement placées.

Un gouvernement à l'écoute

Lors du débat public sur l'énergie, les représentants des nations autochtones ont souligné qu'ils ne s'opposaient pas à toute forme de développement énergétique. Bien au contraire, ils ont souligné leur intérêt pour un développement des ressources énergétiques qui tienne compte de leurs besoins et de leurs réalités.

Le gouvernement du Québec est prêt à poursuivre le dialogue avec les nations autochtones sur les moyens à privilégier afin de mettre en valeur le territoire du Québec, et particulièrement le Nord québécois. Le gouvernement souhaite vivement recevoir, de la part des nations et des communautés concernées, des propositions à cette fin. Celles-ci devront tenir compte du contexte énergétique actuel.

La conclusion d'ententes particulières

Préalablement à la réalisation de projets particuliers, des ententes sont souvent conclues entre le développeur et la communauté autochtone concernée. Pour le gouvernement, de telles ententes doivent permettre de responsabiliser chacune des parties engagées dans le projet. Elles doivent conduire à favoriser la participation des communautés autochtones dans la construction du projet, dans la réalisation des mesures d'atténuation, ainsi que dans l'exécution des travaux correcteurs ayant pour but d'assurer la protection et l'amélioration de l'environnement.

Le gouvernement considère que les ententes doivent servir à appuyer le développement socio-économique des communautés autochtones. Le gouvernement s'attend à ce que ces ententes soient discutées dans un esprit d'ouverture et de dialogue. Il faut enfin rappeler que ce n'est pas dans le cadre de ces ententes que seront abordées les questions de l'autonomie gouvernementale et des négociations territoriales.

L'efficacité énergétique au sein des communautés autochtones

L'un des objectifs de la politique énergétique est que la société québécoise devienne plus efficace dans le domaine de l'énergie. Les communautés autochtones ont un rôle à jouer dans cet effort collectif. L'efficacité énergétique, tout comme la gestion de la demande, permet d'améliorer la qualité de vie des individus, tout en renforçant la protection et le respect de l'environnement et des ressources naturelles. Les communautés autochtones doivent bénéficier de ces avantages.

Une meilleure connaissance de la consommation et du comportement énergétique des communautés autochtones est nécessaire, si l'on veut mettre en place des mesures adéquates pour sensibiliser les populations concernées. Cependant, toutes les communautés autochtones ne sont pas placées dans des conditions géographiques et climatiques identiques. La localisation de certaines communautés engendre des disparités en matière de consommation. Dans le nord du Québec, les conditions climatiques particulièrement rudes imposent des consommations d'énergie supérieures à celles que l'on trouve au sud, et conduisent à des comportements parfois difficiles à modifier.

Pour cette clientèle, la sensibilisation à l'efficacité énergétique, tout comme l'information, l'éducation et la formation, sont des outils à privilégier. L'Agence de l'efficacité énergétique portera une attention particulière aux possibilités d'actions existantes et proposera des partenariats aux intervenants du milieu. Un volet spécifique du Programme de reconnaissance des investissements en matière d'efficacité énergétique (PRIME) sera consacré aux initiatives dans les communautés autochtones, afin de répondre adéquatement aux besoins. Pour les communautés autochtones, comme pour l'ensemble de la collectivité québécoise, il s'agit d'obtenir une amélioration générale du niveau de vie, grâce à une réduction de la facture énergétique.

CHAPITRE 9

Des responsabilités accrues pour les régions

Apporter des réponses satisfaisantes aux attentes des régions constitue l'une des priorités du gouvernement du Québec. Les régions – et notamment les régions ressources – sont confrontées à une situation socio-économique difficile, caractérisée par un chômage élevé, l'exode des jeunes, des activités trop faiblement diversifiées, sensibles à des fluctuations importantes. En même temps, les régions souhaitent se prendre en main, participer aux décisions les concernant, intervenir directement dans les réflexions effectuées par les organes de planification. Les intervenants régionaux veulent en fait définir des solutions régionales aux problèmes de développement que leurs régions doivent résoudre.

La présence des régions lors du débat public sur l'énergie

Ces attentes ont été formulées avec une force particulière, lors du débat public sur l'énergie. Pour les régions-ressources, les possibilités de développement énergétique constituent en effet une option en laquelle elles fondent beaucoup d'espoir, en raison des potentiels exploitables sur leur territoire – que l'on fasse référence à l'aménagement des petites rivières, aux grands barrages, à la filière éolienne, aux installations de cogénération ou aux investissements en efficacité énergétique. Les régions-ressources considèrent par ailleurs qu'elles ne retirent pas assez d'avantages des développements déjà effectués chez elles, indépendamment de l'impact direct des investissements consentis lors de la réalisation des aménagements proprement dite. Cette constatation prend une ampleur supplémentaire lorsque Hydro-Québec, dans ses efforts de rationalisation, fait supporter les efforts par les régions, au lieu de porter son attention sur le siège social – ce qui doit être corrigé.

Les attentes des régions s'articulent ainsi autour de deux points essentiels : les régions veulent que la nouvelle politique énergétique leur permette de bénéficier des retombées économiques liées aux activités énergétiques. Elles souhaitent participer aux décisions énergétiques les concernant[32]. Le gouvernement du Québec a pris acte de ces revendications, qui rejoignent les priorités qu'il s'est lui-même fixées dans le dossier régional. L'évolution du contexte énergétique, la mise en place d'un nouveau cadre réglementaire et institutionnel fournissent l'occasion d'avancer dans la direction souhaitée.

Participer aux décisions

Deux des volets de la politique énergétique, le déclenchement d'un processus de classification des rivières et la création d'une Régie de l'énergie, ont été formulés en prévoyant un rôle significatif pour les régions. En les définissant, le gouvernement a ainsi souhaité offrir aux régions la possibilité de participer à la planification énergétique, d'être impliquées dans le processus de décision. Le gouvernement met donc en place des mécanismes favorisant la prise en compte de la vision régionale en matière de développement énergétique, tout en fournissant aux régions un moyen de s'assurer d'une maximisation des retombées économiques locales, lors de la définition des prochaines tranches de production d'énergie.

La classification des rivières

On a déjà présenté les initiatives prises par le gouvernement afin d'engager au Québec un processus de classification des rivières, qui pourrait d'ailleurs être étendu à la classification des paysages. Les principales caractéristiques de ce processus ont été définies. Ses différentes étapes ont été également décrites[33]. La classification des rivières, telle que voulue par le gouvernement, prévoit un rôle majeur pour les régions.

Ce sont en effet les régions qui auront l'initiative d'entamer le processus lui-même, pour une rivière donnée, dans le cadre d'un exercice touchant l'ensemble du bassin versant. Les régions procéderont à l'analyse proprement dite avec

[32] *Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, op. cit., page 55.
[33] Voir ci-dessus, chapitre 4, page 42 et suivantes.

l'appui de l'administration gouvernementale, qui fournira le cadre méthodologique nécessaire. L'exercice sera placé sous la responsabilité du Conseil régional de développement, en étroite collaboration avec les municipalités régionales de comté. Comme on l'a rappelé dans le chapitre précédent, la participation des nations autochtones sera définie en fonction des spécificités des territoires en cause. Au terme de l'exercice, les régions détermineront les priorités qu'elles privilégient. Ces priorités seront transmises au gouvernement, pour décision finale.

Les responsabilités ainsi confiées aux régions sont considérables, puisque les régions contrôleront l'enclenchement du processus, son déroulement, et formuleront elles-mêmes les conclusions à en tirer. Ces responsabilités sont d'autant plus importantes qu'elles auront un impact direct et immédiat sur les conditions d'exploitation de la ressource hydraulique, sur laquelle est fondée la principale filière énergétique exploitée au Québec.

Le choix des filières de production électrique

Les demandes des régions vont au-delà des seules questions liées aux aménagements hydrauliques. Les régions revendiquent depuis longtemps le droit de participer aux décisions concernant le développement de l'ensemble des ressources locales. Elles veulent faire valoir leurs intérêts aussi bien pour l'offre que pour la demande d'énergie, afin de promouvoir le savoir-faire local et régional, de favoriser l'exploitation des potentiels existants, de sensibiliser les décideurs aux besoins spécifiques qu'elles doivent satisfaire. À cette fin, les régions demandent à être consultées davantage, et le plus en amont possible lors de la définition des projets de production d'énergie.

Le rôle confié aux régions dans le futur processus de classification des rivières répond en partie à cette revendication, en ce qui concerne les filières hydrauliques. En créant une Régie de l'énergie, le gouvernement offre la possibilité aux régions d'intervenir plus globalement, pour l'ensemble des filières énergétiques. En effet, la Régie de l'énergie constituera un forum majeur, en raison des compétences qui lui seront confiées : la Régie de l'énergie autorisera les plans de ressources d'Hydro-Québec et des distributeurs gaziers, ce qui l'amènera à très court terme, dans le cas du plan de ressources d'Hydro-Québec, à conduire un processus de caractérisation des filières. La Régie pourra être appelée par le gouvernement à organiser des audiences publiques sur les questions intéressant le secteur pétrolier, ou même l'ensemble du secteur énergétique.

Dans tous les cas, les analyses effectuées par la Régie de l'énergie auront pour base l'examen en audiences publiques. Les régions qui le souhaiteront pourront participer à ces audiences, et le gouvernement les y encourage. Dans la *Loi sur la Régie de l'énergie*, une disposition prévoit la possibilité que les audiences soient tenues sur l'ensemble du territoire du Québec. La Régie aura ainsi les pouvoirs nécessaires pour organiser des audiences publiques dans certaines régions spécifiques, en dehors de Montréal ou de Québec, en raison des questions abordées. On devrait par exemple s'attendre à ce que des audiences publiques, organisées par la Régie afin de préciser les spécificités de la filière éolienne dans le cadre du processus de caractérisation des filières, se déroulent, au moins en partie, dans les régions disposant d'un potentiel éolien important.

Il faut enfin souligner que la *Loi sur la Régie de l'énergie* prévoit que dans ses analyses et ses décisions, l'organisme prendra en compte les « externalités » environnementales, économiques et sociales, à partir des indications fournies par le gouvernement. Le gouvernement souhaite déjà souligner l'importance qu'il accorde, dans ces externalités, aux impacts régionaux des décisions prises.

Pour ce qui est des économies d'énergie, le gouvernement a prévu de plus une participation spécifique des régions aux décisions. À cette fin, le comité aviseur dont sera dotée l'Agence de l'efficacité énergétique comprendra, de façon statutaire, plusieurs représentants régionaux. Les représentants des régions interviendront ainsi directement, lors de l'élaboration des orientations de l'Agence, proposées ensuite au gouvernement. Ils pourront faire valoir en permanence la problématique régionale, et s'assurer que les priorités d'action retenues aient le maximum de retombées pour les régions.

Des possibilités nouvelles de développement

L'implication accrue des régions dans les décisions concernant l'énergie, voulue par le gouvernement, s'applique dans un contexte où des possibilités nouvelles de développement apparaissent sur le plan régional.

Des filières plus décentralisées, aux potentiels mieux répartis

En effet, le contexte énergétique se caractérise par la prime dont bénéficient maintenant les filières faisant appel à de petites unités de production. Ces filières nécessitent des investissements moins massifs, par la même moins risqués financièrement. Ces filières peuvent satisfaire plus rapidement les besoins du marché. Elles sont également plus décentralisées et les potentiels exploitables, mieux répartis sur l'ensemble du territoire du Québec.

Ce phénomène de décentralisation et de meilleure répartition géographique des potentiels à aménager est accentué par les possibilités qu'offrent les économies d'énergie, dont la mise en valeur s'effectue en bonne partie sur les lieux

mêmes de la consommation. Il permettra, à terme, de rééquilibrer, au moins en partie, une situation caractérisée par la forte centralisation de la production énergétique : il suffit simplement de rappeler qu'à l'heure actuelle, le complexe La Grande représente, à lui seul, la moitié de la puissance installée du secteur électrique québécois.

Les régions sont déjà très sensibilisées aux possibilités qui leur sont ainsi offertes, comme les interventions lors du débat public sur l'énergie l'ont confirmé. Les initiatives prises par le gouvernement pour la mise en valeur de chacune de ces filières vont ainsi directement dans le sens des priorités formulées par les régions.

• On a déjà souligné l'intérêt que représente le potentiel des centrales hydroélectriques de petite et moyenne envergure. Un savoir-faire important s'est rapidement construit au Québec dans ce secteur d'activités, touchant la plupart des régions.

En ouvrant à la production privée un champ d'intervention significativement accru, le gouvernement libère d'importantes possibilités de développement. On a précédemment souligné que dans l'octroi des concessions, le ministère des Ressources naturelles favorisera prioritairement les projets où les régions, les autochtones et les communautés locales sont directement impliqués. Le cadre de gestion du ministère avantagera également les projets intégrés au développement local : développement industriel, économique, mais également touristique.

Le processus de classification des rivières donnera la possibilité aux régions d'identifier les cours d'eau qu'elles souhaitent voir aménagés en priorité. Lors du processus de caractérisation des filières, les retombées économiques régionales résultant de la mise en valeur de ce potentiel seront pleinement prises en compte. La généralisation des procédures d'appel d'offres permettra de s'assurer que les aménagements sont effectués en visant le meilleur coût possible.

• Pour les centrales déjà existantes, la réfection des installations représente un potentiel d'activités que l'on ne doit pas sous-évaluer, et qui devrait entraîner d'importantes retombées régionales. On pense aussi bien aux services professionnels accompagnant les activités de réfection, qu'aux produits qui devront être fournis pour les réaliser.

• Dans le secteur de l'énergie éolienne, des initiatives majeures devraient accélérer les investissements attendus. La définition par la Régie de l'énergie d'une « quote-part » en faveur de cette filière, lors de l'approbation du plan de ressources d'Hydro-Québec, fournira l'incitatif indispensable à son développement. Dans les évaluations que l'on a citées, cette « quote-part » devrait justifier un programme minimum d'achats étalé sur une période de six à sept ans. Des régions comme la Gaspésie et le Bas-Saint-Laurent comptent beaucoup sur la filière éolienne pour stimuler le développement industriel et créer des emplois, dans un domaine très prometteur.

• Les centrales de cogénération utilisant la biomasse forestière, la biomasse urbaine et le gaz naturel intéressent beaucoup de régions, en raison des investissements qu'elles impliquent et de l'effet dynamisant qu'elles peuvent avoir sur les industries y faisant appel. Les possibilités offertes par ces filières seront prises en compte et analysées dans le processus de caractérisation des filières conduit par la Régie de l'énergie. Pour le gouvernement, les retombées économiques attendues, dans les régions, représentent un facteur important dans l'évaluation qui sera alors effectuée.

• Par ailleurs, dans le cas du gaz naturel, le gouvernement accorde une grande attention aux projets visant à desservir les régions qui n'y ont pas encore accès. Le Québec a toujours favorisé l'existence d'un réseau gazier étendu et efficace, permettant de maximiser les effets industrialisants de cette forme d'énergie. On reviendra plus loin sur les orientations privilégiées par le gouvernement à cette fin. On doit simplement souligner ici que ces orientations ont pour objet de fournir aux régions qui n'en bénéficient pas encore un soutien additionnel au développement.

• Le gouvernement compte beaucoup sur l'engagement des régions dans la promotion de l'efficacité énergétique. Les interventions conjuguées des fournisseurs d'énergie, de la Régie de l'énergie et de l'Agence de l'efficacité énergétique devraient accélérer la mise en valeur des potentiels existants.

Pour les régions, il s'agit d'occasions de développements significatives, étant donné le caractère fortement décentralisé des mesures d'économies d'énergie. Les régions auront la possibilité de les maximiser, en intervenant lors de l'identification des mesures auprès de la Régie de l'énergie comme de l'Agence de l'efficacité énergétique. Par exemple, des interventions telles que les forums énergie devraient avoir une place importante dans le futur plan d'action de l'Agence de l'efficacité énergétique.

Les forums énergie, qui existent depuis 1986, constituent des lieux de concertation régionale. Leur mandat est de mettre en place des actions de sensibilisation et d'information répondant directement aux besoins des régions. Grâce à une entente conclue entre le ministère des Ressources naturelles et les chambres de commerce, les forums rassemblent en fait les principaux agents économiques d'une région. Il existe actuellement neuf forums énergie dans les régions du Québec. Avec la mise en place de l'Agence de l'efficacité énergétique, le mandat de ces forums pourrait être élargi, leur nombre accru et leurs interventions renforcées.

Il faut enfin souligner que le gouvernement portera une attention particulière aux efforts consentis en faveur de l'efficacité énergétique dans les régions où l'uniformité des

tarifs pourrait conduire à une mauvaise utilisation de l'électricité. Dans ces régions, Hydro-Québec sera appelée à formuler des programmes offensifs, afin que la facture d'énergie soit réduite au minimum.

Les intervenants régionaux

Les projets énergétiques futurs devraient offrir aux régions des occasions nouvelles de développement. Le gouvernement souhaite que les différents intervenants régionaux puissent y participer directement et cela, plus facilement que par le passé.

Des modifications législatives sont entamées, afin de permettre aux municipalités d'investir dans les projets qu'elles privilégient, par l'intermédiaire de sociétés d'économie mixte. D'autres formules seraient également possibles. Avant même que ces modifications n'aboutissent, les municipalités et les municipalités régionales de comté peuvent déjà s'engager dans les mesures d'efficacité énergétique, en tant que consommatrices ou dans le cadre de leurs compétences normales par exemple, en intégrant dans les schémas d'aménagement des objectifs d'économies d'énergie ainsi que des mesures concrètes. Le gouvernement souhaite par ailleurs que les organismes socio-économiques régionaux jouent un rôle accru dans la réalisation des projets énergétiques. Là aussi, des initiatives sont déjà en cours de concrétisation dans le domaine de l'efficacité énergétique, avec la réalisation de projets pilotes à base communautaire.

Les intervenants régionaux seront rapidement informés des possibilités de développement qui se présentent, afin de préparer des stratégies appropriées pour en maximiser les effets. C'est ainsi qu'Hydro-Québec devra impliquer les représentants régionaux le plus rapidement possible, une fois les décisions prises en matière de planification des équipements. Il sera ainsi possible aux régions de concevoir des programmes de formation adaptés, pour que la main-d'œuvre locale soit disponible lorsque les travaux seront déclenchés. Les régions pourront également faire porter leurs efforts sur des savoir-faire spécifiques, sur des capacités de production adaptées, étant informées suffisamment tôt des investissements que prévoit effectuer la société d'État. Des initiatives doivent pouvoir être prises afin que les retombées économiques se prolongent au-delà de la construction, par exemple en prévoyant des développements touristiques à partir des projets réalisés.

Des moyens financiers supplémentaires

En même temps qu'une participation aux décisions leur permettant d'exploiter les possibilités de développement que leur ouvre le contexte énergétique actuel, les régions revendiquent des moyens financiers supplémentaires, liés à la présence de ressources énergétiques exploitées sur leur territoire.

Les options écartées

Cette question a été abordée avec beaucoup de prudence lors du débat public sur l'énergie[34]. Le gouvernement partage l'analyse issue du débat, pour ce qui est des demandes de tarification différenciée. Une tarification différenciée remettrait en cause l'uniformité des tarifs d'électricité, considérée comme un acquis de la nationalisation de l'électricité, et à laquelle les Québécois sont très attachés. Pour cette raison, le gouvernement ne souhaite pas s'engager dans la mise en place d'une tarification variable selon les régions.

Une redevance régionale sur la production en énergie a été suggérée, assortie cependant de plusieurs mises en garde. Ce sont ces mises en garde qui conduisent le gouvernement à ne pas donner suite, au moins dans l'immédiat, à cette proposition.

Pour le gouvernement, des redevances régionales sur la production d'énergie auraient, dans le contexte actuel, plus d'inconvénients que d'avantages. Des redevances régionales laisseraient supposer l'existence d'un droit de propriété des régions sur les ressources, ce qui ne correspond pas à la réalité. Elles placeraient forcément les régions dans des situations d'inégalité majeure, étant donné la forte disparité existant dans la répartition des ressources énergétiques en exploitation. Elles pourraient avoir comme effet pratique de stimuler les efforts sur le plan de l'offre d'énergie, au détriment de l'exploitation des économies d'énergie. Surtout, ces redevances s'ajouteraient aux prélèvements déjà effectués, en accroîtraient la complexité et provoqueraient, en dernière analyse, un renchérissement du prix pour le consommateur.

Redistribuer les en-lieux de taxes

Afin de dégager des ressources financières en faveur des régions produisant beaucoup d'énergie, le gouvernement propose que l'on retourne plutôt vers le système des en-lieux de taxes, qui sont en fait des taxes prélevées sur les entreprises de télécommunication, de gaz et d'électricité (TGE), en fonction des installations existantes, et reversées aux municipalités en compensation des nuisances imputables à ces équipements. Une péréquation permet la répartition des en-lieux de taxes à l'ensemble des municipalités du Québec, les municipalités des villes centres étant privilégiées à ce titre.

Le gouvernement souhaite entamer des discussions avec l'Union des municipalités du Québec et l'Union des municipalités régionales de comté, afin d'étudier les possibilités de réforme existantes. Il s'agirait en fait de dégager, à partir des en-lieux de taxes, des ressources supplémentaires,

[34]. *Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, *op. cit.*, pages 56 et 57.

uniquement en faveur des régions possédant des installations énergétiques sur leur territoire. On pourrait imaginer par exemple que ces revenus additionnels soient calculés sur les premiers 25 MW de puissance d'une centrale de production d'électricité. Pour le gouvernement, en tout état de cause, la réforme ne devrait entraîner aucune baisse de revenus pour les villes centres.

Les revenus additionnels éventuellement dégagés, si un accord est trouvé, seraient utilisés à des fins de développement. Il importe, pour le gouvernement, que les moyens financiers supplémentaires soient utilisés pour appuyer des projets de création ou de maintien d'emplois, ou afin de réaliser des projets structurants, susceptibles de favoriser des investissements privés et de renforcer la capacité d'accueil des régions à de tels investissements.

Le programme de mise en valeur intégrée d'Hydro-Québec

Le programme de mise en valeur intégrée d'Hydro-Québec offre une autre possibilité de dégager des ressources pour les régions. Ce programme a été mis en place par Hydro-Québec afin de compenser les impacts résiduels des projets de production, de réfection, de transport et de répartition pilotés par la société d'État. Pour les projets de plus de 500 millions de dollars, les autorités responsables de l'entreprise établissent cas par cas les crédits dégagés. Pour les projets de moins de 500 millions de dollars, les sommes dépensées dans le cadre du programme peuvent atteindre jusqu'à 2 % des crédits d'engagement en ce qui concerne les projets de production et de réfection, et jusqu'à 1 % de ces crédits pour les projets de transport et de répartition.

Lors de sa mise en place, en 1985, le programme ne concernait que la mise en valeur environnementale. Depuis 1993, Hydro-Québec a élargi les champs d'application du programme. Outre la mise en valeur de l'environnement, il peut également concerner le développement régional ou celui des communautés autochtones. À la suite de cet élargissement, des initiatives ont été prises, s'intégrant dans la planification stratégique de chaque région ainsi que dans les ententes cadres conclues entre les conseils régionaux de développement et le gouvernement du Québec.

• Le gouvernement considère que ces modifications vont dans la bonne direction. Il est cependant possible d'aller plus loin en consacrant une part accrue de ce programme à des projets et activités effectivement structurants, correspondant à une vision à long terme du développement des régions. Outre la constitution de fonds de développement et d'investissement régional, appuyant par exemple le démarrage ou le développement des entreprises, on pense à des investissements dans la formation des ingénieurs – par exemple par la création de chaires de génie –, ou à un appui au développement technologique. Ces investissements seront optimisés si, comme on l'a souligné précédemment, les intervenants régionaux sont rapidement informés des possibilités de développement qui se présentent. Les régions pourront en effet préparer des stratégies d'autant plus efficaces qu'elles auront été plus tôt renseignées quant à la planification des équipements d'Hydro-Québec.

• Par ailleurs, les raisons qui ont amené à la création de ce programme et les principes qui l'appuient sont applicables à la production privée, comme à Hydro-Québec. Le gouvernement procédera donc à l'extension du programme de mise en valeur intégrée aux projets du secteur privé qui utilisent les forces hydrauliques du secteur public ou qui font l'objet d'un contrat de vente à long terme d'énergie avec Hydro-Québec. Cette extension dégagera des fonds supplémentaires non négligeables pour les régions. Il s'agit également d'une question d'équité, si l'on veut placer tous les producteurs d'énergie dans des conditions équivalentes.

CHAPITRE 10

Le rôle des hydrocarbures

Le petrole et le gaz naturel assurent, ensemble, un peu plus de la moitie des besoins énergetiques totaux du Québec et représentent les deux tiers des énergies conventionnelles consommées par les Québécois Leur disponibilite a un coût compétitif est indispensable au bon deroulement de l'activité economique Bien plus, les differents objectifs que le gouvernement s'est assignés dans sa politique energétique interpellent directement les hydrocarbures Pour que ces objectifs soient atteints, une action appropriee doit être définie dans les secteurs pétrolier et gazier, sur les marches les concernant

Les hydrocarbures et la politique énergétique du Québec

Avec la nouvelle politique énergétique, le gouvernement veut assurer aux Québécois les services energétiques requis au meilleur coût possible Il vise à renforcer et à multiplier les moyens de développement economique Il recherche le respect ou le rétablissement des équilibres environnementaux Il s'engage par ailleurs à garantir équité et transparence

Ces objectifs ont tous des implications directes, dans les secteurs du gaz naturel et du petrole Ils dictent les orientations et les actions que le gouvernement privilégiera, dans le domaine des hydrocarbures

Les orientations privilégiées

La nouvelle politique énergétique s'articule, pour ce qui est des hydrocarbures, autour de trois preoccupations essentielles :

• Assurer une utilisation optimale des hydrocarbures au Québec

Assurer une utilisation optimale des hydrocarbures signifie que le petrole et le gaz naturel doivent occuper la place qui leur revient sur les marchés énergétiques du Québec, pour le meilleur intérêt des Québécois A cette fin, le gouvernement favorisera, dans tous les cas le fonctionnement du marché, en veillant à ce que toutes les formes d'énergie soient placees dans des conditions equivalentes, selon le principe du « same level playing field » : les mêmes règles du jeu doivent s'appliquer à tous Le gouvernement devra egalement faire en sorte que le gaz naturel et le pétrole soient disponibles, au moindre coût possible Ses initiatives toucheront egalement les differentes activités situees en amont et en aval des secteurs pétrolier et gazier – exploration, transport, stockage, raffinage, pétrochimie, distribution et utilisation – afin de renforcer les performances du Québec dans ces secteurs

• Sur le plan international, faire du Québec un carrefour des échanges nord-américains dans le secteur des hydrocarbures

De nombreuses possibilités s'offrent actuellement au Québec, qui permettraient de confirmer et de renforcer la vocation de plaque tournante des industries gazière et pétrolière que le Québec souhaite assumer. Des initiatives sur le plan des infrastructures, la mise en place d'une stratégie appropriee sont definies à cette fin.

• Relever le défi environnemental

L'utilisation des hydrocarbures soulève des défis particuliers sur le plan environnemental, particulierement en ce qui concerne l'émission des gaz à effet de serre et des autres substances responsables du « *smog* » urbain Ces défis doivent être pleinement relevés Les engagements auxquels le Quebec a souscrits sur le plan international l'imposent, et plusieurs approches sont concevables a cette fin Un plan d'action a déjà éte mis en œuvre La politique energétique propose certaines directions, qui devraient apporter des éléments de solution à une question que le Québec considère comme essentielle

Une place optimale pour les hydrocarbures

Au cours des vingt dernières années, l'évolution du bilan énergétique québécois a été marquée simultanément par une diminution significative de la place du pétrole et par un accroissement du rôle joué par le gaz naturel.

Malgré la réduction de la part de marché qu'il occupe, le pétrole reste, avec l'électricité, la principale forme d'énergie utilisée au Québec. Il assure le quart de la consommation énergétique des secteurs résidentiel et commercial, et 16 % des besoins en énergie du secteur industriel. Surtout, il répond à la quasi totalité des besoins énergétiques du secteur des transports. Pour ce qui est du gaz naturel, sa part dans le bilan énergétique québécois a été multipliée par trois, depuis le milieu des années soixante-dix. Le gaz naturel répond maintenant à 16 % des besoins énergétiques satisfaits par les énergies conventionnelles. Il représente la deuxième forme d'énergie utilisée dans les secteurs commercial et industriel, après l'électricité.

Le rôle quasi exclusif des produits pétroliers dans les transports

Dans le cadre de sa politique énergétique, le gouvernement vise à ce que le pétrole, comme le gaz naturel, occupe une place optimale sur les différents marchés québécois. Pour le secteur des transports, la question du rôle joué par les produits pétroliers ne se pose pas vraiment : dans les conditions technologiques et économiques qui prévalent actuellement, les produits pétroliers sont seuls capables de satisfaire l'essentiel des besoins. Des possibilités intéressantes existent pour plusieurs carburants alternatifs, que le Québec se doit d'explorer, et sur lesquelles on reviendra plus loin. Sur un horizon prévisible cependant, on n'anticipe pas de remise en cause véritable du rôle presque exclusif joué dans ce secteur de consommation par les produits pétroliers.

Le marché de la chauffe

Sur les autres marchés et, notamment, sur le marché de la chauffe, la concurrence est vive entre chacune des filières disponibles. Le marché de la chauffe représente à lui seul approximativement 60 % de la consommation en énergie des secteurs résidentiel, commercial et industriel, et environ 45 % du bilan énergétique total. Sur ce marché, la position concurrentielle de l'électricité, du gaz naturel et du pétrole varie selon les types de consommateurs, la nature des installations et les conditions de la distribution. Le marché du chauffage est particulièrement important pour le gaz naturel, la part du gaz naturel consommé au Québec utilisé aux fins de chauffe atteignant même 99 % dans le secteur tertiaire.

Pour le gouvernement, la présence des hydrocarbures sur ces marchés est essentielle, si l'on veut jouir du maximum de flexibilité dans la satisfaction de nos besoins. Bien plus, pour certains usages, l'électricité n'est pas forcément le meilleur choix, pour des raisons à la fois techniques et économiques. Privilégier une place optimale pour les hydrocarbures, sur les marchés énergétiques québécois, signifie que les avantages de chaque filière doivent être pleinement utilisés, l'ensemble des impacts en cause pris en compte, la bonne forme d'énergie étant utilisée au bon endroit.

Des prix reflétant les coûts, des règles du jeu équivalentes

Pour réaliser cette optimisation dans l'utilisation des différentes formes d'énergie, le marché constitue l'instrument le plus neutre et le plus efficace, à deux conditions cependant : le consommateur doit recevoir, par l'intermédiaire des prix, un signal correspondant à la réalité de coûts. Par ailleurs, les fournisseurs et les distributeurs d'énergie, qui sont en concurrence sur le marché, doivent être soumis sur ce « terrain » à des règles équivalentes.

La politique énergétique définie par le gouvernement du Québec vise à ce que ces deux conditions soient remplies. Les différentes initiatives annoncées jusqu'ici vont dans cette direction. C'est surtout pour ce qui est des énergies réglementées que des réformes s'imposaient. En effet, jusqu'ici, l'encadrement réglementaire du gaz naturel et de l'électricité différait profondément, alors que ces deux formes d'énergie sont en concurrence directe sur plusieurs marchés.

La création d'une Régie de l'énergie permettra d'établir des règles identiques pour la définition des tarifs de gaz naturel et d'électricité. Dans le secteur de l'électricité, Hydro-Québec sera soumise à des exigences équivalant à celles que leurs actionnaires imposent aux distributeurs gaziers, mais disposera en revanche de la marge de manœuvre correspondante. Toujours pour les énergies réglementées, la Régie aura le mandat et les moyens de prendre en compte, dans la définition des tarifs, les externalités économiques, sociales et environnementales, en cohérence avec la politique du gouvernement. La Régie pourra donc faire en sorte que les prix reflètent davantage les véritables coûts.

Les nouvelles règles mises en place par le gouvernement modifieront rapidement et profondément les modalités de mise en marché des formes d'énergie et, particulièrement, les conditions de concurrence prévalant entre le gaz naturel et l'électricité. Le gouvernement est convaincu qu'en permettant au marché de jouer véritablement son rôle, à partir de règles équitables, les bonnes décisions seront prises par les consommateurs quant au choix de chaque forme d'énergie, pour une utilisation donnée.

Des ressources disponibles au consommateur à prix compétitifs

Sur des marchés qui fonctionnent avec transparence et equité, la disponibilité du gaz naturel et du pétrole doit être assurée au moindre coût possible La politique énergétique prevoit, à cette fin, plusieurs initiatives

• Garantir l'accès économique du Québec aux ressources gazières et pétrolières

Le prix de vente des hydrocarbures est composé du prix de la marchandise, du coût de transport et du coût de distribution Pour le secteur des produits pétroliers, on doit également tenir compte des coûts de raffinage du pétrole brut en produits finis La concurrence assure normalement le Québec d'un prix optimal, pour ce qui est du prix d'achat de la marchandise gaz ou pétrole

Pour ce qui est du gaz naturel, le transporteur est en situation de monopole et les tarifs de transport sont definis par l'Office national de l'énergie Devant cet organisme de réglementation le gouvernement du Québec joue un rôle essentiel de defense des interêts des consommateurs quebecois Dans le cadre de ses interventions futures, le Québec défendra prioritairement le maintien de la zone Est de tarification de TransCanada Pipelines

Dans le cas du transport du petrole comme pour le gaz naturel, l'objectif principal du Québec est de s'assurer que les conditions d'approvisionnement de l'industrie quebecoise soient au moins aussi favorables que celles accordées à ses concurrents

• Réduire les coûts de distribution du gaz naturel au Québec

Dans le secteur du gaz naturel, on a assisté, depuis le milieu des années quatre-vingt, a une légère réduction du prix de vente au consommateur : le prix de vente moyen du gaz naturel au Québec a diminué de 1 % entre 1984 et 1994. La déréglementation et une meilleure utilisation de la capacité de transport du réseau canadien expliquent cette évolution. La diminution des prix du gaz aurait cependant eté encore plus significative, si les coûts de distribution avaient connu la même tendance

Ce n'est pas le cas : entre 1985 et 1995, la part des coûts de distribution dans les prix au consommateur est passée au Québec de 28 % a 37 % Ces coûts représentent actuellement, en moyenne, 20 % du prix dans le secteur industriel et un peu plus de 50 % dans le secteur commercial. Au total, les coûts du gaz naturel sont ainsi sensiblement plus élevés au Québec qu'en Ontario

Plusieurs facteurs expliquent cet écart Les consommateurs ontariens bénéficient de la présence d'importantes installations d'entreposage, et ils sont approvisionnés par un réseau de distribution largement amorti, dont le taux d'utilisation est plus élevé qu'au Québec De leur côte, les distributeurs gaziers quebecois ont consenti beaucoup d'efforts, au cours des dernieres annees, afin d'améliorer leur productivite et leur efficacité Ces efforts n'ont pas été suffisants pour offrir aux Québécois des prix aussi avantageux qu'en Ontario La nature du réseau de distribution québécois, récemment installé, et par là même non pleinement utilisé, explique en partie ce phénomene Le gouvernement souhaite cependant que des efforts soient consentis afin d'ameliorer l'utilisation du reseau, en vue de reduire l'écart de coût que doivent supporter les utilisateurs Cette demande s'adresse à la fois aux distributeurs concernes et à la Régie de l'énergie, dont les décisions devront prendre en considération la situation actuelle et son impact sur la capacite concurrentielle des entreprises québécoises

• S'assurer d'une concurrence véritable et equitable entre les distributeurs de produits petroliers

Les préoccupations du gouvernement quant aux conditions de la concurrence sur le marché des produits pétroliers ont déjà éte soulignées[35]. Le Québec a connu, au cours de l'année 1996, une compétition tres vive quant aux prix de l'essence, qui a eu pour effet de mettre en danger la viabilité financière de plusieurs distributeurs indépendants Le gouvernement souhaite réaffirmer sa position Sur ce marche, la concurrence entre les distributeurs doit être reelle, ce qui suppose le maintien d'un réseau de distributeurs indépendants dynamique, offrant aux consommateurs un véritable choix par rapport aux compagnies majeures La concurrence doit également être équitable et ici, la vigilance s'impose Les distributeurs independants n'ont pas la capacité financière des grandes compagnies petrolières intégrees Ils ne pourraient résister longtemps à des strategies visant en fait à les sortir du marché, par des pratiques sur le plan des prix, non conformes aux règles normales de la concurrence

À l'heure actuelle, dans le cadre de la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers*, le gouvernement dispose d'un certain pouvoir de surveillance, ainsi que de la possibilité de fixer un plafond au prix des différents produits pétroliers, pour l'ensemble du Québec ou pour une région donnée Avec la mise en place de la Régie de l'energie, le pouvoir de surveillance sera étendu à l'ensemble des produits pétroliers Surtout, ce pouvoir sera transfére à la Regie, qui pourra de plus être appelee à formuler des recommandations au gouvernement sur les initiatives à prendre en matière de prix des produits pétroliers

Pour éviter des pratiques abusives dans la vente des prix de l'essence et du carburant diesel, le gouvernement vient de proposer une modification majeure à la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers* Cette proposition a déjà été expliquee Une présomption d'exercice des droits de manière

[35] Voir ci-dessus, chapitre 2, pages 24 et 25

excessive et déraisonnable a été définie à l'encontre des détaillants vendant l'essence ou le carburant diesel en dessous d'un certain prix. La Régie interviendra dans l'analyse de ce prix en définissant annuellement le montant qui sera retenu au titre des coûts d'exploitation. La disposition, qui a pour but d'éviter des mouvements aberrants de prix, constitue une approche pondérée, adaptée au contexte québécois. Grâce à cette disposition, des mouvements aberrants de prix, tels qu'on en a connus au printemps 1996, ne devraient plus se reproduire. Cette disposition ne vise cependant pas à réglementer les prix, ni à mettre fin à la concurrence. En définissant le montant retenu au titre des coûts d'exploitation, la Régie de l'énergie devra tenir compte de cette préoccupation.

Toujours afin de favoriser le maintien d'un réseau de détaillants dynamiques, dans l'intérêt à long terme des consommateurs, le gouvernement a demandé à SOQUIP, la Société québécoise d'initiatives pétrolières, d'agir davantage à titre d'entreprise-conseil, de façon à favoriser un accès plus facile au marché d'approvisionnement international. Par ailleurs, un fonds réservé à la décontamination des sols sera mis sur pied par le ministre d'État des Ressources naturelles et par le ministre de l'Environnement et de la Faune. Ce fonds facilitera la rationalisation du marché, en réduisant le coût de fermeture des stations-service.

Les préoccupations gouvernementales concernent également la situation des consommateurs des régions éloignées, qui peuvent être confrontés à des problèmes de prix ou simplement d'accessibilité aux produits pétroliers. L'éloignement, l'absence de concurrence placent les consommateurs dans une situation difficile, d'autant plus inquiétante qu'en raison de l'utilisation qu'ils en font, les produits pétroliers sont le plus souvent pour eux des biens de première nécessité. Avec la Régie de l'énergie, les consommateurs des régions éloignées disposeront d'un moyen de faire valoir leur situation. Comme l'ensemble des utilisateurs de produits pétroliers, ils pourront en effet demander à la Régie des renseignements sur les prix exigés par un distributeur de produits pétroliers. Le gouvernement est persuadé que la Régie, par des interventions appropriées auprès des distributeurs, pourra régler une bonne partie des problèmes soulevés. Pour les questions non réglées, elle aura, là aussi, la responsabilité d'adresser au gouvernement les recommandations qu'elle jugera pertinentes.

Une industrie à renforcer

La place optimale des hydrocarbures dans le secteur énergétique québécois passe aussi par un renforcement des activités directement reliées au pétrole et au gaz naturel, et sur lesquelles s'appuie une partie de notre croissance et de notre développement. Le raffinage, la pétrochimie, l'exploration et la production d'hydrocarbures et le secteur de l'industrie gazière sont générateurs de richesses et d'emplois. Les orientations gouvernementales les concernant doivent être précisées.

- **Le raffinage et la pétrochimie**

Grâce à la présence d'entreprises de raffinage performantes et dynamiques, le Québec est un exportateur net de produits pétroliers, même s'il ne produit pas de pétrole brut. En 1995, le Québec a ainsi dégagé à ce titre un excédent de 271 millions de dollars. La valeur des expéditions imputables aux activités de raffinage a atteint 3,5 milliards de dollars en 1994. Près de 1 500 emplois directs de qualité, hautement spécialisés et bien rémunérés, y sont associés. Des investissements moyens de 15 à 30 millions de dollars sont consentis chaque année par chacun des trois raffineurs québécois. L'industrie du raffinage constitue par ailleurs un maillon essentiel de la pétrochimie primaire, à laquelle elle fournit une partie importante des charges d'alimentation. Elle approvisionne notamment Petromont, Petresa et Coastal en gaz de pétrole liquide, en benzène, en xylène et en toluène. L'industrie québécoise du raffinage joue donc un rôle déterminant dans l'économie du Québec.

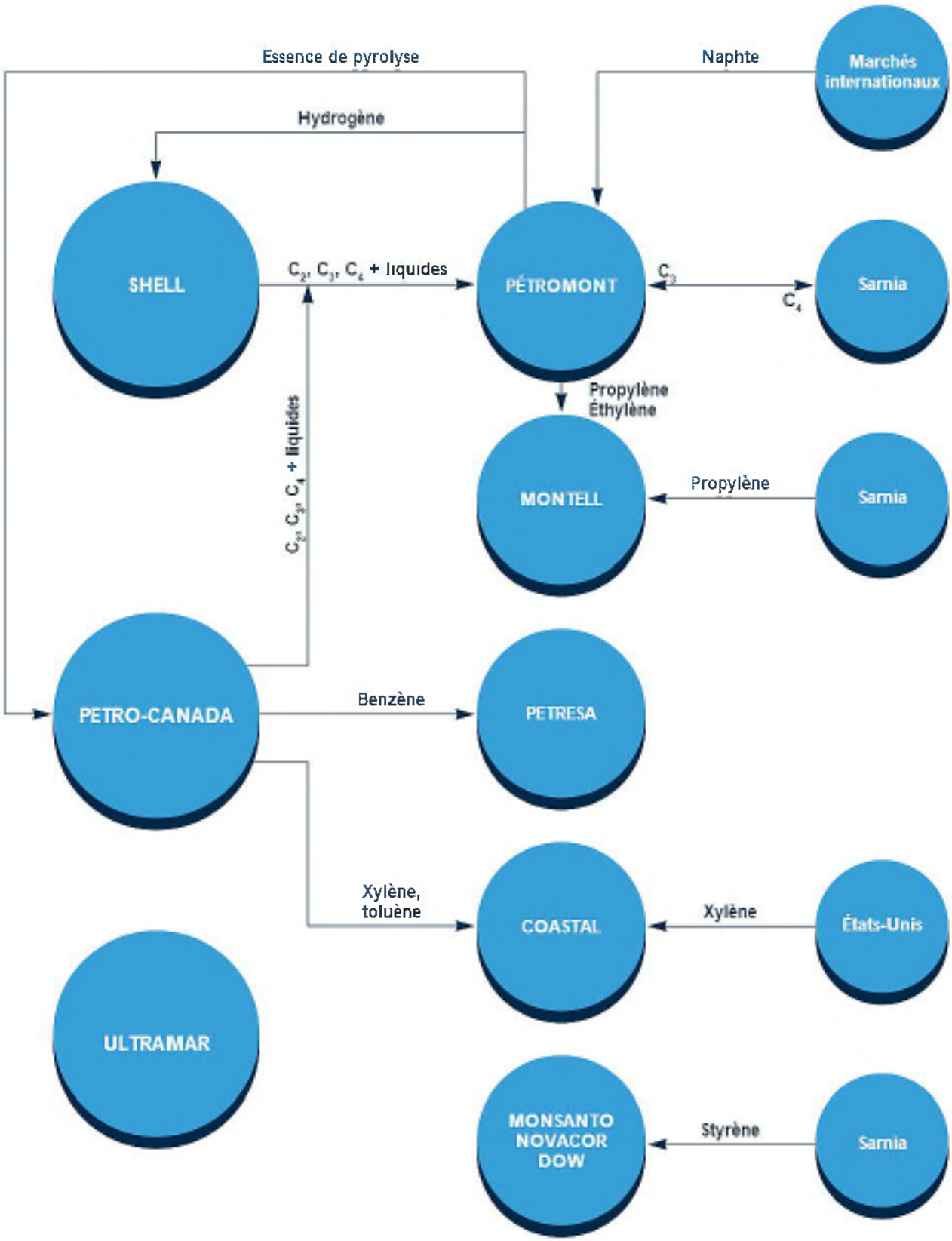
Malgré un taux d'utilisation élevé de leurs installations, une performance technique enviable et une situation géographique avantageuse, les raffineurs québécois font face à plusieurs difficultés, qui sont susceptibles d'affecter leur situation financière à long terme. Parmi ces difficultés, les plus préoccupantes proviennent de la concurrence internationale très vive, des coûts associés aux contraintes environnementales à respecter et de l'importance des investissements stratégiques que les raffineurs doivent consentir. La faible croissance de la demande interne observée depuis plusieurs années les force, de plus, à évoluer dans un contexte où leur marge de manœuvre en est d'autant réduite.

On reviendra plus loin, spécifiquement, sur les questions environnementales. Globalement, dans le cadre de ses pouvoirs, le gouvernement appuiera les projets permettant de renforcer l'industrie québécoise du raffinage, notamment en matière d'infrastructures de transport. Le gouvernement soutiendra également les projets visant à accroître la capacité de production d'hydrogène au Québec. L'industrie de la pétrochimie, comme les raffineries, est tributaire d'une disponibilité accrue d'hydrogène, dans ce dernier cas, afin de respecter certaines exigences environnementales. Des investissements dans la production d'hydrogène permettraient donc de répondre aux besoins des raffineurs et de la pétrochimie, tout en créant activités et emplois.

Il faut enfin rappeler l'appui apporté par le gouvernement aux efforts de coordination de l'industrie, consentis dans le cadre de la Table de concertation raffinage et pétrochimie. Grâce à ce regroupement, des synergies se développent et qui doivent déboucher rapidement sur des actions concertées.

GRAPHIQUE 9

Schéma simplifié des industries québécoises du raffinage et de la pétrochimie



Source : Direction du gaz et du pétrole du ministère des Ressources naturelles du Québec

si l'on veut que les efforts entrepris à ce titre portent fruit rapidement.

• **L'exploration et la production d'hydrocarbures**

On assiste depuis 1990 à une très nette reprise de l'exploration pétrolière et gazière au Québec, qui s'explique pour toute une série de raisons. De nouvelles technologies d'exploration du sous-sol, des découvertes intéressantes effectuées à Terre-Neuve, dans des bassins sédimentaires ayant des caractéristiques géologiques similaires à certaines régions québécoises, ont provoqué un regain d'intérêt pour l'exploration des possibilités offertes par le sous-sol québécois dont on a encore une connaissance limitée.

Afin d'encourager cette évolution, le gouvernement a décidé de bonifier l'aide fiscale accordée à l'exploration pétrolière et gazière dans le cadre du régime des actions accréditives. La déduction applicable aux frais d'exploration pétrolière ou gazière engagés au Québec par les entreprises d'exploration, incluant les travaux de forage et de parachèvement des puits, a été portée, depuis cette année, de 125 % à 175 %. Cette aide fiscale a ainsi été amenée au même niveau que l'aide à l'industrie minière.

Toujours afin d'encourager les activités d'exploration, le gouvernement rendra plus facilement accessibles les données géoscientifiques actuellement détenues par SOQUIP. Ces données seront centralisées dans la banque de données géoscientifiques du ministère des Ressources naturelles. Elles pourront être consultées, moyennant certains frais[36].

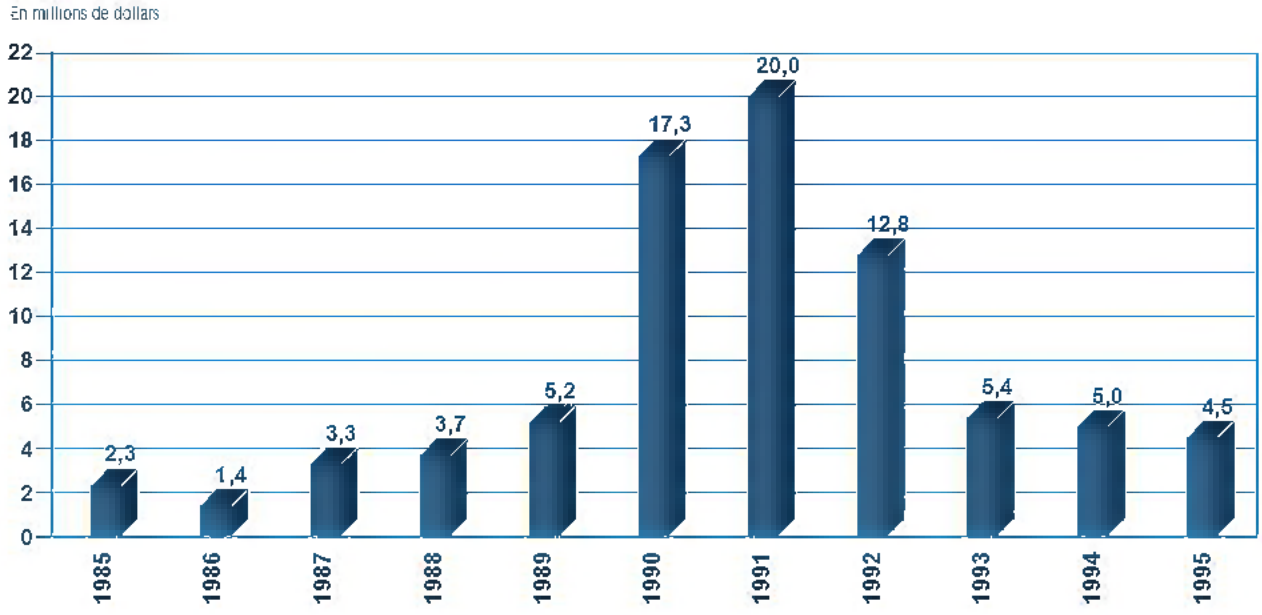
Par ailleurs, le gouvernement se propose d'alléger et de simplifier le cadre législatif dans lequel évoluent les entreprises d'exploration. Cette initiative pourrait prendre la forme d'une loi concernant spécifiquement l'exploration pétrolière et gazière. Jusqu'ici, ce cadre législatif était défini par certains articles de la *Loi sur les mines*. L'adoption d'une nouvelle loi permettrait, notamment, d'harmoniser les dispositions en vigueur au Québec avec celles définies dans les régions qui sont en concurrence avec nous, dans la recherche d'investissements pour l'exploration.

• **Le secteur de l'industrie gazière**

Le gaz naturel est particulièrement présent dans le secteur industriel, où il répond à plus du quart des besoins en énergie. Plusieurs industries grandes consommatrices d'énergie utilisent massivement le gaz naturel, pour la chauffe ou

GRAPHIQUE 10

Les dépenses effectuées dans le domaine de l'exploration des hydrocarbures au Québec, 1985-1995



Source : Direction du gaz et du pétrole du ministère des Ressources naturelles du Québec.

[36] Cette décision donne suite à l'une des recommandations formulées par la Table de consultation du débat public sur l'énergie. Voir *Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, op. cit., page 80.

dans les procédés. C'est le cas dans les secteurs des pâtes et papiers, de la sidérurgie, de la fonte et affinage, du ciment et des produits chimiques. La plupart de ces industries ont mis à profit la déréglementation du gaz naturel pour négocier directement leurs achats auprès des producteurs de l'Ouest canadien. Le gouvernement appuie ces initiatives et souhaite, par ailleurs, que les industries grandes consommatrices de gaz bénéficient pleinement des efforts demandés sur le plan des coûts de distribution.

La pénétration du gaz naturel au Québec a par ailleurs entraîné le développement d'un secteur d'activités directement relié au commerce du gaz, dans les domaines du génie conseil, des services aux entreprises, de l'installation et de la réparation des appareils de chauffage. La création du Centre des technologies du gaz, sur laquelle on reviendra à propos de la recherche et développement, a permis au Québec d'avoir accès à des techniques étrangères et de les adapter à ses propres besoins. Sous l'impulsion de Gaz Métropolitain et de sa filiale Consulgaz, des efforts sont actuellement entrepris sur la scène internationale afin d'exporter les savoir-faire acquis au Québec, dans l'installation et le développement des réseaux. Ces efforts vont dans la bonne direction. Ils recevront, lorsque nécessaire, l'appui du gouvernement.

Le Québec, carrefour des échanges nord-américains en hydrocarbures

Dans le secteur pétrolier comme pour le gaz naturel, le Québec dispose d'une situation géographique favorable, d'infrastructures diversifiées, qui lui permettent de se positionner en tant que plaque tournante dans le commerce nord-américain des hydrocarbures, qu'il s'agisse de pétrole, de produits pétroliers, de LGN[37] ou de gaz naturel. Par ses initiatives et une stratégie appropriée, le gouvernement veut confirmer et renforcer ce rôle de carrefour que le Québec est en mesure d'assumer.

Les approvisionnements en pétrole

Les raffineries québécoises ont à leur disposition un ensemble diversifié d'infrastructures, qui leur permettent une grande flexibilité dans la gestion de leurs approvisionnements. Le pétrole brut importé peut être acheminé depuis le marché mondial par la voie maritime du Saint-Laurent ou par l'oléoduc Portland-Montréal, et depuis l'Ouest en empruntant l'oléoduc Sarnia-Montréal.

L'oléoduc Sarnia-Montréal n'est utilisé que de façon marginale depuis plusieurs années. Un projet d'inversion de cet oléoduc est actuellement à l'étude. Ce projet a pour objet d'offrir aux raffineries de l'Ontario un accès au marché international, en empruntant le corridor Portland-Montréal-Sarnia. Ce projet, tel que formulé, signifie cependant que les raffineries québécoises perdraient leur accès aux réserves de l'Ouest, accès qui s'est révélé stratégiquement et économiquement très important, au cours des années quatre-vingt. Il aurait par contre pour effet de permettre aux raffineurs québécois de se positionner stratégiquement sur le marché du Nord-Est américain : les raffineurs pourraient tirer des avantages compétitifs, en se situant au carrefour de la ligne Portland-Montréal-Sarnia. Il importe cependant d'allier les intérêts économiques à la protection de la sécurité des approvisionnements. À cette fin, un maintien de l'accès aux ressources canadiennes est essentiel. Pour ce faire, le gouvernement du Québec exigera auprès de l'Office national de l'énergie que des équipements de « réinversion » soient prévus, autorisant une utilisation rapide de l'oléoduc dans le sens Ouest-Est.

Pour ce qui est du transport maritime, le gouvernement veillera à ce que, dans la nouvelle politique maritime du gouvernement fédéral, les intérêts de l'industrie du raffinage soient défendus. Il est à craindre en effet que certaines des mesures envisagées ne se répercutent sur le coût du transport des hydrocarbures, au détriment des raffineurs québécois.

Le Québec, carrefour commercial du gaz naturel

Un processus de continentalisation des réseaux de gazoducs est actuellement en cours en Amérique du Nord. Le Québec compte s'y inscrire clairement, et renforcer ainsi sa vocation de carrefour dans les échanges de gaz naturel.

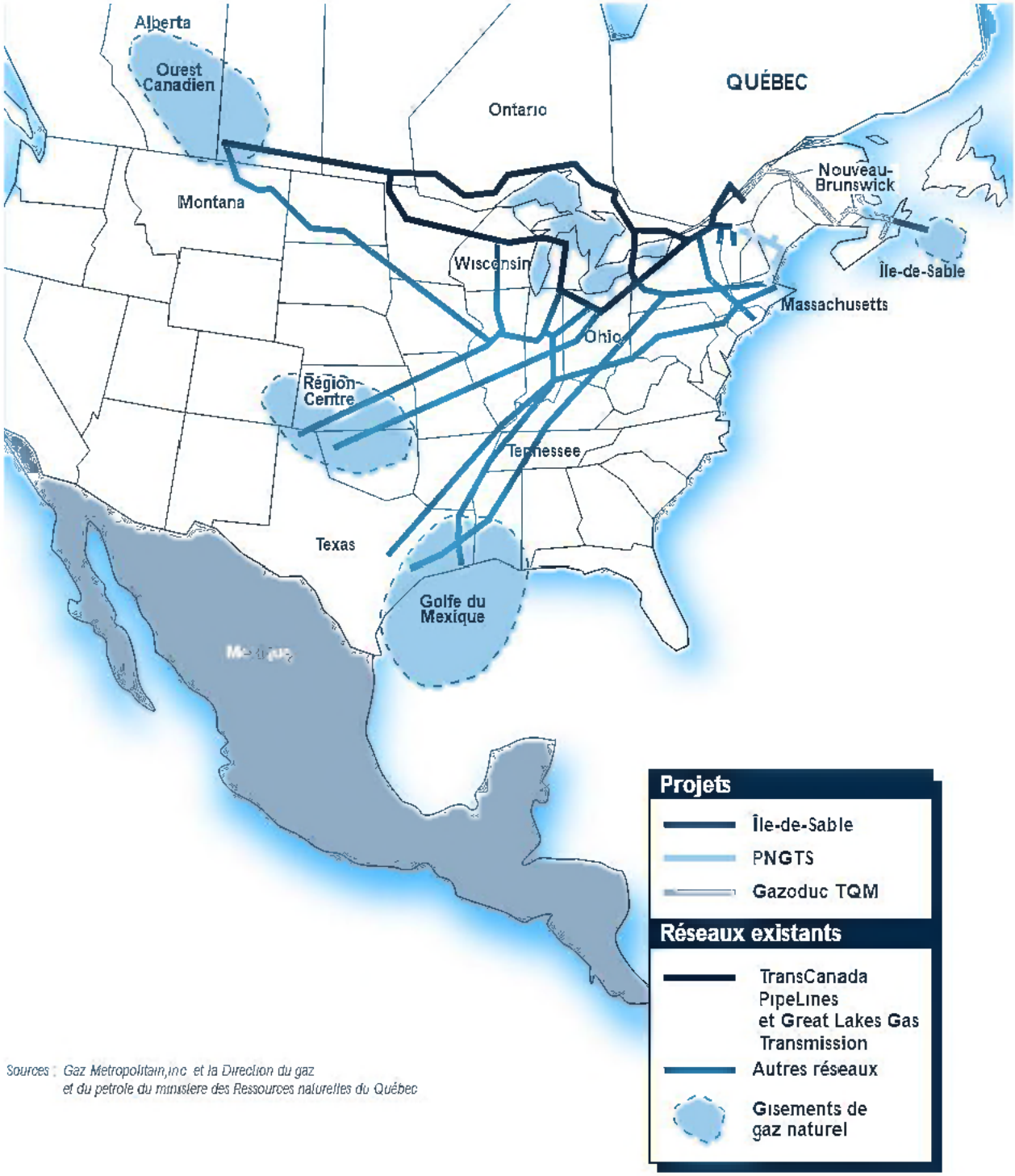
À ce titre, une fois construit, le projet désigné sous le nom de Système de transport de gaz naturel Portland reliera le Québec à la région de Boston. Ce nouveau gazoduc améliorera l'intégration du réseau québécois aux installations nord-américaines de transport de gaz naturel. L'implantation de cette infrastructure permettra au Québec d'offrir au gaz naturel en transit un nouvel accès aux marchés de la Nouvelle-Angleterre. Il en va ainsi du gaz naturel de l'Ouest canadien et des ressources qu'entendent développer les producteurs de l'île-de-Sable, au large de la Nouvelle-Écosse.

En effet, cette perspective de l'exploitation de nouvelles ressources gazières dans la région de l'Île-de-Sable incite Gaz Métropolitain et TransCanada Pipelines, via TransQuébec et Maritimes, à joindre leurs efforts dans la réalisation d'un autre projet qui bénéficie de l'appui du gouvernement du Québec. Il s'agit ici de l'extension du système canadien de transport de gaz naturel vers les provinces maritimes. Cette initiative permettrait au Québec et à d'autres régions consommatrices d'accéder à des approvisionnements complémentaires. Le gaz pourrait ainsi rejoindre des régions actuellement non desservies par le réseau de Gaz Métropolitain. Ce projet a également le mérite d'offrir aux producteurs de l'île-de-Sable des marchés diversifiés.

37. Liquides de gaz naturel

GRAPHIQUE 11

Les réseaux de transport du gaz naturel dans le Nord-Est de l'Amérique du Nord
Réseaux existants et en projets - octobre 1996



Sources : Gaz Metropolitain,inc et la Direction du gaz et du petrole du ministere des Ressources naturelles du Québec

Le stockage

Les conditions de stockage du gaz naturel representent un enjeu très important, dans le developpement des courants d'échange gaziers. Les capacités de stockage permettent en effet de réaliser des arbitrages, qui sont au cœur du concept de carrefour commercial. Le gouvernement en est très conscient, et souhaite qu'un effort particulier soit effectué afin d'exploiter les possibilites de stockage geologique dans le sous-sol quebécois, SOQUIP étant mandatee à cette fin.

Le stockage géologique est encore relativement peu développe au Québec. Le Québec bénéficie d'une rente géographique en raison de sa proximité du Nord-Est américain, qui constitue un débouche majeur pour les services d'entreposage en période de pointe. Par ailleurs, SOQUIP a acquis un savoir-faire important dans la mise en place des infrastructures de stockage, notamment lors de la conversion du gisement de gaz naturel de Pointe-du-Lac en un réservoir souterrain d'entreposage. Des travaux analogues sont actuellement en cours, en association avec Gaz de France, afin de convertir en réservoir de stockage le gisement de gaz naturel de Saint-Flavien. Le gouvernement demandera à SOQUIP de poursuivre son implication dans le developpement de toutes formes de services d'entreprosage de gaz naturel et de liquides de gaz naturel (LGN).

Les mandats confiés à SOQUIP

Au-delà du mandat qui lui est confié en matière de stockage, SOQUIP aura un rôle majeur à jouer dans cet effort visant à renforcer la place du Quebec dans les echanges gaziers et pétroliers nord-américains. Ce rôle s'appuiera sur la liberalisation des marchés énergetiques.

La Société québécoise d'initiatives pétrolières est en effet bien préparée pour assumer un tel rôle. Sa loi constitutive lui définit un champ d'intervention très large, puisqu'il s'agit de l'ensemble des activités économiques associees aux hydrocarbures, depuis l'exploration jusqu'à la commercialisation des produits. Au début de son existence, dans les années soixante-dix, SOQUIP a eté mandatee pour stimuler l'exploration du sous-sol quebecois. Avec la prolongation des réseaux de transport et de distribution du gaz naturel, le mandat de SOQUIP a été modifié, la société d'État étant chargée de gérer les intérêts de l'État québécois dans Gaz Metropolitain. SOQUIP a alors etabli des relations étroites avec l'entreprise privée, suscitant des alliances stratégiques lui permettant à la fois de se positionner sur le marché continental et de susciter des projets susceptibles de favoriser le développement économique du Québec.

Cette experience doit être pleinement mise à profit. Le mandat de SOQUIP sera ainsi confirme et élargi, afin que la société d'État contribue, par ses efforts, à optimiser les infrastructures dont le Québec dispose dans le secteur des hydrocarbures, ainsi qu'à exporter le savoir-faire quebécois. SOQUIP mettra donc l'accent sur les activités favorisant le rayonnement commercial, industriel et technologique des differentes entités corporatives dans lesquelles elle est engagée - particulièrement dans le Nord-Est de l'Amérique du Nord. SOQUIP a ete très impliquée, au cours des dernieres annees, afin d'exploiter la complémentarité de services que ces entreprises pouvaient offrir. Le mandat confié a SOQUIP s'inscrit en prolongement direct de cette operation.

Relever le défi environnemental

L'un des objectifs de la nouvelle politique énergétique est de respecter ou de rétablir les equilibres environnementaux. Cet objectif s'applique particulierement au secteur des hydrocarbures, où il représente un veritable defi. Le transport et la distribution des produits pétroliers s'accompagnent de risques environnementaux, qui doivent être gérés de façon appropriée. Surtout, le pétrole et dans une moindre mesure le gaz naturel constituent, au Québec, les principales sources d'émissions de gaz à effet de serre provenant des activités liées à l'énergie. Afin de stabiliser les émissions de gaz à effet de serre, le Quebec a décidé de se joindre pleinement aux efforts entrepris à l'échelle mondiale. Cet engagement impose donc des stratégies et des mesures appropriées, si on veut en même temps conserver et renforcer le rôle joué par les hydrocarbures dans le secteur energétique quebecois.

Les progrès réalisés, les problèmes anticipés

Le rechauffement climatique et l'effet de serre qui le provoque sont principalement imputables aux émissions de bioxyde de carbone. Sur ce plan, les résultats obtenus par le Québec sont loin d'être négligeables. En 1994, les émissions de bioxyde de carbone atteignaient 7,8 tonnes par habitant au Québec, comparativement a 18,6 tonnes dans les neuf autres provinces canadiennes. Le Québec était même relativement bien placé sur le plan international : les émissions etaient plus importantes qu'en France, mais moins élevées qu'en Allemagne, qu'au Japon et qu'aux États-Unis.

En fait, les émissions de bioxyde de carbone ont diminue de près de 35 %, au Québec, entre 1974 et 1985. La reduction observée a accompagné le remplacement du pétrole par l'électricite, ainsi que les progrès réalisés en matière d'economies d'énergie. Au milieu des années quatre-vingt, la tendance a été renversée, les émissions de bioxyde de carbone recommençant à augmenter. En 1990 – année qui sert de cible pour l'an 2000 – elles atteignaient 57,4 millions de tonnes. Elles s'élevent maintenant à 56,5 millions de tonnes, mais devraient passer à 67,5 millions de tonnes en 2011, selon les previsions du ministère des Ressources naturelles.

Ces données ont au moins une signification : selon les tendances actuellement observées, et à l'instar de plusieurs autres pays industrialisés, le Québec risque de s'éloigner des objectifs qu'il s'est fixés, en matière d'émissions de gaz à effet de serre. Il se doit donc de poursuivre les initiatives en cours et d'adopter des mesures supplémentaires, s'il veut respecter les engagements pris et renverser l'évolution actuellement prévue.

La réduction des émissions de gaz à effet de serre

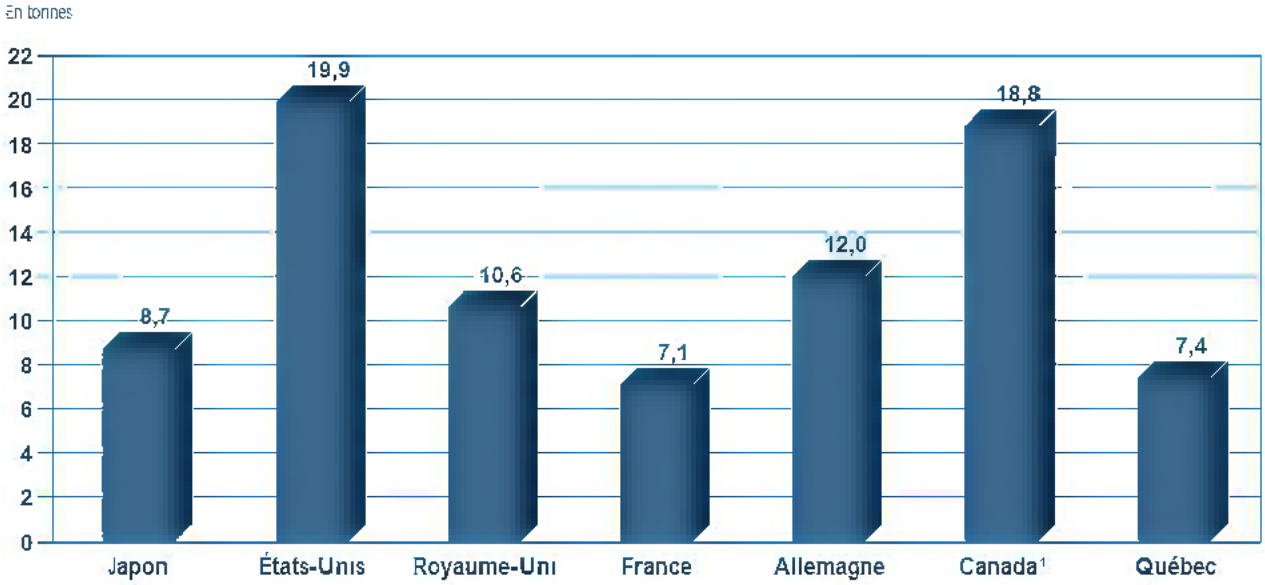
En avril 1995, le Québec rendait public son Plan d'action sur les changements climatiques, conformément à la convention cadre des Nations Unies adoptée à Rio en 1992. Ce plan vise la stabilisation des émissions de gaz carbonique à leur niveau de 1990 par la mise en œuvre de mesures dans les différents secteurs de l'économie, dont l'agriculture, les forêts, l'énergie et les transports, et l'adoption d'un programme de mesures volontaires concernant les entreprises. Le plan inclut ainsi des mesures d'économies d'énergie. Pour l'appliquer, le Bureau québécois d'enregistrement des mesures volontaires a été créé. Ce bureau est sous la responsabilité conjointe des ministères des Ressources naturelles et de l'Environnement et de la Faune. Le plan d'action rejoint les mesures adoptées en vue du même objectif que les provinces canadiennes et que la plupart des pays occidentaux. Il mise en fait sur la réalisation, par les consommateurs concernés, des mesures rentables en elles-mêmes.

En septembre 1996, dans le cadre du plan d'action, était officiellement lancé le programme d'enregistrement des mesures « ÉcoGeste ». Ce programme a pour but d'amener les entreprises, associations, organismes et municipalités à prendre des initiatives afin de stabiliser les émissions de gaz à effet de serre et de contribuer ainsi à l'atteinte de l'objectif québécois. L'approche retenue par le Québec dans son plan d'action est fondée sur le volontariat et le partenariat, plutôt que sur la coercition. En mettant en place ce programme d'enregistrement de mesures volontaires, le Québec mise donc sur l'implication de tous les partenaires québécois, tout en leur laissant la liberté de choisir eux-mêmes les moyens les plus appropriés de stabiliser les émissions de gaz à effet de serre, compte tenu de leurs capacités administratives, techniques et financières.

La priorité accordée par la nouvelle politique énergétique aux mesures d'économies d'énergie contribuera directement à l'atteinte de l'objectif retenu en matière de gaz à effet de serre. Le gouvernement est cependant conscient des enjeux en cause et de la difficulté de renverser une tendance qui est en train de graduellement annuler tous les gains enregistrés.

GRAPHIQUE 12

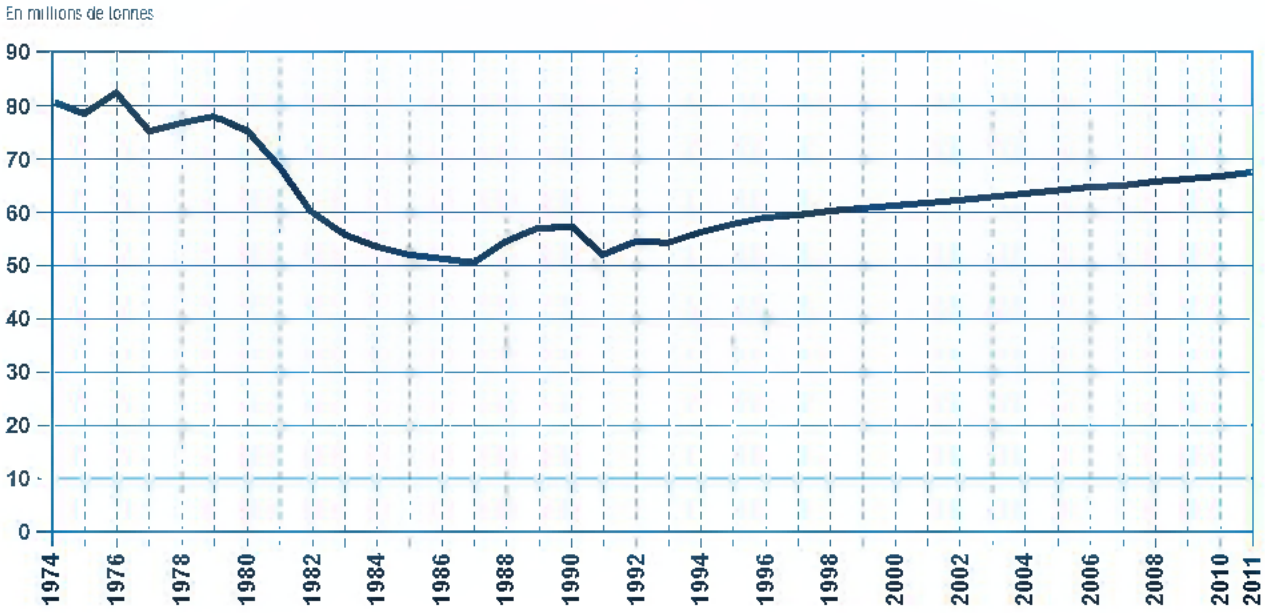
Les émissions de bioxyde de carbone par habitant
Québec, Canada et principaux pays industrialisés, 1991



1 Ne comprend pas le Québec.
Source : Direction des politiques, des études et de la recherche du ministère des Ressources naturelles du Québec.

GRAPHIQUE 13

Les émissions de bioxyde de carbone au Québec 1974-2011



Source : Direction des politiques, des études et de la recherche du ministère des Ressources naturelles du Québec

au cours des années soixante-dix. Pour cette raison, le gouvernement prend deux engagements :

- dans l'immédiat, l'évolution des émissions de gaz à effet de serre et, particulièrement, de bioxyde de carbone, sera attentivement suivie et rendue publique, afin que l'on soit en mesure de juger rapidement de notre capacité à atteindre l'objectif fixé pour l'an 2000.
- Par ailleurs, le gouvernement entreprendra, dès 1997, une réflexion approfondie sur l'adoption de mesures plus directives, prenant par exemple la forme d'un système de droits d'émission échangeables[38]. Pour le gouvernement, des solutions alternatives comme l'instauration d'une taxe sur le carbone ou l'adoption de mesures réglementaires ne semblent pas la voie à suivre.

Compte tenu de l'intérêt et des avantages d'un tel système, qui permet d'utiliser le marché pour atteindre l'objectif fixé, sans contrôle administratif lourd, une analyse plus approfondie de tous les avantages et inconvénients sera entreprise dans le cadre de la mise à jour du plan d'action québécois. Cette analyse devra notamment préciser l'impact que pourrait avoir un système de droits d'émission échangeables sur la compétitivité de nos entreprises. Une telle analyse a en fait déjà été entamée par le ministère de l'Environnement et de la Faune, dont c'est la responsabilité. De premières conclusions pourraient être disponibles dès 1997.

La sécurité de la distribution pétrolière, la qualité des produits pétroliers

Les équipements, la distribution et l'entreposage des produits pétroliers comportent des effets importants sur l'environnement. Les produits pétroliers sont responsables de la majeure partie des cas de contamination rapportés au ministère de l'Environnement et de la Faune. Ces équipements, ces activités présentent également un risque significatif pour la sécurité des intervenants et de l'ensemble de la population. La création d'un fonds réserve à la décontamination des sols, mentionnée précédemment, vise à régler une partie de ces difficultés.

Plus globalement, c'est en raison de ces effets sur l'environnement que dès le début des années soixante-dix, l'État québécois décidait de contrôler les équipements pétroliers commerciaux en sol québécois, en définissant un encadrement législatif relativement étroit. En 1991, la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers* était modifiée et élargie à l'ensemble des utilisateurs d'équipements pétroliers.

La législation mise en place et la réglementation qui l'a accompagnée ont permis de réduire les risques associés aux équipements pétroliers. Cependant, les contrôles prescrits dans ce cadre se sont avérés à la fois coûteux pour l'État et peu flexibles pour les clientèles, sans égard au degré

[38] La mise en place au Québec d'un tel système est l'une des recommandations sur lesquelles la Table de consultation du débat public sur l'énergie a particulièrement insisté. Voir *Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, op. cit., page 117 et suivantes.

de risque que représente effectivement chacun des équipements et des produits pétroliers en cause.

• **Des intervenants responsables**

Depuis le début des années soixante-dix, la sensibilisation des intervenants aux problèmes liés à la sécurité et à la qualité des produits pétroliers s'est considérablement accrue. Au Québec, comme dans l'ensemble des pays industrialisés, les intervenants ont pris conscience des risques et des conséquences socio-économiques associés à la manutention ainsi qu'au stockage des produits dangereux.

Le débat public sur l'énergie, les différentes consultations conduites par le ministère des Ressources naturelles sur ces questions l'ont confirmé : les intervenants veulent participer activement à la gestion des risques. Plusieurs compagnies pétrolières se sont ainsi dotées de programmes de vérification, d'entretien et de remplacement préventif de leurs installations. D'autres intervenants, comme les institutions financières, se sont montrés fort préoccupés par les conséquences financières de fuites de produits pétroliers.

• **Les assises d'un nouveau partenariat**

Conscient de cette nouvelle réalité, le gouvernement du Québec a décidé de revoir les assises mêmes de la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers*, ainsi que la réglementation qui l'appuie. L'objectif est de définir un nouveau mode de partage des responsabilités en matière de sécurité publique. Cette révision majeure privilégie la flexibilité, la réduction des coûts de la régulation, une modulation des contrôles en fonction des niveaux de risques et la définition d'obligations de résultats en matière de sécurité de personnes et de protection de l'environnement. La révision effectuée aura des conséquences importantes sur les rôles et les responsabilités respectifs de l'État et des intervenants usagers. Pour cette raison, le gouvernement soumettra dans quelques mois ses intentions lors d'une consultation spécifique.

• **Le rôle de l'État**

Selon les modifications étudiées, l'État continuerait de fixer et de diffuser les normes relatives aux équipements et à la qualité des produits pétroliers. La réglementation tiendrait compte du niveau de risques associé à chacun des produits et des équipements. Conséquence de cette orientation, le gouvernement envisage de déréglementer le commerce des produits et les équipements à faible risque. Pour les équipements à risque plus élevé, la responsabilité des contrôles pourrait être partagée entre l'État, les fabricants, les installateurs et les usagers. Les services d'inspection, jusqu'à présent assumés par l'État, seraient confiés au secteur privé et leur intégrité garantie par une formule d'accréditation des firmes d'inspection.

• **Le rôle des assujettis**

Selon ces propositions, les différents intervenants usagers devront dorénavant assumer pleinement le contrôle de la qualité des produits et des équipements pétroliers placés sous leur responsabilité. Cette prise en charge nécessitera un effort de leur part : ils devront préciser et enrichir les processus ou les méthodes de contrôle des risques associés à l'utilisation des produits pétroliers. Pour faciliter l'effort ainsi demandé, le ministère des Ressources naturelles mettra en place des programmes de formation adaptée et continue du personnel responsable des produits et des équipements.

• **La crédibilité du processus réglementaire**

Le transfert de l'inspection des équipements vers le secteur privé représenterait un virage important, qu'il convient de baliser. C'est ainsi que le ministère des Ressources naturelles mettra en place différentes mesures d'accès à l'information, qui permettront d'évaluer les résultats et l'efficacité de la nouvelle réglementation en matière de sécurité et de protection de l'environnement.

Par ailleurs, l'actuelle Direction des produits pétroliers du ministère des Ressources naturelles, chargée de l'application de la loi, sera transformée afin d'augmenter l'efficacité avec laquelle la loi est appliquée. Une nouvelle approche donnera aux clientèles touchées par la loi une influence plus directe sur les choix et les défis soulevés en matière de protection de la population et de l'environnement.

• **L'application des normes aux produits importés**

La réforme envisagée permettra par ailleurs de s'assurer que tous les produits pétroliers distribués au Québec – y compris les produits pétroliers importés de l'extérieur – respectent les normes québécoises de qualité imposées aux raffineurs. Ces standards devront être régulièrement réévalués, et renforcés au besoin[39].

Les carburants de substitution

L'une des principales causes de pollution atmosphérique imputables aux hydrocarbures provient de l'utilisation des produits pétroliers dans le secteur des transports. Les produits pétroliers représentaient en 1994, au Québec, 99,7 % de l'énergie utilisée pour transporter les personnes et les biens, le secteur des transports expliquant à lui seul près de 51 % des émissions totales de bioxyde de carbone.

Depuis de nombreuses années, des efforts importants ont été consentis, au Québec comme dans le reste du monde, afin de trouver des substituts aux produits pétroliers dans ce secteur. Le Québec est particulièrement engagé dans les recherches concernant l'utilisation de l'électricité, l'exploitation des possibilités de l'hydrogène, ainsi que la production d'alcools carburants – éthanol et méthanol – à partir de la biomasse forestière ou des déchets urbains. On reviendra

[39] Les propositions à l'étude correspondent directement aux recommandations formulées à ce titre par la Table de consultation du débat public sur l'énergie. Voir *Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie, op. cit.*, page 81.

sur ces efforts et sur les orientations privilégiées par le Québec dans ces domaines dans le chapitre suivant, consacré à la recherche et développement en énergie.

On peut immédiatement souligner que, pour ce qui est des carburants de substitution, des produits tels le gaz naturel, le propane, l'éthanol et le méthanol présentent beaucoup d'intérêt. Sur le plan environnemental, ils peuvent constituer à terme un moyen important de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants. Cependant, leur utilisation soulève également plusieurs questions. Pour certaines des filières envisagées, notamment pour l'éthanol-carburant produit à partir de maïs-grain, la production de carburant de substitution interfère avec la production agricole et peut entraîner d'autres difficultés sur le plan environnemental. Par ailleurs, et ce point est essentiel, les conditions économiques permettant à ces filières d'être compétitives ne sont le plus souvent pas encore réunies, ce qui pousse les promoteurs concernés à demander à bénéficier d'avantages fiscaux spécifiques. Dans le cas du propane, on fait référence à un carburant actuellement utilisé dans les parcs de véhicules à vocation commerciale et institutionnelle. Le propane présente des possibilités d'utilisation dans plusieurs autres marchés, tels la construction, l'agriculture et le secteur minier. Le propane peut également jouer un rôle important dans le développement des futurs marchés du gaz naturel.

Dans ce contexte, le gouvernement privilégie une double approche :

- les efforts de développement des carburants de substitution doivent être poursuivis, étant donné l'intérêt que leur exploitation représenterait pour le Québec, sur le plan environnemental mais également en raison des impacts économiques attendus dans certaines régions.
- Dans l'immédiat, il est essentiel que soit disponible une analyse approfondie de l'ensemble des éléments à prendre en considération dans le développement et la promotion des carburants de substitution. Le gouvernement a donc entrepris d'évaluer l'ensemble des éléments permettant un exercice de caractérisation des filières, analogue au processus engagé pour les filières de production d'électricité, mais consacré spécifiquement aux possibilités offertes par les carburants de substitution. Ce n'est qu'au terme de cet exercice que le gouvernement pourra prendre des décisions à partir d'une réflexion complète et rigoureuse.

CHAPITRE 11

Une fenêtre sur l'avenir : la recherche et développement

L'amélioration de la technologie, l'invention de nouveaux produits, l'apparition de nouvelles façons de faire sont parmi les principaux moteurs d'évolution de l'humanité. L'histoire de l'énergie, de la révolution industrielle à l'ère de l'automobile, est particulièrement éloquente à cet égard. Comme cela a été le cas par le passé, notre futur sera déterminé en bonne partie par les efforts de recherche et développement que nous consentons actuellement. Les projets de recherche et développement permettent la formation des jeunes chercheurs et favorisent donc la relève. Les investissements en recherche et développement sont de plus un élément essentiel des stratégies industrielles, visant à ouvrir les marchés et à mieux valoriser les différentes filières.

Dans la politique énergétique définie par le gouvernement du Québec, le volet recherche et développement ouvre donc une fenêtre sur l'avenir, construit des possibilités additionnelles, tout en appuyant de façon déterminante les priorités économiques et industrielles formulées dans chaque filière.

Un domaine stratégique

Le contexte énergétique actuel résulte pour une large part d'évolutions technologiques récentes. Les coûts d'exploration et de production du pétrole et du gaz naturel ont considérablement diminué, modifiant la position relative des différentes formes d'énergie. Les nouvelles techniques de production d'électricité par cycle combiné ont renforcé l'attrait exercé par le gaz naturel dans la production de l'électricité. Sur le plan de l'utilisation, les électrotechnologies et les gazotechnologies ont permis la pénétration de l'électricité et du gaz naturel, dans des usages où ces formes d'énergie étaient exclues ou non concurrentielles. C'est également grâce à l'évolution des technologies que des progrès importants ont été accomplis en vue de mieux utiliser l'énergie, dans tous les secteurs de consommation. Aussi, on ne se trompe pas en soulignant que le contexte futur sera défini à partir des efforts de recherche et développement consentis actuellement.

Mais la recherche et développement est également un élément stratégique de toute politique industrielle, et cela est particulièrement vrai dans le secteur énergétique. La recherche et développement permet de valoriser davantage les différentes formes d'énergie disponibles dans une économie. Elle se traduit par la mise au point de nouveaux produits et procédés, par l'ajout à des produits existants de caractéristiques additionnelles. Elle fait alors apparaître des avantages concurrentiels, crée des emplois et contribue directement au développement économique de toute la société. Une politique de recherche et développement fait ainsi partie intégrante d'une stratégie visant à ouvrir des marchés, à tirer pleinement profit des formes d'énergie auxquelles nous avons accès.

Les investissements en cause

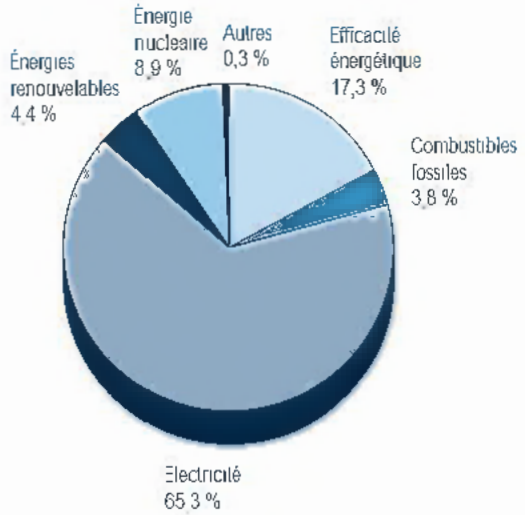
Les activités de recherche et développement en énergie constituent, au Québec, un secteur très important. En 1994, les investissements dans la recherche et développement en énergie ont ainsi atteint 224 millions de dollars, soit un peu moins de 2 % du montant total des ventes d'énergie. Toutes proportions gardées, le Québec investit plus que la moyenne des pays de l'OCDE dans la recherche et développement en énergie, mais moins que les États-Unis, le Japon et l'Allemagne.

- **L'électricité**

Les investissements effectués au Québec concernent d'abord le secteur de l'électricité : en 1994, ces investissements se sont élevés à 146 millions de dollars, soit près des deux tiers des sommes investies dans la recherche et développement en énergie. Dès 1967, le gouvernement du Québec décidait de doter Hydro-Québec d'un centre de recherche d'envergure internationale. L'engagement de la société d'État dans

GRAPHIQUE 14

L'affectation des investissements en recherche et développement en énergie au Québec 1994



Investissements totaux en R&D en énergie : 224,1 millions de dollars

Source : Direction des politiques, des études et de la recherche du ministère des Ressources naturelles du Québec

la recherche et développement s'est maintenu de façon constante, lui permettant d'acquérir une compétence de niveau mondial et d'obtenir des résultats impressionnants.

• **Les hydrocarbures**

Un peu moins de 4 % des dépenses en recherche et développement sont consacrées au gaz naturel. Même si les sommes en cause paraissent faibles, le Québec est dans ce domaine mieux placé – là aussi, toutes proportions gardées – que les autres provinces canadiennes et plusieurs pays industrialisés, dont les États-Unis. Cette situation s'explique en bonne partie par la création du Centre des technologies du gaz naturel. En investissant dans ce centre, Gaz Métropolitain a confirmé que, dans un contexte de vive concurrence, la recherche et développement pouvait être un instrument essentiel de pénétration des marchés et de satisfaction des besoins de la clientèle.

L'industrie pétrolière effectue, par contre, très peu de ses travaux de recherche, développement et démonstration au Québec, et cela malgré la présence d'une importante industrie du raffinage. L'industrie est très intégrée sur le plan mondial, et les investissements dans la recherche, qui ont un caractère hautement stratégique, sont regroupés dans certaines localisations précises.

• **L'efficacité énergétique, les énergies nouvelles**

L'efficacité énergétique et les énergies nouvelles représentent ensemble 17 % des investissements en recherche et développement au Québec, les efforts consacrés aux économies d'énergie constituant les trois quarts de ce total. Une bonne partie de ces investissements est effectuée par Hydro-Québec. Les autres dépenses de recherche et développement sont, en général, extrêmement dispersées et morcelées, ce qui reflète la fragilité du tissu industriel sur lequel s'appuient les nouvelles filières énergétiques et les activités en efficacité énergétique.

• **Le nucléaire**

Au Québec, près de 10 % des dépenses de recherche et développement en énergie sont consacrées à l'énergie nucléaire. La recherche en énergie nucléaire est effectuée pour l'essentiel au Centre canadien de fusion magnétique, dont le financement a été assuré jusqu'ici conjointement par le Québec, via Hydro-Québec et l'INRS-Énergie et matériaux, et par le gouvernement fédéral, à même les budgets d'aide à la recherche du ministère canadien des Ressources naturelles. La recherche en fusion nucléaire présente un intérêt stratégique à long terme pour l'approvisionnement en énergie du Québec. Elle contribue à court terme au développement industriel québécois. On reviendra plus loin sur la problématique de ces investissements qui représentent, par ailleurs, le principal soutien apporté par le gouvernement fédéral à la recherche et développement en énergie au Québec.

Des activités et des objectifs diversifiés

Hydro-Québec consacre à la recherche un budget annuel qui s'établissait en 1994 à environ 140 millions de dollars, soit l'équivalent de 1,8 % de ses revenus bruts de vente d'électricité. À ce titre, Hydro-Québec se plaçait au deuxième rang mondial des grandes sociétés de production d'électricité, juste derrière Ontario-Hydro – qui consacre 1,9 % de ses revenus à la recherche –, mais devant Électricité de France et Tokyo Electric Power Company.

• **L'IREQ**

Les activités de recherche et développement d'Hydro-Québec sont majoritairement effectuées à son institut de recherche, l'IREQ. Ces activités portent notamment sur le développement et la mise au point d'équipements et de systèmes de production, de transport et de distribution d'électricité, et répondent essentiellement aux besoins de la société d'État. L'Institut de recherche d'Hydro-Québec investit également dans des travaux moins directement reliés aux besoins courants de la société d'État, tel le développement de composantes liées aux véhicules électriques ou pour d'autres applications, notamment au moyen des travaux sur le moteur roue et les piles électriques.

• **La recherche industrielle**

Au Laboratoire des technologies électrochimiques et des électrotechnologies (LTÉE), la recherche est davantage orientée vers l'introduction de nouvelles technologies et une meilleure utilisation de celles existantes dans les processus industriels ainsi que dans les secteurs résidentiel et commercial. Le Centre des technologies du gaz naturel vise un objectif similaire, pour ce qui est des gazotechnologies. Ces deux centres de recherche industrielle jouent un rôle majeur dans le développement technologique en énergie au Québec : en facilitant la production et la commercialisation des biens et services, ils apportent un appui stratégique aux entreprises manufacturières avec lesquelles ils sont liés.

• **Les centres de recherche universitaire**

Les centres de recherche universitaire interviennent en amont en concentrant leurs efforts sur des sujets plus fondamentaux. Depuis quelques années, cependant, on observe un intérêt marqué de ces centres pour des projets de recherche appliquée. Il faut par ailleurs souligner que c'est par l'intermédiaire des centres de recherche universitaire que l'on assiste à une implication grandissante des régions dans l'effort de recherche en énergie. Le gouvernement entend encourager cette approche.

La recherche en hydrogène s'appuie ainsi sur les ressources de l'Institut de recherche en hydrogène de l'Université du Québec à Trois-Rivières, sur les facultés de sciences et de génie de l'Université McGill et de l'Université de Sherbrooke, ainsi que sur l'Institut du magnésium. Dans le domaine du gaz naturel, le Groupe de recherche en gazotechnologie de l'École Polytechnique joue un rôle clé. L'INRS-Énergie et matériaux est engagé dans la planification énergétique, les énergies nouvelles et la fusion nucléaire. L'École Polytechnique, l'Institut Brace de l'Université McGill et l'Université Laval sont très présentes dans les énergies nouvelles, de même que l'Université du Québec à Rimouski pour ce qui est de l'énergie éolienne. Le Centre d'études sur le bâtiment de l'Université Concordia et les chercheurs de l'Université de Sherbrooke sont très actifs dans les technologies d'efficacité énergétique.

Les activités de recherche et développement en énergie sont ainsi très diversifiées, au Québec. Même si l'électricité détient une place majeure, ces activités touchent la plupart des domaines et concernent aussi bien la recherche fondamentale et appliquée que le développement ainsi que la démonstration.

Les orientations générales

En matière de recherche et développement, le gouvernement privilégie, dans sa politique énergétique, deux orientations majeures :

• Hydro-Québec doit maintenir les efforts actuels, malgré les impacts que pourrait avoir la création de la Régie de l'énergie sur le financement de la recherche.

• Il faut élargir les champs de la recherche québécoise, pour mieux répondre au contexte énergétique actuel.

Hydro-Québec : maintenir les efforts

Principal acteur de la recherche et développement en énergie au Québec, il est essentiel qu'Hydro-Québec maintienne au cours des prochaines années le niveau général de ses investissements en ce domaine. La création de la Régie de l'énergie et la distinction qui devra être effectuée entre activités réglementées et non réglementées ne doivent pas remettre en cause des investissements qui sont essentiels pour le bon fonctionnement de l'entreprise et le développement du secteur énergétique québécois. Les engagements rendus publics par Hydro-Québec lors du Sommet sur l'économie et l'emploi vont dans cette direction : au-delà d'une enveloppe annuelle de base de 120 millions de dollars, la société d'État a annoncé son intention d'investir, au cours des trois prochaines années, jusqu'à 50 millions de dollars dans des partenariats qui totaliseront 100 millions de dollars pour l'ensemble de la période.

Il importe en effet que la société d'État maintienne son effort de recherche à la fois dans les activités essentielles à l'exploitation de son réseau et dans celles qui peuvent permettre d'améliorer ou de valoriser l'utilisation de l'énergie électrique. À cet égard, les recherches sur les composantes des véhicules électriques présentent un intérêt tout particulier. La recherche environnementale, l'un des domaines d'excellence d'Hydro-Québec, ne saurait non plus être négligée.

Par son ampleur, par sa durée, la recherche effectuée sous la responsabilité d'Hydro-Québec est sans doute l'effort le plus important consenti à ce titre par une entreprise québécoise. Il importe que les résultats de cette recherche soient pleinement exploités au bénéfice de la collectivité québécoise. À cette fin, au sein d'Hydro-Québec, la planification des recherches devra prendre davantage en considération les possibilités de commercialisation et d'association avec des partenaires industriels, en vue d'en accroître les retombées industrielles et commerciales. Pour le gouvernement, il est primordial que les chercheurs et les gestionnaires de la recherche intègrent les potentiels de commercialisation dans la définition des projets.

Élargir les champs de la recherche

Le bilan de la recherche en énergie permet de constater qu'en dehors de l'électricité, des efforts additionnels devraient être consentis dans la plupart des autres domaines de la recherche, afin de mieux répondre au contexte dans lequel nous avons à évoluer.

• Le développement de produits, matériaux et procedes en efficacité énergetique constitue une priorite absolue. Il faut investir davantage dans les technologies nous permettant de satisfaire à nos besoins en énergie, tout en protégeant les equilibres environnementaux. Les techniques permettant de mieux utiliser l'énergie sont au premier rang de ces technologies. En particulier, le domaine du transport ouvre un champ fertile à l'amelioration de l'efficacité energétique.

• Les nouvelles filières d'énergie renouvelable sont également au cœur du développement durable. Leur percee sur les marchés énergetiques depend d'améliorations technologiques et d'une réduction des coûts de production, afin qu'elles puissent entrer en compétition avec les formes d'énergie conventionnelles. Leur pleine contribution à la satisfaction de nos besoins dépend directement des investissements en recherche et développement qui y seront consacrés.

• La recherche en environnement fait déjà l'objet de travaux majeurs de la part d'Hydro-Quebec, pour ce qui est des effets des barrages sur les milieux naturels. Il existe cependant d'autres défis, que la recherche et developpement devrait aider à relever. On pense bien sûr avant tout à l'accumulation des gaz à effet de serre, qui nous force à mieux connaître les interactions de la biosphère et de l'atmosphère, afin d'en apprehender les effets. Il faudra accroître les efforts, tant du côte des mécanismes d'absorption que pour ce qui est de l'adaptation.

• Dans le domaine des hydrocarbures, les efforts de recherche et développement consentis au Québec sont specifiques et très ciblés. Des investissements devraient être consentis afin de mieux connaître les impacts de leur utilisation sur l'environnement, ainsi que d'améliorer les technologies de raffinage, de transport, de distribution et d'utilisation auxquelles nous faisons appel.

Il existe ainsi de nombreux domaines ou la recherche et développement réalisée au Québec est encore insuffisante, par rapport aux possibilités d'application existantes. Ces domaines doivent être mieux couverts. Ils constituent autant de potentiels à exploiter, à un horizon plus ou moins rapproché.

Les domaines de recherche prioritaires

Les domaines de recherche ne peuvent être déterminés de façon détaillée, dans le cadre d'une politique gouvernementale. Les choix effectués dependent de multiples centres de décision, ce qui est une bonne chose. Le gouvernement ne doit pas être directif a ce niveau. La politique énergétique est cependant l'occasion d'esquisser les principales priorites qui devraient être satisfaites, à partir des objectifs poursuivis pour l'ensemble du secteur energétique.

L'électricité

Dans le domaine de la recherche et développement, la priorité pour Hydro-Québec est de protéger ses actifs, c'est-à-dire d'investir dans la recherche et développement visant une plus grande fiabilité et une productivité accrue des installations actuelles. Ce point a été rappelé a juste titre par la Table de consultation du debat public sur l'énergie, dans l'une de ses principales recommandations concernant les activités de recherche. Pour Hydro-Quebec, la recherche et développement doit être avant tout considerée comme un moyen privilegié de demeurer une entreprise de pointe et compétitive.

Cela ne devrait pas empêcher la société d'État de s'intéresser aux technologies de production plus décentralisees, telles que l'énergie éolienne, les micro et mini-centrales hydrauliques, ainsi que les piles à combustibles. De même, les technologies permettant la valorisation et une meilleure utilisation de l'energie doivent être exploitées et développées. On songe en particulier aux composantes des véhicules électriques, dont la mise au point et la diffusion permettraient tout à la fois d'accroître la valeur de la ressource et d'ameliorer l'efficacite de l'ensemble du secteur énergétique.

Par ailleurs, le gouvernement accorde une grande importance au développement des technologies susceptibles de favoriser l'implantation d'industries de pointe et la création d'emplois de haut niveau au Québec. On fait notamment reference aux electrotechnologies performantes ainsi qu'aux technologies électrochimiques. Bien que le Québec dispose d'un important secteur manufacturier d'équipement et de matériel électrique, les developpements technologiques conduisant à des applications manufacturières sont encore trop peu nombreux. Il importe donc, pour le gouvernement, que des efforts de recherche portent sur les technologies susceptibles de répondre aux besoins des entreprises quebecoises, ou ayant des retombees sur l'industrie des appareils et des équipements electriques.

L'efficacité énergétique

On a souligné precedemment le rôle accru que devrait jouer la recherche et développement dans le domaine de l'efficacite energétique et l'importance que le gouvernement y attache. Plusieurs axes de recherche s'imposent :

• les industries grandes consommatrices d'energie expliquent une bonne part de notre bilan énergétique. La recherche sur les equipements et les procédés utilisés dans ces industries permet à la fois de mieux utiliser de grandes quantites d'énergie, et d'améliorer encore la position concurrentielle de ces entreprises sur le plan international.

• Plus globalement, les investissements consentis dans l'efficacité énergétique par les centres de recherche d'Hydro-Québec et de Gaz Métropolitain doivent être poursuivis. Ils

contribuent à la mission des distributeurs, qui est d'assurer aux consommateurs des services énergétiques au meilleur coût possible.

• Des efforts particuliers sont nécessaires dans le secteur pétrolier et, particulièrement, dans le domaine des transports. Ils contribueront ainsi à réduire les émissions de gaz à effet de serre et des autres polluants atmosphériques.

• Le secteur de l'habitation est un autre axe de recherche à privilégier. Il offre des potentiels très importants d'amélioration de l'efficacité énergétique, notamment par l'usage de la domotique.

Les énergies nouvelles

La recherche et développement en énergies nouvelles permet d'ouvrir des options, et contribue ainsi, à terme, à mieux diversifier le portefeuille de ressources auquel nous avons accès. Elle présente un intérêt tout particulier pour le gouvernement, dont la politique énergétique est fondée sur le développement durable : plusieurs des énergies nouvelles sont également des énergies renouvelables. Il s'agit également d'énergie décentralisée, permettant une participation accrue des communautés locales. On fait ici référence à la biomasse, à l'énergie éolienne, au solaire, au micro ou au petit hydraulique. Ce caractère décentralisé et en même temps très diversifié rend par ailleurs les énergies nouvelles particulièrement intéressantes pour les pays en voie de développement.

Trois filières énergétiques nouvelles – la biomasse, l'énergie éolienne et l'hydrogène – doivent surtout mobiliser nos efforts, en raison des avantages comparatifs dont le Québec dispose et de leur intérêt sur le plan énergétique comme environnemental.

• La biomasse

La contribution de la biomasse au bilan énergétique du Québec est déjà importante, puisque cette forme d'énergie représente environ 7 % de l'énergie consommée. Comme on l'a déjà souligné, son utilisation présente des avantages importants sur le plan environnemental, lorsqu'elle permet de valoriser, dans certaines conditions, des résidus forestiers, agricoles ou urbains.

Trois domaines prioritaires de recherche semblent se dessiner :

- dans la conversion thermique, la production de vapeur et d'électricité est actuellement obtenue par la combustion classique, dont le rendement énergétique et environnemental est perfectible. Il existe des technologies en développement, comme la gazéification ou la pyrolyse, qui offrent des possibilités d'augmentation de rendement énergétique et environnemental appréciables.
- Pour ce qui est de la conversion biologique, les procédés de production d'éthanol à partir de biomasse résiduelle ne sont pas encore techniquement et commercialement éprouvés. En raison de l'intérêt de l'éthanol comme carburant de substitution, un accent devrait être mis sur les efforts de développement et de démonstration.
- La sylviculture peut procurer des revenus additionnels aux producteurs agricoles, et contribuer ainsi au dynamisme des régions. Le gouvernement s'intéresse en particulier aux techniques permettant de revaloriser les terres agricoles abandonnées.

• L'énergie éolienne

On a déjà souligné l'intérêt du potentiel québécois d'énergie éolienne et l'importance que le gouvernement y attache. L'évaluation détaillée du potentiel éolien constitue une priorité. Les recherches doivent également permettre d'adapter les techniques éoliennes aux conditions climatiques du Québec, de transférer les technologies auxquelles nous souhaitons faire appel et de réaliser des projets de démonstration. En demandant à la Régie de l'énergie de réserver une « quote-part » à l'énergie éolienne, dans le futur portefeuille de ressources d'Hydro-Québec, le gouvernement stimule directement les activités de recherche et développement afin que cette filière contribue rapidement et de façon significative aux besoins énergétiques des Québécois.

• L'hydrogène

Pour plusieurs usages, l'hydrogène est maintenant considéré comme un carburant de substitution stratégique par rapport aux produits pétroliers, permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le Québec s'est particulièrement intéressé, au cours des dernières années, à son utilisation combinée à celle du gaz naturel pour les véhicules. L'avantage environnemental de l'hydrogène est amplifié, s'il est produit à partir de sources propres et renouvelables, telle l'électricité d'origine hydraulique. La production d'hydrogène à partir de gaz naturel peut également être satisfaisante sur le plan environnemental, grâce aux nouveaux procédés auxquels on peut faire appel. Les efforts de recherche consentis dans le secteur de l'hydrogène doivent prioritairement viser la réduction des coûts de production, de stockage et de transport, afin de rendre la filière concurrentielle.

Les hydrocarbures

Pour ce qui est du gaz naturel, la priorité est facile à définir. L'introduction de gazotechnologies à haute productivité énergétique, dans les secteurs industriel et commercial, est de nature à consolider les usages actuels du gaz et à améliorer l'utilisation du réseau gazier. Étant donné l'ampleur de la recherche réalisée dans certains pays, tels le Japon, la France et les États-Unis, l'essentiel des efforts de recherche et

développement dans ce domaine portera necessairement sur le transfert technologique

Dans le secteur pétrolier, l'essentiel de la recherche est réalise en dehors du territoire quebécois Le gouvernement souhaite cependant assurer un suivi attentif de l'evolution des technologies, afin de verifier que l'industrie québecoise du raffinage s'inscrit bien dans le mouvement d'amélioration des procédes en cause Le gouvernement porte par ailleurs un grand intérêt aux recherches concernant la mise au point d'hydrocarbures utilisés comme carburants de substitution soit : le gaz naturel, le propane, le methanol, l'éthanol et l'hythane

Les programmes gouvernementaux

Pour mettre en œuvre les orientations qu'il a définies et les priorités qu'il a identifiees, le gouvernement s'appuiera d'abord sur Hydro-Québec, principal intervenant en matière de recherche et développement en energie Ces orientations, ces priorités envoient en même temps un certain nombre de signaux a tous les organismes engagés dans les activites de recherche et développement leur indiquant les initiatives que le gouvernement serait prêt à appuyer et à encourager.

Sur le plan financier, l'implication du gouvernement du Québec dans la recherche et développement s'effectuera par l'intermediaire d'un certain nombre de programmes, pour lesquels les intentions gouvernementales doivent être precisees Il faut egalement aborder la question des soutiens fedéraux a la recherche et développement en énergie – soutiens importants en volume, mais significativement plus bas que ce que le Quebec est en droit d'attendre, – qui sont actuellement remis en cause

Les crédits fiscaux

On doit simplement rappeler ici l'importance des crédits fiscaux dont bénéficient l'ensemble des investissements en recherche et developpement Pour ce qui est des entreprises, d'avantageuses mesures fiscales contribuent activement au développement de technologies Bien peu d'investissements bénéficient d'encouragements fiscaux aussi généreux que ceux qui sont octroyes à la recherche et développement effectuée au Québec Le régime fiscal québécois, jumelé aux mesures fiscales fédérales correspondantes, peut dans certains cas porter le rendement d'un projet de recherche et développement au-dessus de ce qu'il aurait été, si l'entreprise avait été exoneree d'impôt direct Le gouvernement du Québec est conscient de l'effet incitatif de ces mesures fiscales, et de l'impact extrêmement positif qu'elles ont sur l'implication des entreprises dans la recherche et développement

Les financements directs

Les mesures fiscales, tels les crédits fiscaux constituent la forme la plus courante et generalement la plus efficace de soutien à la recherche et développement effectuée par les entreprises Il est toutefois nécessaire que des financements directs soient octroyes, au moyen de programmes gouvernementaux, afin de soutenir les entreprises et les centres de recherche exerçant leurs activités dans de nouveaux domaines et, plus specifiquement, pour les étapes de mise à l'échelle, de pilotage et d'experimentation Ces étapes sont d'ailleurs moins bien couvertes par les credits d'impôt Il en est ainsi dans les domaines de l'efficacite énergetique et des energies nouvelles, où l'on fait face à des industries en émergence Ce type d'aides permet de susciter des collaborations nombreuses entre entreprises, centres de recherche et organismes gouvernementaux, et de tirer profit des effets multiplicateurs des investissements consentis

Le Programme d'aide au développement des technologies de l'énergie

Les soutiens directs apportes par le gouvernement du Québec a la recherche et développement en énergie sont octroyés dans le cadre d'un programme specifique, le Programme d'aide au developpement des technologies de l'énergie Ce programme, administre par le ministère des Ressources naturelles, s'applique aux nouvelles technologies énergétiques Il vise à accélerer les efforts qui sont consentis afin de rendre ces technologies disponibles et compétitives sur le marché Le programme dispose d'un budget annuel de deux millions de dollars

Malgré ces ressources réduites, l'action directe du gouvernement a beaucoup d'implications : le gouvernement contribue actuellement au financement de 70 projets Les investissements totaux en cause atteignent 30 millions de dollars, qui n'auraient le plus souvent pu être mobilisés, en l'absence d'aide gouvernementale Le programme permet en fait de déclencher des efforts de recherche dans des domaines où les entreprises privées ne sont pas en mesure de trouver seules les financements necessaires

Le gouvernement maintiendra le Programme d'aide au développement des technologies de l'énergie, ce qui répond à un consensus formulé à l'issue du debat public sur l'énergie[40]. Les resultats obtenus jusqu'ici le justifient Le gouvernement accentuera cependant la vocation qui lui est assignée Le Programme d'aide au developpement des technologies de l'energie est avant tout conçu pour jouer un rôle de catalyseur des efforts québécois dans la recherche et développement en énergies nouvelles Pour ce faire, il exploitera davantage les divers mécanismes d'aide a la recherche disponibles : subventions directes, crédits fiscaux, aide au transfert technologique, diffusion d'information

[40] *Pour un Quebec efficace – Rapport de la Table de consultation du debat public sur l'energie op cit*, page 128

technique. Les concertations seront renforcées avec plusieurs autres organismes d'aide à la recherche, tels le Fonds pour la formation des chercheurs et l'aide à la recherche (Fonds FCAR), la Société de développement industrielle ainsi que les Innovatech de Montréal et de Québec. Par ailleurs, le programme continuera d'être placé sous la responsabilité directe du ministère des Ressources naturelles.

L'Agence de l'efficacité énergétique

Le gouvernement considère comme prioritaire l'accroissement des efforts de recherche et développement dans le domaine de l'efficacité énergétique. Les principaux intervenants dans la recherche et développement en énergie, et au premier rang Hydro-Québec, investissent déjà dans les recherches liées à une meilleure utilisation de l'énergie. La future Agence de l'efficacité énergétique aura spécifiquement le mandat de stimuler et d'accentuer cet effort.

Comme on l'a précisé précédemment[41], le Programme de productivité énergétique confié à l'Agence sera élargi, afin de ne plus se limiter aux activités de démonstration technologique. Il intégrera l'ensemble des activités de recherche et développement en efficacité énergétique et y consacrera des ressources accrues. Les soutiens octroyés seront orientés vers les technologies les plus performantes. Les interventions de l'Agence seront menées en partenariat avec les entreprises énergétiques, les centres universitaires, ainsi que les organismes spécialisés dans l'élaboration de projets conjoints de développement et de démonstration touchant à la fois les technologies et les comportements.

Le projet Euro-Québec Hydro-Hydrogène

Afin de préciser les conditions d'exploitation de la filière hydrogène et d'en promouvoir la mise en valeur, une coopération s'est développée depuis une dizaine d'années entre le Québec, l'Union européenne et une trentaine d'entreprises québécoises et européennes. Cette coopération a été définie dans le cadre du projet Euro-Québec Hydro-Hydrogène, dont la première phase a été consacrée aux possibilités d'implantation, à Sept-Îles, d'une usine d'électrolyse d'importance majeure.

Le projet est maintenant entré dans une deuxième phase, consacrée à plusieurs travaux de démonstration utilisant l'hydrogène à des fins énergétiques. Les autobus urbains et l'aéronautique ont été définis comme deux créneaux particulièrement intéressants. Le gouvernement entend effectuer prochainement le transfert des technologies mises au point dans le cadre de ce projet, afin d'en permettre l'exploitation à des fins industrielles et commerciales. Des démarches ont déjà été entreprises à cette fin, et une corporation sera créée pour commercialiser les technologies et poursuivre les travaux. Des sociétés d'État, dont SOQUIP, seront appelées à y participer.

Les contributions du gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral subventionne les activités de recherche et développement du secteur énergétique dans le cadre du Programme de recherche et développement en énergie. Ce programme dispose d'une enveloppe budgétaire d'une centaine de millions de dollars, dont le Québec ne bénéficie que de façon très limitée : moins de 15 % des subventions délivrées dans le cadre de ce programme sont versées à des entreprises québécoises. En réalité, le déséquilibre dans les appuis fédéraux est encore plus grand puisque le PRDE ne comprend pas les crédits budgétaires visant à financer les travaux de recherche d'Énergie atomique du Canada Ltée. En 1994, ces crédits ont atteint 175 millions de dollars, qui ont été pour l'essentiel dépensés en Ontario.

En annonçant son intention de ne plus soutenir les activités du Centre canadien de fusion magnétique, le gouvernement fédéral aggrave encore la situation. À elles seules, les subventions versées par le gouvernement fédéral au CCFM représentent environ le quart de l'aide fédérale à la recherche et développement en énergie au Québec, et le gouvernement fédéral ne semble pas disposé à réorienter ces subventions vers d'autres secteurs québécois de la recherche en énergie. Le gouvernement fédéral se prépare ainsi à réduire de façon dramatique les ressources financières sur lesquelles le secteur énergétique québécois peut compter, dans le domaine de la recherche, et à élargir d'autant les disparités existant au détriment du Québec. Le gouvernement du Québec ne peut que s'opposer à une telle orientation, qui compromet l'avenir et nuit directement à l'ensemble de notre collectivité.

[41]. Voir ci-dessus, chapitre 3, page 35.

CHAPITRE 12

L'administration gouvernementale : de nouvelles façons de faire

Le contexte énergétique dans lequel le Quebec évolue se modifie profondément, et rapidement Une adaptation est nécessaire, mais simultanément, des voies nouvelles de développement s'ouvrent, dont il ne tient qu'a nous de profiter. En même temps, nous devons proteger la qualite de vie des generations futures, leur assurer un developpement durable, respectueux des valeurs que nous privilégions La politique énergétique définie par le gouvernement du Québec vise a relever ces multiples défis Les orientations qu'elle definit, les réformes qu'elle implique, les initiatives qu'elle annonce ont pour but de nous permettre de preparer l'avenir, d'effectuer les mutations qui s'imposent en tirant pleinement parti de nos atouts

Cette politique, le gouvernement l'applique d'abord à lui-même, a son administration Le virage annonce signifie ainsi, pour l'administration gouvernementale responsable du secteur énergétique, de nouvelles façons de faire Des organismes sont creés, modifiant les mandats assumés directement par le ministère des Ressources naturelles Des approches différentes vont être privilégiées par le ministère comme par l'ensemble des organismes publics intervenant dans la gestion du secteur énergétique Mettre l'energie au service des Quebecois, c'est avant tout faire en sorte que l'administration gouvernementale fasse béneficier les Québécois d'institutions modernes, efficaces, transparentes, adaptées à leurs besoins et a leurs attentes

Des institutions modernes, des mandats clairs

La nouvelle politique énergétique signifie d'abord une refonte majeure des institutions encadrant les activités liées à l'énergie Cette refonte a été voulue lors du débat public sur l'energie Pour garantir l'equite et la transparence, un consensus très clair s'est degagé en faveur d'une Regie de l'energie Afin de concrétiser la priorité donnée aux economies d'énergie, la mise en place d'une Agence de l'efficacite énergétique s'est imposée La Régie de l'énergie et l'Agence de l'efficacité énergetique, par leur existence même, modifient le rôle et les mandats assumes jusqu'ici directement par l'administration gouvernementale

La politique énergetique definie par le gouvernement va plus loin et prévoit des mandats renouvelés pour ces nouvelles institutions Des relations, inedites au Québec, doivent être définies Il faut penser une nouvelle repartition des responsabilités La modification des rôles de chacun dépasse d'ailleurs le seul cadre des organismes publics : les fournisseurs d'energies réglementées devront respecter de nouvelles règles du jeu Dans un contexte où les marchés jouent un rôle accru, les producteurs et distributeurs se voient confier des responsabilites sociales qu'ils n'assumaient pas jusqu'ici Il est proposé aux nations autochtones et aux régions, de jouer un rôle accru dans le developpement energétique du Quebec

Les initiatives retenues par le gouvernement et les transformations qu'elles nécessitent ont été précisées, tout au long du document de politique Il importe maintenant, alors que les éléments de cette politique ont tous été présentes, d'en expliquer les implications pour les organismes publics, et, en premier lieu le ministère des Ressources naturelles

Les mandats du ministère des Ressources naturelles

Le ministère des Ressources naturelles aura dorénavant trois mandats à assumer, dans le secteur énergétique :

- sous l'autorité du ministre responsable, il aura à definir la politique énergétique du gouvernement et à en surveiller l'application

Cette première responsabilite est considérable Le gouvernement devra prendre des décisions majeures, au cours des prochains mois, dans le dossier de la déréglementation et des échanges d'électricite avec nos partenaires canadiens

et américains. Ces décisions s'appuieront d'abord sur les analyses effectuées au sein de l'administration gouvernementale. L'application de la politique énergétique impose une coordination étroite avec les autres ministères et organismes publics. Il s'agit d'une responsabilité stratégique, étant donné les impacts énergétiques d'un grand nombre de politiques et d'interventions gouvernementales. Cette responsabilité revient logiquement au ministère des Ressources naturelles.

La politique énergétique implique également des initiatives législatives ou réglementaires, des décisions fiscales ou financières, une activité-conseil auprès de l'État actionnaire dans ses rapports avec les entreprises publiques du secteur énergétique, un soutien dans la gestion des relations avec tous les partenaires du secteur, l'application d'une stratégie industrielle en concertation avec les entreprises concernées, la définition des actions engagées sur le plan canadien ou international et l'octroi de soutiens à la recherche et développement. Dans tous les cas, on fait référence à des tâches pilotées par le ministre responsable du secteur énergétique, qui devra disposer à cette fin, au sein du ministère des Ressources naturelles, de tous les outils nécessaires.

• Le ministère des Ressources naturelles a un deuxième mandat à assumer, relié cette fois-ci à la gestion des ressources publiques dont le gouvernement est fiduciaire.

C'est dans le cadre de ce mandat que le ministère des Ressources naturelles continuera de gérer les différents programmes et les diverses dispositions législatives encadrant l'exploitation du domaine public. L'extension du rôle joué par les producteurs privés dans l'exploitation des ressources hydrauliques québécoises et la mise en valeur du potentiel éolien constitueront à ce titre un défi particulier. L'administration gouvernementale apportera un soutien direct aux régions, lors du processus de classification des rivières, et conseillera le gouvernement au moment de la décision finale. Les orientations retenues en matière d'exploration et d'exploitation du sous-sol québécois seront également mises en œuvre par le ministère des Ressources naturelles, qui aura par exemple à rendre accessibles les données géoscientifiques gérées jusqu'ici par SOQUIP.

• Un troisième mandat est confié au ministère des Ressources naturelles, dans le secteur énergétique : le ministère assure la protection et la sécurité des consommateurs, pour certaines activités où il apparaît nécessaire de disposer d'un encadrement législatif spécifique.

On fait ici référence aux responsabilités assumées par le ministère des Ressources naturelles afin de garantir la sécurité de la distribution des produits pétroliers. Comme on l'a précisé précédemment, le gouvernement privilégie une nouvelle approche, fondée sur une adaptation des contrôles aux risques réels encourus, et prévoyant une responsabilisation accrue des intervenants. Il reviendra cependant au ministère de vérifier l'application des nouvelles dispositions législatives, d'en assurer l'encadrement et d'évaluer régulièrement les résultats obtenus.

Les rapports avec la Régie de l'énergie

Les compétences confiées à la Régie de l'énergie, les mandats assumés par l'Agence de l'efficacité énergétique ont été présentés de façon détaillée. Dans les deux cas, des relations nouvelles vont s'établir avec le ministère des Ressources naturelles.

Pour ce qui est de la Régie de l'énergie, des transferts d'activités seront effectués entre le ministère des Ressources naturelles et le nouvel organisme. Ils concernent pour l'essentiel la définition de la tarification de l'électricité et la surveillance des prix des produits pétroliers. On l'a vu, les pouvoirs confiés à la Régie sont extrêmement importants, et les mandats que s'apprête à lui confier le gouvernement interviendront de façon stratégique dans nos développements futurs. Cependant, dans les domaines dorénavant placés sous l'autorité de la Régie de l'énergie, le gouvernement aura un contrôle à exercer, des responsabilités à assumer. Ces tâches seront effectuées avec l'appui et par l'intermédiaire de l'administration gouvernementale.

On a décrit de façon détaillée les compétences décisionnelles ou consultatives confiées à la Régie de l'énergie. Dans le premier cas, le ministère des Ressources naturelles proposera au gouvernement les indications éventuellement transmises à la Régie afin d'orienter ses travaux. Sans aller forcément jusqu'à l'exercice du droit de directive, qui doit rester exceptionnel, la loi prévoit la possibilité pour le gouvernement d'indiquer les effets économiques, sociaux ou environnementaux qu'il souhaite voir pris en compte. Ces indications, qui prendront probablement la forme de décrets, s'appuieront sur des analyses effectuées par le ministère des Ressources naturelles.

Le droit de directive sera cependant probablement exercé, comme les dispositions transitoires de la loi le prévoient, afin d'encadrer l'application des recommandations formulées par la Régie quant aux méthodes d'allocation des coûts et aux taux de rendement applicables dans la tarification de l'électricité. Là aussi, les directives transmises à la Régie seront établies à partir des travaux du ministère des Ressources naturelles, qui devra donc conserver un pouvoir d'analyse à cette fin.

Dans tous les domaines où les compétences de la Régie sont consultatives, la décision finale du gouvernement sera prise après que le ministère des Ressources naturelles ait joué le rôle-conseil qui lui revient. Il en est ainsi des compétences en matière d'attribution de franchises, de surveillance des prix des produits pétroliers, des pouvoirs généraux d'enquête et d'analyse. Lors du processus de caractérisation des filières de production d'électricité, prélude à

l'application de la planification intégrée des ressources, le gouvernement décidera de la caractérisation finale à partir des recommandations de la Régie, mais sur les conseils du ministère.

La loi voulue par le gouvernement prévoit ainsi un équilibre entre les recommandations ou décisions de la Régie, formulées selon des règles garantissant rigueur, transparence et participation du public, et ses propres responsabilités, qu'il doit continuer d'assurer pleinement et directement, dans notre système démocratique. Dans les deux cas, l'administration gouvernementale aura un rôle à jouer, afin de permettre au gouvernement, émanation démocratiquement élue de la population, de faire valoir l'intérêt public dont il est mandataire. Le gouvernement est persuadé que cette nouvelle répartition des tâches correspond à l'intérêt de la collectivité, tout en rejoignant les vœux de la population.

Les liens avec l'Agence de l'efficacité énergétique

À la différence de la Régie de l'énergie, l'Agence de l'efficacité énergétique ne sera pas un organisme juridiquement distinct du ministère des Ressources naturelles. Créée à partir d'une des directions du ministère, l'Agence de l'efficacité énergétique sera une unité administrative gouvernementale, sous la tutelle du ministère des Ressources naturelles et placée sous l'autorité directe du sous-ministre. C'est pour cette raison qu'elle pourra continuer d'assumer les compétences de l'administration, en matière d'identification de mesures législatives et réglementaires.

L'Agence de l'efficacité énergétique sera en fait partie intégrante du ministère des Ressources naturelles, même si ses ressources et son budget sont définis selon des règles spécifiques, en dehors du processus budgétaire normal. Ce point est essentiel : il permettra d'éviter des duplications éventuelles, sources de gaspillage et de confusion. L'Agence sera le guichet unique en matière d'efficacité énergétique, aucun autre service de l'administration n'étant susceptible de chevaucher ce mandat. Pour ce qui est de l'efficacité énergétique, les décisions prises par le gouvernement n'impliquent donc pas de transfert d'activités en dehors de l'administration, mais plutôt une nouvelle approche, permettant de garantir une autonomie de fonctionnement et des ressources budgétaires accrues et protégées.

Agir pour les Québécois

La nouvelle politique énergétique, politique de développement durable, veut mettre l'énergie au service des Québécois. Toute la philosophie de l'action gouvernementale devra dorénavant s'inspirer de l'ambition ainsi formulée.

De nouvelles approches

Mettre l'énergie au service des Québécois signifie que l'on doit chercher à répondre aux besoins en ayant recours aux moyens les plus efficaces et les plus économiques, en intégrant l'ensemble des préoccupations de la société. Cela suppose que l'on s'interroge sur la nature des services attendus, que l'on considère dans cet examen tous les coûts sociaux et environnementaux rattachés aux différentes solutions qui se présentent à nous.

Les choix technologiques ne sont plus les mêmes, tant sur le plan de la production que de la consommation d'énergie. Des changements techniques nombreux modifient notre mode de vie et nous offrent de nouvelles façons, plus simples et plus économiques, de satisfaire nos besoins en énergie. Le contexte économique global, la structure des marchés sont eux-mêmes en plein bouleversement, et exigent une adaptation de plus en plus rapide de notre société et de nos institutions.

Ces changements, cette volonté de construire un développement durable nous imposent d'être simultanément imaginatifs et visionnaires, d'inventer de nouvelles approches respectant à la fois les valeurs auxquelles nous sommes attachés et les règles du jeu qui se mettent graduellement en place. Bien plus, en étant suffisamment créatifs, nous pouvons utiliser les nouvelles règles du monde qui nous entoure pour renforcer notre développement, créer des emplois et améliorer notre qualité de vie.

Mieux utiliser les ressources de notre société

Pour réussir ce pari, le gouvernement est persuadé qu'il faut s'appuyer davantage sur les nombreuses ressources de l'ensemble de la société. La nouvelle politique énergétique est l'illustration de cette conviction. Le gouvernement ne peut, à lui seul, tracer toutes les avenues et décider de toutes les actions. Seul un véritable partenariat avec les divers intervenants permettra d'appliquer les réponses les mieux adaptées à une situation en constante évolution.

La politique énergétique définie par le gouvernement offre aux citoyens, aux entreprises du Québec et de ses régions, de nouvelles possibilités de participer aux choix de développement et à leurs mises en œuvre. Les nations autochtones seront mieux associées qu'auparavant à ces développements, qui les concernent directement. La création d'une Régie de l'énergie permettra à tous les Québécois de faire entendre leurs préoccupations, pour toutes les questions importantes du développement énergétique. Un portefeuille de ressources plus décentralisé et mieux diversifié, l'importance accordée à l'efficacité énergétique impliqueront des collaborations nouvelles, susciteront des initiatives plus proches de la population.

En même temps, le rôle renforce des marchés et l'ouverture à une concurrence équitable fourniront les stimulants nécessaires pour que le secteur énergétique québécois performe au mieux de nos intérêts. La politique énergétique retenue par le gouvernement, c'est également une incitation au dynamisme et à l'efficacité, afin que le Québec améliore sa compétitivité et obtienne, sur le plan international, les parts de marché qu'il est en droit de revendiquer.

La politique énergétique et l'action gouvernementale

L'importance de l'énergie dans notre société et, particulièrement dans la société québécoise, confère à la politique énergétique une dimension particulière. La politique énergétique se situe à la jonction des préoccupations gouvernementales en matière d'économie, d'aménagement et d'environnement. Elle met en cause l'organisation du territoire, la gestion des ressources, les rapports avec les nations autochtones et les relations entre le gouvernement et les régions. Elle suppose ainsi une vision globale de la société, des défis qui lui sont posés, en même temps qu'une collaboration de l'ensemble de l'appareil de l'État dans sa mise en œuvre et son application.

Le gouvernement est conscient de cette réalité. La politique énergétique proposée aux Québécois est une politique gouvernementale, dont la dimension et les implications dépassent les seules préoccupations du ministère des Ressources naturelles. Elle constitue d'abord une politique économique, sur laquelle le gouvernement appuie ses stratégies de croissance et de développement. Elle est partie de la politique industrielle, car les choix qu'elle préconise influeront sur la structure future de l'industrie québécoise. Elle constitue un volet de la politique scientifique, en raison du poids des orientations technologiques préconisées. Ses liens avec la politique des transports et avec les décisions prises en matière d'aménagement du territoire sont étroits et complexes. Elle est une composante essentielle d'une politique environnementale, les activités énergétiques étant à la fois la source et la solution d'un grand nombre de problèmes liés à l'environnement.

En énonçant clairement ses priorités et ses orientations en matière énergétique, le gouvernement prend ainsi des engagements dont les implications dépassent le strict secteur de l'énergie. La politique énergétique interpelle l'ensemble du gouvernement. Issue d'une des consultations publiques les plus fécondes jamais organisée au Québec, elle propose à la population des priorités, une approche et des initiatives définies pour contribuer à construire notre avenir collectif, dans le meilleur de nos intérêts.