

POUR UN
QUÉBEC
EFFICACE

RAPPORT
de la Table
de consultation
du débat public
sur l'énergie



DÉBAT PUBLIC
SUR L'ÉNERGIE
AU QUÉBEC

Québec 

DIFFUSION

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

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

HD
9502
C2123
Q3
Q3po
1996

© Gouvernement du Québec - 1996

Dépôt légal - 1996

Bibliothèque nationale du Québec

ISBN-2-550-25869-X

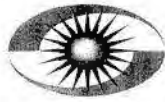
Publication n° RN96-4007

Rédition - 1996

ISBN-2-550-30044-0

Publication n° RN96-4009

This document is available in English upon request.



DÉBAT PUBLIC
SUR L'ÉNERGIE
AU QUÉBEC

Charlesbourg, le 3 mars 1996

M. Guy Chevrette
Ministre d'État des Ressources naturelles
5700, 4^e Avenue Ouest,
Charlesbourg, Québec
G1H 6R1

Monsieur le Ministre,

Vous trouverez ci-après le rapport préparé par les membres de la Table de consultation du débat public sur l'énergie, dans lequel sont présentées les différentes recommandations formulées en vue de la préparation de la future politique énergétique du Québec. Ce rapport fait suite au mandat confié à la Table de consultation par le gouvernement.

C'est avec beaucoup de fierté que les membres de la table vous remettent ce rapport. Adopté unanimement, le rapport est le résultat d'un brassage d'idées comme le Québec n'en avait jamais connu, dans le secteur énergétique. La phase d'information, les mémoires déposés lors de la phase de consultation, les audiences publiques ont permis des analyses et des réflexions d'une très grande richesse. Toutes les questions liées au secteur énergétique québécois, à son évolution, ont été abordées. Le rapport de la Table de consultation est d'abord le reflet de ces échanges et de ces discussions.

Comme le gouvernement l'avait souhaité, les membres de la table sont allés plus loin, et ont identifié les orientations et les initiatives devant caractériser la future politique énergétique. Malgré la diversité des milieux dont ils sont issus, les membres de la table se sont unanimement entendus sur les propositions présentées. C'est dire leur force et leur valeur mobilisatrice. Ils sont persuadés qu'en souscrivant aux différentes recommandations présentées, le gouvernement s'assurera de fonder sa nouvelle politique énergétique sur des orientations claires, inspiratrices, pour le meilleur intérêt de notre collectivité.

Les membres de la Table de consultation sont convaincus que dans le domaine de l'énergie, le Québec a les moyens de répondre aux besoins actuels tout en protégeant ceux des générations futures. Les audiences publiques ont confirmé la grande sensibilité des Québécois à l'aspect viable de la politique énergétique, particulièrement en termes de préservation du patrimoine environnemental et de protection de la qualité de vie des générations à venir. Pour les membres de la Table de consultation, il est possible de fonder la future politique énergétique sur le développement durable, sur la satisfaction des besoins des citoyens, tout en s'assurant d'un système efficace d'allocation des ressources. Le Québec obtiendrait ainsi, au plan économique, un approvisionnement énergétique au meilleur coût possible, tout en faisant en sorte que les préoccupations véhiculées avec le concept de développement durable soient prises en compte.

Toutes les recommandations présentées dans le rapport découlent de cette idée centrale, qui a fondé l'ensemble de nos réflexions. Les membres de la table se sont attachés à formuler des recommandations réalistes, opérationnelles, applicables à court terme mais s'insérant en même temps dans une vision à long terme des questions énergétiques. Ils ont porté une attention particulière à l'allégement et à la simplification de l'intervention de l'État québécois, à la réforme des institutions, tout en excluant tout retrait de l'État des responsabilités qu'il assume en matière énergétique. Enfin, il leur est apparu essentiel que l'on soit extrêmement flexible dans la mise en œuvre de la future politique énergétique, le gouvernement du Québec devant disposer de toute la marge de manœuvre nécessaire.

En terminant, j'aimerais souligner les multiples collaborations dont la Table de consultation a bénéficié, tout au long de ce processus. Je voudrais rappeler la contribution exceptionnelle du Comité d'experts et d'information, présidé par M. Paul-André Comeau, assisté de M^{me} Louise Roy et de M. Jean-Marc Carpentier: sous leur autorité, grâce à leur appui, la première phase du Débat public a répondu aux attentes multiples qui étaient soulevées. Ces attentes étaient tout à fait considérables. En y répondant, le Comité d'experts et d'information a jeté les bases indispensables du travail que nous terminons aujourd'hui.

Les fonctionnaires du ministère des Ressources naturelles, regroupés au sein du Secrétariat du débat public, ont apporté un soutien sans faille tout au long du processus, faisant preuve d'un professionnalisme et d'un sens des responsabilités exemplaires. Particulièrement lors des phases d'information et de consultation, ils ont accompagné le débat, facilitant les échanges et appuyant les membres de la table dans leurs réflexions.

Le secrétaire du Débat public, M. Jean-Pierre Pellegrin, était également le secrétaire de la Table de consultation. À ce titre, il a mis au service des membres de la table sa plume, son esprit de synthèse, et sa grande connaissance des questions énergétiques. Il a joué un rôle essentiel dans le déroulement de nos travaux comme dans la rédaction du rapport. Le document qui vous est remis aujourd'hui n'aurait pas cette forme sans sa collaboration, ses conseils et son implication.

Dans cet exercice difficile mais motivant, les membres de la Table de consultation ont reçu un appui précieux des deux membres de l'Assemblée nationale qui les ont accompagnés pendant une bonne partie du processus, MM. Serge Deslières et Christos Sirros. Leurs conseils judicieux ont directement contribué à l'enrichissement des réflexions et des recommandations.

Dans ces remerciements, une place particulière doit être faite à M. François Cendron. En tant que ministre des Ressources naturelles, il a assuré le déclenchement du Débat public et permis son bon déroulement. L'originalité du processus retenu, les résultats dont il est maintenant possible de profiter doivent beaucoup à son ouverture d'esprit ainsi qu'à son grand respect du processus démocratique et de la participation du public.

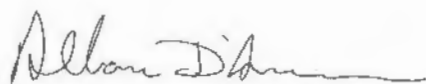
Les membres de la Table de consultation sont très conscients de l'importance des responsabilités que le gouvernement leur avait demandé d'assumer. Ils savent que le Débat public sur l'énergie a suscité dans la population beaucoup d'attentes, et que ces attentes ne devaient pas être déçues. Ils sont cependant persuadés que le rapport qu'ils vous remettent répondra aux espoirs ainsi soulevés, le gouvernement ayant ainsi gagné le pari qu'il avait effectué, en lançant le Débat public sur l'énergie.

En vous remerciant, au nom des membres de la table et en mon nom personnel, de la confiance que le gouvernement du Québec et vous-même nous avez manifestée, je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma considération distinguée.

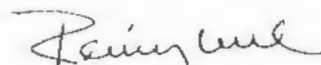


Le président de la Table de consultation,
Alban D'Amours

**Signatures des membres de la
Table de consultation du débat
public sur l'énergie**



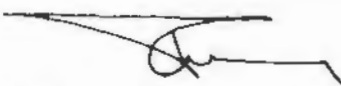
• M. Alban D'Amours, président



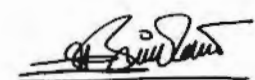
• M. Rémy «Kak'wa» Kurtness



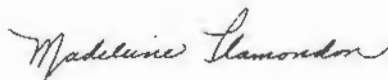
• M. Peter Bakvis



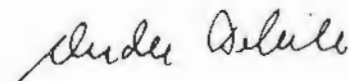
• M. François L'Heureux



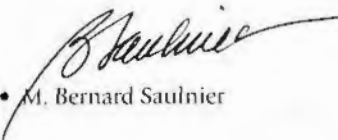
• M. Hung Bui Quang



• M^{me} Madeleine Plamondon



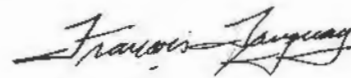
• M. André Delisle



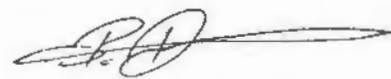
• M. Bernard Saulnier



• M. André Dumais



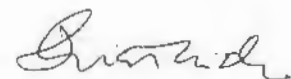
• M. François Tanguay



• M. Philippe Dunsky



• M. Claude Villeneuve



• M. Richard Kistabish

Les deux membres de l'Assemblée nationale invités à siéger à la Table de consultation, MM. Serge Deslières et Christos Sirros, ont dû interrompre leur participation respectivement en septembre 1995 et en janvier 1996, leurs tâches les empêchant de collaborer aux travaux de la table jusqu'au terme du processus.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	1
LISTE DES RECOMMANDATIONS	
Les fondements de la politique énergétique	3
Les moyens retenus	3
Les orientations privilégiées	4
INTRODUCTION: UN DÉBAT PUBLIC RICHE D'ENSEIGNEMENTS	
Le Débat public sur l'énergie	9
Un tournant.....	11
Des recommandations réalistes, une vision à long terme	12
CHAPITRE 1 – LE CONTEXTE ÉNERGÉTIQUE ACTUEL	
Les changements internationaux.....	15
Les changements au Québec	17
Le Québec face au nouveau contexte énergétique:	
le défi de la « déréglementation ».....	19
Des atouts à utiliser, des responsabilités à assumer.....	21
CHAPITRE 2 – LE FONDEMENT DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE: LA SATISFACTION DES BESOINS DES CITOYENS PAR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE	
Qu'est-ce que l'on entend par développement durable?.....	23
Le contenu du concept de développement durable.....	24
Un véritable tournant, un leadership à assumer.....	26
La signification d'une politique énergétique fondée sur le	
le développement durable.....	27
La mesure des résultats obtenus.....	30
CHAPITRE 3 – LES INSTITUTIONS: DÉMOCRATIE ET TRANSPARENCE	
La démarche d'une société pluraliste et ouverte.....	31
Des règles à respecter	31
La participation du public dans la nouvelle politique énergétique	32
La création d'une Régie de l'énergie: un souhait presque unanime	32
Les principes de base.....	34
La juridiction de la Régie de l'énergie.....	36
La mission de la Régie de l'énergie	38
La tarification de l'électricité et du gaz naturel.....	39
Les liens de la Régie de l'énergie..	
... avec le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.....	39
... avec l'Agence de l'efficacité énergétique.....	40
L'organisation de la Régie de l'énergie.....	40



CHAPITRE 4 – VERS UNE SOCIÉTÉ EFFICACE: UN IMPÉRATIF, MIEUX UTILISER L'ÉNERGIE

Le développement durable: c'est d'abord prendre le virage de l'efficacité énergétique	43
Les principes à respecter, les difficultés à surmonter	44
Des objectifs précis, des moyens crédibles, une stratégie convaincante	46
Attribuer les responsabilités là où elles seront le plus efficacement assumées.....	52

CHAPITRE 5 – LES RÉGIONS: UNE ÉQUITÉ À RÉTABLIR

Les revendications des régions	55
Développement durable et renforcement des régions	56
La participation des régions à la planification énergétique.....	58
La réalisation des projets	58

CHAPITRE 6 – LE NÉCESSAIRE PARTENARIAT AVEC LES NATIONS AUTOCHTONES

Les autochtones et la politique énergétique.....	61
Une occasion à ne pas manquer	62
Établir un véritable partenariat	62
Des questions à régler	64

CHAPITRE 7 – LES FILIÈRES ÉNERGÉTIQUES: CHOIX ET PRIORITÉS

Le Québec et l'hydroélectricité	65
Appréier le rôle de toutes les formes d'énergie.....	66
Les choix: rigueur et flexibilité.....	67
L'énergie des rivières	70
L'éolien	73
Le solaire	75
Le gaz naturel	76
Le pétrole	78
L'énergie nucléaire.....	82
La biomasse	83
Les filières énergétiques et le marché de la chauffe.....	85

CHAPITRE 8 – LES TRANSPORTS: AMÉLIORER LE PRÉSENT, PRÉPARER LE FUTUR

Des enjeux majeurs	89
Une marge de manœuvre limitée	91
Faire payer l'utilisateur ou le pollueur.....	92
Répondre plus efficacement aux besoins de déplacement	94
Préparer le futur	97
Énergie et aménagement du territoire.....	98

CHAPITRE 9 – LE PRIX DE L'ÉNERGIE: POUR PLUS D'EFFICACITÉ ET DE COMPÉTITIVITÉ

Minimiser le coût social, diminuer la facture pour le consommateur.....	103
La tarification de l'électricité	104
La fiscalité et le prix de l'énergie.....	107
La fiscalité appliquée à l'utilisation des équipements et des infrastructures.....	110
La taxe dédiée: un outil d'intervention à utiliser avec prudence.....	111

CHAPITRE 10 – LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE, POINT D'APPUI DE LA MISSION ÉCONOMIQUE

Le rôle de l'énergie dans l'économie québécoise	113
Un système d'allocation des ressources efficace.....	114
Mieux utiliser l'énergie, créer des emplois, bâtir de nouveaux avantages comparatifs.....	115
Les droits d'émission échangeables	117

CHAPITRE 11 – À LA RECHERCHE DU SAVOIR: LA RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT

La recherche et développement: un ensemble complexe d'activités	121
Des budgets importants, des activités diversifiées.....	122
Les orientations	124

CHAPITRE 12 – UNE NOUVELLE RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS GOUVERNEMENTALES

Le rôle du gouvernement: définir la politique énergétique, veiller à son application.....	129
La réorganisation de l'administration gouvernementale.....	131
La propriété et la structure d'Hydro-Québec	132

CHAPITRE 13 – SENSIBILISATION, ÉDUCATION ET FORMATION

La sensibilisation aux enjeux et aux défis énergétiques.....	135
Donner l'exemple.....	137

CONCLUSION – LE DÉBAT PUBLIC SUR L'ÉNERGIE: UN PARI GAGNÉ

Un concept mobilisateur.....	139
Une orientation pour aujourd'hui et demain	139

ANNEXE 1 LA COMPOSITION ET LES TRAVAUX DE LA TABLE DE CONSULTATION DU DÉBAT PUBLIC SUR L'ÉNERGIE.....

141

ANNEXE 2 LISTE DES INTERVENANTS AYANT DÉPOSÉ UN MÉMOIRE DANS LE CADRE DU DÉBAT PUBLIC SUR L'ÉNERGIE.....

143

ANNEXE 3 LES MEMBRES DE LA TABLE DE CONSULTATION DU DÉBAT PUBLIC SUR L'ÉNERGIE: NOTES BIOGRAPHIQUES.....

147

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1	Le bilan énergétique du Québec selon les formes d'énergie 1994	10
Graphique 2	Le bilan énergétique du Québec selon les secteurs de consommation 1994	11
Graphique 3	Les coûts de l'énergie éolienne aux États-Unis et la production mondiale 1982-1995.....	16
Graphique 4	Les coûts de l'énergie solaire photovoltaïque aux États-Unis et les ventes mondiales 1970-1995	16
Graphique 5	Les principaux complexes hydroélectriques dans le monde 1995	18
Graphique 6	Les émissions de bioxyde de carbone au Québec 1973-1994	18
Graphique 7	La consommation énergétique et la croissance économique du Québec 1973-1994	25
Graphique 8	Les émissions de bioxyde de carbone par habitant Québec, provinces canadiennes et principaux pays industrialisés 1991.....	30
Graphique 9	Le prix de l'essence en Nouvelle-Écosse, avant et après déréglementation 1991-1995.....	37
Graphique 10	La consommation énergétique par habitant avec et sans les activités industrielles Québec, provinces canadiennes et principaux pays industrialisés 1993.....	43
Graphique 11	Les effets comparés sur l'emploi de l'efficacité énergétique et de certaines options du côté de l'offre	43
Graphique 12	La comparaison des consommations énergétiques annuelles pour différents types d'habitation.....	44
Graphique 13	La perception par les Québécois des meilleurs moyens de répondre aux besoins futurs en électricité Décembre 1994.....	46
Graphique 14	La rentabilité sociale des programmes d'efficacité énergétique: le cas d'Hydro-Québec 1990-1995.....	49
Graphique 15	La production et la consommation d'électricité par région au Québec 1994.....	57
Graphique 16	Les principaux producteurs d'hydroélectricité dans le monde 1992.....	65
Graphique 17	La part de l'électricité dans le bilan énergétique Québec et principaux pays industrialisés 1993	66
Graphique 18	La variation des stocks énergétiques disponibles Hydro-Québec 1986-1995	66
Graphique 19	La répartition du potentiel d'énergie éolienne au Canada 1992.....	73
Graphique 20	La comparaison illustrative de la taille des éoliennes.....	75
Graphique 21	Les besoins de chauffe et le rayonnement solaire global comparé Villes du Québec et de certains pays industrialisés	75
Graphique 22	La consommation de gaz naturel au Québec 1973-1994.....	76
Graphique 23	Les approvisionnements du Québec en pétrole brut 1994.....	80
Graphique 24	L'utilisation de la biomasse à des fins énergétiques au Québec Répartition par secteur de consommation 1994.....	83
Graphique 25	L'efficacité énergétique unitaire des différents modes de transport au Québec	94
Graphique 26	Les gains énergétiques potentiels de certaines options d'efficacité énergétique dans le secteur des transports 1990.....	97
Graphique 27	La comparaison des coûts d'utilisation d'un véhicule électrique par rapport à un véhicule à combustion interne 1994	98
Graphique 28	L'impact de l'aménagement urbain sur la consommation énergétique.....	99
Graphique 29	Le coût de l'énergie par dollar de production dans les industries grandes consommatrices d'énergie 1973-1992	103

Graphique 30	La part de la dépense des particuliers consacrée à l'énergie 1973-1994	103
Graphique 31	Le prix de l'électricité dans le monde Québec, provinces canadiennes et principaux pays industrialisés Secteur résidentiel 1993	104
Graphique 32	Le prix de l'essence dans le monde Montréal, villes canadiennes et principaux pays industrialisés Novembre 1995	109
Graphique 33	La part des investissements énergétiques dans les investissements totaux 1973-1994	113
Graphique 34	Les principaux pays producteurs d'aluminium dans le monde 1993	114
Graphique 35	L'importance des industries grandes consommatrices d'énergie dans l'économie québécoise 1993	115
Graphique 36	L'affectation des investissements en recherche et développement en énergie Québec 1994	123
Graphique 37	La provenance du financement des investissements en recherche et développement en énergie Québec 1994	124

SOMMAIRE

Dans son rapport, la Table de consultation recommande que la future politique énergétique soit fondée sur la satisfaction des besoins des citoyens par le développement durable, le concept retenu étant cependant très large, puisqu'il englobe en fait les préoccupations économiques, sociales et environnementales, et prend en compte la notion d'équité, au plan individuel comme au plan collectif.

Un système d'allocation des ressources performant sera garanti par un marché qui joue son rôle et une Régie de l'énergie non bureaucratisée qui s'assure que chacun paye ses coûts véritables dans le cadre d'un processus transparent et démocratique. Il sera renforcé par les efforts consentis par Hydro-Québec, visant à devenir la compagnie d'électricité la plus efficace en Amérique du Nord. Point d'appui de la mission économique, la politique énergétique devra ainsi permettre de mieux utiliser l'énergie, de bâtir de nouveaux avantages comparatifs et de créer des emplois.

La recommandation visant la création d'une Régie de l'énergie fait suite à un souhait presque unanime, exprimé lors de la consultation publique. Sa juridiction s'appliquera à toutes les filières énergétiques, selon des modalités variables. Dans les secteurs du gaz naturel et de l'électricité, la Régie disposera de pouvoirs décisionnels pour ce qui est de la tarification. Elle aura pour mission de minimiser le coût total à la société des choix énergétiques, grâce à la planification intégrée des ressources. Elle sera cependant ouverte à la «déréglementation» de l'électricité, et devrait analyser de façon prioritaire les implications pour le Québec du processus en cours en Amérique du Nord.

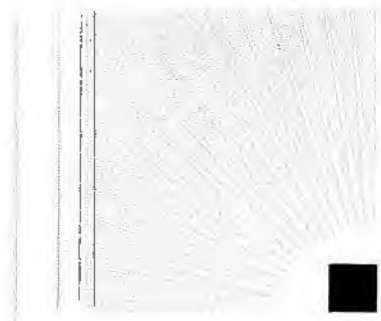
Pour la Table de consultation, l'efficacité énergétique doit se trouver au cœur de la future politique énergétique. Outil économique avant tout, elle constitue un moyen de renforcer la compétitivité de l'industrie et de l'ensemble des entreprises, tout en améliorant la situation des consommateurs et en facilitant le respect de l'environnement. Le rapport insiste sur le fait que l'efficacité énergétique devra représenter un bénéfice effectif pour l'ensemble des consommateurs, qui se reflétera par une baisse de la facture. Les producteurs et les distributeurs devront intégrer l'efficacité énergétique

dès les premières étapes de leur planification. Des moyens de financement sont proposés, une Agence de l'efficacité énergétique, – dont l'action serait encadrée par la Régie de l'énergie – constituant un intervenant privilégié pour les initiatives visant à promouvoir les économies d'énergie. La structure organisationnelle et financière de cette Agence devra répondre à un certain nombre de critères, que les membres de la table ont tenu à préciser.

Pour ce qui est du choix des filières énergétiques, il faudra faire preuve de rigueur et de flexibilité dans l'établissement du portefeuille de ressources du Québec. Le rapport propose l'établissement d'un processus de «caractérisation» des filières, incluant la prise en compte des externalités, ainsi que la classification des rivières. Des recommandations précises sont émises visant à confirmer le rôle de « plaque tournante » que le Québec peut jouer, dans le commerce pétrolier et gazier nord-américain. Le rapport propose également des initiatives dans le secteur de l'éolien – avec l'établissement d'un système de quote-part et l'élaboration d'une Loi sur la ressource éolienne –, du solaire et de la biomasse. Le rapport aborde également le cas particulier du marché de la chauffe.

Les membres de la Table de consultation ont réfléchi de façon approfondie au rôle des régions. Rejetant l'hypothèse d'une tarification différenciée selon les régions, ils soulignent l'intérêt d'une redevance régionale. Ils proposent des modalités permettant une participation des régions à la planification énergétique, au processus de décision ainsi qu'à la réalisation des projets, et dans l'immédiat, à la classification des rivières. Pour ce qui est des projets, ils notent la place des énergies renouvelables dans les régions, et insistent sur le rôle que devrait y jouer l'efficacité énergétique.

Pour les membres de la Table de consultation, il faut saisir l'occasion de la politique énergétique pour établir un véritable partenariat avec les nations autochtones, ce partenariat étant fondé sur le consentement mutuel des parties et sur une relation de confiance durable. Le rapport propose l'établissement de conventions, ainsi que la participation des peuples autochtones concernés à la classification des rivières.



Des recommandations et des suggestions sont formulées concernant le secteur des **transports**, qui intéressent particulièrement la grande région de Montréal. Des propositions sont émises visant à faire payer l'utilisateur ou le pollueur, à répondre plus efficacement aux besoins de déplacement, – notamment en encourageant le transport en commun – et à préparer le futur en appuyant la mise au point de carburants alternatifs.

L'**aménagement du territoire** a fait l'objet d'une réflexion spécifique, le rapport demandant que soit protégé le choix de l'efficacité énergétique. Le rapport suggère la définition du droit au soleil, ainsi que des mesures concernant la revitalisation des centres-villes et la maîtrise du développement des banlieues.

Pour ce qui est des **prix de l'énergie**, les membres de la table énoncent un objectif général, selon lequel la politique énergétique doit conduire à une baisse de la facture énergétique pour le consommateur. La question de la tarification de l'électricité est spécifiquement traitée, et notamment le dossier de l'interfinancement. Pour ce qui est de la fiscalité des produits énergétiques, la table recommande une approche globale, fondée sur l'intégration des externalités. Une taxe sur le carbone est considérée comme prématurée et inappropriée dans notre contexte, les membres de la table étant persuadés que la mise en place d'un marché des droits d'émission échangeables est préférable, pour contrôler les émissions de gaz à effet de serre. Des principes applicables à la fiscalité des équipements sont définis et des propositions identifiées. Les membres de la table suggèrent que l'on ne fasse appel qu'exceptionnellement au système des taxes dédiées, si certaines conditions sont remplies.

Point d'appui de la mission économique du gouvernement, la politique énergétique doit être arrimée avec la **stratégie industrielle**, – notamment dans le secteur de la fabrication électrique – et des efforts consentis afin de maximiser les impacts des projets énergétiques et de construire de nouveaux avantages comparatifs. La recommandation visant la mise en place d'un **système de droits d'émission échangeables** s'inscrit dans cette perspective. Pour les membres de la table, elle doit être considérée comme prioritaire, étant donné les enjeux en cause et les possibilités ouvertes.

Le rapport aborde la question de la **recherche et développement** dans le secteur énergétique, en insistant sur les approches à privilégier, sur les domaines à favoriser et sur la valorisation des efforts de recherche.

Pour la Table de consultation, il est essentiel que la nouvelle politique énergétique conduise également à un allègement et à une simplification des interventions de l'État québécois. Les membres de la table ont la conviction que l'intervention du gouvernement dans le secteur énergétique peut être à la fois plus efficace et moins coûteuse. À cette fin, le rapport propose une **nouvelle répartition des responsabilités gouvernementales**, permettant au gouvernement d'assumer pleinement ses responsabilités dans la définition et le suivi de la politique énergétique. Le rôle de l'administration gouvernementale sera redéfini, le rapport recommandant que les activités opérationnelles soient systématiquement transférées à des organismes ayant la flexibilité, l'autonomie et l'efficacité requises.

Le rapport souligne enfin l'importance de la **sensibilisation**, de l'**éducation**, de la **formation**, et identifie un ensemble de mesures concrètes que le gouvernement devrait prendre à cette fin. Ces mesures visent notamment la participation des citoyens à l'action, le milieu scolaire, la formation professionnelle et identifie les initiatives qui permettraient à l'administration gouvernementale de donner l'exemple.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Les fondements de la politique énergétique

- Le tournant suggéré (introduction, pages 11 et 12)
- Les caractéristiques d'une nouvelle politique énergétique (introduction, pages 12 et 13)
- La nature des recommandations présentées par la Table de consultation (introduction, page 13)
- Le contexte énergétique international, nord-américain et québécois (chapitre 1, pages 15 à 19)
- Le défi de la «déréglementation» et les façons de le relever, dans le secteur de l'électricité (chapitre 1, pages 19 à 21)
- La future politique énergétique doit être fondée sur la satisfaction des besoins des citoyens par le développement durable (chapitre 2, page 23)
- La définition du concept de développement durable retenu par la Table de consultation (chapitre 2, pages 23 à 27)
- La signification du concept de développement durable, appliqué à la politique énergétique (chapitre 2, pages 27 à 30)
- Le choix du Québec, tel que proposé à l'issue du Débat public sur l'énergie : un système d'allocation des ressources efficace qui soit également respectueux des principes du développement durable (chapitre 10, page 114)
- La participation du public (chapitre 3, pages 31 et 32)
- Les arguments en faveur de la création d'une régie (chapitre 3, pages 32 à 34)
- Les principes de base (chapitre 3, pages 34 à 36)
- La juridiction (chapitre 3, pages 36 à 38)
- La mission (chapitre 3, pages 38 et 39)
- Les principes appliqués à la tarification de l'électricité et du gaz naturel (chapitre 3, page 39)
- Les liens avec le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (chapitre 3, pages 39 et 40)
- Les liens avec l'Agence de l'efficacité énergétique (chapitre 3, page 40)
- L'organisation de la Régie de l'énergie (composition, financement, localisation) (chapitre 3, pages 40 et 41)
- La création d'une Agence de l'efficacité énergétique (chapitre 4, pages 50 à 54)
 - Le rôle de l'Agence de l'efficacité énergétique (chapitre 4, pages 50 à 52)
 - Les principes à respecter dans la structure organisationnelle et financière (chapitre 4, page 52)
 - Le financement de l'Agence de l'efficacité énergétique (chapitre 4, pages 52 à 54)
- La nouvelle répartition des responsabilités gouvernementales (chapitre 12, pages 129 à 132)
 - Le rôle du gouvernement (chapitre 12, pages 129 à 131)
 - La réorganisation de l'administration gouvernementale (chapitre 12, pages 131 et 132)

Les moyens retenus

- Les éléments assurant un système d'allocation des ressources efficace (chapitre 10, pages 114 et 115)
- La création d'une Régie de l'énergie (chapitre 3, pages 32 à 41)
 - La propriété et la structure d'Hydro-Québec (chapitre 12, pages 132 à 134)
 - La privatisation (chapitre 12, pages 132 et 133)

- La restructuration (chapitre 12, pages 133 et 134)

- La mission et le mandat de SOQUIP (chapitre 12, page 134)

Les orientations privilégiées

L'efficacité énergétique

- L'objectif, les arguments en faveur de l'efficacité énergétique (chapitre 4, pages 43 et 44)
- Les principes (chapitre 4, pages 44 et 45)
- La stratégie, le rôle des entreprises réglementées (chapitre 4, pages 46 à 50)
- Le rôle de la Régie de l'énergie (chapitre 4, page 50)
- Le rôle de l'Agence de l'efficacité énergétique (chapitre 4, pages 50 à 52)
- La répartition des responsabilités (chapitre 4, pages 52 et 53)
- Le financement de l'Agence de l'efficacité énergétique (chapitre 4, pages 52 à 54)

Les régions

- Les dangers d'une tarification différenciée (chapitre 5, page 56)
- Une redevance régionale (chapitre 5, pages 56 à 58)
 - La recommandation (chapitre 5, pages 56 et 57)
 - Le réexamen des taxes et prélèvements existants (chapitre 5, page 57)
 - Les règles à respecter (chapitre 5, pages 57 et 58)
- La participation des régions à la planification énergétique (chapitre 5, page 58)
- L'implication des régions dans la réalisation des projets (chapitre 5, page 58)
- Les régions et l'efficacité énergétique (chapitre 5, pages 58 et 59)

Les autochtones

- La nouvelle politique énergétique, occasion de construire de nouvelles relations pour l'avenir (chapitre 6, page 62)
- L'établissement d'un véritable partenariat (chapitre 6, pages 62 à 64)
 - Le droit pour les nations autochtones de participer au développement économique et à la mise en valeur des ressources naturelles (chapitre 6, page 63)
 - Le règlement de la question territoriale (chapitre 6, page 63)
 - L'établissement d'un dialogue (chapitre 6, pages 63 et 64)
- La Loi sur les Indiens (chapitre 6, page 64)

Les filières énergétiques

- L'approche, les principes proposés (chapitre 7, page 67)
- Les critères qui conduiront à la caractérisation des différentes filières énergétiques (chapitre 7, pages 67 et 68)
- Le processus de caractérisation, la planification intégrée des ressources (chapitre 7, pages 68 et 69)
- La classification des rivières (chapitre 7, pages 70 à 72)
- Les petites rivières (chapitre 7, page 72)
- L'éolien (chapitre 7, pages 73 à 75)
 - Recommandation générale (chapitre 7, page 74)
 - Un bien public collectif (chapitre 7, page 74)
 - Une système de « quote-part » (chapitre 7, page 74)

- La circulation et la disponibilité des résultats (chapitre 7, page 74)
- La protection des paysages (chapitre 7, pages 74 et 75)
- Le solaire (chapitre 7, pages 75 et 76)
 - Le solaire actif et le photovoltaïque (chapitre 7, page 75)
 - Le solaire passif (chapitre 7, page 75)
 - Le « droit au soleil » (chapitre 8, pages 99 et 100)
- Le gaz naturel (chapitre 7, pages 76 à 78)
 - L'accès aux ressources gazières (chapitre 7, page 77)
 - Le stockage géologique (chapitre 7, pages 77 et 78)
- Le pétrole (chapitre 7, pages 78 à 82)
 - La protection et le renforcement de l'industrie pétrolière québécoise (chapitre 7, pages 79 et 80)
 - Les orientations permettant de concilier les exigences du développement durable et la présence du pétrole sur les marchés énergétiques (chapitre 7, pages 80 à 82)
 - L'amélioration de l'efficacité (chapitre 7, pages 80 et 81)
 - La réduction des effets polluants de produits pétroliers (chapitre 7, page 81)
 - La sécurité dans la manutention et la qualité des produits pétroliers (chapitre 7, page 81)
 - La revalorisation des résidus à haute valeur calorifique (chapitre 7, pages 81 et 82)
- L'énergie nucléaire (chapitre 7, pages 82 et 83)
- La biomasse (chapitre 7, pages 83 à 85)

- La combustion (chapitre 7, pages 83 et 84)
 - Satisfaire les besoins de vapeur (chapitre 7, pages 83 et 84)
 - La biomasse résiduelle (chapitre 7, page 84)
 - La biomasse urbaine (chapitre 7, page 84)
- La décomposition (chapitre 7, page 84)
- La production de carburants (chapitre 7, page 85)
- Le marché de la chauffe (chapitre 7, pages 85 à 88)
 - L'amélioration de la performance énergétique des bâtiments (chapitre 7, pages 86 et 87)
 - Le signal de prix (chapitre 7, page 87)
 - Le cas de la bi-énergie (chapitre 7, pages 87 et 88)

Le secteur des transports

- Le principe de l'utilisateur-pollueur-payeur (chapitre 8, pages 92 à 94)
 - Le péage sur les nouvelles infrastructures routières (chapitre 8, pages 92 et 93)
 - Le péage sur les autoroutes interurbaines (chapitre 8, page 93)
 - Les taxes sur les carburants (chapitre 8, page 93)
 - Les frais d'immatriculation et la taxe à l'achat des véhicules (chapitre 8, page 93)
 - Les loisirs motorisés (chapitre 8, page 93)
 - Les camions légers (chapitre 8, page 93)
 - Une taxe dédiée sur le stationnement privé (chapitre 8, pages 93 et 94)

- Les actions visant à répondre plus efficacement aux besoins de déplacement (chapitre 8, pages 94 à 97)
 - L'amélioration de l'efficacité de la flotte des véhicules (chapitre 8, pages 94 et 95)
 - L'amélioration des caractéristiques du parc automobile (chapitre 8, page 94)
 - Un programme d'inspection des voitures (chapitre 8, page 94)
 - La publicité automobile (chapitre 8, page 94)
 - La flotte de véhicules gouvernementale (chapitre 8, page 94)
 - Le trafic des camions (chapitre 8, pages 94 et 95)
 - L'amélioration des réseaux de transport en commun (chapitre 8, page 95)
 - Le plan de transport pour la région de Montréal (chapitre 8, page 95)
 - L'arrêt du démantèlement du réseau ferroviaire (chapitre 8, page 95)
 - L'affectation de revenus supplémentaires (chapitre 8, page 95)
 - La rationalisation des organismes publics administrant les réseaux de transport en commun (chapitre 8, page 95)
 - Le désenclavement du transport scolaire, en dehors des grandes régions urbaines (chapitre 8, page 95)
 - L'appui au transport intermodal (chapitre 8, pages 95 et 96)
 - Stationnements et installations pour les utilisateurs (chapitre 8, pages 95 et 96)
 - Le transport intermodal camion-train (chapitre 8, page 96)
 - La réduction des pertes de temps (chapitre 8, page 96)
 - L'utilisation des infrastructures existantes, la promotion des comportements économes en énergie (chapitre 8, pages 96 et 97)
 - La restructuration des heures de travail (chapitre 8, page 96)
 - Un réexamen du Code de la route (chapitre 8, page 96)
 - Une meilleure synchronisation des feux de circulation (chapitre 8, page 96)
 - L'appui au transport maritime (chapitre 8, page 96)
 - La promotion du co-voiturage (chapitre 8, page 96)
 - L'incitation aux déplacements non motorisés (chapitre 8, pages 96 et 97)
 - Les interventions visant à préparer le futur (chapitre 8, pages 97 et 98)
 - L'électricité dans les transports urbain et ferroviaire (chapitre 8, page 98)
 - La flotte des véhicules gouvernementaux (chapitre 8, page 98)
 - Le projet d'implantation d'un T.C.V. (chapitre 8, page 98)
- ### **L'aménagement du territoire**
- La protection du choix de l'efficacité énergétique (chapitre 8, pages 99 et 100)
 - L'intégration des critères d'efficacité énergétique dans les schémas d'aménagement urbain (chapitre 8, page 99)
 - Le « droit au soleil » (chapitre 8, pages 99 et 100)
 - La revitalisation des centres-villes, la maîtrise du développement des banlieues (chapitre 8, page 100)

- La création de communautés urbaines plus larges (chapitre 8, page 100)
- La reconstitution d'endroits à services multiples dans les banlieues (chapitre 8, page 100)
- Les transports en commun entre les centres-villes des banlieues et le cœur de la ville centrale (chapitre 8, page 100)
- Les complexes aéroportuaires de Montréal (chapitre 8, page 100)
- La prise en compte de la dimension énergétique dans l'aménagement du territoire (chapitre 8, pages 100 et 101)
 - Les inspecteurs municipaux (chapitre 8, page 100)
 - Une table de concertation (chapitre 8, pages 100 et 101)
 - Le rôle de l'Agence de l'efficacité énergétique (chapitre 8, page 101)
- La fiscalité des produits énergétiques (chapitre 9, pages 107 à 110)
 - La redevance d'abonnement (chapitre 9, page 107)
 - L'accès à un approvisionnement en énergie (chapitre 9, page 107)
 - La définition des besoins énergétiques de base (chapitre 9, page 107)
 - L'identification et la mise en place d'un mécanisme de financement (chapitre 9, page 107)
 - Le principe (chapitre 9, page 108)
 - L'inventaire des taxes (chapitre 9, page 108)
 - L'identification des externalités (chapitre 9, page 108)
 - Les décisions du gouvernement (chapitre 9, pages 108 et 109)
 - La taxe sur le carbone (chapitre 9, page 109)
 - Les liens avec les finances publiques (chapitre 9, pages 109 et 110)

Le prix de l'énergie

- L'objectif (chapitre 9, pages 103 et 104)
- La tarification de l'électricité (chapitre 9, pages 104 à 107)
 - L'interfinancement (chapitre 9, page 105)
 - Le principe (chapitre 9, pages 105 et 106)
 - La facture des plus démunis (chapitre 9, page 106)
 - La grille tarifaire (chapitre 9, pages 106 et 107)
 - La prise en compte des coûts marginaux (chapitre 9, page 106)
 - La tarification horaire (chapitre 9, page 106)
 - La tarification en temps réel et la tarification différenciée dans le temps (chapitre 9, pages 106 et 107)
- La fiscalité appliquée à l'utilisation des équipements et des infrastructures (chapitre 9, pages 110 et 111)
 - Les principes (chapitre 9, page 110)
 - La modulation et la restructuration des frais d'immatriculation et de la taxe à l'achat des véhicules (chapitre 9, page 110)
 - Les véhicules récréatifs (chapitre 9 page 110)
 - Les camions légers (chapitre 9, page 111)
- Les taxes dédiées (chapitre 9, pages 111 et 112)

La mission économique gouvernementale et la politique énergétique

- L'efficacité énergétique (chapitre 10, page 115)

- La maximisation des impacts des projets énergétiques (chapitre 10, page 115)
 - La création d'emplois (chapitre 10, page 115)
 - Les activités à haute valeur ajoutée (chapitre 10, page 115)
 - La valorisation commerciale des technologies (chapitre 10, page 115)
 - L'exportation du savoir-faire (chapitre 10, page 115)
- L'arrimage entre politique énergétique et politique industrielle (chapitre 10, page 116)
 - La transformation des produits (chapitre 10, page 116)
 - Le secteur de la fabrication électrique (chapitre 10, page 116)
- L'établissement de nouveaux avantages comparatifs (chapitre 10, pages 116 et 117)
 - Les coûts de fourniture d'électricité (chapitre 10, page 116)
 - L'éolien (chapitre 10, page 116)
 - Le gaz naturel et le pétrole (chapitre 10, page 116)
- La protection des actifs (chapitre 11, page 124)
- Les investissements en recherche et développement non inclus dans la base tarifaire (chapitre 11, pages 124 et 125)
- Les technologies d'efficacité énergétique (chapitre 11, page 125)
- Les efforts engagés dans les filières énergétiques (chapitre 11, pages 125 et 126)
- Les autres savoir-faire (chapitre 11, page 126)
- La fusion nucléaire (chapitre 11, page 126)
- La valorisation des efforts de recherche (chapitre 11, pages 126 et 127)
 - L'intégration en amont (chapitre 11, page 127)
 - L'imputabilité (chapitre 11, page 127)
- Le financement, la rationalisation et la régionalisation (chapitre 11, pages 127 à 128)
 - Le Programme d'aide au développement des technologies (chapitre 11, pages 127 et 128)
 - La régionalisation des efforts de recherche et développement (chapitre 11, page 128)

La création d'un marché de droits d'émission échangeables

- Les avantages d'un tel système (chapitre 10, pages 117 et 118)
- La recommandation de la table (chapitre 10, page 118)
- Les règles à définir (chapitre 10, pages 118 et 119)

La recherche et développement

- Les orientations (chapitre 11, pages 124 à 126)
 - Le maintien de l'effort global (chapitre 11, page 124)

La sensibilisation, l'éducation, la formation

- La participation active des citoyens (chapitre 13, pages 135 et 136)
- Les programmes visant le milieu scolaire (chapitre 13, page 136)
- La formation des professionnels (chapitre 13, pages 136 et 137)
- L'exemple de l'administration gouvernementale (chapitre 13, pages 137 et 138)

INTRODUCTION: UN DÉBAT PUBLIC RICHE D'ENSEIGNEMENTS

Le Débat public sur l'énergie au Québec

Le 7 février 1995, le ministre des Ressources naturelles du Québec, M. François Gendron, annonçait la tenue d'un Débat public sur l'énergie. Cette décision donnait suite à un engagement pris par le parti ministériel dans son programme de gouvernement. Elle prenait acte des profonds changements vécus par le Québec au plan énergétique, qui nécessitaient une révision des orientations suivies jusque-là. En même temps, et de façon tout à fait inédite, elle privilégiait une nouvelle approche en donnant d'abord la parole à l'ensemble des citoyens, faisant ainsi de la définition de la future politique de l'énergie un exercice collectif et public ouvert à toutes les sensibilités véhiculées par notre société.

L'idée de réviser la politique énergétique du Québec et d'organiser à cette fin une vaste consultation publique s'est en fait graduellement imposée au cours des dernières années. Depuis la dernière politique de l'énergie, adoptée en septembre 1988¹, le secteur énergétique québécois a fait l'objet de plusieurs questionnements et interrogations majeurs. L'importance et les implications de ces questionnements ont conduit un nombre croissant d'intervenants du secteur énergétique à réclamer la tenue d'un Débat public, qui seul permettrait, à leurs yeux, d'aborder et de traiter en profondeur les orientations des activités énergétiques au Québec.

Dans le message qu'il communiquait lors du lancement du débat sur l'énergie, M. François Gendron précisait que l'initiative du gouvernement du Québec visait « à assurer l'analyse commune, la mobilisation de tous les intervenants du secteur de l'énergie dans un vaste débat d'idées, dans le dessein final de définir une politique énergétique qui soit, effectivement, issue de l'ensemble des groupes et des personnes qui composent la collectivité québécoise² ».

Les modalités retenues

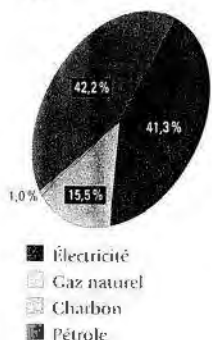
Pour donner à cette consultation la profondeur et la rigueur requises, un certain nombre de modalités ont été alors définies. Celles-ci visaient surtout à remplir quatre conditions, jugées indispensables à la tenue d'un véritable Débat public sur l'énergie.

- L'exercice devait être neutre, et garantir l'ouverture réelle du gouvernement quant aux conclusions qui en résulteraient. Pour assurer cette neutralité, le ministre confiait la responsabilité de gérer le Débat public à deux groupes indépendants – le Comité d'experts et d'information et la Table de consultation –, avec des mandats précisément définis. Les deux groupes étaient appuyés par une équipe du ministère des Ressources naturelles, regroupée au sein du Secrétariat du débat public sur l'énergie. Cette approche constituait une innovation majeure par rapport au processus habituellement utilisé dans le secteur énergétique, où les consultations avaient jusque-là été effectuées directement par le ministre, dans la plupart des cas en commission parlementaire.
- La finalité de l'exercice devait être claire. C'est pour cette raison que le ministre annonçait, lors du lancement du Débat public, la publication ultérieure par le gouvernement d'une nouvelle politique énergétique, dont les orientations et le contenu seraient directement issus du débat.
- Les organismes devaient disposer des moyens nécessaires pour participer au débat. À cette fin, et pour la première fois, le gouvernement mettait en place un programme d'aide accessible aux organismes sans but lucratif pour la phase d'information et de consultation proprement dite.
- Enfin, le débat devait s'inscrire dans un calendrier suffisamment large, pour permettre l'approfondissement de toutes les questions. Lors du lancement du Débat public, un calendrier initial prévoyait que l'ensemble de l'exercice se

¹ *L'énergie force motrice du développement économique, Politique énergétique pour les années 1990*, gouvernement du Québec, ministère de l'Énergie et des Ressources (Énergie).

² *Débat public sur l'énergie au Québec, Document de consultation*, gouvernement du Québec, ministère des Ressources naturelles, Message du ministre des Ressources naturelles, page 6.

Graphique 1
Le bilan énergétique du Québec
selon les formes d'énergie
1994



Consommation totale
d'énergie :
33,5 millions de tep

Source : ministère des
Ressources
naturelles
du Québec,
L'énergie au Québec,
édition 1996.

déroulerait sur une période de douze mois, l'élaboration du plan stratégique d'Hydro-Québec étant par ailleurs reportée, pour éviter toute confusion dans les discussions à venir.

La phase d'information

Dès le départ, le Débat public sur l'énergie a suscité un intérêt considérable auprès de l'ensemble des organismes et des personnes impliqués. Cet intérêt s'est maintenu, tout au long de la phase d'information et de la consultation proprement dite.

La phase d'information revêtait une importance cruciale : de l'avis de tous, un véritable Débat public nécessitait l'accessibilité de la documentation pertinente et la possibilité pour les participants de discuter librement des enjeux avec les experts. La réalisation de la phase d'information a été confiée au Comité d'experts et d'information présidé par M. Paul-André Comeau, assisté de M^{me} Louise Roy et de M. Jean-Marc Carpentier.

Un effort, inédit au Québec, a été consenti – d'abord par l'administration gouvernementale – afin de traiter et de rendre disponibles analyses et études. Au début du mois de mars 1995, un séminaire, tenu à Québec, a permis aux intervenants de discuter des thèmes proposés par le gouvernement et de les enrichir. À partir du 21 avril et jusqu'au 1^{er} juin 1995, sept sessions de travail ont été offertes aux participants au débat, abordant chacun des thèmes retenus lors du séminaire de Québec. Avec la collaboration des experts invités, chacune des sessions a permis de faire le point sur l'état actuel de la question, de prendre connaissance des expériences étrangères et de dégager les perspectives envisageables et les choix possibles.

Pour appuyer cette phase d'information, le ministère des Ressources naturelles a publié vingt documents dont huit cahiers d'information, couvrant la plupart des questions soulevées dans le cadre du débat³. Un véritable réseau de communication a été constitué afin de diffuser l'information pertinente susceptible d'intéresser tous les intervenants⁴.

Un centre de documentation a été mis en place. Il avait pour mission de gérer les documents rassemblés, de publier des bibliographies et de répondre aux demandes de documents – les cas litigieux étant tranchés par le Comité d'experts et d'information.

La phase de consultation

Au cours du mois de mars 1995, M. François Gendron acceptait de retoucher le calendrier initial, afin de donner aux intervenants le maximum de temps pour préparer leurs mémoires et pour organiser le déroulement des audiences publiques. La phase d'information a donc pris fin au début du mois de juin, et le délai de dépôt des mémoires a été reporté au 11 août suivant.

Cette phase de consultation, au cours de laquelle allait se dérouler le débat proprement dit, a été placée sous l'autorité de la Table de consultation. Présidée par M. Alban D'Amours, la table était formée d'élus, de représentants des régions, des communautés autochtones, des travailleurs, et des consommateurs, ainsi que d'intervenants issus des mouvements écologistes et des principales filières énergétiques. Au sujet de la table et de sa composition, le ministre avait déclaré : « Par sa composition, la Table de consultation constituera un reflet de l'ensemble du Québec, même si chacun de ses membres doit être considéré comme nommé personnellement et non délégué par son milieu⁵ ». L'approche privilégiée consistait à réaliser un véritable « processus de collaboration », en mettant en place une Table de consultation composée de personnalités issues des différents courants de la société et représentant les principales sensibilités en contact dans le domaine énergétique.

Au total, à la mi-août, près de trois cents mémoires ont été transmis au Secrétariat du débat public : il s'agit d'un chiffre très élevé, puisque dans le passé, les principales consultations effectuées dans le domaine de l'énergie avaient attiré au maximum quatre-vingt-dix participants.

³ On trouvera la liste complète des cahiers d'information publiés par le ministère des Ressources naturelles dans la Lettre d'information n° 6. Par ailleurs, une synthèse des séances d'information a été publiée dans le document *Compte rendu des séances de travail tenues du 21 avril au 1^{er} juin 1995, conférences finales du 1^{er} juin 1995, Phase information, Débat public sur l'énergie au Québec*, gouvernement du Québec, ministère des Ressources naturelles.

⁴ Treize numéros de la Lettre d'information ont été distribués entre février et novembre 1995.

⁵ *Débat public sur l'énergie au Québec, Document de consultation*, gouvernement du Québec, op. cit., Message du ministre des Ressources naturelles, page 9.

En annonçant sa mise en place, M. François Gendron avait clairement précisé les responsabilités de la Table de consultation: «La Table de consultation aura pour mandat d'encadrer, de faciliter et de stimuler le Débat public sur l'énergie⁶». Il ajoutait: «Dans une troisième phase, la Table de consultation [aura à] préparer un rapport, qui me sera soumis et rendu public au plus tard quarante-cinq jours après sa transmission au gouvernement. Ce rapport ne sera pas un simple compte rendu des travaux effectués. Il devra aller plus loin, et dégager les principales conclusions issues des travaux réalisés⁷».

C'est dans le cadre de ce mandat que la Table de consultation du débat public sur l'énergie a préparé le présent rapport. Tous les membres sont conscients des attentes créées par le Débat public sur l'énergie et des responsabilités qui leur incombent, alors qu'est venu le moment d'en tirer les principales conclusions. Sur une période de près d'une année, les organismes et les individus impliqués dans l'énergie se sont mobilisés, afin de contribuer et de participer à la réflexion collective souhaitée par le gouvernement. Dans son rapport, la Table de consultation rend compte de cette réflexion collective, et donne suite à un brassage d'idées comme le secteur énergétique québécois n'en a jamais connu.

Le gouvernement a aussi souhaité que les membres de la table aillent au-delà d'une synthèse des échanges, et proposent des orientations et des initiatives pour définir la future politique énergétique du Québec. Lors de l'élaboration de leur rapport, les membres de la Table de consultation ont ainsi tenté d'exploiter au maximum les multiples suggestions et les propositions présentées au cours des audiences, et d'en tirer les conséquences en termes de politiques et d'interventions gouvernementales.

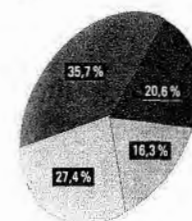
Ainsi, le rapport de la Table de consultation présente le contenu de ce que pourrait être la nouvelle politique québécoise de l'énergie. Il exprime, en termes d'actions, les attentes et les suggestions formulées par la collectivité québécoise dans le cadre du débat voulu par le gouvernement. Il constitue en fait l'aboutissement de la consultation enclenchée en février 1995.

Un tournant

Il est difficile de prendre connaissance dans leur totalité de l'ensemble des réflexions et des analyses présentées tout au long du Débat public sur l'énergie: le nombre extrêmement élevé de participants, la richesse même de ces réflexions, – réalités dont on ne peut que se féliciter –, constituent à cet égard un véritable défi. Afin d'assurer une bonne compréhension de l'ensemble du débat, la Table de consultation, avec l'appui du Secrétariat du débat public, a procédé à une synthèse, à la fois chronologique et par thèmes, de l'ensemble des présentations qui lui ont été faites durant la phase de consultation. Cette synthèse fait l'objet d'une publication séparée⁸.

Globalement, le Débat public sur l'énergie a clairement fait apparaître le changement fondamental vécu par la collectivité québécoise dans le domaine de l'énergie. Après avoir privilégié la sécurité des approvisionnements (politique énergétique de 1978, «Assurer l'avenir⁹»), puis l'utilisation de l'énergie comme outil de développement économique (politique énergétique de 1988, «L'énergie force motrice du développement économique¹⁰»), le Québec doit aborder différemment ses nouvelles orientations énergétiques. Le concept de développement durable, sur lequel la Table de consultation recommande que soit fondée la future politique énergétique, traduit bien les nouvelles sensibilités de notre collectivité.

Graphique 2
Le bilan énergétique du Québec
selon les secteurs de consommation
1994



■ Résidentiel
■ Commercial
■ Transports
■ Industriel

Consommation totale d'énergie:
33,5 millions de tep

Source: ministère des Ressources naturelles du Québec, *L'énergie au Québec*, édition 1996.

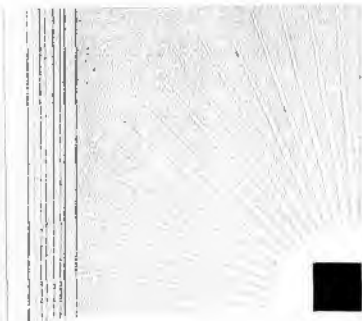
⁶ *Débat public sur l'énergie au Québec, Document de consultation*, gouvernement du Québec, op. cit., Message du ministre des Ressources naturelles, page 9.

⁷ *Débat public sur l'énergie au Québec, Document de consultation*, gouvernement du Québec, op. cit., Message du ministre des Ressources naturelles, page 10.

⁸ La synthèse quotidienne des audiences publiques, ainsi que le résumé des mémoires et des présentations en fonction d'une grille de soixante-deux sujets sont publiés en même temps que le présent rapport. Voir *Synthèse des interventions effectuées au cours du Débat public sur l'énergie*, Débat public sur l'énergie au Québec, gouvernement du Québec, ministère des Ressources naturelles.

⁹ *La politique québécoise de l'énergie, Assurer l'avenir*, gouvernement du Québec, Direction générale de l'énergie, 2^e trimestre 1978.

¹⁰ *L'énergie force motrice du développement économique*, gouvernement du Québec, op. cit.



Selon son acception la plus généralement reconnue, le développement durable se définit comme une forme de développement qui permet de satisfaire les besoins actuels sans remettre en cause la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins. **Le développement durable constitue ainsi une notion englobante, qui recouvre les préoccupations économiques, environnementales et sociales, et tient compte des besoins d'équité.** On reviendra plus loin sur cette notion et sur son application à la politique énergétique du Québec, en vue d'assurer la satisfaction des besoins des citoyens. On doit cependant immédiatement souligner que par sa richesse, cette notion recouvre, prolonge, complète – et à maints égards, corrige – les approches privilégiées dans les politiques énergétiques de 1978 et de 1988.

Les membres de la Table de consultation sont convaincus qu'en fondant ses orientations énergétiques sur le développement durable, le Québec prendrait un tournant par rapport aux politiques suivies jusqu'ici. Il s'agit cependant d'un tournant logique, qui s'appuie sur les résultats obtenus dans le domaine de l'énergie par notre collectivité, et ne doit pas être perçu comme un rejet des efforts consentis à ce jour.

Le principe du développement durable a été appliqué ici avec trois préoccupations :

- en premier lieu, les membres de la Table de consultation se sont attachés à **définir clairement les orientations et les objectifs qui en découlent**. Il faut être bien conscient qu'en fondant sa politique énergétique sur le développement durable, le Québec opère un « changement de paradigme », qui doit être traité comme tel. À ce niveau, la consultation du public, lors de l'application de la politique énergétique, constituera la meilleure garantie que ce changement de paradigme touche l'ensemble des décideurs du secteur énergétique.
- En deuxième lieu, il est apparu essentiel d'être extrêmement **flexible** quant à la mise en œuvre de la future politique énergétique, en évitant

soigneusement de confondre tendances structurelles et situations conjoncturelles. À partir d'orientations et d'objectifs explicites, le gouvernement du Québec devra disposer de toute la marge de manœuvre nécessaire pour faire face aux changements conjoncturels.

- En troisième lieu, enfin, cette mise en œuvre de la politique doit s'accompagner d'un **allègement et d'une simplification de l'intervention de l'État québécois**. Les membres de la Table de consultation sont convaincus que l'intervention du gouvernement dans le secteur énergétique peut être à la fois **plus efficace et moins coûteuse**. En assurant cet allègement et cette simplification, la nouvelle politique énergétique nous rapprochera plus sûrement des objectifs poursuivis, tout en contribuant à la redéfinition des responsabilités de l'administration et de l'État.

Des recommandations réalistes, une vision à long terme

Lors du lancement du Débat public sur l'énergie, le ministre des Ressources naturelles avait précisé le rôle et la nature d'une politique énergétique. Le ministre soulignait ainsi qu'« une politique énergétique est, avant tout, un ensemble cohérent d'actions, visant à atteindre des buts collectifs qui, en dernière analyse, doivent permettre à l'ensemble des citoyens de tirer un bénéfice optimal des atouts dont nous disposons dans le domaine de l'énergie¹¹ ». Le ministre ajoutait ensuite : « Certaines des actions seront engagées par le gouvernement. La majeure partie d'entre elles, cependant, supposeront une implication et une adhésion directes des différents acteurs qui interviennent dans les marchés énergétiques – producteurs, distributeurs, consommateurs, soit, finalement, l'ensemble des citoyens. Une politique énergétique doit ainsi constituer une source d'inspiration, un guide, dans les efforts de planification que tous les décideurs, grands et petits, seront amenés à consentir¹² ».

De nombreux intervenants, lors du Débat public sur l'énergie, ont également abordé la question de

¹¹ *Débat public sur l'énergie au Québec, Document de consultation*, gouvernement du Québec, op. cit., Message du ministre des Ressources naturelles, page 5.

¹² *Débat public sur l'énergie au Québec, Document de consultation*, gouvernement du Québec, op. cit., Message du ministre des Ressources naturelles, page 5.

la nature de la politique énergétique. Sur ce point, et à partir de la réflexion proposée par le ministre, les consensus ont été faciles à dégager. Ce sont ces consensus que les membres de la Table de consultation ont souhaité mettre en application, dans la rédaction de leurs recommandations.

- Un premier point, sur lequel tout le monde s'accorde, concerne l'horizon dans lequel doivent s'inscrire les orientations énergétiques du Québec. Les enjeux en cause, les délais avec lesquels une partie des décisions publiques et privées prendront effet, nécessitent que l'on adopte une perspective de long terme. C'est en pensant en termes de génération que les membres de la Table de consultation ont effectué leur réflexion, prenant bien soin d'analyser l'évolution du secteur en respectant cette échelle. À partir de ce cadre, et se fiant à l'expérience du passé, les membres de la Table de consultation ont suggéré des orientations et des interventions pouvant prendre effet dans des délais relativement rapides, et parfois même à très court terme.
- De plus, penser à long terme ne signifie pas que l'on néglige les phénomènes conjoncturels. C'est pour cette raison que, comme on vient de le souligner, la politique énergétique devra être flexible dans son application. Bien plus, il apparaît évident que les orientations énergétiques du Québec doivent comporter des mécanismes d'ajustement ainsi que de révision, et prévoir un examen des résultats obtenus. L'objectif ici est de se donner les moyens de prendre en compte les modifications circonstancielles, et même de rectifier de façon plus fondamentale les orientations retenues, si cela s'avère justifié. De tels mécanismes répondront du même coup aux besoins de transparence et de participation du public, formulés tout au long du débat.

- Sur un certain nombre de sujets considérés comme stratégiques, un besoin d'approfondissement, tout à fait justifié, a été formulé par les intervenants. Il est donc apparu nécessaire de prévoir dans certains cas des relais, afin de réaliser des études techniques ou de mieux évaluer plusieurs enjeux. Les membres de la Table de consultation ont défini avec précision les sujets où, à leur avis, de tels relais devaient être utilisés, avant toute décision finale.
- Enfin, le besoin d'actions rapides et visibles a été souligné à plusieurs reprises. Pour beaucoup d'intervenants, ces actions sont perçues comme autant de signaux explicites, par lesquels le gouvernement viendra confirmer le sérieux de ses intentions et la volonté dont il entend faire preuve dans l'application de la nouvelle politique énergétique. Quelles que soient les orientations retenues, les membres de la Table de consultation se sont donc attachés à inclure dans leurs recommandations les actions concrètes qui, selon leur analyse, pouvaient être mises en œuvre à très brève échéance.

On le voit, élaborer une politique énergétique suppose, en raison de la nature même de l'exercice, des préoccupations en apparence contradictoires. On doit comprendre les tendances structurelles sans esquiver les phénomènes conjoncturels, penser à long terme tout en agissant à court terme, proposer des actions permanentes en prévoyant déjà leur mise à jour et leur éventuelle modification. Surtout, selon la formule présentée lors du dernier congrès mondial de l'énergie, les gouvernements, dans leurs politiques énergétiques, doivent savoir marier l'audace de la vision avec le réalisme des décisions¹³. Tout le défi est là, et c'est ce défi que les membres de la Table de consultation ont tenté de relever, dans leur contribution à la future politique énergétique du Québec.

¹³ 16^e congrès du Conseil mondial de l'énergie, Tokyo, 8-13 octobre 1995, intervention du rapporteur principal, M. Jean-Romain Frisch, lors de la Synthèse énergétique mondiale – compte rendu du programme d'études du CME de 1992 à 1995, séance du lundi 9 octobre 1995.

[illegible]

CHAPITRE 1

LE CONTEXTE ÉNERGÉTIQUE ACTUEL

La définition de la nouvelle politique énergétique du Québec s'effectue dans un contexte de profonds changements, qui affectent aussi bien la scène internationale que le Québec – changements dont il n'est pas toujours facile de prévoir l'ampleur et l'orientation à moyen et long terme. Ces changements doivent cependant être étudiés avec une extrême attention, puisqu'ils vont déterminer, pour une bonne part, les futures orientations gouvernementales.

Les changements internationaux

Sur la scène internationale, trois phénomènes, qui ont pris naissance au début des années quatre-vingt, ont bouleversé les conditions de fonctionnement des marchés de l'énergie, et par là même le contenu de la planification énergétique.

La « déréglementation »

En premier lieu, venue des États-Unis, une pression considérable en faveur de l'ouverture des marchés, de la déréglementation, de la libéralisation des échanges économiques, a particulièrement affecté le secteur énergétique, dont plusieurs segments étaient jusqu'ici très réglementés. Au Canada, ce phénomène a touché d'abord le commerce du pétrole, puis celui du gaz naturel, et concerne maintenant le secteur de l'électricité. Dans ce dernier cas, la « déréglementation » dont on parle prend plutôt la forme d'une **restructuration**, qui s'accompagne souvent de la mise en place de nouvelles réglementations.

Au-delà de la remise en cause des structures de fonctionnement, ce premier phénomène recouvre plusieurs changements de valeurs, dont on doit mesurer l'ampleur et la pérennité. On peut en signaler au moins quatre; ce que l'on appelle peut-être un peu rapidement la déréglementation signifie en fait :

- la prédominance accrue des marchés par rapport à l'intervention de l'État, dont le rôle de régulateur est ainsi remis en cause,
- la priorité de fait accordée au court terme par rapport au long terme, dans la mesure où les intervenants, sur les marchés, ont tendance à privilégier la rentabilité immédiate,

- la globalisation des enjeux énergétiques, à la fois dans l'espace – ce que l'on appelle la mondialisation – et par rapport aux autres secteurs de l'activité économique, en raison de l'impact sur la compétitivité des entreprises,
- la banalisation de l'énergie, de moins en moins considérée comme un bien essentiel, et traitée de plus en plus fréquemment comme une marchandise ordinaire – on parle en anglais de « commodity » –, interchangeable et désincarnée.

L'environnement

En deuxième lieu, une pression au moins aussi importante provient d'une prise de conscience des questions environnementales. Cette prise de conscience n'est pas récente, puisque dès le début des années soixante-dix, les questions environnementales ont commencé de prendre une place significative dans la planification énergétique. Ce qui est nouveau, c'est le contenu de cette préoccupation environnementale, au moins à deux égards :

- les préoccupations environnementales, surtout locales et régionales jusqu'au début des années quatre-vingt, sont devenues d'abord sous-continentales, avec la question des précipitations acides, puis planétaires, en raison de la découverte de l'accumulation accélérée des gaz à effet de serre et des changements climatiques qui en résultent. Les enjeux en cause expliquent que la prise de conscience de ce dernier phénomène ait été extrêmement rapide, quelques années ayant suffi pour que la communauté internationale se mobilise sur ce dossier.
- Simultanément, on a assisté à une sensibilité de plus en plus grande à la notion de pérennité de notre environnement, de protection de la qualité de vie des générations futures, cette orientation étant cristallisée et résumée avec le concept de développement durable.

On doit ici formuler deux remarques :

- en premier lieu, il faut noter que cette sensibilité accrue aux questions environnementales – avec le contenu qu'on leur a donné – provient d'abord des sociétés des pays industrialisés, à niveau de vie élevé. Les gouvernements des pays en développement se sentent beaucoup moins con-

cernés par certains aspects de ces problèmes globaux, ne serait-ce que pour des raisons d'équité, puisqu'ils considèrent qu'ils n'ont pas à assumer les conséquences de la surconsommation des pays riches. Au contraire, leur priorité consiste à réduire l'écart qui sépare les pays pauvres des pays riches, en termes de développement et de niveau de vie, ce qui rend les pays en voie d'industrialisation le plus souvent très favorables à la déréglementation et à la globalisation

des marchés. Ces pays, souvent les premières victimes des incidences locales de la dégradation de l'environnement global, réclament des pays industrialisés l'aide nécessaire qui leur permettra d'effectuer les ajustements technologiques requis.

- En deuxième lieu, les marchés de l'énergie sont particulièrement interpellés par la prise de conscience environnementale, puisque les activités liées à l'énergie – que l'on parle de production, de transformation, de distribution ou de consommation – expliquent une bonne part des problèmes environnementaux dont l'humanité prend graduellement conscience. Ainsi, plusieurs des clés des tendances appréhendées se trouvent en fait dans l'évolution du commerce de l'énergie.

Les gaz à effet de serre

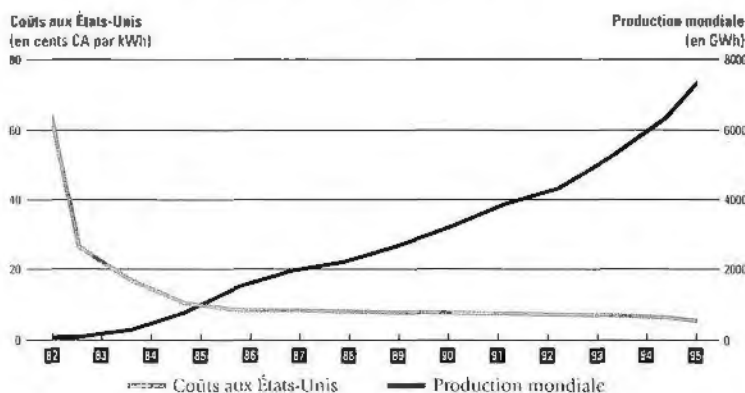
On appelle gaz à effet de serre les constituants mineurs de l'atmosphère qui ont la capacité d'absorber les radiations infrarouges réémises par le sol à partir du rayonnement solaire. Les principaux gaz à effet de serre sont la vapeur d'eau, le bioxyde de carbone, le méthane, l'ozone troposphérique, l'oxyde nitreux ainsi que les chlorofluorocarbones (CFC). L'augmentation de la concentration de ces gaz conduit à un changement climatique.

L'offre et la demande en énergie

Troisième phénomène, et cela concerne spécifiquement le secteur de l'énergie, les rapports entre l'offre et la demande ont fondamentalement changé depuis le début des années quatre-vingt. Bien que des pénuries d'énergie contrarient le développement de plusieurs pays – c'est le cas de la Chine et de l'Inde –, tous les experts s'accordent pour considérer qu'à l'heure actuelle, et pour une période indéterminée, les marchés énergétiques mondiaux sont caractérisés par un **surplus de l'offre sur la demande**. Ce surplus se reflète sur les prix et affecte directement ou indirectement la distribution de l'ensemble des formes d'énergie.

Une telle situation s'explique par toute une série de facteurs: les capacités de production des formes d'énergie conventionnelles ont fortement augmenté, tandis que l'on assistait à la multiplication des alternatives accessibles aux consommateurs pour

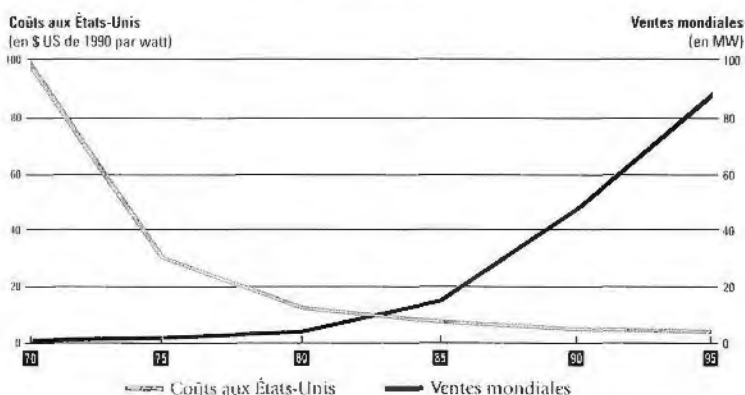
Graphique 3
Les coûts de l'énergie éolienne aux États-Unis et la production mondiale – 1982-1995



Note: Le coût pour l'année 1995 est basé sur l'offre d'un producteur dans le cadre d'un contrat avec une compagnie de service public américaine.

Sources: Pacific Gas and Electric Company, *The Altamont Wind Plant Case Study*, 1993, Tom Gray, American Wind Energy Association, juin 1995, et Paul Gipe, *World Wind Energy Development*, mars 1996.

Graphique 4
Les coûts de l'énergie solaire photovoltaïque aux États-Unis et les ventes mondiales – 1970-1995



Source: P. Maycock, cité dans TN conseil, *Énergie photovoltaïque pour la production d'électricité: État de la technologie et du marché potentiel de développement au Québec*, avril 1995.

répondre à leurs besoins. Les années quatre-vingt ont ainsi été marquées par l'arrivée de «nouveaux joueurs», l'accroissement des filières et des technologies disponibles, la réduction très rapide des coûts de certaines énergies renouvelables (énergie éolienne, photovoltaïque), et la mise au point de nouveaux modes de production et de consommation d'énergie – par exemple, cogénération au gaz naturel ou à la biomasse, appareils plus efficaces.

L'inconnue réside ici dans la permanence de cette conjoncture. Pour certains, le rôle accru des marchés, le renforcement de la concurrence assureront, sur une longue période, une abondance des ressources énergétiques puisque les décisions des différents intervenants deviendront par la force des choses de plus en plus rationnelles.

Pour d'autres, la situation actuelle peut se révéler potentiellement dangereuse. Le marché est myope, et certaines tendances déjà bien perceptibles pourraient, plus rapidement qu'on ne le pense, renverser complètement l'équilibre actuel entre l'offre et la demande. On fait référence au ralentissement des économies d'énergie dû aux bas prix de l'énergie et à l'impact que ces bas prix ont eu sur les programmes d'efficacité énergétique, au renoncement à certains investissements à long terme dans l'offre et à l'explosion de la demande dans la région Asie-Pacifique.

Les changements au Québec

Les trois phénomènes que l'on vient d'évoquer ont des implications directes sur le secteur énergétique québécois, très ouvert sur l'extérieur et géographiquement intégré à la problématique nord-américaine. La situation énergétique du Québec est cependant également affectée par des préoccupations spécifiques, qui constituent elles aussi autant de changements – dans certains cas majeurs – au contexte vécu jusqu'ici.

Les grands projets hydroélectriques

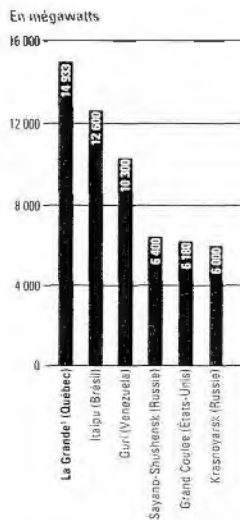
Le premier de ces changements concerne bien sûr l'hydroélectricité et, plus spécifiquement, la mise en valeur des ressources hydrauliques au moyen de grands projets. Même si le potentiel hydroélectrique du Québec économiquement aménageable est encore loin d'être épuisé, on a assisté depuis

moins d'une dizaine d'années à une modification fondamentale de la perception, au moins par certains groupes de la société, de l'approche privilégiée jusqu'ici par les différentes politiques énergétiques québécoises. Les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre du projet Grande Baleine en sont l'illustration la plus caractéristique, cette modification étant en fait le résultat de plusieurs évolutions concomitantes :

- des contestations de plus en plus nombreuses se sont élevées contre la construction de grands barrages, pour des raisons environnementales – notamment à cause de l'impact sur les écosystèmes – mais également en fonction de préoccupations plus «sociétales». On fait ici référence à la méfiance devant les gros investissements, avec les risques qu'ils représentent et la centralisation qu'ils impliquent, ainsi qu'au souhait de faire porter la priorité sur une meilleure utilisation de l'énergie.
- Cette contestation a pris une dimension particulière avec l'opposition résolue d'une des nations autochtones concernées, soit les Cris, en ce qui concerne le projet Grande Baleine.
- La situation économique ainsi que les caractéristiques de la demande énergétiques ne sont pas favorables à la mise en valeur de grands projets, et sont venues ainsi renforcer les contestations précédentes.
- En tout état de cause, les coûts d'aménagement hydroélectriques au Québec sont croissants, ce qui dans certains cas a rendu intéressants économiquement des investissements alternatifs, en efficacité énergétique ou dans l'exploitation d'autres sources d'énergie, qui, eux, voyaient leurs coûts diminuer.

Découlant de cette modification des perceptions, la remise en cause de la stratégie d'aménagement hydroélectrique fondée sur les grands projets a des implications qui sont à la mesure du rôle joué par cette stratégie dans le développement économique du Québec. La réflexion sur la nouvelle politique énergétique du Québec qui en résultera ne peut ainsi être dissociée de la politique économique et industrielle du gouvernement.

Graphique 5
Les principaux complexes
hydroélectriques dans
le monde – 1995



¹ Comprend la puissance installée des centrales en service sur la rivière La Grande en date du 31 décembre 1995.

Sources : Hydro-Québec et International Water and Dam Construction.

On doit ici ajouter trois remarques additionnelles, faisant le lien avec les phénomènes internationaux précédemment notés :

- la croissance des coûts de l'hydroélectricité jointe à la baisse des coûts des énergies concurrentes, qui caractérisent la conjoncture actuelle, signifient la réduction de la rente économique dont bénéficiait la société québécoise par rapport à ses partenaires, ce qui s'avère particulièrement crucial au plan de la compétitivité de notre économie tout en remettant en cause les modes de répartition de cette rente, sous forme de tarification ou de revenus perçus par l'État.
- La filière hydroélectrique, exploitée sous la forme de mégaprojets, est l'exemple même d'un investissement à long terme, massif, que les tendances actuelles des marchés énergétiques ne privilégient pas.
- À l'inverse, il ne faut pas oublier que l'hydroélectricité est une forme d'énergie renouvelable. Dans l'état des connaissances actuelles, et en raison des caractéristiques biophysiques et géomorphologiques du territoire québécois, elle entraîne beaucoup moins d'émission de gaz à effet de serre que les autres filières conventionnelles. Elle revêt à ce titre un intérêt considérable par rapport aux préoccupations environnementales globales soulignées précédemment. Ces caractéristiques de l'hydroélectricité expliquent que dans leurs mémoires ou lors des audiences, la grande majorité des intervenants au Débat public sur l'énergie aient souligné les qualités de

la filière hydraulique, en insistant surtout sur les possibilités offertes par des projets de taille plus modeste – même si les retombées en termes d'emplois des mégaprojets aient été rappelées par plusieurs.

Les régions

Un deuxième changement, au Québec, affecte l'organisation de l'État et de notre société et concerne **les rapports entre le pouvoir central et les régions**. Des attentes de plus en plus pressantes sont formulées par les populations régionales – on parle en fait des régions où sont localisées les ressources – quant à leur participation à la planification de leur développement et à leur aspiration à bénéficier de façon accrue des richesses exploitées ou exploitables sur leur territoire.

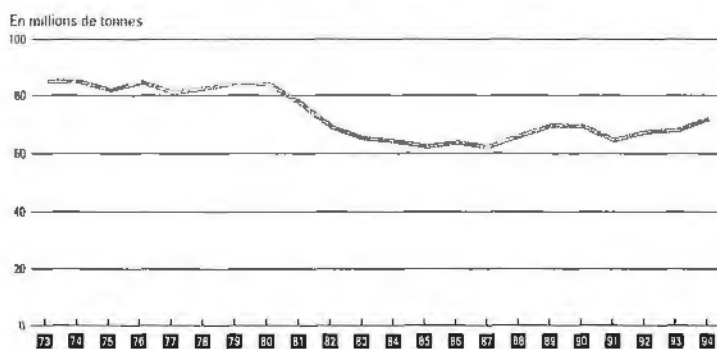
La tournée régionale de la Table de consultation a confirmé de façon éloquentes les revendications issues des régions ainsi que la situation spécifique devant laquelle chacune des régions visitées était placée. On peut parler dans certains cas de sentiment de détresse et d'impuissance, mais aussi de volonté de se prendre en main. La conscience qu'ont les régions des impacts des approches nationales retenues jusqu'ici force à s'interroger, pour ce qui est du secteur énergétique, sur l'équité interrégionale, sur les structures de distribution et de prix mises en place au Québec, sur l'implication des régions dans les choix qui les concernent directement, sur les nouveaux partages de pouvoir et de revenus concevables.

La question autochtone

Un troisième changement affectant la problématique énergétique a déjà été mentionné précédemment : il s'agit de la **question autochtone**, qui a pris une dimension et une urgence nouvelles, au cours des dernières années.

Les droits, les revendications et les négociations territoriales des nations autochtones, ce qu'ils impliquent au plan des juridictions, de la gestion et du partage des revenus, interfèrent directement avec la planification de mise en valeur des ressources énergétiques. Le rôle proposé lors des audiences publiques pour les nations autochtones pourrait prendre de multiples formes, allant de la participation à la planification des projets au

Graphique 6
Les émissions de dioxyde de carbone au Québec¹ – 1973-1994



¹ Inclut les émissions liées à la consommation de biomasse.

Source : ministère des Ressources naturelles du Québec, *L'énergie au Québec*, édition 1996.

partenariat jusqu'au droit de veto. La future politique énergétique du Québec ne pourra ignorer la question autochtone et devra au contraire l'aborder clairement, même si cette politique n'a pas pour rôle d'apporter une réponse globale et définitive à la question des rapports entre le Québec et les nations autochtones.

Le Québec face au nouveau contexte énergétique: le défi de la «déréglementation»

La nouvelle politique énergétique du Québec est élaborée dans un contexte extrêmement complexe, en pleine mutation, dont la bonne compréhension est cependant un préalable absolu. Il est en effet essentiel de bien analyser le présent pour décoder l'avenir, de distinguer avec soin les tendances lourdes des phénomènes conjoncturels, d'identifier les véritables enjeux, si l'on veut qu'en bout de ligne, les intérêts actuels et futurs de la collectivité québécoise soient protégés et maximisés.

La restructuration du marché nord-américain de l'électricité

Dans ce paysage énergétique en profond bouleversement, la «déréglementation» constitue pour le secteur énergétique québécois un défi particulier, puisqu'elle aura pour effet de provoquer une restructuration complète du marché nord-américain de l'électricité.

Cette restructuration ne représente pas en soi un phénomène négatif, pour ce qui est des objectifs poursuivis: la finalité des réformes entreprises aux États-Unis comme au Canada est de réduire les prix de l'électricité tout en accroissant la liberté de choix des consommateurs. Le moyen retenu consiste à favoriser une concurrence maximale au stade de la production, tout en permettant l'établissement de transactions entre consommateurs et producteurs soit directement, soit par l'intermédiaire de «pools» ou de bourses d'achat. Le transport et la distribution demeurent des activités assurées par des monopoles, et pour cette raison réglementées. La restructuration du secteur électrique nord-américain vise ainsi des objectifs que l'on ne peut qu'appuyer, et qui de toutes façons s'imposent à notre économie, par le jeu de la concurrence et de la mondialisation des marchés.

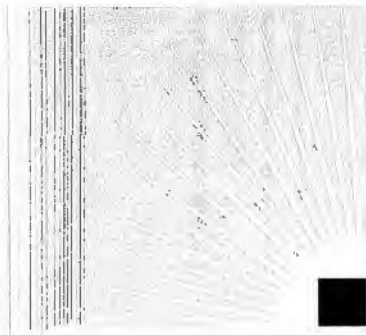
La situation particulière du Québec

Les caractéristiques particulières de notre parc hydroélectrique représentent cependant des contraintes importantes à l'application d'une telle restructuration au Québec. La production québécoise d'électricité est assurée par des équipements de grande dimension, gérés de façon centralisée, où les économies d'échelle sont considérables. Le complexe La Grande, à lui seul, fournit la moitié de la production québécoise d'électricité. Cela signifie qu'au Québec, la concurrence au niveau de la production d'électricité ne pourrait s'appliquer que sur des quantités marginales, l'essentiel de cette production étant assuré par des grands barrages nécessitant par leur nature même une exploitation regroupée.

Autre limite aux méthodes privilégiées ailleurs, l'hydroélectricité est une filière où les investissements comportent un important contenu en capital. Pour Hydro-Québec, les frais d'exploitation ne représentent ainsi que 15 % des coûts de production, près des neuf dixièmes de ces coûts étant constitués d'intérêts, de frais d'amortissement et de taxes. Pour cette raison, les mesures de restructuration visant la réduction des frais d'exploitation n'auraient, dans le cas du Québec, qu'un impact limité. La variation des taux d'intérêt ou les écarts dans les apports hydrauliques des grands barrages ont une incidence beaucoup plus importante.

Bien plus, dans un système déréglementé, les filières énergétiques nécessitant des investissements à fort contenu en capital sont désavantagées. Le marché privilégie les décisions et la rentabilité à court terme, et pénalise les investissements se rentabilisant sur une longue période – ce qui est le cas des investissements dans les énergies renouvelables qui ont un important contenu en capital.

Le caractère public d'Hydro-Québec représente une particularité supplémentaire. Les phénomènes de restructuration actuellement en cours ont pour effet de rendre plus aléatoires les revenus des investissements consentis, ce qui se répercute sur la situation des actionnaires. Dans le cas du Québec, ces actionnaires sont en fait l'ensemble des citoyens. La restructuration du marché de l'électricité met donc en jeu les intérêts de la collectivité québécoise, à la fois cliente et propriétaire d'Hydro-Québec.



Il faut enfin souligner que sur les marchés de l'électricité où une restructuration est en cours, les diminutions de coûts anticipées sont essentiellement dues à des changements technologiques dont la « déréglementation » permet de profiter. Au Québec, de tels gains n'auraient pas la même ampleur, les coûts de production étant déjà très bas.

Prévoyance et imagination

La réalité des phénomènes de restructuration en cours, l'impact considérable qu'ils commencent déjà d'avoir sur l'ensemble du secteur de l'électricité et les spécificités de notre situation nous forcent à faire preuve tout à la fois de prévoyance et d'imagination. Face aux nouveaux modes de fonctionnement dont on constate l'émergence, il importe d'abord de bien évaluer les enjeux en cause. La question de la réciprocité, dans le cadre des ententes commerciales nord-américaines, est un des points dont la signification, pour ce qui est de l'énergie, devra être approfondie. On doit également s'interroger sur les impacts de modifications éventuellement apportées aux règles actuelles d'utilisation de notre réseau. On fait référence au « transit » d'électricité à travers le territoire du Québec, au contrôle exercé par Hydro-Québec en matière d'exportations, à la gestion par la société d'État des interconnexions avec les réseaux voisins. Plusieurs de ces réflexions sont urgentes, en raison des obligations que le Québec s'est engagé à respecter dans le commerce entre les provinces canadiennes.

Il apparaît donc primordial, pour le Québec, d'analyser rapidement le devenir du secteur électrique, et d'identifier les éléments qui assureraient l'ouverture sur le modèle américain, tout en préservant les acquis jugés essentiels. Cette prudence est souhaitée par les Québécois, comme le Débat public l'a confirmé. Les atouts dont nous disposons nous y autorisent. Le Québec n'étant pas demandeur, il n'est pas forcé de se précipiter dans les mouvements de transformation en cours. Mais il doit rapidement définir une stratégie adaptée.

Car prudence ne veut pas dire immobilisme. Nous devons faire preuve d'imagination, pour tirer le meilleur parti de la restructuration du marché de l'électricité. Le contexte que crée la « déréglementation » dans le reste du continent doit être utilisé à court terme par le Québec pour renforcer sa compétitivité, améliorer ses coûts énergétiques, accroître l'efficacité avec laquelle il produit et consomme de l'énergie. Il est possible de se doter d'un système d'allocation efficace des ressources, tout en assurant le développement durable de notre collectivité. Pour les membres de la table, ces objectifs seront atteints en donnant **une place centrale au consommateur sur un marché qui joue son rôle, où chacun paye ses coûts véritables, dans le cadre d'un processus transparent et démocratique respectant les valeurs privilégiées par l'ensemble des Québécois.**

Dans le secteur de l'électricité, un ensemble d'initiatives devraient avoir pour effet d'améliorer notre position concurrentielle et de préparer le secteur électrique québécois au nouveau mode de fonctionnement des marchés. On fait référence à des options tarifaires donnant le bon signal de prix – comme la tarification différenciée dans le temps ou la tarification en temps réel –, à la mise en place d'un processus assurant le choix, pour les nouvelles ressources, des moyens de production – incluant les économies d'énergie – les moins coûteux pour la société québécoise, à la poursuite par Hydro-Québec d'une stratégie d'amélioration de la productivité lui permettant de devenir la compagnie d'électricité la plus efficace en Amérique du Nord, à l'adoption dans les décisions tarifaires de mécanismes incitatifs favorisant l'amélioration de la performance des fournisseurs d'énergie et la satisfaction des clients. Une telle stratégie pourrait s'appuyer sur l'introduction d'un système de gestion par centres de résultats, et viser concrètement un contrôle extrêmement serré des coûts de fourniture.

Des atouts à utiliser, des responsabilités à assumer

Nos atouts nous donnent les moyens de faire face aux modifications en cours, tout en contribuant au développement durable de la société québécoise. Ils nous confèrent également des responsabilités que nous ne devons pas esquiver.

En disposant d'un énorme gisement de ressources renouvelables, provenant de l'eau mais aussi du vent et du soleil, et dont seulement une partie est exploitée, le Québec possède probablement l'une des réponses aux défis énergétiques que la planète devra relever dans l'avenir. À plus court terme, le Québec a souscrit à des engagements internationaux, en matière de protection de l'environnement, qui doivent avoir des prolongements dans sa nouvelle politique énergétique. Fonder

cette politique énergétique sur le développement durable constituerait la manifestation la plus explicite de cette volonté.

La déréglementation et la nouvelle dimension des questions environnementales ne sont que deux des changements dont on vient de souligner l'importance. La politique énergétique du Québec devra également répondre, de façon satisfaisante, aux autres défis identifiés – qu'il s'agisse de l'incertitude concernant l'évolution à moyen terme des marchés énergétiques, des interrogations liées aux grands projets hydroélectriques, des rapports entre le pouvoir central et les régions, de la question autochtone, et cela sans faire abstraction des problèmes de création et de répartition des richesses que nous connaissons. C'est à cette condition qu'elle constituera pour la collectivité québécoise un outil de promotion, d'épanouissement et de développement.

[illegible]

CHAPITRE 2

LE FONDEMENT DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE : LA SATISFACTION DES BESOINS DES CITOYENS PAR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les mémoires déposés à la Table de consultation comme les audiences publiques ont confirmé la grande sensibilité des Québécois à l'aspect durable de la politique énergétique, particulièrement en termes de préservation environnementale et de protection de la qualité de vie des générations futures. Ces mêmes audiences publiques ont été l'occasion, pour la plupart des intervenants, de souligner avec force la finalité de toute politique énergétique : dans le domaine de l'énergie, l'action du gouvernement doit viser avant tout la satisfaction des besoins des citoyens et de l'ensemble des consommateurs. Il est essentiel que les consommateurs – individus, entreprises, institutions, grands et petits demandeurs d'énergie – se trouvent ainsi placés au centre des préoccupations, et que la future politique énergétique soit pensée dans cette perspective.

La Table de consultation est persuadée qu'il est possible de fonder la future politique énergétique sur la satisfaction des besoins des citoyens, en utilisant le développement durable comme un moyen à cette fin. Les besoins auxquels on fait référence sont de toutes sortes : il s'agit aussi bien des besoins satisfaits par la consommation de biens et de ressources, que des besoins qui ne passent pas par la consommation – et qui correspondent à d'autres valeurs. Le concept de développement durable est un moyen de satisfaire l'ensemble de ces besoins : appliqué au secteur énergétique, le développement durable s'adresse au citoyen-consommateur, et les mécanismes de marché sont un de ses outils. Mais il conduit également à ce que les valeurs de société soient reconnues comme un objectif de développement et prises en compte à ce titre par ceux qui en sont les acteurs.

Reflétant clairement les priorités et les sensibilités de notre collectivité, il apparaît donc aller de soi que la nouvelle politique énergétique du Québec soit fondée sur la satisfaction des besoins des citoyens par le développement durable, dont elle constituera à la fois l'illustration et l'un des principaux instruments de réalisation.

Citoyens et consommateurs

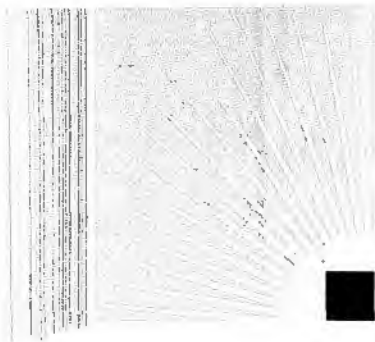
Tous les citoyens sont des consommateurs, mais le citoyen est beaucoup plus qu'un consommateur. Il peut intégrer, au-delà des lois et des mécanismes du marché, d'autres valeurs dans la satisfaction de ses besoins propres. En effet, le citoyen est responsable de ses comportements et, même si les lois du marché l'incitent à faire des choix dans une certaine direction, son éducation, son éthique et sa conception de la vie en société l'amènent constamment à des comportements qui ne sont pas dictés que par ses besoins de consommer.

Qu'est-ce que l'on entend par développement durable ?

Comme on l'a déjà précédemment noté, le développement durable peut se définir, selon son acception la plus généralement reconnue, comme une forme de développement qui permet de satisfaire les besoins actuels sans remettre en cause la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins.

Le développement durable est un développement à la fois soutenable pour les individus, les collectivités et les écosystèmes dans lesquels ces individus et ces collectivités vivent, et viable parce qu'il peut se perpétuer à long terme. Il constitue ainsi un développement humain, pouvant se traduire par la croissance des indicateurs de la qualité de vie des populations, qui assure en même temps le maintien des systèmes naturels sur lesquels la vie s'appuie.

Fonder la politique énergétique du Québec sur la satisfaction des besoins des citoyens par le développement durable signifie que la nouvelle politique devra permettre de répondre aux besoins actuels en énergie de tous les Québécois, en s'assurant à la fois de la qualité du milieu, de la pérennité des ressources, de la satisfaction des besoins sociaux, des aspirations individuelles, tout en conservant le maximum de possibilités aux générations à venir, afin que ces dernières soient en mesure de satisfaire leurs propres besoins lorsque le temps sera venu.



Le développement durable

Le développement durable est une notion qui fait aujourd'hui partie du langage courant des écologistes, des industriels et des politiciens. Sa signification est toutefois loin d'être claire pour l'ensemble des citoyens du Québec.

Concept développé depuis une vingtaine d'années au niveau des grandes organisations internationales, il a surtout été popularisé au Québec et dans le monde après la diffusion du rapport de la Commission Brundtland, en 1987. La définition que la Commission mondiale sur l'environnement et le développement donne du développement durable est celle d'un développement qui permet de satisfaire aux besoins de la génération actuelle, sans remettre en cause la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Longtemps vulgarisée comme une réconciliation de l'économie et de l'écologie, cette notion est dans les faits beaucoup plus complexe.

Le développement durable est un développement qui ne se limite pas à la croissance des indicateurs économiques, mais qui s'intéresse à la satisfaction des besoins humains dans une perspective temporelle qui dépasse la génération actuelle.

Parmi ces besoins, le développement durable s'adresse en premier lieu à ceux qui sont satisfaits par la consommation de biens et de ressources. La notion de développement durable reconnaît également que certains besoins humains ne rentrent pas dans cette catégorie. Les mécanismes de marché étant moins efficaces pour satisfaire ces autres besoins, les valeurs de société doivent être reconnues comme un objectif du développement, et prises en compte à cette fin.

L'environnement occupe une place particulière dans le modèle du développement durable. Dans ce concept, la biosphère est la source de toute forme de ressources nécessaires à la satisfaction des besoins de l'humanité. Elle est aussi le réceptacle des déchets résultant de cette activité. Le développement durable suppose que l'on maintienne la capacité de la biosphère de répondre aux besoins de l'humanité, en s'assurant de la

pérennité des ressources naturelles et des systèmes qui entretiennent la vie.

Il existe une dernière dimension, celle de l'équité, que le développement durable intègre également. Pour satisfaire aux besoins d'équité et de justice, le modèle du développement durable exige que l'on examine les problèmes de façon globale et dans une perspective temporelle longue, de manière à ce que les bénéfices de l'activité humaine ne soient pas limités à un groupe privilégié, au détriment de la collectivité.

Le contenu du concept de développement durable

Le concept de développement durable retenu par la Table de consultation est très large¹⁴. Il englobe en fait les préoccupations économiques, sociales et environnementales, et prend en compte la notion d'équité, au plan individuel comme au plan collectif.

À partir de ce concept, satisfaire les besoins des citoyens par le développement durable renvoie à quatre types de besoins – soit les **besoins matériels**, les **besoins sociaux** et **aspirations individuelles**, le **respect de la qualité du milieu** et de la **pérennité des ressources**, et les **besoins d'équité**. Le développement durable suppose la satisfaction concomitante de ces quatre types de besoins, ce qui, pour ce qui est de l'énergie, comporte des indications précises.

- Assurer la satisfaction des **besoins matériels** des citoyens signifie que la politique énergétique devra contribuer à la croissance économique, renforcer la compétitivité de l'appareil de production, concourir à la création d'emplois et faciliter le développement des régions. La politique énergétique devra également assurer la sécurité des approvisionnements par la diversification du portefeuille des ressources énergétiques et garantir l'optimisation du développement des ressources québécoises.

En ce qui concerne spécifiquement le niveau de la consommation énergétique, le fondement retenu ne veut pas dire que toute croissance de la demande d'énergie soit proscrite. Une croissance

¹⁴ Le modèle de développement durable appliqué par la Table de consultation à la politique énergétique du Québec est issu des travaux au Saguenay – Lac-Saint-Jean, de la Région laboratoire du développement durable.

de la consommation énergétique est concevable, mais elle ne doit plus être considérée comme une fin en soi, comme un élément de mesure de la qualité de vie ou de la satisfaction des besoins matériels. À cet égard, les résultats obtenus au Québec au cours des vingt dernières années sont probants.

- Une politique énergétique visant la satisfaction des **besoins sociaux et des aspirations individuelles** des citoyens conduit essentiellement au maintien des choix individuels, à la participation du public et à la transparence du processus décisionnel.
- En matière énergétique, une politique respectueuse de la **qualité du milieu et de la pérennité des ressources** accordera la priorité à l'efficacité énergétique et mettra l'accent sur les énergies renouvelables.
- Enfin, prendre en considération les **besoins en équité** vise à assurer un développement respectueux des sociétés humaines, de leur existence, de leurs besoins. À cette fin, la politique énergétique devra aborder de façon satisfaisante le dossier autochtone, et assurer le traitement équitable des producteurs et distributeurs d'énergie, des régions productrices et consommatrices ainsi que de l'ensemble des consommateurs.

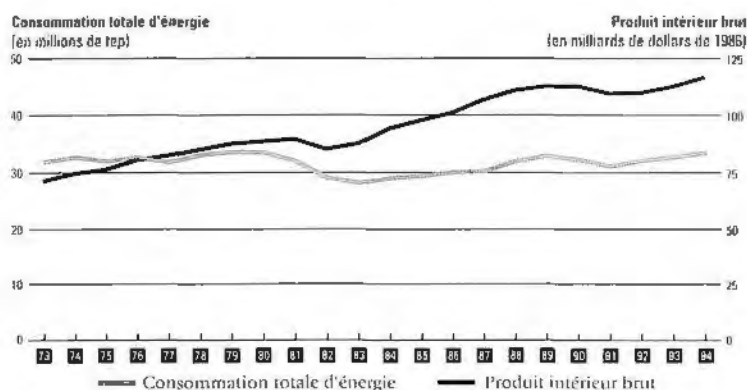
Le fondement le plus large qui soit

Au total, en utilisant le développement durable – tel que défini ici – pour assurer la satisfaction des besoins des citoyens, on assure à la politique énergétique le fondement le plus large qui soit. Le développement durable réunit l'ensemble des préoccupations de tous les citoyens, et permet d'articuler une politique énergétique viable pour le Québec.

Le fondement retenu conduit à une politique énergétique capable d'appuyer la croissance de notre économie sans pour autant entraîner de dégradation supplémentaire de notre environnement. Cette politique devra contribuer à créer du travail et des emplois, renforcer notre compétitivité à l'échelle continentale et mondiale, tout en respectant les valeurs et les aspirations des peuples qui cohabitent sur le territoire du Québec.

Graphique 7

La consommation énergétique et la croissance économique du Québec – 1973-1994



Source : ministère des Ressources naturelles du Québec, *L'énergie au Québec*, édition 1996.

Au cours des vingt dernières années, on a assisté à une rupture de la relation qui semblait faire découler de toute augmentation de la richesse un accroissement de la demande d'énergie. Entre 1974 et 1994, la consommation québécoise d'énergie est restée pratiquement stable, puisqu'elle a augmenté au total de 2,5 %, alors que dans le même temps, le produit intérieur brut en dollars constants croissait de 55,9 %.

Développement durable et politique énergétique

Le concept de développement durable retenu ici permet de préciser les orientations que devrait suivre la future politique énergétique.

La satisfaction des besoins matériels

En matière énergétique, et pour ce qui est des besoins matériels, le développement durable implique :

- une croissance économique soutenue et soutenable, dans le respect de l'environnement, des générations futures, des écosystèmes;
- un ajustement aux changements très importants du contexte socio-économique, tant national qu'international;
- le développement des régions;
- la compétitivité de l'économie québécoise, soutien à la création d'emplois;

- la sécurité des approvisionnements, passant notamment par la diversification du portefeuille des options énergétiques;
- l'optimisation du développement des ressources québécoises dans un contexte de valeur ajoutée liée à leur exploitation, y compris la conservation sous forme patrimoniale;
- le développement technologique;
- une stratégie de création d'emplois fondée sur un leadership à assumer dans les domaines de l'efficacité énergétique et de la gestion des impacts.

La satisfaction des besoins sociaux et des aspirations individuelles

Appliqué à l'énergie, le concept de développement durable signifie ici :

- un accès à un approvisionnement minimal en énergie pour tout citoyen du Québec;
- le maintien des choix individuels, c'est-à-dire de la liberté de choix, balisée par la reconnaissance et l'allocation des vrais coûts;
- l'éducation à la problématique de la consommation d'énergie;
- la transparence du processus décisionnel;
- la participation du public.

Le respect de la qualité du milieu et de la pérennité des ressources

Le développement durable dans le domaine de l'énergie conduit, en ce qui concerne la qualité du milieu et la pérennité des ressources, à :

- la priorité à l'efficacité énergétique;
- un avantage aux énergies renouvelables;
- la minimisation des impacts environnementaux;

- le respect des ententes internationales¹⁵, considérées comme un minimum, au-delà duquel le Québec pourra prendre des initiatives, si les conditions le permettent.

La prise en considération des besoins d'équité

- le partenariat avec les nations autochtones, dans le cadre d'une reconnaissance de leurs droits spécifiques dans le domaine des ressources naturelles;
- l'équité entre les producteurs d'énergie, entre les distributeurs d'énergie;
- l'équité entre les régions productrices et les régions consommatrices;
- le traitement équitable des consommateurs d'énergie;
- l'équité intergénérationnelle;
- l'équité internationale.

Un véritable tournant, un leadership à assumer

Fonder la nouvelle politique énergétique sur le développement durable considéré comme un moyen de satisfaire les besoins des citoyens, constituera, pour le Québec, **un véritable tournant, par rapport aux orientations privilégiées jusqu'ici**. Ce tournant, on l'a déjà souligné, ne signifie pas que l'on rejette les efforts consentis à ce jour, dans le cadre des politiques énergétiques précédentes. Le fondement proposé pour la nouvelle politique énergétique est suffisamment englobant pour tenir compte des différentes préoccupations qui ont orienté les interventions gouvernementales par le passé, qu'il s'agisse d'assurer la sécurité des approvisionnements ou d'utiliser l'énergie comme outil de croissance. Bien plus, le développement durable implique, en ce qui concerne le secteur énergétique québécois, une adaptation aux modifications profondes actuellement en cours, et liées à la déréglementation des marchés, à la mondialisation des échanges et à la globalisation des enjeux.

¹⁵ On fait référence à la Convention sur les changements climatiques et à la Convention sur la biodiversité.

Ce fondement donne cependant un sens à notre action, une orientation à nos efforts, et une indication claire concernant les futurs arbitrages qu'il faudra inévitablement effectuer. Le choix proposé n'est pas particulier au Québec. Il s'inscrit au contraire dans une prise de conscience globale, qui touche la plupart des sociétés industrialisées. Définir une stratégie de développement durable pour le long terme est l'un des deux grands défis – avec la lutte contre le sous-développement – identifiés par la communauté énergétique internationale, lors du dernier congrès de la Conférence mondiale de l'énergie¹⁶. Le ministère américain de l'énergie vient lui-même de proposer une « stratégie énergétique soutenable », appliquant les principes du développement durable au secteur énergétique des États-Unis¹⁷.

S'inscrivant dans un mouvement global et s'appuyant sur ses ressources, le Québec devrait même exercer en la matière un véritable leadership au plan international. La nature des ressources en énergie auxquelles nous avons accès, les caractéristiques de notre portefeuille de ressources, le processus d'évaluation et de gestion des impacts que nous avons su mettre en place, les pratiques bien établies de consultation publique caractérisent déjà nos choix énergétiques et font que le tournant proposé est en fait déjà bien amorcé. Au plan international, Montréal s'impose graduellement comme un lieu international de concertation et de réflexion, en matière de développement durable: la signature du protocole de Montréal, la désignation de Montréal comme siège de la commission de coopération de l'environnement créée dans le cadre de l'Aléna, du Secrétariat du réseau d'expertise E7 pour l'environnement global¹⁸ ainsi que du Secrétariat de la Convention internationale des Nations Unies sur la biodiversité en sont les manifestations les plus récentes.

Le Québec est ainsi placé dans une position qui l'autoriserait à exercer un leadership dans l'application, au plan énergétique, du concept de développement durable. Concrètement, il s'agirait pour le Québec de s'engager résolument dans la voie du développement durable, en prenant cette initiative dans le cadre de la nouvelle politique énergétique.

La signification d'une politique énergétique fondée sur le développement durable

Dans chacun des domaines d'activité et des sujets concernés par la politique énergétique, le choix du développement durable conduit presque naturellement à des options et des propositions précises, qui seront explicitées tout au long du rapport. Certaines pistes de réflexion peuvent déjà être identifiées.

- La satisfaction des besoins des citoyens par le développement durable implique que les ressources soient utilisées et développées de façon optimale, et qu'à cette fin, un système efficace assure leur allocation. Comme on le verra plus loin, la création d'une Régie de l'énergie et l'utilisation du marché devraient garantir que cette condition soit remplie. Le Québec parviendrait ainsi à obtenir, au plan économique, un approvisionnement énergétique au meilleur coût possible, tout en faisant en sorte que les préoccupations véhiculées avec le concept de développement durable soient prises en compte.
- Pour renforcer la sécurité de ses approvisionnements, le Québec doit se donner les moyens de diversifier son portefeuille énergétique, en favorisant la venue de technologies nouvelles, en encourageant la production d'énergie près

¹⁶ 16^e congrès du Conseil mondial de l'énergie, Tokyo, 8-13 octobre 1995. Les conclusions et recommandations du congrès. Dans ses conclusions, le Conseil mondial de l'énergie identifie deux « défis fondamentaux » : « Le premier défi consiste à réagir dès maintenant et avec détermination en faveur des plus de deux milliards d'habitants des pays en développement à faible revenu... Deuxième défi : définir une stratégie de développement durable pour le long terme... Le CME exhorte les gouvernements, les instances responsables et chacun de ses membres à prendre dès maintenant les mesures nécessaires pour relever ces deux défis ».

¹⁷ *Sustainable Energy Strategy, Clean and Secure Energy for a Competitive Economy*, National Energy Policy Plan, July 1995, U.S.A. Department of Energy.

¹⁸ Le E7 est un groupe international constitué de huit compagnies parmi les plus importantes entreprises d'électricité au monde (EDF, ENEL, Hydro-Québec, Kansai, Ontario Hydro, RWE, Southern California Edison, Tepco). Le réseau d'expertise E7 pour l'environnement global coordonne des projets d'assistance favorisant le transfert de savoir-faire aux pays en voie de développement et à l'Europe de l'Est, afin de préserver l'environnement global par l'utilisation efficace de l'électricité et de ses moyens de production.

des lieux de consommation, en appuyant la production d'énergie sur des bases communautaires et en soutenant les synergies entre les projets énergétiques, notamment au plan régional.

- Afin d'utiliser les ressources de façon optimale, on tiendra compte de la valeur ajoutée dégagée par chacun des usages concevables, qu'ils soient ou non énergétiques. Par exemple, le secteur du pétrole ou du gaz peut ouvrir des possibilités intéressantes, au-delà du marché énergétique québécois. Pour ce qui est de l'utilisation des rivières, un cours d'eau peut avoir une valeur patrimoniale supérieure à la valeur de la production électrique que son aménagement permettrait d'obtenir. Cette constatation conduit à la mise en place d'un processus de classification et de zonage des rivières, afin d'identifier les rivières à développer et les rivières à conserver.
- Les coûts de l'énergie devront être maintenus au niveau le plus bas possible, afin d'améliorer et de renforcer la place de nos entreprises sur les différents marchés. Dans un contexte de mondialisation des échanges, il est essentiel que le Québec s'assure que son économie profite pleinement de l'avantage comparatif que constitue la disponibilité d'énergie à faible coût. Tous les efforts doivent être consentis pour que cet avantage soit même renforcé et accentué.
- Mais il faut que les coûts de l'énergie soient les véritables coûts : ils doivent refléter les impacts environnementaux et sociaux de l'extraction, de la production, du transport, de l'entreposage, de la distribution et de l'utilisation de chaque forme d'énergie disponible sur le marché. Les mécanismes du marché, souvent imparfaits, ne prennent pas en compte tous ces coûts. La politique énergétique devra faire en sorte que ces coûts soient intégrés dans les choix énergétiques, sans que la compétitivité de l'économie québécoise et sa capacité de créer et de maintenir des emplois en souffrent. Plusieurs des recommandations émises viseront justement à définir des modes d'« internalisation » appropriés.

- Au plan énergétique, les populations des régions productrices doivent retirer des avantages effectifs, en termes d'amélioration de la qualité de vie, de leur proximité des sources de production énergétique. Pour ce qui est des régions consommatrices, il faut mettre l'accent sur une plus grande indépendance énergétique de ces régions, par la mise en valeur de ressources en énergie locales et par une plus grande efficacité énergétique. Par ailleurs, la situation spécifique de Montréal doit être prise en compte : la meilleure approche pour y parvenir consiste à favoriser une meilleure utilisation de l'énergie dans des activités cruciales pour la métropole – en agissant par exemple dans les domaines du transport et de l'aménagement du territoire –, tout en favorisant la réduction des coûts et l'amélioration de la compétitivité, qui bénéficieront en premier lieu à l'économie de la région montréalaise, et par là même à l'ensemble de l'économie québécoise.
- Le Québec possède un savoir-faire universellement reconnu dans la réalisation des grands projets hydroélectriques, dans la construction et la gestion de réseaux de transport couvrant de très grandes distances. La nouvelle politique énergétique devrait mettre l'accent sur le développement du savoir-faire québécois dans les domaines de l'efficacité énergétique, de la production d'énergie renouvelable à partir de petites puissances, de l'utilisation de l'énergie renouvelable dans les transports, de l'évaluation et de la réduction des impacts environnementaux, de la consultation du public.

Ce savoir-faire pourrait constituer une voie de développement fort prometteuse pour nos jeunes universitaires ainsi que pour nos entreprises manufacturières. Au plan international, les besoins sont facilement prévisibles : dans les décennies à venir, l'augmentation significative de la quantité d'énergie nécessaire pour satisfaire les besoins de la majeure partie de la population de la planète rendra particulièrement intéressant le marché des technologies de production, de transport et d'utilisation efficaces de l'énergie. Selon certaines évaluations, le marché mondial des produits et technologies d'efficacité énergétique atteindrait cinquante milliards de dollars par an au cours des

deux prochaines décennies¹⁹ La mise en valeur des possibilités énergétiques, du côté de l'offre comme de la demande, exigera une prise en compte systématique des impacts environnementaux et sociaux. Enfin, pour des raisons financières et environnementales, la demande des systèmes de production énergétique de faible puissance devrait croître rapidement.

- La satisfaction des besoins des citoyens par le développement durable implique la **liberté de choix**, balisée par les considérations économiques. Dans le secteur énergétique, les choix individuels sont encadrés par les lois et règlements et soumis aux forces du marché. Le marché est normalement la meilleure garantie de la liberté des choix individuels. Cependant, certains dysfonctionnements du marché, certaines dispositions législatives ou réglementaires ont pour effet direct ou indirect de limiter les choix individuels, ce qui va à l'encontre du développement durable. De plus, plusieurs de ces limites viennent empêcher la pénétration d'énergies renouvelables ou la mise en place de mesures d'efficacité énergétique. Une politique énergétique devrait procéder à une **analyse systématique de ces dysfonctionnements**, de ces lois et règlements, et viser à les corriger.
- Au plan individuel, une politique énergétique fondée sur le développement durable conduit à la notion d'accès à **un approvisionnement minimal en énergie**, correspondant aux besoins de base. Actuellement, lorsqu'il est assuré, un tel accès est financé par les autres consommateurs ou par la compagnie distributrice, ce qui n'est pas normal. La politique énergétique devrait conduire à définir clairement ce que l'on entend par besoins énergétiques de base, en précisant les usages visés et les modalités d'appel à l'énergie considérées comme minimales. Il faudra ensuite identifier et mettre en place les mécanismes de financement assurant l'accès à ces besoins énergétiques de base pour tous les citoyens du Québec, en s'assurant que cette protection collective, qui constitue une fonction gouvernementale, est payée par l'ensemble de la

société. Pour ce qui est de l'électricité, et dans les régions non desservies par le réseau principal d'Hydro-Québec, une solution consisterait à encourager l'installation de systèmes autonomes proches des utilisateurs et utilisant des énergies renouvelables – tels les microcentrales hydrauliques ou éoliennes, le solaire photovoltaïque, seuls ou en combinaison.

- Une politique énergétique fondée sur le développement durable devrait normalement conduire le Québec à **dépasser les engagements internationaux** auxquels il a souscrit, dans le cadre de la Convention sur les changements climatiques et de la Convention sur la biodiversité.

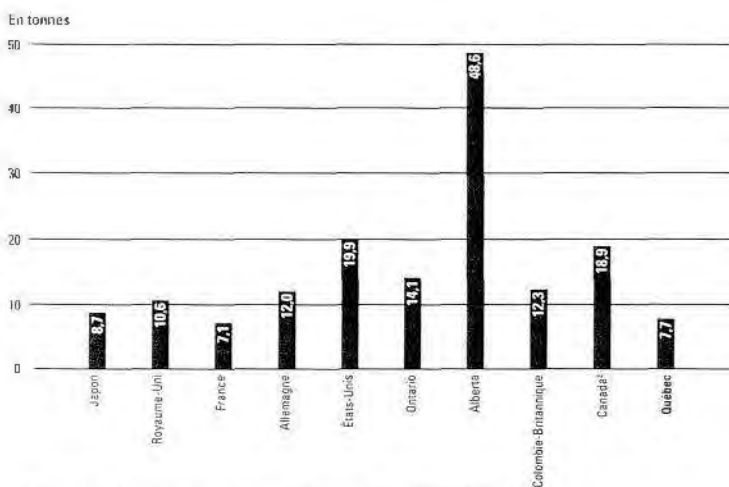
Cette recommandation, loin d'être idéaliste, résulte d'une analyse réaliste de la situation actuelle et prévisible, au plan environnemental. Les consensus mondiaux sur l'importance et la gravité des problèmes environnementaux auxquels notre planète est confrontée ne font que se renforcer et s'affermir, au fur et à mesure que de nouvelles études sont produites et que la situation s'aggrave. Il est très probable que les engagements actuels apparaîtront rapidement insuffisants, devant l'urgence d'agir. On doit ainsi s'attendre à un accroissement des coûts que devront supporter les sociétés consommatrices d'énergie, afin de réduire les dommages environnementaux entraînés par leur mode de fonctionnement.

Le dernier congrès mondial de l'énergie ne disait pas autre chose, lorsqu'il a exhorté les gouvernements et tous les acteurs responsables à agir dans le domaine de l'énergie, en dépit du contexte actuel d'abondance et de sécurité, en soulignant que « tout report se traduira par des coûts plus élevés, des perturbations encore plus sérieuses et des effets moins prévisibles²⁰ ». Pour le Québec, dont la situation énergétique est extrêmement favorable sous l'angle du développement durable, il serait donc très intéressant d'anticiper les évolutions et décisions à venir, de dégager des marges de manœuvres dans son bilan énergétique et de se préparer à proposer son savoir-faire au plan international.

¹⁹ *Energy Efficiency, Developing Nations and Eastern Europe*, Mark Levine et al., A Report to the US Working Group on Global Energy Efficiency, June 1991, IIEC, cité dans *Saving on Demand*, Richard House, Infrastructure Finance, décembre 1995 - janvier 1996.

²⁰ 16^e congrès du Conseil mondial de l'énergie, Tokyo, 8-13 octobre 1995, Les conclusions et recommandations du congrès, point 4.

Graphique 8
Les émissions de dioxyde de carbone par habitant¹
Québec, provinces canadiennes et principaux pays industrialisés
1991



¹ Exclut les émissions provenant de la consommation de biomasse.

² Ne comprend pas le Québec.

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

- Le partenariat avec les nations autochtones répond à des besoins d'équité et de justice, dont la prise en considération est un des éléments du développement durable. La Convention de la Baie-James et du Nord québécois visait à respecter les droits des populations autochtones, sur le territoire visé par la convention. Malgré cet exemple, on ne peut considérer que les Québécois aient jamais vraiment réussi à établir un véritable partenariat avec ces nations.

Il est évident que la politique énergétique ne pourra, à elle seule, régler le dossier des revendications territoriales des autochtones. Elle doit cependant s'inscrire dans un courant de pensée qui facilite le règlement du dossier. La politique énergétique pourrait par exemple confirmer l'ouverture au dialogue et à la compréhension mutuelle, mais aussi proposer des expériences de partenariat dont les deux sociétés sortiraient gagnantes.

La mesure des résultats obtenus

On vient de le constater, fonder la politique énergétique sur le développement durable comporte de multiples implications, qui seront approfondies et précisées dans les chapitres suivants. Une fois retenue, cette orientation devra être suivie dans son application, et les résultats obtenus évalués. On peut d'ores et déjà songer à des estimations spécifiques, qui constitueraient autant d'indicateurs de performance que le Québec se serait donnés afin d'apprécier l'impact de ses initiatives.

Parmi ces estimations, on peut songer à :

- développer et suivre sur une base régulière des indicateurs régionaux permettant d'évaluer la production et la consommation d'énergie par forme et par secteur d'activité, la production de gaz à effet de serre par unité de PNB, l'indice régional de biodiversité, l'inventaire des gaz destructeurs de la couche d'ozone en circulation et récupérés;
- mesurer, dans une perspective plus globale, les externalités économiques, environnementales et sociales liées aux échanges énergétiques effectués avec nos voisins;
- effectuer diverses expériences sur une base régionale, afin de mieux comprendre les paramètres nécessaires à la mise en place du développement durable, dans le secteur énergétique.

CHAPITRE 3

LES INSTITUTIONS:

DÉMOCRATIE ET TRANSPARENCE

La circulation de l'information, la participation du public, la définition de processus de planification et de décision démocratiques et transparents sont des éléments constitutifs du développement durable. Ils en assurent le respect, tout en facilitant la mise en application. Leur intégration dans la future politique énergétique doit être abordée au départ de cette politique, et cela d'autant plus que cette politique est elle-même issue d'un processus très élaboré de collaboration et de participation du public.

La démarche d'une société pluraliste et ouverte

Dans le secteur énergétique comme dans les autres domaines d'activité, on souligne habituellement que la participation du public a le double avantage d'enrichir les réflexions et analyses conduisant aux décisions, et de faciliter l'acceptation de ces décisions par les milieux concernés.

Plus précisément, la participation publique au processus décisionnel constitue la démarche normale d'une société qui, telle la société québécoise, se veut pluraliste et ouverte. Les avantages que l'ensemble de la collectivité peut en tirer sont en effet fort nombreux.

- Le décideur bénéficie de points de vue multiples sur les tenants et les aboutissants de la problématique étudiée.
- Le décideur peut s'assurer de l'acceptabilité sociale des différents scénarios avant de prendre sa décision.
- Les processus d'information et d'audiences permettent une éducation mutuelle des parties. Il s'agit d'un phénomène logique, les experts des différentes disciplines concernées étant amenés à confronter et à mettre à l'épreuve leurs modèles respectifs.
- Cette éducation touche également le grand public, qui peut participer aux audiences et a accès aux comptes rendus des débats.
- Le décideur peut intégrer, avant même que sa décision soit prise, des éléments qui permettront d'optimiser les retombées de cette décision en fonction des intérêts exprimés lors des audiences.

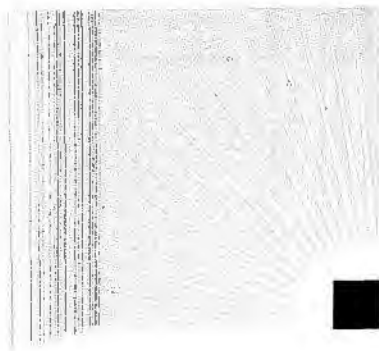
- Les recours à des processus légaux et coûteux, probables en l'absence de participation publique, sont évités. Ces recours auraient pu être engagés par les parties qui s'estiment lésées par la décision.
- Les différents intérêts des groupes de pression et «lobbies» de toutes sortes doivent se manifester publiquement.
- Pour de nombreux projets, le recours au processus d'enquête et d'audiences publiques est moins souvent nécessaire, dans la mesure où les politiques ayant conduit à ces projets ont été discutées publiquement au préalable. La médiation devient alors un outil privilégié pour résoudre les litiges.

Des règles à respecter

Le Débat public sur l'énergie, dont on a souligné le caractère à maints égards novateur, est l'exemple d'un processus de participation publique mis en place avec le souci de respecter un certain nombre de règles de base. Ces règles ont été rappelées au début même de ce rapport. Dans le cas du débat sur l'énergie, on doit ajouter que l'ouverture dont il a été fait preuve dans l'approche privilégiée, la flexibilité du ministre au plan des délais, l'adoption en audiences publiques de règles de fonctionnement claires et équitables ainsi que la crédibilité de la Table de consultation ont joué un rôle essentiel dans le succès du processus.

De façon plus générale, et en ce qui concerne le secteur énergétique, la participation publique dans le processus décisionnel doit s'effectuer selon certaines modalités qui en maximiseront en fait les impacts positifs.

- La participation du public doit avoir un **champ d'application vaste**: elle doit s'appliquer aussi bien aux plans de ressources qu'aux projets. Elle doit viser la prise en compte des considérations environnementales, mais également économiques et sociales. On doit cependant éviter d'alourdir exagérément les processus de décision, en multipliant les consultations du public.
- Pour les projets comme pour les politiques ou les plans de développement, on a tout intérêt à ce que le public intervienne le plus en amont



possible, et les audiences génériques sont un bon moyen d'y parvenir.

- Les processus retenus doivent être **neutres**, et perçus comme tels.
- Des modalités adéquates doivent garantir à la fois l'accès à l'information et, lorsque nécessaire, le **financement** de la participation du public et des contre-expertises.

La participation du public dans la nouvelle politique énergétique

À partir des règles qui viennent d'être énoncées, plusieurs actions ont été imaginées afin d'intégrer structurellement la participation du public à la gestion du secteur énergétique québécois. Elles découlent pour l'essentiel de demandes formulées lors des audiences du Débat public sur l'énergie. Elles s'articulent le plus souvent autour de la **Régie de l'énergie**, organisme réclamé par la plupart des intervenants et dont on abordera la création un peu plus loin.

Les actions proposées sont les suivantes :

- la **Régie de l'énergie** devra utiliser de façon privilégiée le mécanisme de la consultation publique afin de remplir son mandat. Ce mandat inclura la possibilité d'audiences génériques concernant les filières énergétiques (conjointement avec le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement), ou tout mandat d'enquête et de consultation publique relatif à l'énergie confié par le gouvernement.
- Pour assumer ses mandats, la Régie de l'énergie et son équipe de spécialistes refléteront, par leur composition, la **pluralité des compétences associées au monde-l'énergie**. En particulier, une place importante sera faite à des spécialistes en environnement et à des représentants des consommateurs.
- Tout projet de production d'énergie sera soumis au **processus d'évaluation des impacts**, quelle que soit la puissance du projet concerné.
- La classification des rivières ayant un potentiel énergétique sera assurée dans le cadre d'un processus de **consultation publique régionale**, défini par grands bassins versants.

- Le gouvernement annoncera son intention de procéder à une **révision périodique** de la politique énergétique, par exemple tous les cinq ans, cette révision incluant un bilan des résultats obtenus. Cette révision sera effectuée dans le cadre d'une consultation publique spécifique.

- D'ici là, il est possible de tirer profit des nouvelles technologies de transmission de l'information en organisant un **Débat public permanent sur l'inforoute**. Dans l'immédiat, cette initiative sera appuyée par la diffusion, sur les réseaux électroniques de communication, de l'ensemble du matériel du Débat public sur l'énergie. Il serait possible d'enrichir l'information disponible de tout document jugé pertinent, et de prévoir l'organisation de forums énergie interactifs avec interconnexions internationales.

- Quels que soient les modes de consultation du public retenus, les objectifs de performance énergétique du Québec devront être clairement connus et diffusés, et illustrés par des **indicateurs chiffrés** facilement compréhensibles. Il devrait ainsi être possible au public de suivre et de porter un jugement sur l'évolution de la demande, la progression de l'efficacité énergétique par secteurs, la réalisation des programmes. Les indicateurs retenus seraient révisés et actualisés de façon régulière, de telle sorte que le public puisse effectuer sa propre lecture du tableau de bord ainsi construit.

La création d'une Régie de l'énergie : un souhait presque unanime

La participation du public devait être abordée dès les premières recommandations concernant la nouvelle politique énergétique. La **Régie de l'énergie** sera au centre de l'application de cette politique. Un large consensus est en effet apparu, lors de la consultation publique : le Québec doit se doter d'une Régie de l'énergie, qui constituera en fait la structure centrale et l'organisme de référence, en matière de surveillance des conditions de réalisation de la nouvelle politique énergétique.

Ce consensus part d'une insatisfaction concernant le système actuel de réglementation des activités énergétiques. Une telle réglementation s'impose, lorsque le transport et la distribution sont assurés

par des «monopoles naturels», c'est-à-dire par des entreprises qui, pour des raisons liées aux techniques de distribution, sont placées en situation de monopole par rapport aux consommateurs. Cette situation prévaut dans les secteurs du gaz naturel et de l'électricité.

Dans les provinces canadiennes comme aux États-Unis, les monopoles naturels sont en général réglementés par des régies, qui sont des organismes quasijudiciaires dont la mission est de réaliser l'arbitrage entre les intérêts des consommateurs, ceux des investisseurs et de prendre en compte, à partir des directives qui leur sont transmises par les pouvoirs publics, la situation de l'ensemble de la société²¹. C'est ce système qui est également utilisé au Québec, mais uniquement dans le secteur du gaz naturel. La régie québécoise du gaz naturel exerce, dans le secteur gazier, des compétences et une juridiction tout à fait analogues à celles des régies nord-américaines.

L'originalité du système québécois vient de l'existence, dans le secteur de l'électricité, d'une société d'État – Hydro-Québec – que le gouvernement du Québec a souhaité soustraire au contrôle d'une régie. La réglementation des activités d'Hydro-Québec est assurée directement par le gouvernement, qui exerce sa juridiction par l'intermédiaire de son administration, le processus étant encadré en commission parlementaire. Le pouvoir exercé par le gouvernement est considérable, puisque Hydro-Québec assure la majeure partie de la production, la quasi-totalité du transport et la plus grande part de la distribution d'électricité au Québec.

Ce système entraîne deux sortes de problèmes: en premier lieu, les distributeurs de gaz naturel et d'électricité sont placés dans des conditions d'exercice de leurs activités qui diffèrent significativement, ce qui est de plus en plus difficile à justifier, alors que l'on assiste à un décloisonnement des marchés et à une concurrence parfois très aigüe entre distributeurs de formes d'énergie différentes, pour un usage donné.

Par ailleurs, le système même de réglementation en vigueur au Québec dans le secteur de l'électricité

fait l'objet de vives critiques, critiques qui ont été reprises par un grand nombre d'intervenants lors du Débat public sur l'énergie. On reproche au processus actuel de ne pas permettre un véritable examen des demandes de modification tarifaire déposées par Hydro-Québec, de ne pas autoriser une authentique participation du public, et surtout, de placer le gouvernement en conflit d'intérêt potentiel, puisque l'État-défenseur de la collectivité peut être tenté, dans ses décisions, de privilégier les intérêts de l'État-actionnaire, ou même d'y introduire des considérations purement politiques.

Un certain nombre de nuances doivent être apportées à ces critiques. Au cours des dernières années, le gouvernement du Québec a profondément modifié le mode d'examen de l'ancien plan de développement d'Hydro-Québec, faisant en sorte que ce plan soit l'objet d'une consultation publique. Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'Hydro-Québec, société d'État, appartient en fait à l'ensemble de la collectivité québécoise. Le conflit d'intérêt mentionné précédemment correspond ainsi à une réalité que l'on ne peut contourner: les consommateurs d'électricité sont également les propriétaires de la société qui leur vend l'électricité, et dans une démocratie comme la nôtre, le gouvernement élu est normalement le mieux placé pour réaliser les arbitrages nécessaires. On doit d'ailleurs noter que c'est pour cette raison que les réseaux municipaux sont en principe exclus des juridictions des régies, au Canada comme aux États-Unis.

Ces réserves étant apportées, on doit convenir que le système actuel de réglementation du secteur énergétique n'a que peu de défenseurs, et ne suscite pas beaucoup de commentaires positifs. À l'inverse, dans les mémoires déposés comme lors des audiences publiques, les intervenants se sont prononcés en très grande majorité pour la création d'une Régie de l'énergie. L'idée n'est d'ailleurs pas vraiment nouvelle puisque la politique québécoise de l'énergie de 1978 prévoyait déjà la mise en place d'un tel organisme²².

Des options extrêmement variées ont été présentées quant à la nature et aux responsabilités de la

²¹ Le recours à une régie ne constitue cependant pas une règle absolue: il n'existe pas de régie en Saskatchewan ni dans l'Île-du-Prince-Édouard. De plus, les réseaux municipaux sont normalement exclus de la juridiction des régies.

²² La politique québécoise de l'énergie, Assurer l'avenir, gouvernement du Québec, op. cit., page 85.

dans un but d'efficacité, la Régie de l'énergie devra par principe considérer que chaque distributeur réglementé est normalement le mieux placé pour définir ses propres programmes, en fonction des intérêts de sa clientèle.

Ce processus crédible et efficace ne devra pas être onéreux: il faut que les modalités de fonctionnement retenues soient peu coûteuses, afin d'éviter tout à la fois la bureaucratisation et un renchérissement de la réglementation, qui seraient en dernière analyse supportés par le consommateur.

La liberté du consommateur

Le deuxième principe retenu concerne les consommateurs et le marché: en dernière analyse, ce sont les consommateurs, et non pas la régie, qui devraient choisir entre les différentes formes d'énergie, par l'intermédiaire du marché. La régie n'est pas là pour se substituer au marché, mais pour l'encadrer, pour des raisons de sécurité ou lorsque les règles normales de la concurrence ne peuvent jouer.

Il existe un cas, celui de l'approvisionnement minimal garanti en énergie, où l'intervention de la Régie de l'énergie pourra être plus directe. On a souligné précédemment que le développement durable supposait une sécurité des approvisionnements non seulement collective, mais également individuelle. À ce titre, la politique énergétique devra garantir la satisfaction des besoins énergétiques de base, et la Régie de l'énergie pourra être amenée à intervenir à cette fin.

Le moindre coût social

Dans ses décisions concernant le plan de ressources d'une entreprise donnée, la régie visera le moindre coût social. À cette fin, une de ses missions sera de s'assurer de l'intégration, dans les choix énergétiques, des externalités économiques, sociales et environnementales. Il ne s'agira pas d'une tâche aisée, l'une des difficultés venant du fait que nous ne contrôlons qu'une partie de ces externalités. L'identification des externalités, leur évaluation et leur prise en compte s'appuieront avant tout sur des consensus démocratiquement définis, identifiés en audiences publiques puis validés par le gouvernement.

Viser le moindre coût social signifie que la régie devra à la fois s'assurer que les tarifs appliqués sont les plus bas possible et que les projets développés correspondent au coût social minimum. Pour cela, la régie analysera l'ensemble des coûts, l'ensemble des options ainsi que les risques afférents, du côté de l'offre comme de la demande.

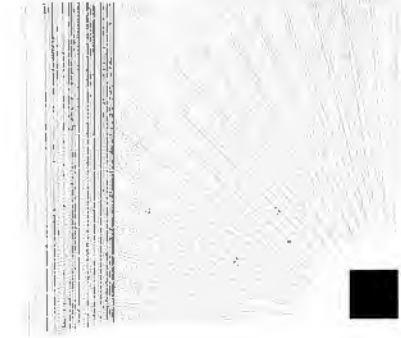
Les externalités et leur internalisation

On appelle externalités les coûts ou les bénéfices liés à l'action des agents économiques (investissement, consommation, utilisation) qui ne sont pas répercutés directement sur ces agents. Internaliser les externalités consiste à prendre en compte ces coûts ou ces bénéfices selon différentes modalités (intégration dans le prix au marché, normalisation ou réglementation, intégration dans les choix d'options, par exemple).

Les externalités peuvent être aussi bien positives (leur internalisation dans le prix au marché réduirait ce prix) que négatives (leur internalisation dans le prix au marché augmenterait ce prix). Par exemple, dans le secteur énergétique, la construction d'un barrage peut entraîner à la fois des externalités négatives (inondation de territoires) et des externalités positives (retombées économiques).

Des règles du jeu équivalentes pour toutes les formes d'énergie

On l'a souligné, l'une des difficultés de la situation actuelle est que le gaz naturel et l'électricité, dont la distribution s'effectue selon des modes équivalents, sont placés dans des conditions de fonctionnement différentes en raison des réglementations existantes. La Régie de l'énergie devra mettre fin à ce problème en exerçant par principe sa juridiction sur l'ensemble des formes d'énergie. Cette juridiction devra cependant être modulée afin de tenir compte de la réalité des conditions de production, de transport et de distribution. Les pouvoirs de la régie doivent être plus étendus dans le cas des monopoles naturels – qui ne concernent d'ailleurs qu'une partie des secteurs du gaz naturel et de l'électricité – que là où la concurrence joue pleinement, comme dans le secteur des produits pétroliers. Pour cette raison, on pourra parler d'une régie «à géométrie variable», dont la nature



nouvelle juridiction. Les membres de la Table de consultation ont retenu certaines d'entre elles, qui permettent de maximiser les avantages que l'on peut attendre d'une nouvelle façon de réglementer les activités énergétiques, tout en tenant compte de la situation spécifique dans laquelle le Québec est placé en raison du rôle majeur joué par Hydro-Québec dans l'ensemble de notre économie. Ces recommandations s'appuient sur les objectifs précédemment notés : elles ont été imaginées avec le souci de **promouvoir le développement durable** – avec toutes les valeurs que ce concept véhicule –, de **respecter la liberté des consommateurs** et le **fonctionnement approprié des marchés**, de **reconnaître le rôle et les responsabilités des principaux fournisseurs d'énergie**, et de permettre un **allègement et une rationalisation de l'appareil gouvernemental**.

Les principes de base

La création d'une Régie de l'énergie répond à plusieurs buts, qui doivent se retrouver dans les principes encadrant sa mise en place. Ces principes sont essentiellement au nombre de quatre : le processus doit être **crédible et efficace**, et cela à **moindre coût** ; ce sont les **consommateurs** qui doivent faire les choix entre les différentes formes d'énergie, par l'intermédiaire du marché ; le processus de planification doit viser le **moindre coût social** ; enfin, la nouvelle réglementation doit placer toutes les formes d'énergie dans des conditions équivalentes, en tenant compte cependant de la réalité de chacun des marchés concernés.

Une Régie de l'énergie crédible et efficace, à moindre coût

La crédibilité de la Régie de l'énergie sera d'abord assurée par son caractère **quasijudiciaire**, avec ce que ce statut implique au niveau de la preuve, du pouvoir d'enquête, du fonctionnement des audiences publiques et du statut des régisseurs. La nature quasijudiciaire de la Régie ne doit cependant pas être un obstacle à la participation du public : lors du débat sur l'énergie, plusieurs intervenants ont fait part de leur crainte que par sa lourdeur, un système trop légaliste ne constitue un frein à l'implication du public. L'exemple de la Régie de l'énergie de Colombie-Britannique montre qu'une telle crainte peut être levée, avec un mode de fonctionnement adapté. On a d'ailleurs

précédemment souligné, à propos de l'intégration de la participation publique dans la nouvelle politique énergétique, que la Régie de l'énergie devra utiliser de façon privilégiée le mécanisme de la consultation publique afin de remplir son mandat.

S'appuyant sur la participation du public, la crédibilité de l'organisme repose également sur la **protection** qui doit lui être garantie, face aux interventions politiques de toutes sortes qui risquent d'interférer lors du déroulement de ses activités. Il s'agit d'un point sensible, qui explique en bonne partie les critiques dont fait l'objet le processus actuel de réglementation de l'électricité. Afin d'assurer cette protection, des règles précises ont été imaginées concernant la nomination des régisseurs et la répartition des juridictions décisionnelles et consultatives, sur lesquelles on reviendra plus loin.

Il est nécessaire par ailleurs que les pouvoirs de l'Assemblée nationale et du gouvernement soient **connus avec précision**, et **s'exercent en toute clarté** : le gouvernement doit ainsi conserver un pouvoir de directive, qui le forcera cependant à énoncer explicitement les priorités dont la régie s'assurera de la mise en œuvre. De la même manière, il n'est pas question, en créant une Régie de l'énergie, d'affaiblir le rôle de l'Assemblée nationale. Au Québec, l'Assemblée nationale reste le centre des décisions et des réflexions politiques. L'objectif ici est de transférer à la Régie de l'énergie des mandats que l'Assemblée nationale assume directement, dans des conditions difficiles, en raison de la nature très technique des dossiers en cause et du peu de temps dont disposent les commissions parlementaires.

S'il est crédible, le processus doit également être efficace. Il existe plusieurs moyens de s'assurer de cette efficacité : on doit prévoir un cadre réglementaire souple, afin de s'ajuster à un contexte énergétique en évolution constante. Les rendements incitatifs basés sur la performance des entreprises réglementées en sont un exemple. La régie devra toujours tenir compte du fait qu'elle surveille des entreprises soumises à des contraintes commerciales considérables : l'exemple de la Régie du gaz naturel démontre qu'il est possible, à cette fin, de faire preuve de flexibilité, par exemple en limitant la durée des causes en discussion ou en prévoyant la possibilité de décisions provisoires. Toujours



et l'étendue de l'intervention sont adaptées aux conditions effectives de mise en marché de l'énergie.

La juridiction de la Régie de l'énergie

Une régie pour toutes les formes d'énergie

Le principe retenu est celui d'une régie dont la juridiction s'appliquerait à **toutes les filières énergétiques**, et non pas seulement au gaz naturel et à l'électricité, comme c'est en général le cas dans le reste de l'Amérique du Nord. La régie aurait ainsi autorité pour intervenir, selon des modalités appropriées, dans le secteur des produits pétroliers, où la concurrence joue cependant en principe pleinement. Bien évidemment, cette juridiction étendue devra respecter la Convention de la Baie-James et du Nord québécois.

Aucune activité énergétique ne serait théoriquement exclue de cette juridiction : cela signifie que la Régie de l'énergie devrait pouvoir intervenir, si cela s'avère nécessaire et possible, au plan des importations et des exportations de toutes les formes d'énergie, dans le respect des engagements internationaux.

Au-delà d'une forme d'énergie spécifique, la Régie de l'énergie pourrait tenir des **audiences publiques générales**, à la demande du gouvernement, sur tout sujet que celui-ci considère comme pertinent. Les débats entourant la déréglementation pourraient être l'occasion de telles audiences publiques, afin par exemple d'en préciser les enjeux pour le Québec. Pour les membres de la table, – on l'a déjà souligné –, il importe que ces enjeux soient rapidement analysés, que l'on fasse référence à la question de la réciprocité dans le cadre des ententes commerciales nord-américaines, au « transit » d'électricité à travers le territoire du Québec, au contrôle exercé par Hydro-Québec en matière d'exportations, ou à la gestion par la société d'État des interconnexions avec les réseaux voisins. Ce mandat devrait être donné prioritairement à la future régie.

La Régie de l'énergie aurait un rôle central à jouer dans la mise en œuvre des mesures d'efficacité énergétique, soit directement dans le cadre de son

mandat de surveillance, soit indirectement, par le contrôle exercé sur l'Agence de l'efficacité énergétique, dont on abordera le mandat dans le chapitre suivant.

Dans le cadre de sa politique énergétique, le gouvernement pourrait par ailleurs confier à la Régie de l'énergie le mandat d'assurer le suivi des engagements internationaux auxquels il a souscrit.

Le secteur pétrolier

Afin d'être conséquent avec les principes retenus, il est apparu logique que la Régie de l'énergie inclue dans sa juridiction un secteur traditionnellement non réglementé, le secteur pétrolier. **Il ne s'agirait cependant pas ici de remettre en cause le fonctionnement du marché ni le libre jeu de la concurrence.** Lorsque cette concurrence joue vraiment, elle constitue en général le meilleur mode de protection du consommateur. Les interventions effectuées dans le passé par certaines provinces canadiennes afin de réglementer les prix des produits pétroliers, dans le but de protéger les acheteurs, ont en fait eu des résultats inverses au but recherché. L'exemple de la Nouvelle-Écosse est très illustratif à cet égard.

La proposition présentée ici consisterait plutôt à **transférer à la nouvelle Régie de l'énergie des pouvoirs de réglementation et de contrôle qui existent déjà dans la loi**, mais qui sont assumés directement par l'administration gouvernementale. Dans le secteur pétrolier, la Régie de l'énergie :

- assumerait ainsi les pouvoirs de surveillance actuellement sous la responsabilité du ministère des Ressources naturelles et de son Bureau d'inspection et d'information du prix de l'essence (BIPE);
- recevrait et traiterait les plaintes des consommateurs de produits pétroliers;
- pourrait transmettre des avis consultatifs au gouvernement concernant les tarifs des produits pétroliers, à la demande de celui-ci, et dans le cadre de la *Loi sur les produits pétroliers*.

L'extension au secteur pétrolier de la juridiction de la Régie de l'énergie ne signifierait donc d'aucune façon que le Québec s'engage dans un

alourdissement des réglementations existantes. Bien au contraire, les transferts proposés pourraient permettre des économies d'échelle, une rationalisation par rapport à la situation actuelle, tout en donnant concrètement à la Régie de l'énergie les moyens d'intégrer la réalité du secteur pétrolier dans sa surveillance des activités énergétiques.

En fait, dans le secteur pétrolier comme pour l'ensemble des activités énergétiques, la création de la régie devrait s'accompagner d'une redéfinition des responsabilités d'inspection assumées actuellement par plusieurs organismes gouvernementaux.

Le gaz naturel et l'électricité

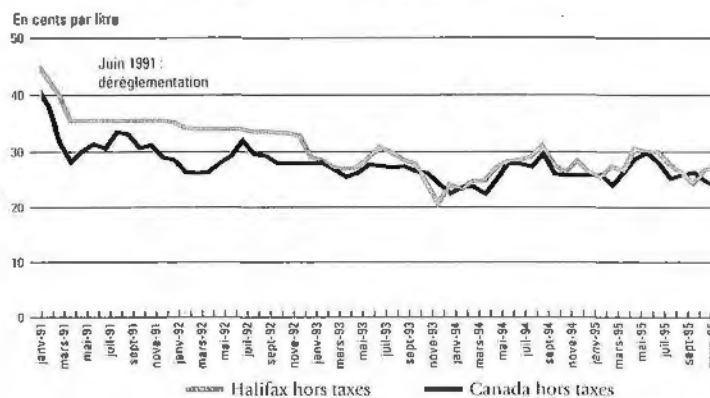
C'est en fait dans les secteurs du gaz naturel et de l'électricité que la Régie de l'énergie exercerait l'essentiel de ses activités.

- La juridiction de la Régie de l'énergie s'appliquerait d'abord aux plans ayant un impact sur les tarifs, soit le plan de ressources, qui inclut le choix des ressources, et le plan d'affaires, qui comprend les charges d'exploitation, le budget d'investissement et définit la base tarifaire. Dans les deux cas, la Régie disposerait d'un pouvoir décisionnel. Ce pouvoir s'appliquerait également aux projets, mis en œuvre dans le cadre de ces plans.

Les plans stratégiques d'une entreprise donnée doivent rester sous la responsabilité des conseils d'administration de l'entreprise concernée. Ils constituent la politique même de l'entreprise, et les soumettre à la Régie de l'énergie étendrait inutilement les pouvoirs et la juridiction de cette dernière. Dans le cas d'une société d'État comme Hydro-Québec, le plan stratégique serait ainsi examiné par l'État-actionnaire qui pourrait, s'il le souhaite, en assurer l'analyse dans le cadre d'une commission parlementaire. La régie pourrait également être appelée à donner un avis consultatif, pour les éléments du plan stratégique concernant les activités réglementées, si c'est la volonté gouvernementale.

Graphique 9

Le prix de l'essence en Nouvelle-Écosse, avant et après déréglementation -- 1991-1995



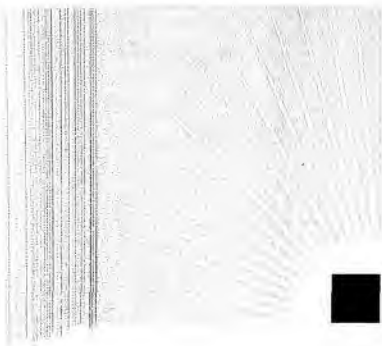
Source: Division du pétrole du ministère des Ressources naturelles du Canada.

Plan de ressources, plan d'affaires et plan stratégique

Le plan de ressources – ou plan d'approvisionnement gazier, dans le cas du gaz naturel – est préparé par le fournisseur d'électricité ou de gaz naturel afin de définir les ressources auxquelles il fera appel pour répondre à des besoins donnés. C'est dans le cadre du plan de ressources que sont définis le ou les portefeuilles de ressources proposés. Les besoins sont évalués à partir d'une prévision de la demande, en général élaborée sous la forme de plusieurs scénarios assortis de probabilités variables. Le plan de ressources ou le plan d'approvisionnement gazier est mis à jour chaque année, mais couvre une période pluriannuelle.

Le plan d'affaires inclut l'ensemble des charges d'exploitation et le budget d'investissement engagés afin de réaliser le plan de ressources ainsi que les activités de la compagnie. Il définit l'impact de ces charges et de ces investissements sur les tarifs – ce que l'on appelle la base tarifaire – et d'une façon plus générale les programmes commerciaux retenus pour une année donnée. Dans le cas des distributeurs gaziers, on parle de cause tarifaire.

Le plan stratégique définit les orientations stratégiques de l'entreprise et la politique de l'entreprise. Il comprend les engagements de performance, soumis par le fournisseur à son actionnaire.



- C'est dans le domaine des **tarifs, contrats, programmes et projets** que la régie exercerait l'essentiel de ses pouvoirs décisionnels. C'est également ce domaine qui constituerait le cœur des activités de surveillance et de contrôle de la régie.

La juridiction de la Régie de l'énergie serait décisionnelle aussi bien pour les demandes tarifaires que pour les programmes commerciaux et projets d'investissement, le gouvernement conservant un pouvoir de directive. Pour les contrats particuliers ou spéciaux, tels les contrats négociés entre Hydro-Québec et les industries grandes consommatrices d'énergie, l'analyse de la régie permettrait de garantir qu'il n'y ait pas d'effet tarifaire sur les autres clients, et d'assurer la clarté des comptes et des responsabilités dans le respect des contraintes commerciales. Pour les petits contrats, la régie fournirait des balises et exercerait une vérification a posteriori.

- Afin d'assumer pleinement ses responsabilités, la Régie de l'énergie devrait également exercer des pouvoirs décisionnels afin de contrôler certaines **décisions d'entreprise**, ayant des impacts directs ou indirects sur la tarification.

On songe notamment à :

- la qualité et la sécurité du service. Dans le cas d'Hydro-Québec, cela signifierait que l'on transfère à la régie les mandats actuellement assumés par le commissaire aux plaintes pour ce qui est du secteur résidentiel, et directement par la société d'État pour les consommateurs commerciaux, institutionnels et industriels;
- l'acquisition et la disposition d'actifs reliés à l'activité réglementée;
- les programmes relatifs aux achats d'énergie à long terme – incluant la production privée –, aux transactions d'énergie à court terme, ainsi que les exportations d'énergie à long terme;
- les modalités d'appel d'offres pour la production privée;
- les transferts de coûts à partir d'activités non réglementées;

- les programmes d'efficacité énergétique, le financement étant adapté selon que les mesures se justifient sur des bases de rentabilité de l'entreprise ou de rentabilité sociale.

- Traditionnellement, dans les secteurs réglementés, les régies disposent de **pouvoirs de recommandation** pour ce qui est de l'octroi de franchises, en cas de changements significatifs apportés à la structure ou à la propriété du service public. Ces pouvoirs sont actuellement exercés par la Régie du gaz naturel. Ils seraient donc étendus au secteur de l'électricité.

- Afin de disposer d'un portrait complet des juridictions confiées à la nouvelle Régie de l'énergie, on doit préciser que **certaines activités resteraient non réglementées**, et échapperaient donc au contrôle de l'organisme. Il s'agirait des activités exercées par le fournisseur ou par ses filiales, indépendantes de l'activité principale, de sa distribution et de son transport, et pour cette raison, non susceptibles de se refléter sur les tarifs.

Les réseaux de vapeur

Au Québec, et après avoir été soumis à l'ancienne Régie de l'électricité et du gaz naturel, les réseaux de chaleur utilisant la vapeur ne sont actuellement soumis à aucune réglementation. Même si elles sont sujettes à être réglementées, **il n'apparaît pas nécessaire** pour l'instant que ces activités le soient. La situation actuelle ne semble pas causer de difficultés particulières, puisqu'en fait ces réseaux sont le plus souvent déjà indirectement réglementés, en raison des achats d'énergie qu'ils effectuent pour répondre aux besoins de leurs acheteurs. Ici, le rôle de la Régie de l'énergie pourrait se limiter à entendre les éventuelles plaintes des consommateurs, une intervention plus directe pouvant toujours être ultérieurement décidée par le législateur, si le besoin s'en fait sentir.

La mission de la Régie de l'énergie

La mission d'une régie doit être définie avec le plus grand soin : inscrite dans sa loi constitutive, elle indique clairement les buts qui lui sont assignés, et la raison d'être des mandats qui lui ont été confiés.

Se conformer aux fondements de la politique énergétique

Il devra d'abord être clairement précisé que la Régie de l'énergie a pour mission d'exercer ses responsabilités conformément à la nouvelle politique énergétique, fondée sur le développement durable. Elle aura ainsi à :

- promouvoir la diversité des approvisionnements, la sécurité des approvisionnements, la saine concurrence entre les formes d'énergie, la compétitivité de l'économie québécoise;
- faire en sorte que l'ensemble des coûts soient pris en compte : coûts économiques, environnementaux, sociaux, dans la recherche des plus bas coûts possibles;
- s'assurer de la réalisation de l'efficacité énergétique, là où il y a rentabilité sociale, en s'appuyant sur un financement équitable selon des principes qui seront identifiés plus loin.

Vis-à-vis des consommateurs, des fournisseurs, des investisseurs

La Régie de l'énergie aura également pour mission de :

- protéger les intérêts des consommateurs;
- s'assurer que les consommateurs bénéficient d'un libre choix;
- faire en sorte que les fournisseurs d'énergie exercent leurs activités dans des conditions équivalentes;
- protéger les intérêts des investisseurs-actionnaires en leur accordant un rendement juste et raisonnable selon les conditions du marché;
- favoriser la participation du public;
- favoriser la compétitivité de l'économie québécoise.

La tarification de l'électricité et du gaz naturel

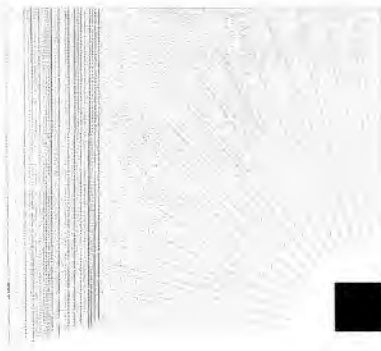
Dans le cas spécifique de la tarification des activités réglementées, la Régie de l'énergie appliquera certains principes globaux, que l'on peut déjà identifier.

- La tarification sera établie en fonction des coûts, en tenant compte de la concurrence, de l'équité entre les classes de tarifs et des risques différents inhérents à chaque catégorie de consommateurs.
- Les tarifs devront permettre un rendement juste et raisonnable pour l'actionnariat, et intégrer des mécanismes incitatifs pour favoriser l'amélioration de la performance des fournisseurs et la satisfaction des clients.
- Les tarifs incluront les dépenses inhérentes aux programmes commerciaux approuvés préalablement. Ils pourront comporter une prime reflétant les risques et obligations attachés aux différents marchés.

Les liens de la Régie de l'énergie... ...avec le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Lors de la mise en place de la Régie de l'énergie, il sera nécessaire de définir clairement et précisément les liens existant entre le nouvel organisme et le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Celui-ci a été créé par le gouvernement du Québec afin de permettre au public de s'exprimer sur les questions environnementales le concernant, avant la réalisation d'un projet. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement exerce ses responsabilités dans le cadre de mandats définis par le ministre de l'Environnement et de la Faune. Son statut est quasi-judiciaire, mais ses avis sont toujours consultatifs.

Étant donné la nature du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et la mission qui lui est confiée, la création de la Régie de l'énergie ne devrait pas entraîner de difficultés particulières quant à la répartition des responsabilités respectives des deux organismes. La Régie interviendra en effet en amont du Bureau d'audiences



publiques sur l'environnement, et les décisions de la régie n'empêcheront pas le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement d'effectuer, à la demande du ministre de l'Environnement et de la Faune, une consultation sur un projet spécifique ou sur une filière, afin d'analyser les questions environnementales liées à la réalisation de ce projet ou à l'exploitation de cette filière. Comme c'est le cas à l'heure actuelle, le gouvernement aura la latitude de donner suite ou non aux conclusions du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Si les conclusions du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement sur un projet donné, telles qu'entérinées par le gouvernement, ont pour effet de remettre en cause l'architecture de l'enveloppe de ressources retenue par la régie, il sera de la responsabilité du promoteur de retourner devant la régie afin de tirer les conséquences de cette décision.

Par ailleurs, dans le nouveau système d'analyse et d'examen, les questions environnementales ne seront plus abordées uniquement au stade des projets, ni du ressort exclusif du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, pour ce qui est de la consultation publique. Lors de l'analyse des portefeuilles de ressources, au moment de l'examen du plan de ressources et du plan d'affaires, la Régie de l'énergie devra **prendre en compte les questions environnementales**, au même titre que les dimensions économiques et sociales. À cette fin, la régie pourrait très bien décider de faire appel au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, afin d'organiser des audiences conjointes. Les membres de la Table de consultation sont cependant d'avis qu'il serait préférable de laisser à la régie l'initiative des modalités à retenir, afin notamment de permettre au nouvel organisme de développer, en son sein, une véritable « culture environnementale ».

Il faut enfin préciser que la création de la Régie de l'énergie aura pour effet de confier exclusivement à la régie la tâche d'analyser la **justification énergétique des projets**. Au cours des dernières années, et dans certaines occasions, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement a été amené à se prononcer sur cette justification. La mise en place de la régie permettra de répartir ainsi plus clairement et plus logiquement les responsabilités à assumer en matière de consultation publique.

...avec l'Agence de l'efficacité énergétique

Comme on le verra plus loin, dans le chapitre sur l'efficacité énergétique, la Table de consultation recommande la création d'un organisme voué de façon privilégiée à l'efficacité énergétique, prenant la forme d'une Agence de l'efficacité énergétique. Avant d'aborder plus précisément les mandats qui pourraient être confiés à une telle agence, il importe de souligner que, pour les membres de la Table de consultation, cette agence serait placée sous la **responsabilité financière** de la Régie de l'énergie, qui en assurerait une partie du financement à partir d'un plan d'affaires qui lui serait proposé annuellement. L'agence aurait ainsi à justifier ses initiatives auprès de la régie.

L'organisation de la Régie de l'énergie

L'organisation de la Régie de l'énergie, son mode de fonctionnement et de financement, sa localisation devront être définis avec beaucoup de soin : le rôle stratégique et central que la Régie de l'énergie jouera dans la planification énergétique du Québec fait que sur ces différents plans, aucune erreur n'est permise.

- Afin de s'assurer de l'excellence de l'organisme, les membres de la Table de consultation – relayant en cela les souhaits émis par la plupart des intervenants – recommandent que la nomination des régisseurs réponde uniquement à des **critères de compétence** et que des mécanismes de recrutement appropriés soient adoptés. Le gouvernement du Québec étudie actuellement un nouveau mode de nomination des membres de tribunaux administratifs. Cette option pourrait être retenue, mais l'importance des responsabilités confiées aux régisseurs conduit à suggérer que l'on aille plus loin et que ces derniers soient nommés à partir d'un processus rigoureux de recrutement, la nomination proprement dite étant validée par l'Assemblée nationale. De la sorte, toute intervention partisane serait évitée. Pour les mêmes raisons, l'embauche du personnel de la Régie de l'énergie devrait être effectué en appliquant là aussi des critères de compétence.

- Pour garantir l'accessibilité au public, des règles devront être prévues concernant le **financement** des participants, ainsi que l'**accessibilité** aux audiences, quel que soit le lieu des audiences. En ce qui concerne le financement des participants, les règles actuellement appliquées par la Régie du gaz naturel semblent permettre une telle accessibilité.

- La Régie de l'énergie devra être structurée afin de permettre la tenue éventuelle de deux audiences menées concurremment, une concernant le gaz naturel, et une intéressant l'électricité. Une évaluation devra être faite des besoins que cette exigence implique, mais on peut déjà imaginer que la régie comprendrait au minimum deux bancs de régisseurs, soit six régisseurs, auxquels il faudrait ajouter un ou deux régisseurs pour les autres mandats à assurer.

- La Régie de l'énergie serait financée par une **redevance** prélevée sur les producteurs et distributeurs assujettis, comme la Régie du gaz naturel. Le taux serait calculé pour couvrir tous les frais de fonctionnement de l'organisme. Comme on le verra plus loin, la redevance serait également utilisée pour couvrir les frais de fonctionnement de l'Agence de l'efficacité énergétique, ainsi que la réalisation du plan d'affaires de l'agence soumis annuellement à la régie pour approbation.

Il est probable que la redevance actuellement levée pour financer la Régie du gaz naturel ne devrait pas avoir à être augmentée, étant donné l'extension significative de l'assiette. La redevance s'appliquerait en effet à toutes les filières énergétiques sous la juridiction de la régie. Dans le secteur pétrolier, la redevance remplacerait les frais de permis actuellement prélevés par l'administration gouvernementale, puisque les activités en cause seraient soumises à la régie.

Il est essentiel que la régie soit un **organisme extrabudgétaire**, pour éviter la situation actuelle, où la Régie du gaz naturel constitue en fait un centre de profit pour le gouvernement, le budget de la régie ne représentant que la moitié de la redevance versée. Ce statut confirmerait de plus l'indépendance de la régie. Des mécanismes appropriés devraient cependant être prévus pour s'assurer d'une gestion rigoureuse des fonds disponibles.

- Pour ce qui est de la **localisation**, une possibilité envisagée serait de fixer le siège social et le personnel-conseil de la régie à Québec, et de prévoir des salles d'audiences à Québec et à Montréal. Cette solution aurait l'avantage de respecter le rôle de Québec-capitale et de tirer pleinement parti des compétences existant actuellement au sein de l'administration gouvernementale dans les domaines qui seront transférés à la régie. Cette solution, si elle est retenue, devrait cependant en même temps garantir l'accessibilité de tous les intervenants intéressés aux audiences, qu'elles aient lieu à Québec ou à Montréal. La Table de consultation a préféré laisser cette question ouverte, en soumettant simplement une option possible au gouvernement.

La création de la Régie de l'énergie constituera une modification majeure des conditions dans lesquelles est assurée l'application de la politique québécoise de l'énergie. Pour les membres de la Table de consultation, comme pour la grande majorité des intervenants lors des audiences, le temps est venu que par une initiative longtemps attendue, le gouvernement améliore la transparence, l'efficacité et la rationalité de sa gestion du secteur énergétique.

1110

1111

1112

1113

1114

1115

1116

1117

1118

1119

1120

1121

1122

1123

1124

1125

1126

1127

1128

1129

1130

1131

1132

1133

1134

1135

1136

1137

1138

1139

1140

1141

1142

1143

1144

1145

1146

1147

1148

1149

1150

1151

1152

1153

1154

1155

1156

1157

1158

1159

1160

1161

1162

1163

1164

1165

1166

1167

1168

1169

1170

1171

1172

1173

1174

1175

1176

1177

1178

1179

1180

1181

1182

1183

1184

1185

1186

1187

1188

1189

1190

1191

1192

1193

1194

1195

1196

1197

1198

1199

1200

1201

1202

1203

1204

1205

1206

1207

1208

1209

1210

1211

1212

1213

1214

1215

1216

1217

1218

1219

1220

1221

1222

1223

1224

1225

1226

1227

1228

1229

1230

1231

1232

1233

1234

1235

1236

1237

1238

1239

1240

1241

1242

1243

1244

1245

1246

1247

1248

1249

1250

1251

1252

1253

1254

1255

1256

1257

1258

1259

1260

1261

1262

1263

1264

1265

1266

1267

1268

1269

1270

1271

1272

1273

1274

1275

1276

1277

1278

1279

1280

1281

1282

1283

1284

1285

1286

1287

1288

1289

1290

1291

1292

1293

1294

1295

1296

1297

1298

1299

1300

1301

1302

1303

1304

1305

1306

1307

1308

1309

1310

1311

1312

1313

1314

1315

1316

1317

1318

1319

1320

1321

1322

1323

1324

1325

1326

1327

1328

1329

1330

1331

1332

1333

1334

1335

1336

1337

1338

1339

1340

1341

1342

1343

1344

1345

1346

1347

1348

1349

1350

1351

1352

1353

1354

1355

1356

1357

1358

1359

1360

1361

1362

1363

1364

1365

1366

1367

1368

1369

1370

1371

1372

1373

1374

1375

1376

1377

1378

1379

1380

1381

1382

1383

1384

1385

1386

1387

1388

1389

1390

1391

1392

1393

1394

1395

1396

1397

1398

1399

1400

1401

1402

1403

1404

1405

1406

1407

1408

1409

1410

1411

1412

1413

1414

1415

1416

1417

1418

1419

1420

1421

1422

1423

1424

1425

1426

1427

1428

1429

1430

1431

1432

1433

1434

1435

1436

1437

1438

1439

1440

1441

1442

1443

1444

1445

1446

1447

1448

1449

1450

1451

1452

1453

1454

1455

1456

1457

1458

1459

1460

1461

1462

1463

1464

1465

1466

1467

1468

1469

1470

1471

1472

1473

1474

1475

1476

1477

1478

1479

1480

1481

1482

1483

1484

1485

1486

1487

1488

1489

1490

1491

1492

1493

1494

1495

1496

1497

1498

1499

1500

1501

1502

1503

1504

1505

1506

1507

1508

1509

1510

1511

1512

1513

1514

1515

1516

1517

1518

1519

1520

1521

1522

1523

1524

1525

1526

1527

1528

1529

1530

1531

1532

1533

1534

1535

1536

1537

1538

1539

1540

1541

1542

1543

1544

1545

1546

1547

1548

1549

1550

1551

1552

1553

1554

1555

1556

1557

1558

1559

1560

1561

1562

1563

1564

CHAPITRE 4

VERS UNE SOCIÉTÉ EFFICACE: UN IMPÉRATIF, MIEUX UTILISER L'ÉNERGIE

Des mémoires déposés lors du Débat public sur l'énergie, des interventions effectuées au cours des audiences, un message extrêmement clair est ressorti : tous les efforts doivent être consentis pour que la société québécoise devienne une société énergétiquement efficace, et à cette fin, l'efficacité énergétique doit se trouver au cœur de la future politique énergétique.

Le développement durable : c'est d'abord prendre le virage de l'efficacité énergétique

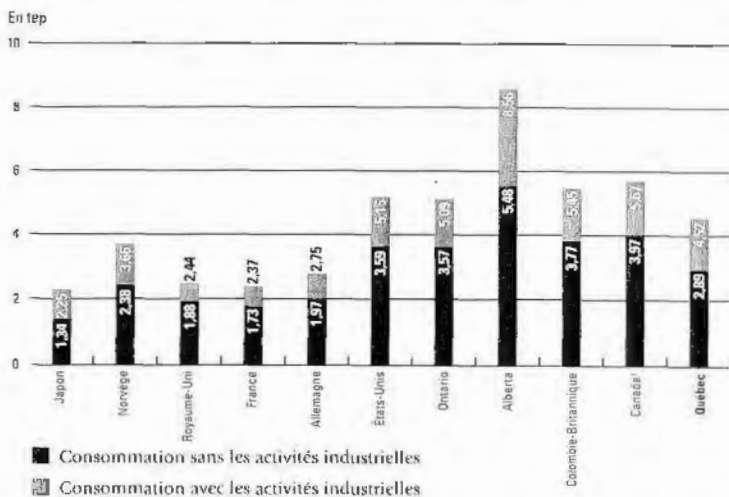
C'est en fait un véritable projet de société que la majeure partie des intervenants ont appelé de leurs vœux. Et la priorité accordée à l'efficacité énergétique s'impose naturellement au centre même d'une politique de l'énergie fondée sur le développement durable.

L'efficacité énergétique consiste à utiliser, afin de produire un travail ou un service, la moindre quantité de la source d'énergie la plus appropriée. Elle constitue ainsi un outil de renforcement de la compétitivité de l'industrie et de l'ensemble des entreprises. Elle permet d'améliorer en même temps le niveau de vie et la qualité de vie des consommateurs. Elle représente un moyen de venir en aide aux plus démunis. Elle facilite la protection et le respect de l'environnement. En s'appuyant sur des stratégies appropriées, elle ouvre des possibilités très importantes de créations d'emplois, réparties sur tout le territoire, tout en permettant de se positionner sur un marché international en développement.

Dans le cas du Québec, qui a la chance de disposer de sources d'énergie renouvelables en abondance, l'efficacité énergétique peut avoir pour effet de dégager des quantités d'énergie disponibles permettant une répartition optimale, à l'échelle mondiale ou nord-américaine, des activités grandes consommatrices d'énergie. Cette énergie pourrait également être utilisée sur de nouveaux marchés – dans le secteur des transports, par exemple. On ne peut qu'encourager cette redistribution, si elle dégage un bilan globalement positif en termes environnementaux.

Graphique 10

La consommation énergétique par habitant avec et sans les activités industrielles
Québec, provinces canadiennes et principaux pays industrialisés – 1993



* Ne comprend pas le Québec.

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

Un outil économique avant tout

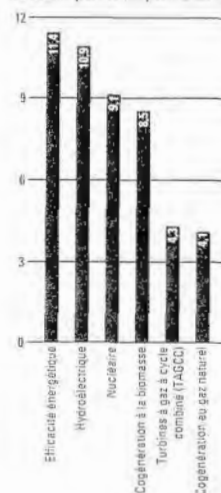
Les audiences du Débat public sur l'énergie ont confirmé l'importance que les industries grandes consommatrices d'énergie accordent à l'efficacité énergétique, considérée comme le moyen le plus immédiat d'améliorer leur compétitivité. Un tel choix est logique : en 1992 – dernière donnée disponible –, la facture énergétique représentait 13 % de la valeur totale des livraisons des industries grandes consommatrices d'énergie, et cette part atteignait même 17 % dans le secteur de la fonte et affinage. Une utilisation plus rationnelle de l'énergie constitue le meilleur moyen pour permettre à ce type d'industries, dont l'essentiel des activités est exercé à l'exportation, de renforcer ou de rétablir une compétitivité souvent menacée par la baisse mondiale des prix de l'énergie.

Les autres domaines de l'activité manufacturière, les petites et moyennes entreprises, les firmes de service ne sont pas moins intéressés à réduire leur facture énergétique : même si l'impact est moins significatif sur l'ensemble des coûts, toute réduction des charges inutiles, toute rationalisation du fonctionnement ne peuvent que les positionner favorablement face à la concurrence et à la compétition.

Graphique 11

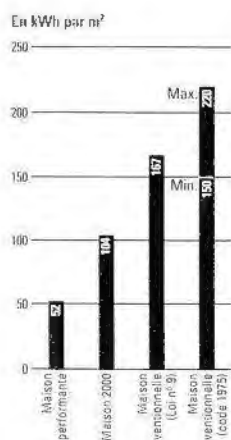
Les effets comparés sur l'emploi de l'efficacité énergétique et de certaines options du côté de l'offre

En année-personnes par M\$ de 1992



Source : Hydro-Québec, Plan de développement (proposition) 1993.

Graphique 12
La comparaison des
consommations énergétiques
annuelles pour différents
types d'habitation



Sources :
Centre canadien des technologies des minéraux et de l'énergie (CANMET), ministère des Ressources naturelles du Canada, *Advanced Houses Program Technologies Workshop*, 1992, R.S. Dumont, *Programme des maisons performantes – exigences techniques*, 1992, et B. Pervon, *Les économies hydriques et énergétiques dans le secteur résidentiel du Québec*, LIQUAM, Montréal, 1992.

Les maisons conventionnelles consomment annuellement l'équivalent de 150 à 220 kWh par m² de surface habitable.

Pour certaines de ces entreprises, l'efficacité énergétique représente de plus un **créneau fort intéressant**. Car les activités liées à l'efficacité énergétique représentent une demande à satisfaire, et donc un marché à exploiter. Au plan international, les besoins sont grandissants: au-delà des pays de l'OCDE, on peut d'ores et déjà identifier des marchés d'envergure en Asie-Pacifique, en Inde, en Europe de l'Est et dans les pays de l'ex-Union soviétique. Le développement du savoir-faire québécois, la dynamisation de notre industrie de l'efficacité énergétique placeraient nos entreprises en très bonne position pour occuper une partie de ce marché en croissance, avec tous les effets positifs que cela implique sur notre balance commerciale et notre balance des paiements.

Caractéristique particulièrement intéressante dans la conjoncture actuelle, les activités liées à l'efficacité énergétique sont en général de fortes créatrices d'emplois. Le nombre d'emplois créés par rapport à un investissement donné est plus élevé que dans tout secteur de la production énergétique. Les technologies et les services en cause sont en général très bien maîtrisés par les entreprises québécoises. De plus, comme ces activités se développent de préférence près des consommateurs, elles peuvent représenter une source de croissance intéressante pour l'ensemble des régions du Québec.

Au plan macro-économique, l'efficacité énergétique représente ainsi un **facteur de croissance et de développement**. Moyen de renforcer la compétitivité de l'appareil économique, créneau intéressant au plan international, l'efficacité énergétique constitue également la façon la plus simple d'améliorer notre balance des échanges énergétiques, lorsqu'elle a pour effet de diminuer nos besoins en énergie importée.

Les consommateurs individuels

Pour les consommateurs individuels, l'efficacité énergétique permet à la fois de **libérer une partie des revenus**, qui pourront ainsi être orientés vers la satisfaction d'autres besoins, et d'**améliorer le confort et la qualité de vie**. Par exemple, dans le secteur résidentiel, des thermostats plus précis réduisent les variations de température à l'intérieur des domiciles, tandis qu'une meilleure isolation des maisons assure à la fois le contrôle de la

consommation énergétique et la santé des occupants. En diminuant sa facture énergétique, le consommateur améliore du même coup ses conditions de chauffage et de climatisation.

Dans le cas des consommateurs les plus démunis, toute action visant à **abaisser la facture énergétique** prend une importance cruciale. Pour ces consommateurs, les coûts de l'énergie représentent en effet une part souvent très importante du budget familial, et ils correspondent à des besoins de base dont il ne peut être question de se passer – que l'on fasse référence au chauffage ou à l'éclairage. Pour les consommateurs les plus pauvres, l'efficacité énergétique est une priorité. L'ensemble de la collectivité doit prendre les moyens pour que cette priorité soit respectée.

Le meilleur moyen de respecter l'environnement

L'ensemble des activités énergétiques a des effets sur l'environnement, et toute mesure d'efficacité énergétique ne peut que réduire ces effets. Une diminution de la consommation d'énergie relative, par rapport à un service donné, permet d'éviter ou de décaler dans le temps des actions ayant un impact négatif sur l'environnement. L'efficacité énergétique constitue ainsi le moyen souvent **le plus simple et le moins coûteux** de diminuer la pollution atmosphérique, de réduire les risques de changements climatiques associés aux gaz à effet de serre, de protéger l'intégrité des écosystèmes ou de garantir aux générations futures la capacité de satisfaire leurs besoins.

Les principes à respecter, les difficultés à surmonter

On a défini au départ l'efficacité énergétique comme l'utilisation, pour produire un travail ou un service, de la moindre quantité d'énergie de la source d'énergie la plus efficace.

Trois principes

À partir de cette définition, un premier principe en découle: les efforts consentis en vue d'assurer l'efficacité énergétique viseront **une consommation minimale pour un service optimal**, ce qui ne conduira pas forcément à réduire en valeur absolue la

consommation d'énergie. Ce principe suppose par contre que la bonne forme d'énergie soit affectée à la bonne place, et que le gaspillage soit supprimé.

Un deuxième principe doit être retenu: si l'on veut être cohérent dans l'action entreprise, il est essentiel que l'efficacité énergétique représente **un bénéfice effectif pour l'ensemble des consommateurs**. Cela signifie que ce bénéfice devra se refléter au niveau de la facture, que les mesures d'efficacité énergétique ne peuvent être retenues sans faire référence aux coûts qu'elles entraînent, et qu'elles doivent être conçues en mettant le consommateur au centre des préoccupations.

Un troisième principe, qui vise cette fois-ci à placer l'efficacité énergétique au cœur de la planification énergétique, s'énonce comme suit: les producteurs et les distributeurs d'énergie intégreront l'efficacité énergétique **dès les premières étapes de leur planification**, et non pas au terme de celle-ci. À cette fin, les producteurs et les distributeurs traiteront l'efficacité énergétique, évalueront son intérêt et ses coûts, en même temps que les possibilités d'intervention au niveau de l'offre. L'efficacité énergétique sera considérée comme une filière énergétique, et traitée comme telle.

Les difficultés

La promotion de l'efficacité énergétique se heurte à toute une série de difficultés, pour la plupart bien identifiées. Le secteur industriel et commercial, soumis directement aux lois du marché, est en principe sensibilisé et informé des possibilités que représente l'efficacité énergétique, en termes de réduction des coûts et d'amélioration de la compétitivité. Les entreprises peuvent cependant hésiter à s'engager financièrement dans l'efficacité énergétique, préférant utiliser leur marge d'emprunt pour réaliser d'autres priorités.

Les industries grandes consommatrices d'énergie disposent en général de spécialistes qui évaluent les comportements, les technologies utilisées, les infrastructures, et en déduisent les interventions à consentir. Par contre, pour les entreprises où l'énergie ne représente pas un élément significatif des coûts, ou lorsque les entreprises sont de petite

dimension, il est rare qu'un savoir-faire soit disponible. Dans ces cas, la réalisation de l'efficacité énergétique se heurte avant tout à un problème de connaissance et d'information.

Dans le secteur résidentiel, des obstacles majeurs nuisent à la promotion de l'efficacité énergétique. Comme dans le secteur industriel et commercial, on est confronté à un problème de connaissance et d'information. Plus fondamentalement, la sensibilité aux possibilités de l'efficacité énergétique est loin d'être générale ni évidente. Les consommateurs individuels se heurtent à des problèmes spécifiques de financement, et cela d'autant plus que les avantages à retirer d'une meilleure utilisation de l'énergie ne sont souvent perceptibles qu'à long terme, étant donné le poids des investissements requis par rapport aux économies anticipées.

Lorsque les consommateurs sont locataires du logement qu'ils occupent, la réalisation des économies d'énergie rencontre une difficulté particulière. On est en effet souvent placé dans une situation où les décisions concernant les équipements énergétiques appartiennent aux propriétaires, alors que ce sont les locataires qui doivent en assumer les conséquences. Les propriétaires sont responsables de l'état de l'enveloppe thermique des bâtiments. Ils sont souvent propriétaires des principaux appareils électriques, qu'ils louent avec le logement. Par contre, la facture énergétique est en général à la charge des locataires. Ainsi, le marché ne peut transmettre les bons signaux aux bonnes personnes, et sans intervention directe d'une tierce partie, les locataires – où l'on trouve également les consommateurs les plus démunis – ont rarement les moyens d'agir sur les technologies avec lesquelles ils utilisent l'énergie. On peut ainsi parler de dysfonctionnements du marché, qui ont pour effet, dans le domaine de l'efficacité énergétique, d'orienter les bénéfices dans la mauvaise direction.

Dans le secteur des transports, la promotion de l'efficacité énergétique rencontre également de nombreux problèmes, liés à la problématique très particulière de ce secteur d'activités. La situation du secteur des transports sera traitée dans sa globalité, à l'intérieur du chapitre 8²³.

²³ Voir page 89 et suivantes.

Une autre difficulté provient du fait que dans de nombreux cas, les mesures d'efficacité énergétique n'apparaissent pas dégager une rentabilité suffisante pour ceux qui pourraient les mettre en œuvre, qu'il s'agisse des producteurs, des distributeurs ou des consommateurs. Par contre, ces mêmes mesures, si elles étaient réalisées, seraient très rentables pour l'ensemble de la société. Le défi ici est de faire en sorte que la collectivité puisse effectivement bénéficier de cette rentabilité, sans que les producteurs ou les consommateurs ne soient pénalisés pour autant.

Il faut enfin souligner que le problème de perception, d'information, de formation et d'éducation, que l'on constate au niveau de la plupart des consommateurs, est entretenu par le niveau actuel des prix de l'énergie ainsi que par l'absence de continuité dans les messages visant à promouvoir l'efficacité énergétique. L'expérience démontre que les économies d'énergie sont favorisées par des prix élevés. Au Québec, des gains particulièrement spectaculaires ont été obtenus en matière d'efficacité énergétique, notamment dans le secteur des transports, lors de l'augmentation considérable des prix de l'énergie vécue au début des années quatre-vingt. À ce titre, il est évident que le contexte actuel de bas prix de l'énergie ne se prête pas à ce type de sensibilisation.

Cette constatation ne doit pas conduire à accroître, de façon artificielle, les prix de l'énergie acquittés par les consommateurs. Dans ce cas-là, en effet, on irait directement à l'encontre du principal objectif poursuivi en priorisant l'efficacité énergétique

– soit le renforcement de la compétitivité des entreprises et la réduction de la facture des consommateurs. Le bas niveau des prix de l'énergie, qui ne comporte pas que des inconvénients, doit être traité comme un défi supplémentaire, que des mesures adéquates et une stratégie appropriée devraient permettre de transcender.

Des objectifs précis, des moyens crédibles, une stratégie convaincante

Trop souvent, les interventions mises en place en faveur de l'efficacité énergétique n'atteignent pas les buts recherchés, faute de moyens adaptés aux enjeux en cause. Même avec la meilleure volonté du monde, les orientations faisant de l'efficacité énergétique une priorité restent ainsi au stade des vœux pieux – et cette constatation ne vise pas particulièrement le Québec. La nouvelle politique énergétique doit clairement et vigoureusement donner suite aux orientations qu'elle préconise, tout en étant réaliste au niveau des ressources à mobiliser.

Globalement, une stratégie d'efficacité énergétique devrait permettre, à la fois, d'identifier les gisements d'économies d'énergie potentielles, de définir les approches permettant de les exploiter, d'attribuer les responsabilités là où elles doivent être exercées, et de dynamiser la participation du public.

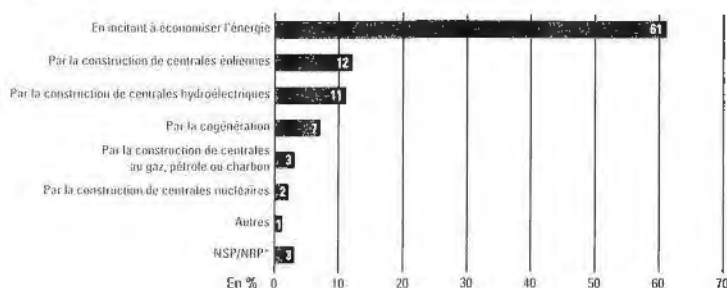
Les économies d'énergie rentables pour les fournisseurs

La stratégie doit d'abord viser à ce que les économies d'énergie rentables pour les fournisseurs d'énergie soient effectuées.

- Pour ce qui est des formes d'énergie réglementées, c'est à dire le gaz naturel et l'électricité, la Régie de l'énergie devra s'assurer que les producteurs d'énergie et les distributeurs réalisent les économies d'énergie qui sont rentables pour eux. C'est le cas lorsque le coût de la mesure d'économies d'énergie satisfait ce que l'on appelle le «test de neutralité tarifaire»: le coût de cette mesure est inférieur au manque à gagner que le fournisseur d'énergie aurait dû subir, s'il avait répondu à la nouvelle demande par un accroissement de l'offre au lieu de réduire cette

Graphique 13
La perception par les Québécois des meilleurs moyens de répondre aux besoins futurs en électricité
Décembre 1994

Lorsqu'on parle d'électricité, quelle est, à votre avis, la meilleure façon de procéder pour répondre aux besoins futurs des Québécois. Est-ce...?



* Ne sait pas, ne répond pas.

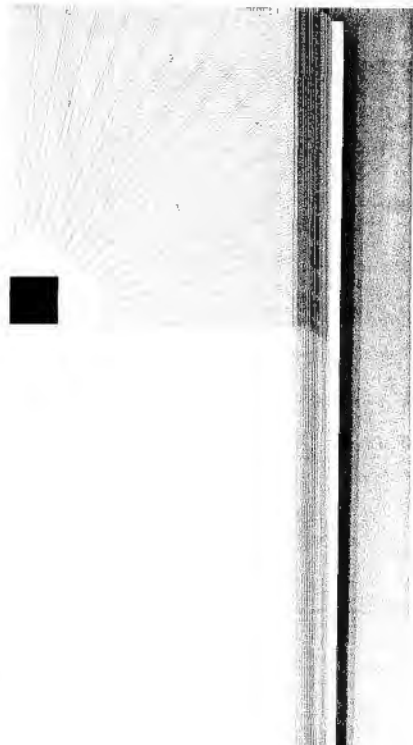
Source: Résultats d'un sondage effectué auprès du grand public, dans le journal interne du ministère des Ressources naturelles du Québec, *Le Saurcier*, décembre 1994.

demande. Le fournisseur a tout intérêt à réaliser les économies d'énergie en cause, et pour le consommateur, les tarifs seront inférieurs ou égaux à ce qu'ils auraient été, si les économies d'énergie n'avaient pas été réalisées.

La régie devra vérifier que les potentiels d'efficacité énergétique économiquement rentables pour les fournisseurs d'énergie sont intégrés dès les premières étapes de la définition du portefeuille ressources, au même titre que les options visant à accroître l'offre d'énergie.

Le potentiel d'efficacité énergétique le plus important est situé à ce niveau : la nouvelle politique énergétique doit viser à réaliser **l'ensemble de ces économies d'énergie**, et on mesurera en fait le succès de la stratégie retenue à sa capacité à atteindre un tel objectif.

Pour ce qui est des énergies réglementées, l'approche proposée consiste d'abord à confier à la Régie de l'énergie la mission d'**identifier** les potentiels ainsi en cause, à partir des travaux de l'Agence de l'efficacité énergétique et des propositions éventuellement soumises par les différents intervenants, soit en



peuvent cependant être intéressantes pour le fournisseur, si elles conduisent à éviter des coûts ou à réduire des manque à gagner. Le test de la neutralité tarifaire et le test du moindre coût social permettent d'identifier ces situations.

Lorsque pour le fournisseur, le coût marginal de production est supérieur à son tarif moyen, tout accroissement de l'offre représente un manque à gagner, qu'il doit compenser par une hausse des tarifs, puisqu'en l'absence de celle-ci, le consommateur ne paye qu'une partie du coût supplémentaire. Le fournisseur a intérêt à réaliser les économies d'énergie dont le coût est inférieur ou égal à la différence existant entre le coût marginal de production et le tarif moyen. Ces économies d'énergie satisfont le test de la neutralité tarifaire.

Si on prend l'exemple d'une compagnie d'électricité dont le coût marginal de production est de 5,8 cents par kWh, alors que son tarif moyen est de 4,4 cents par kWh, chaque augmentation de la demande représente pour elle un manque à gagner de 1,4 cent par kWh, qui diminuera d'autant ses revenus ou conduira à une augmentation de tarifs. Toute mesure d'économies d'énergie dont le coût est inférieur ou égal à 1,4 cent par kWh réduit ce manque à gagner, et respecte le test de la neutralité tarifaire: l'application de la mesure aura un impact sur les tarifs inférieur ou égal à l'impact de la mesure alternative au plan de l'offre.

Lorsque le coût des mesures d'économies d'énergie est inférieur au coût marginal de production, incluant les externalités, les mesures satisfont le test du moindre coût social. Elles coûtent moins cher que leur alternative du côté de l'offre, et si on ne les applique pas, on augmenterait inutilement la facture énergétique. Dans l'exemple retenu ici, toutes les mesures dont le coût est inférieur ou égal à 5,8 cents par kWh répondent au test du coût social: pour la société, il est plus avantageux de les réaliser que d'investir du côté de l'offre. Cependant, si leur coût est supérieur à 1,4 cent par kWh, leur mise en œuvre diminue les revenus du fournisseur, qui doivent être compensés par une hausse des tarifs, à moins que l'on ne définisse une autre mécanique de financement.

La réalisation de ces économies d'énergie sera probablement prioritairement confiée aux fournisseurs d'énergie eux-mêmes. Il faut en effet

savoir que le plus souvent, les économies d'énergie rentables pour la société ne sont pas techniquement différentes des économies d'énergie rentables pour les fournisseurs: elles consistent à prolonger et à élargir cette première catégorie d'économies d'énergie, au-delà de ce qui est directement rentable pour le fournisseur d'énergie. Les fournisseurs sont donc, en général, les mieux placés pour réaliser des économies d'énergie, dans lesquelles ils n'ont pas investi uniquement pour des raisons de rentabilité.

Pour les membres de la table, il serait cependant intéressant de prévoir une **ouverture** dans la réalisation de ces économies d'énergie, prélude à la création d'un véritable marché de l'efficacité énergétique. On songe à des « appels d'initiatives » sur certains marchés spécifiques, pour des gisements d'économie d'énergie particuliers, lancés par l'Agence de l'efficacité énergétique. La Régie de l'énergie aurait à assurer la surveillance de la réalisation de ces économies d'énergie, tandis que l'Agence de l'efficacité énergétique se verrait confier un rôle plutôt stratégique: en plus de fournir à la régie tout le savoir-faire requis dans l'analyse des économies d'énergie à réaliser, l'agence pourrait aider certains groupes à élaborer leurs propositions. Lors du Débat public, plusieurs intervenants ont souligné les possibilités de l'efficacité énergétique à base communautaire, dont l'un des avantages est de susciter une participation élevée des consommateurs et des citoyens aux projets visant une meilleure utilisation de l'énergie. L'approche suggérée en tiendrait compte et rendrait possible la systématisation de ce type d'initiatives.

À terme, l'apparition d'un véritable **marché de l'efficacité énergétique** présente un grand intérêt. L'existence d'un tel marché conduirait à mettre en compétition, sur ce créneau, les fournisseurs et les distributeurs d'énergie, l'entreprise privée, les compagnies spécialisées, les groupes communautaires ou tout autre promoteur, permettant ainsi de réduire les coûts des investissements nécessaires et de dynamiser le secteur de l'efficacité énergétique.

La stratégie proposée vise les formes d'énergie réglementées, c'est-à-dire le gaz naturel et l'électricité. Des **potentiels considérables** d'économies d'énergie rentables pour la société existent également sur les **marchés pétroliers**. On l'a vu précédemment, la Régie de l'énergie ne

disposerait pas sur ces marchés de pouvoirs de surveillance analogues. L'un des défis de l'Agence de l'efficacité énergétique consistera à faire en sorte que les marchés non réglementés ne restent pas en dehors de l'effort entrepris, en imaginant des mécanismes adaptés à leur situation particulière. Des redevances ciblées pourraient par exemple assurer le financement indispensable de ce types d'économies – à la condition qu'elles soient uniquement prélevées auprès des catégories de consommateurs-bénéficiaires, des mesures appropriées étant par ailleurs définies pour soutenir le transport en commun.

Une stratégie ambitieuse

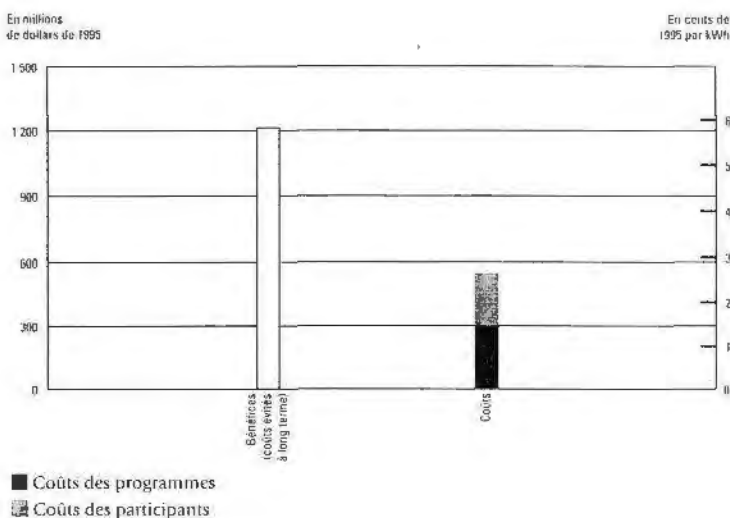
La stratégie proposée est ambitieuse; elle vise en effet explicitement à réaliser l'ensemble des économies d'énergie rentables pour la société, celles dont le coût total est inférieur à l'alternative du côté de l'offre, incluant les externalités. Les moyens proposés, qui peuvent se développer pleinement dans le cadre des énergies réglementées, utilisent en fait l'approche de la « planification intégrée des ressources »: une approche de même nature est déjà utilisée depuis de nombreuses années par la majorité des juridictions nord-américaines, dans le secteur de l'électricité, ainsi qu'à plusieurs endroits – dont l'Ontario et la Colombie-Britannique – pour ce qui est du gaz naturel.

Pour les membres de la Table de consultation, les fournisseurs d'énergie – soit en premier lieu Hydro-Québec, mais également Gaz Métropolitain – auront un rôle essentiel à jouer dans la réalisation de ces économies d'énergie. Lors du Débat public, plusieurs intervenants ont demandé explicitement qu'Hydro-Québec n'ait pas à assumer la responsabilité de réaliser ce type d'économies, le mandat étant plutôt confié à un organisme indépendant comme c'est le cas en France, avec l'Ademe²⁴.

Les membres de la Table de consultation considèrent que le Québec se priverait ainsi du savoir-faire

Graphique 14

La rentabilité sociale des programmes d'efficacité énergétique: le cas d'Hydro-Québec 1990-1995



Source: Hydro-Québec, *L'équilibre énergétique, l'efficacité énergétique et l'hydraulique: Rapport particulier au 31 décembre 1995, 1996.*

Dans son document, Hydro-Québec précise: « Les analyses économiques présentées (au graphique ci-contre) reposent sur le plein montant des coûts évités de long terme, incluant les composantes de production, de transport, de répartition et de distribution... De plus, il n'est pas toujours assuré que, dans la réalité, les coûts de distribution puissent être évités, ce qui affecterait à la baisse la rentabilité des économies d'énergie. »

accumulé dans la réalisation des économies d'énergie par Hydro-Québec. Ils constatent de plus l'intérêt manifesté par Hydro-Québec pour réaliser les économies d'énergie rentables pour la société, dans la mesure où leur financement est assuré. En utilisant les pouvoirs de surveillance confiés à la Régie de l'énergie, cette approche apparaît la plus prometteuse. Comme on l'a souligné précédemment, elle n'exclut pas, à terme, l'apparition d'un véritable marché de l'efficacité énergétique, qui pourrait déjà être encouragée sur certains créneaux spécifiques.

Il sera cependant essentiel, d'ici trois à cinq ans, de tirer un premier bilan de la stratégie privilégiée. En

²⁴ L'Agence française de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (Ademe) est un « établissement public à caractère industriel et commercial », placé sous la tutelle des ministères de l'Environnement de l'Industrie et de la Recherche. Créée le 1^{er} janvier 1992, elle exerce ses missions dans les domaines de la maîtrise de l'énergie, de la promotion des énergies renouvelables, de la réduction des déchets résiduels et de la prévention et de la lutte contre les différentes pollutions. Les programmes sont administrés dans le cadre d'une structure comprenant des services centraux et des délégations régionales. Le budget de fonctionnement de l'Ademe provient des dotations du budget de l'État, du produit des taxes fiscales et parafiscales qu'elle gère et de ressources propres, résultant de ses activités de prestations de service exercées principalement sur la scène européenne et internationale.

matière d'efficacité énergétique, **un retour rapide sur les résultats** s'impose. L'importance des objectifs retenus, le caractère novateur, pour le Québec, de la stratégie recommandée nécessitent un suivi serré de l'approche finalement choisie, qui s'accompagne en fait d'une véritable **obligation de résultat**. S'il s'avère que l'approche favorisée ici n'a pas atteint les objectifs visés, des modifications devront être apportées à la stratégie proposée, par exemple en accroissant le rôle confié à l'Agence de l'efficacité énergétique.

Le rôle de la Régie de l'énergie

Utilisant pleinement les pouvoirs de surveillance qui lui auront été confiés, la régie aura ainsi un **rôle essentiel de surveillance** à jouer, dans la réalisation des économies d'énergie **rentables pour la société**. Elle s'assurera que les entreprises réglementées investissent non seulement dans les mesures qui se justifient sur des bases de rentabilité privée, mais aussi dans les mesures permettant d'atteindre le « moindre coût social », en définissant des modalités de financement respectant les principes précédemment énoncés.

Dans le traitement comptable de la base tarifaire, la régie pourra prendre des initiatives facilitant l'imputation des investissements en économie d'énergie. Elle devra avant tout s'assurer de la concordance entre les pratiques comptables retenues et la vie utile des mesures analysées, afin d'éviter que ces pratiques ne pénalisent, de façon non voulue, les programmes d'efficacité énergétique lorsqu'ils sont évalués par comparaison avec les options disponibles du côté de l'offre.

Le rôle de l'Agence de l'efficacité énergétique

Les membres de la Table de consultation proposent la création d'une Agence de l'efficacité énergétique, qui constituerait le **« guichet unique »**, dans l'**administration gouvernementale**, en matière d'économies d'énergie.

L'Agence aurait principalement les mandats suivants :

- l'agence apporterait à la Régie de l'énergie la compétence et le savoir-faire nécessaires à cette dernière, dans le cadre de ses pouvoirs de surveillance. Ainsi, l'agence assisterait la régie pour

l'ensemble des économies d'énergie dont la Régie de l'énergie surveillerait la réalisation.

- L'Agence de l'efficacité énergétique coordonnerait les efforts de **formation, d'information et d'éducation** indissociables d'une stratégie d'efficacité énergétique. Poursuivant les efforts entrepris par l'actuelle Direction de l'efficacité énergétique du ministère des Ressources naturelles, l'agence s'assurerait de l'élaboration et de la diffusion de programmes d'éducation et de sensibilisation à l'égard de l'efficacité énergétique. L'émergence d'une société énergétiquement efficace suppose la sensibilisation et l'éducation de la génération actuelle comme des générations futures. L'agence serait mandatée afin de faire en sorte que cette éducation et cette sensibilisation de l'ensemble de la population soient réalisées.

Bâtir une société énergétiquement efficace implique également la collaboration et la coopération d'un grand nombre de travailleurs et de professionnels québécois – architectes, constructeurs, ingénieurs, urbanistes, etc. De concert avec les organismes professionnels et syndicaux concernés, dans le cadre de forums tels ceux organisés par l'Association québécoise pour la maîtrise de l'énergie, l'agence encadrerait la formation et l'éducation de ces intervenants-clés, dont dépend en grande partie la réalisation des économies d'énergie.

- S'il veut effectivement prendre le tournant de l'efficacité énergétique, le Québec doit se doter de **normes et de règlements progressifs** à cet égard. Un tel effort a déjà été consenti au Québec par le passé. L'Agence de l'efficacité énergétique, qui serait une agence gouvernementale, aurait pour mandat de réévaluer périodiquement les normes et les règlements en vigueur, afin de s'assurer que ces normes et ces règlements correspondent toujours à des exigences optimales, compte tenu des technologies disponibles et des coûts des interventions. Ces normes et ces règlements toucheraient, entre autres, les plans d'aménagement urbains, le Code du bâtiment et l'élaboration d'un programme national de cotation énergétique touchant notamment les bâtiments, les appareils utilisant l'énergie et les automobiles.
- Son statut d'agence gouvernementale permettrait à l'Agence de l'efficacité énergétique d'identifier

les mesures législatives ou réglementaires visant à **supprimer les dysfonctionnements** qui nuisent actuellement, sur certains marchés, à la réalisation des économies d'énergie. L'Agence de l'efficacité énergétique devrait ainsi prioritairement faire en sorte, en se concertant avec la Régie du logement, que les bénéfices de l'efficacité énergétique sont partagés de façon équitable entre les propriétaires et les locataires.

- En partenariat avec les autres agences gouvernementales, l'agence apporterait son soutien à la **recherche et développement** concernant les technologies d'efficacité énergétique. Pour ce faire, elle travaillerait de concert avec les compagnies énergétiques et aux premiers rangs desquelles, Hydro-Québec et Gaz Métropolitain, ainsi que les différents acteurs du milieu : centres universitaires, organismes professionnels, entreprises privées, etc. Elle pourrait intervenir grâce au transfert du programme d'aide actuellement administré par le ministère des Ressources naturelles²⁵, ce qui la conduirait à élargir son action aux énergies renouvelables non conventionnelles.
- Sur certains créneaux spécifiques, des programmes conçus pour et par le milieu peuvent s'avérer l'approche optimale en matière d'efficacité énergétique, en raison notamment du taux élevé de participation que de tels programmes favorisent. L'Agence de l'efficacité énergétique aurait un rôle à jouer, pour faciliter l'émergence des projets, pour encourager les initiatives des intervenants souhaitant s'impliquer dans l'exploitation des potentiels d'économies d'énergie.

À cette fin, l'agence pourrait lancer périodiquement des **appels d'initiatives restreints**, pour le développement de programmes à base communautaire. De tels appels seraient limités, pour l'instant, aux seuls projets mieux servis par une approche communautaire que par une approche centralisée. Il apparaît en effet justifié que les propositions émises par les groupes communautaires fassent l'objet d'une attention particulière, en raison de leur effet dynamisant sur la participation du public. De tels appels d'initiatives seraient intégrés dans le plan d'affaires de l'agence, et soumis à la Régie de l'énergie pour fins de financement. L'agence préparerait ainsi l'apparition d'un

véritable marché de l'efficacité énergétique, tout en s'appuyant, à court terme, sur les initiatives locales.

- L'agence aurait comme mandat spécifique de faciliter le **développement d'un savoir-faire régional**, en matière d'économies d'énergie. Au plan économique, l'un des avantages de l'efficacité énergétique est de constituer, si des mesures appropriées sont prises, un important levier de croissance pour les régions. Par définition, les mesures d'efficacité énergétique sont décentralisées puisqu'elles s'appliquent, pour l'essentiel, au niveau des consommateurs. L'efficacité énergétique fait ainsi naître des besoins de main-d'œuvre locale, en particulier dans le domaine du bâtiment.

Avec la collaboration des régions, l'Agence de l'efficacité énergétique aurait la mission de s'assurer qu'un savoir-faire en matière d'efficacité énergétique se développe localement et régionalement. À cette fin, l'agence appuierait les milieux locaux lors du développement de leurs propositions, afin de s'assurer que ces propositions réunissent toutes les conditions leur permettant d'être menées à bien. Les régions qui le souhaitent doivent pouvoir bénéficier des possibilités de développement économique et de retombées locales associées aux projets et programmes d'efficacité énergétique. L'agence préparerait l'ensemble des régions du Québec à penser efficacité énergétique, à stimuler la création de compétences exportables sur un marché en développement.

- L'Agence de l'efficacité énergétique pourrait faciliter le **financement** de certaines économies d'énergie, dans le cadre de **programmes** conçus de concert avec des institutions financières. Pour les membres de la Table de consultation, il devrait être clair que l'agence exclut toute subvention aux consommateurs de ses modes d'intervention, sauf dans le cas de la recherche et développement : les mécanismes de subventions n'entraînent pas toujours les effets escomptés, ils comportent un certain nombre d'effets pervers, et en tout état de cause, les ressources de l'agence ne seraient pas suffisantes pour des interventions de cette nature. Il semble beaucoup plus efficace que l'agence facilite l'octroi du financement, et si elle bonifie d'une façon ou d'une autre les

²⁵ Il s'agit du programme d'aide au développement des technologies de l'énergie.

prêts consentis, qu'elle se rembourse auprès des bénéficiaires grâce aux économies réalisées.

- Dans le cas des **consommateurs les plus démunis**, les personnes visées ont rarement accès au capital initial nécessaire pour bénéficier des économies attendues à moyen ou même à court terme. Des programmes de financement conçus pour les consommateurs résidentiels pourraient donc ne pas être utilisés par ceux qui en bénéficieraient le plus. L'agence pourrait s'assurer que des programmes adaptés soient conçus pour cette catégorie de consommateurs, où un effort prioritaire doit être entrepris.

Attribuer les responsabilités là où elles seront le plus efficacement assumées

Les mandats que l'on vient d'énoncer correspondent à une logique: attribuer les responsabilités là où elles seront le plus efficacement assumées. La stratégie proposée consiste en fait à **s'appuyer sur les juridictions confiées à la Régie de l'énergie**, selon une approche qui a fait ses preuves ailleurs, en confiant au nouvel organisme le mandat de surveiller l'exploitation des potentiels d'économies d'énergie. Ces potentiels seraient mis en valeur **d'abord par les fournisseurs d'énergie**, soit en premier lieu Hydro-Québec et Gaz Métropolitain.

La régie ferait appel à l'**Agence de l'efficacité énergétique** pour analyser et évaluer la nature et la faisabilité des économies d'énergie à réaliser. En créant cette agence, le gouvernement s'assurerait de l'existence d'un guichet unique, au sein de l'administration gouvernementale, pour la mise en œuvre de ses objectifs d'économies d'énergie. Par ses initiatives, l'agence mettrait en place une stratégie de soutien et d'accompagnement visant à terme la création d'un véritable marché de l'efficacité énergétique, sur lequel les régions pourraient jouer un rôle significatif.

Des principes à respecter

La structure organisationnelle et financière de l'agence devrait être conçue de telle sorte que deux principes, considérés comme essentiels, soient satisfaits:

- en premier lieu, il faut absolument éviter que la création de l'Agence de l'efficacité énergétique

conduise à un alourdissement des structures actuelles. Il faudrait donc que l'Agence de l'efficacité énergétique soit **reliée à l'administration gouvernementale**, afin d'avoir la capacité d'intervenir dans la fonction normative et réglementaire de l'administration et d'assumer les responsabilités actuellement exercées au sein du ministère des Ressources naturelles. L'agence, créée à partir de l'actuelle Direction de l'efficacité énergétique du ministère des Ressources naturelles, permettrait ainsi une rationalisation de l'appareil administratif actuel. Son statut d'agence gouvernementale lui permettrait également de bénéficier des ressources humaines les plus compétentes actuellement présentes au sein de l'administration.

- En second lieu, l'agence devrait bénéficier d'une **indépendance** et d'une **autonomie** suffisantes pour que ses budgets soient **protégés** et ses ressources de base **garanties**. Il s'agit d'un point crucial puisque jusqu'ici, toutes les politiques d'efficacité énergétique se sont butées à cette absence d'autonomie financière, les politiques et plans d'action imaginés étant régulièrement remis en cause en raison des politiques budgétaires globales du gouvernement.

Le système actuel des agences gouvernementales ne permet pas de remplir ce critère. Lors de l'élaboration de la politique énergétique, le gouvernement devrait réfléchir aux possibilités offertes par un statut d'un nouveau type, sur le modèle par exemple des sociétés mixtes, liant intérêts publics et privés. Pour garantir son autonomie, l'Agence de l'efficacité énergétique dépendrait d'un **conseil d'administration**. À ce conseil pourraient siéger des représentants des fournisseurs d'énergie, des consommateurs et des régions, dans un esprit de partenariat entre les différents intervenants impliqués, ces représentants se soumettant cependant aux règles usuelles de régie d'entreprise.

Le financement de l'Agence de l'efficacité énergétique

L'accès à des **sources de financement suffisantes et assurées** constitue bien évidemment la clé du succès de l'agence. Pour les membres de la Table de consultation, ce problème pourrait être réglé de façon relativement simple, et conduirait même à

Rôles et responsabilités en matière d'efficacité énergétique

Compagnies réglementées

- Investir dans les mesures et les programmes d'efficacité énergétique qui sont rentables pour elles, c'est-à-dire dans les mesures et les programmes qui satisfont au test de neutralité tarifaire.
- Investir dans l'ensemble des mesures et des programmes d'efficacité énergétique respectant le test du moindre coût social, sur la base d'un financement approprié.

Le coût social est le coût de produire une quantité d'énergie ou de puissance, y compris les externalités.

Agence de l'efficacité énergétique

- Assister la Régie de l'énergie en matière d'efficacité énergétique.
- Coordonner les efforts de formation, d'éducation et de sensibilisation.
- Réévaluer les normes et règlements en vigueur.
- Identifier les mesures législatives et réglementaires appropriées.
- Soutenir la recherche et développement dans les technologies d'efficacité énergétique.
- Lancer des appels d'initiatives restreints pour le développement de programmes à base communautaire.
- Appuyer les milieux locaux lors du développement de leurs propositions.
- Élaborer des programmes de financement, de concert avec les institutions financières.
- Consentir un effort spécifique pour les consommateurs les plus démunis.

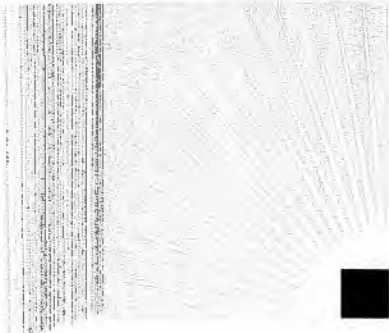
Régie de l'énergie

- S'assurer que les compagnies réglementées investissent dans les mesures et les programmes d'efficacité énergétique qui sont rentables pour elles.
- S'assurer que les compagnies réglementées investissent dans les mesures et les programmes d'efficacité énergétique qui satisfont au test du moindre coût social.
- Définir les modalités de financement des mesures d'efficacité énergétique rentables pour la société mais non rentables pour la compagnie.
- Approuver le plan d'affaires de l'Agence de l'efficacité énergétique et assurer son financement.

alléger à terme les dépenses du gouvernement, en affectant à l'Agence de l'efficacité énergétique les ressources suivantes:

- l'agence serait dotée initialement des ressources humaines et financières actuellement concentrées dans le service gouvernemental assumant un mandat analogue, soit la Direction de l'efficacité énergétique du ministère des Ressources naturelles. L'affectation des ressources humaines

devrait bien entendu être réalisée en appliquant avant tout un critère de compétence. Quant aux budgets actuellement gérés par le ministère des Ressources naturelles pour la promotion des économies d'énergie ou pour le soutien à la recherche et développement, leur transfert à l'agence ne devrait constituer qu'une solution transitoire, les budgets de l'agence ne devant plus dépendre à terme du budget du gouvernement.

- 
- L'agence serait **principalement financée** au moyen de la **redevance** perçue par la Régie de l'énergie sur les activités de l'ensemble des fournisseurs d'énergie. L'agence recevrait, de façon statutaire, une part à définir de cette redevance, dont le taux serait calculé pour couvrir les frais de fonctionnement des deux organismes ainsi que la réalisation du plan d'affaires de l'agence soumis annuellement à la régie pour approbation. On doit signaler que le taux de la redevance actuellement prélevée par la Régie du gaz naturel n'aurait probablement pas à être augmenté, en raison de l'élargissement considérable de l'assiette de la redevance. La redevance s'appliquerait en effet à toutes les filières énergétiques sous la juridiction de la régie. Dans le secteur pétrolier, la redevance remplacerait les frais de permis actuellement prélevés par l'administration gouvernementale, puisque les activités en cause seraient soumises à la régie.

Cette redevance, étendue à l'ensemble du secteur énergétique, permettrait actuellement de disposer d'un fonds de vingt à vingt-cinq millions de dollars. Ce fonds serait suffisant, dans l'immédiat, pour assurer le fonctionnement de la Régie de l'énergie, celui de la nouvelle agence, et autoriser le finance-

ment des différentes interventions confiées à l'agence dans le cadre d'enveloppes financières allouées par la régie, indépendamment des appels d'initiatives.

- Comme toute agence gouvernementale, l'Agence de l'efficacité énergétique aurait la possibilité de tirer des **revenus** des services qu'elle vendrait, ou même exporterait, à la condition cependant qu'il s'agisse d'activités innovatrices ne la mettant pas en concurrence avec le secteur privé.
- Le gouvernement devrait s'assurer, par les règles qu'il a retenues, d'une **saine gestion** de l'agence, afin que les ressources attribuées à l'agence soient prioritairement consacrées à l'objectif pour lequel l'agence aurait été créée – soit la promotion de l'efficacité énergétique.

La nouvelle politique énergétique, fondée sur le développement durable, doit conduire l'ensemble de la collectivité québécoise à prendre le virage de l'efficacité énergétique, en garantissant l'utilisation optimale des potentiels socio-économiques existants. La population le souhaite, les bénéfices anticipés le justifient. Il reste à s'assurer que la stratégie et les moyens retenus le permettent.

CHAPITRE 5

LES RÉGIONS: UNE ÉQUITÉ À RÉTABLIR

Les régions ont participé avec beaucoup de dynamisme au Débat public sur l'énergie. Une place importante avait été réservée à la présentation des préoccupations régionales: les audiences publiques de la Table de consultation débutèrent par une tournée en régions, au cours de laquelle la problématique propre à chacune des régions visitées put être présentée et discutée de façon très ouverte. À Montréal comme à Québec, les attentes des régions furent de nouveau abordées, et cela pratiquement quotidiennement.

Illustration de ce dynamisme, les représentants régionaux saisirent l'occasion que représentait pour eux le Débat public pour soumettre à la Table de consultation des projets spécifiques de mise en valeur de ressources énergétiques locales. Il n'était pas dans le mandat de la table de porter un jugement sur de tels projets. Les membres de la table souhaitent cependant que le gouvernement consacre toute l'attention requise à l'analyse des initiatives qui ont ainsi été proposées.

Indépendamment de ces projets particuliers, dans les mémoires déposés comme lors des audiences publiques, les représentants régionaux formulèrent avec force plusieurs revendications, qui touchaient essentiellement deux points: les régions voulaient que la nouvelle politique énergétique leur permette de bénéficier des retombées économiques liées aux activités énergétiques; les régions souhaitaient participer aux décisions énergétiques les concernant.

Il faut aussi reconnaître que les régions ont été très actives dans le processus de consultation.

Les attentes des régions concernent d'abord les projets énergétiques, et la possibilité d'appuyer sur ces projets une stratégie de développement, qui permettrait de lutter contre l'exode des jeunes, de renforcer l'économie locale, d'assurer des activités et la production de richesses pour l'avenir.

On l'a déjà souligné, le développement durable implique un équilibre démographique entre les zones rurales et urbaines, entre les régions dites «centrales» et celles qui en sont plus éloignées. Comme tous les pays industriels, le Québec est confronté à un difficile problème de disparité régionale. L'écart économique et démographique entre les régions périphériques et les régions centrales, bien loin de s'atténuer, ne cesse de

s'agrandir, avec toutes les conséquences que cela implique aux plans de l'occupation du territoire, de l'équilibre de notre collectivité, du dynamisme des différentes réalités qui composent notre société.

Les projets énergétiques, source de frustration et d'espoir

Les activités énergétiques constituent un élément important du dossier régional. C'est la plupart du temps dans les régions dites «ressources» qu'ont été réalisés les différents investissements visant à mettre en valeur le potentiel hydraulique québécois. Ces régions ont le sentiment de ne pas avoir bénéficié pleinement des richesses provenant ainsi de leur territoire: les activités créées lors de la construction des barrages ont donné lieu à une expansion vigoureuse mais limitée dans le temps, tandis que l'uniformisation des tarifs d'électricité au Québec leur interdisait de bénéficier d'avantages comparatifs lors de l'utilisation de l'énergie produite. Ces régions souhaitent à la fois une correction à la situation ainsi créée, et la relance de l'économie locale par la réalisation de nouveaux projets, d'échelle plus modeste, respectueux de l'environnement et proches des milieux habités.

Les ressources que les régions souhaitent mettre en valeur, au plan énergétique, sont diversifiées, et font appel à un large éventail de filières – il s'agit notamment du petit hydraulique, de la biomasse et du solaire. Les possibilités offertes par l'exploitation de l'énergie éolienne ont particulièrement retenu l'attention dans le Bas-Saint-Laurent – Gaspésie. Cette région, où les ressources hydro-électriques étaient peu importantes, considère avoir dû ainsi surmonter un handicap, et souhaiterait maintenant être en mesure d'exploiter son propre réservoir d'énergies renouvelables. Les projets énergétiques représentent ainsi, pour les régions, à la fois une source de frustration par rapport à l'expérience du passé, et un espoir pour l'avenir.

Il faut ajouter que dans plusieurs régions, des initiatives ont été présentées visant l'exploitation des gisements d'efficacité énergétique, à partir d'une approche communautaire. Les régions commentent ainsi à être sensibilisées au développement du marché des économies d'énergie, et à ce qu'il pourrait représenter pour leur développement.

Participer aux décisions

Les régions présentent également une autre revendication: il leur paraît de plus en plus difficile d'accepter que les décisions sur l'opportunité des projets les concernant soient prises sans que leur avis ait été sollicité, sans que leurs besoins aient vraiment été pris en compte. Dans le secteur énergétique comme dans les autres domaines d'activités, les régions du Québec veulent se prendre en main, formuler leurs priorités et les mettre en application. Lors du Débat public sur l'énergie, peu de propositions précises et concrètes ont été formulées à cette fin, mais le souhait d'une participation aux décisions était présent partout.

Développement durable et renforcement des régions

Le développement durable passe par une croissance et une prospérité équilibrées entre les différentes régions du Québec, et la nouvelle politique énergétique doit être définie dans cette perspective. Les membres de la Table de consultation sont conscients du sentiment d'iniquité ressenti par les régions ressources, vis-à-vis l'ensemble de la collectivité. Comment répondre à ce sentiment d'iniquité, tout en construisant l'avenir?

Les dangers d'une tarification différenciée

Une tarification différenciée par région, touchant le secteur de l'électricité, a été présentée par plusieurs intervenants comme une façon de corriger la situation actuelle. La Table de consultation ne recommande pas la mise en place d'une telle tarification, et cela pour plusieurs raisons. L'uniformisation des tarifs d'électricité fut à la fois l'un des moteurs et un acquis de la nationalisation du secteur électrique québécois. La remettre en cause constituerait l'abandon d'un gain social majeur, qui a fondé l'appropriation par notre collectivité de la gestion des ressources hydroélectriques, en même temps qu'un revirement majeur par rapport à la politique alors décidée, avec l'approbation massive de la population. Et il est loin d'être certain que les effets obtenus atteignent le but recherché.

Des calculs effectués en Colombie-Britannique ont prouvé qu'une allocation explicite et rigoureuse des coûts de transport et de distribution de

l'énergie électrique avait plus de chance d'avantager les régions grandes consommatrices, où les économies d'échelle sont considérables lors de la distribution, que les régions productrices. On estime qu'une taxation différenciée favoriserait finalement des régions comme Montréal, Laval et Québec, tandis que le Bas-Saint-Laurent - Gaspésie, région éloignée, pauvre en ressources hydroélectriques et faiblement peuplée, serait l'une des vraies perdantes de l'opération.

Par ailleurs, si l'on examine les flux d'échange d'électricité entre les différentes régions du Québec, on constate que pour ce qui est de la production et de la consommation, seuls le Nord-du-Québec et la Côte-Nord ont un bilan énergétique excédentaire. Ces deux régions sont donc les seules régions ressources qui approvisionnent le reste du Québec. Toutes les autres régions reçoivent plus d'électricité qu'elles n'en expédient. Depuis la nationalisation de l'électricité, en 1962, la mise en valeur du potentiel hydroélectrique du Nord a profondément modifié les courants d'échange d'électricité à travers le territoire québécois, et près de la moitié de l'énergie consommée provient de la Baie-James. Les chutes Churchill, qui n'ont pas été intégrées dans le présent bilan régional, répondent à 17 % des besoins québécois.

L'intérêt d'une redevance régionale

Si une tarification régionale semble un moyen inadapté pour faire bénéficier les régions des ressources énergétiques exploitées sur leur territoire, la revendication des régions ne doit pas pour autant être écartée. Elle correspond à une réalité: alors que les régions sont confrontées à des problèmes économiques multiples, il est difficile de justifier qu'elles ne retirent pas plus de bénéfices de ces ressources.

La mise en place d'une redevance régionale, selon des modalités et un taux à définir, prendrait en compte cette situation et pourrait être considérée comme une réparation pour les inconvénients causés par l'exploitation de la ressource. Une telle redevance assurerait à ces régions un financement de démarrage, utilisable pour appuyer des initiatives visant à revitaliser l'économie locale.

La Table de consultation recommande donc au gouvernement d'analyser la possibilité que soit

versée aux régions une redevance basée sur la production d'énergie. Si le gouvernement donne suite à cette demande des régions, on souhaite que le produit de la redevance soit prioritairement utilisé par les régions pour financer des initiatives permettant la création d'emplois. Par la même occasion, le gouvernement procéderait à un **réexamen complet des taxes et prélèvements** actuellement liés à la présence de certains équipements énergétiques ou à l'exploitation du domaine public. On pense notamment aux droits hydriques et aux en-lieu de taxes, dont la redistribution régionale a fait l'objet de beaucoup de questionnements lors du Débat public.

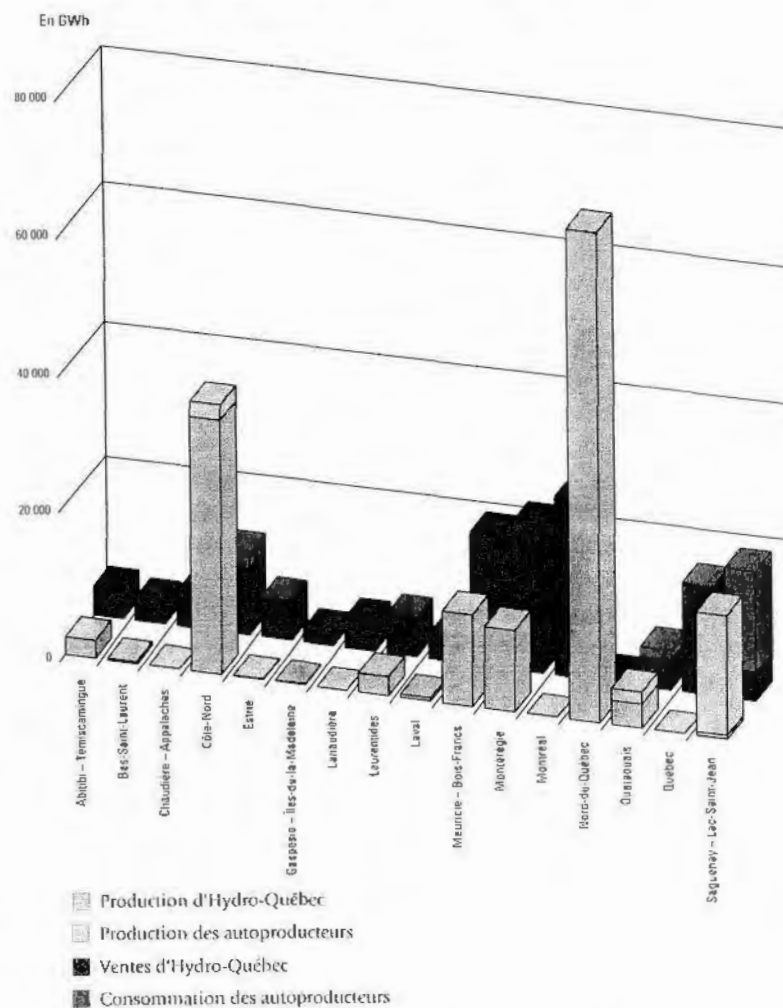
Si elle est mise en place, la redevance régionale sur les ressources énergétiques devra respecter les règles suivantes :

- il faudra d'abord préciser que le **champ d'application** de la redevance ne se limite pas à l'hydroélectricité mais s'applique à toute forme d'énergie produite au Québec, en appliquant le principe selon lequel toutes les formes d'énergie doivent être placées sur un pied d'égalité. On parle cependant d'énergie produite, et non pas d'énergie transformée ou raffinée.
- En deuxième lieu, la redevance devra être **modulée** afin de tenir compte de la réalité des échanges interrégionaux d'électricité au Québec. Comme on vient de le rappeler, la moitié de l'électricité produite au Québec provient de la région de la Baie-James, ce qui signifie que cette région bénéficierait de la moitié des redevances régionales perçues sur l'ensemble du territoire québécois. Afin d'éviter des déséquilibres majeurs, des taux dégressifs pourraient être définis, en tenant compte par ailleurs des systèmes de compensation d'Hydro-Québec.
- En troisième lieu, enfin, il devra être clair que **toute péréquation est exclue** entre régions – ce qui n'était pas le cas, avec le système des en-lieu de taxes versés à l'ensemble des municipalités du Québec. La redevance aurait en effet été mise en place pour prendre en compte la localisation de la ressource, et cet objectif ne devrait pas être perdu de vue.

Il resterait à déterminer à quelles instances régionales serait remis le montant de la redevance, selon

Graphique 15

La production et la consommation d'électricité par région au Québec – 1994

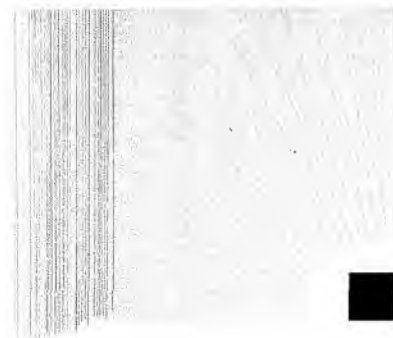


Sources : Hydro-Québec et ministère des Ressources naturelles du Québec.

quelles modalités et à quelles conditions.

Pour les membres de la Table de consultation, la mise en place d'une redevance semble un **moyen intéressant de renforcer les régions**, et de leur retourner directement une partie de la **rente économique** perçue sur l'exploitation des ressources situées sur leur territoire. Le **gouvernement devrait au moins en analyser la possibilité**.

Il est essentiel cependant que cette mesure, visant à intéresser financièrement les milieux régionaux à l'exploitation des ressources énergétiques, n'ait pas pour conséquence de stimuler cette exploitation, au détriment des efforts visant à mieux utiliser l'énergie. Ce danger devrait être évité si les régions



deviennent le lieu privilégié des efforts visant à mieux utiliser l'énergie. On reviendra un peu plus loin sur les mesures qui pourraient être prises à cet effet.

La participation des régions à la planification énergétique

Revendiquée avec force, la participation des régions à la planification énergétique doit être assurée par la nouvelle politique énergétique. On a suggéré précédemment que les régions disposent de représentants au conseil d'administration de l'Agence de l'efficacité énergétique, que cette dernière procède à des appels d'initiatives, accompagne les projets, en mettant l'accent sur le développement d'un savoir-faire local et régional. On doit aller plus loin, et faire en sorte que les régions contribuent directement aux exercices de planification énergétique à venir.

- À cette fin, la Table de consultation suggère que chaque région soit invitée à effectuer sa propre réflexion sur ses ressources énergétiques à développer, cette réflexion étant intégrée dans les plans stratégiques régionaux. Une telle réflexion devrait bien sûr s'appuyer prioritairement sur la participation du public et prendre en compte les dimensions économiques, environnementales et sociales. La régie devrait s'assurer de l'interface entre le volet énergétique de la planification stratégique régionale et les plans de ressources proposés par les producteurs.
- La réflexion régionale sur les ressources énergétiques devrait être arrimée avec le processus de classification des rivières, sur lequel on reviendra avec l'analyse des filières énergétiques.
- Comme on le verra à propos des filières énergétiques, la réalité et les intérêts régionaux deviendraient deux des critères de choix pour l'établissement des portefeuilles énergétiques.

La réalisation des projets

Les propositions que l'on vient de présenter visent à s'assurer que la problématique régionale est prise en compte en amont des décisions, le plus tôt possible dans le processus de définition des projets de production d'énergie. Une fois ces projets

identifiés, leur réalisation ne peut être imaginée sans la collaboration et l'appui des milieux régionaux, pour des raisons qui ont déjà été soulignées globalement, à propos de la participation du public.

On constate que la majorité des projets présentés lors du Débat public étaient associés à une forme de production d'énergie dans une filière renouvelable – hydraulique, éolien, biomasse, solaire passif ou actif. Dans une optique de développement durable, cette caractéristique représente un atout. Elle illustre bien la position privilégiée du Québec, qui peut aborder les contraintes du prochain siècle avec des avantages énergétiques de premier ordre. Mais il faut que les retombées de ce développement soient maximisées à l'échelle locale et régionale, en favorisant la création d'emplois et l'établissement d'un savoir-faire qui sera éventuellement exportable vers d'autres régions du monde, ayant des besoins et des potentiels comparables aux nôtres.

La Régie de l'énergie pourrait ainsi adresser un message aux donneurs d'ouvrage, et mettre en place des « indicateurs de retombées régionales » analogues aux indicateurs de performance, afin de s'assurer que les investissements autorisés ont un effet maximal sur l'économie de la région concernée et en vue de garantir la transparence des initiatives prises à cette fin. Une telle démarche permettrait de répondre aux souhaits, présentés en région, d'une meilleure répartition des achats d'Hydro-Québec.

Une culture de l'efficacité énergétique dans les régions

Au-delà du développement de projets de production énergétique, les régions du Québec disposent d'un important potentiel d'efficacité énergétique. Nul, mieux que les habitants des régions, n'est en mesure d'en apprécier l'ampleur, et personne n'est plus compétent pour en exploiter la richesse. Les nombreuses suggestions originales qui ont été présentées lors des audiences publiques sont éloquentes à ce sujet. L'Agence de l'efficacité énergétique sera appelée à y puiser des idées et à y conduire des projets.





CHAPITRE 6

LE NÉCESSAIRE PARTENARIAT AVEC LES NATIONS AUTOCHTONES

Jusqu'ici, les politiques énergétiques du Québec n'ont jamais traité de la question autochtone. Cette constatation peut sembler surprenante, alors que dès le milieu des années soixante-dix, la question autochtone est apparue indissociablement liée aux discussions entourant l'élaboration de la politique énergétique québécoise. C'est en effet à cette époque que la contestation par les Cris du projet de la Baie-James a influé sur cette politique, interrompant le chantier alors ouvert, puis conduisant à la conclusion de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois.

C'est afin de prendre en compte cette réalité qu'en définissant les modalités du Débat public sur l'énergie, le ministre des Ressources naturelles réservait deux sièges de la Table de consultation à des personnalités issues des milieux autochtones. Le signal ainsi envoyé était clair, et tout au long du Débat public, les demandes et les préoccupations des nations autochtones ont été largement discutées, aussi bien dans les mémoires déposés que lors des audiences devant la Table de consultation. Les recommandations de la table résultent de ces réflexions.

Les autochtones et la politique énergétique

Quelles que soient les décisions finalement privilégiées par le gouvernement du Québec, la nouvelle politique énergétique devra tenir compte des relations avec les nations autochtones, et les intégrer dans les orientations retenues.

La position des autochtones

Pour les autochtones, la politique énergétique touche à des enjeux cruciaux : dans le passé, l'exploitation des ressources naturelles – et en particulier des ressources en énergie – a été une des causes des bouleversements apportés aux modes de vie traditionnels. La construction des barrages a amené l'inondation de terrains de chasse et la modification des conditions de vie. Les investissements énergétiques ont accéléré le désenclavement des populations autochtones et dans certains cas leur sédentarisation. Même si ces investissements ont également eu des effets positifs pour elles, les nations autochtones souhaitent se prémunir contre le renouvellement de situations qui leur ont causé parfois des préjudices significatifs.

Mais en fait, l'intérêt des nations autochtones pour les questions énergétiques va beaucoup plus loin. Les nations autochtones se considèrent le droit de mettre en valeur les ressources naturelles, le fait de les exploiter étant l'un des moyens qui leur permettra de trouver leur place dans le monde moderne, d'établir un équilibre entre leur culture, leurs pratiques traditionnelles et les défis de l'avenir.

Alors que le Québec s'apprête à définir sa nouvelle politique énergétique, la position des autochtones s'articule essentiellement autour de quatre points :

- en premier lieu, les négociations et les revendications territoriales des nations autochtones sont au centre même de la future politique énergétique, puisqu'elles font référence au territoire et aux ressources naturelles.
- Pour cette raison, le litige territorial, l'accès aux ressources naturelles, le droit de préserver leur langue, leur spiritualité, leur mode de vie sont, pour les autochtones, des enjeux incontournables de la future politique énergétique.
- La future politique énergétique doit contribuer au règlement des négociations et des revendications territoriales, et être basée sur la reconnaissance du droit au territoire et aux ressources naturelles des peuples autochtones.
- Afin d'éviter des querelles contentieuses et légales sans fin, qui risqueraient de compromettre le développement économique, il devient impératif d'établir un réel partenariat entre le Québec et les peuples autochtones. Pour les autochtones, ce partenariat permettrait l'accès à une réelle autonomie, fondée sur l'autosuffisance économique. Il confirmerait l'exercice du « droit inhérent à l'autonomie gouvernementale », sachant qu'il n'y a pas de gouvernement qui puisse exercer ce droit sans territoire ni ressources naturelles.

Des enjeux incontournables

Les ressources hydroélectriques déjà exploitées comme le potentiel encore aménageable sont situés en bonne partie sur des terres que les nations autochtones considèrent comme leurs, ou, dans le cas des territoires régis par la Convention de la Baie-James, faisant l'objet de demandes



spécifiques. Le projet Grande-Baleine est l'exemple d'un dossier où la contestation s'est appuyée en bonne partie sur l'opposition des populations crie. Dans le cas du projet Sainte-Marguerite, des ententes de collaboration se sont finalement conclues avec les autochtones. L'impact des développements énergétiques sur les premières nations, la participation de ces dernières aux bénéfices qui en résultent, les enjeux liés aux négociations territoriales sont ainsi inséparables de la réflexion effectuée par la collectivité québécoise sur les orientations du secteur énergétique.

Pour les membres de la Table de consultation, l'intégration des autochtones à la nouvelle politique énergétique s'impose: afin de trouver un équilibre équitable dans la gestion des nouveaux projets, le Québec devra faire une place aux autochtones, à titre de partenaires du développement énergétique.

Une occasion à ne pas manquer

La situation actuelle des nations autochtones est inacceptable: les lois les ont placées dans une situation de dépendance à la fois juridique et financière inadmissible dans une société moderne. Cette dépendance institutionnalisée est aggravée par la perception que les sociétés non autochtones peuvent en avoir. La participation des peuples autochtones à la gestion des ressources naturelles leur apparaît ainsi comme un moyen de sortir de cette dépendance, et de reprendre le contrôle d'un avenir considéré actuellement par beaucoup comme incertain. Son plein exercice est cependant lié au règlement des négociations territoriales, qui visent à définir précisément les droits de chacun.

La nouvelle politique énergétique peut être l'occasion de débloquent la situation, de faire avancer les choses, et de construire ainsi de nouvelles relations pour l'avenir. Il est certain que la politique énergétique ne règlera pas, seule, les revendications des peuples autochtones. D'autres forums ont été constitués à cette fin, et l'on ferait dévier la politique énergétique de sa raison d'être en l'utilisant pour forcer une solution à la question autochtone. Par contre, la future politique énergétique peut montrer en quelque sorte les voies à suivre, établir de nouveaux modes de collaboration, et constituer à ce titre une occasion que ni le gouvernement du Québec, ni les nations autochtones ne doivent manquer.

Le fondement même de la nouvelle politique énergétique devrait faciliter une telle collaboration. Les nations autochtones véhiculent des valeurs et une vision de l'univers qui ont inspiré le concept de développement durable. L'idée de protéger les choix des générations futures est au centre de la philosophie des peuples autochtones, qui considèrent que nous sommes redevables de nos actes jusqu'à la septième descendance. Au cours des millénaires, les peuples autochtones ont construit un savoir-faire en matière d'adaptation au milieu et de connaissance des écosystèmes, dont nous pouvons aujourd'hui partager les bénéfices. Une politique énergétique fondée sur le développement durable répond ainsi à l'éthique privilégiée par les peuples autochtones, qui peuvent par ailleurs apporter une contribution très précieuse à sa mise en œuvre.

Les membres de la Table de consultation sont persuadés que pour les nations autochtones, comme pour l'ensemble de la collectivité québécoise, les avantages économiques et politiques liés à une reconnaissance mutuelle sont considérables. On a déjà souligné l'outil de développement que représentent, pour les nations autochtones, l'exploitation et la mise en valeur des ressources naturelles.

Pour ce qui est du Québec, une collaboration avec les peuples autochtones selon des règles claires et dans un respect mutuel lèverait l'hypothèque qui pèse actuellement sur plusieurs de nos futurs choix. Elle ouvrirait des possibilités nouvelles de croissance et de développement, fructueuses pour tous. Au plan international, elle confirmerait la capacité de la collectivité québécoise à vivre en harmonie avec les nations autochtones, avec lesquelles elle partage un territoire commun – constituant ainsi un exemple de respect de leurs droits, sur un continent où ces droits ont été rarement respectés.

La participation des nations autochtones à la réalisation de la future politique énergétique constitue ainsi une occasion à ne pas manquer, dans la mesure où elle ne ferait que des gagnants.

Établir un véritable partenariat

Cela est d'autant plus vrai que dans le secteur énergétique, tous les éléments sont en place pour

qu'un véritable partenariat soit établi avec les **nations autochtones**. Pour les membres de la Table de consultation, le partenariat est en effet la notion à partir de laquelle les perspectives les plus prometteuses peuvent être envisagées – ne serait-ce qu'en raison des intérêts que chacun des partenaires y trouverait – et tous les efforts doivent être consentis pour en faciliter la mise en œuvre.

Lors du Débat public sur l'énergie, de multiples suggestions ont été soumises concernant les approches à privilégier, dans les liens à construire avec les nations autochtones. L'établissement d'un véritable partenariat est au centre de ces propositions, qui vont de la consultation et de l'implication dans la planification des projets jusqu'à l'octroi d'un véritable droit de veto sur tout dossier mettant en jeu les intérêts des nations autochtones.

Le partenariat implique une **reconnaissance mutuelle**, de peuples à peuple, d'égal à égal, s'établissant entre partenaires, soit ici entre les nations autochtones et la collectivité québécoise. Le partenariat se construit sur une **relation de confiance** qui se développe entre les partenaires. Les bénéfices et les intérêts respectifs étant pris en compte, le partenariat permet d'utiliser au mieux les forces de chacun, dans la mesure où chacun y gagne.

Les initiatives proposées

Concrètement, dans le cadre de la nouvelle politique énergétique, l'établissement d'une relation de partenariat avec les nations autochtones doit s'effectuer sur la base du **consentement mutuel des parties**. Elle implique que plusieurs initiatives soient prises.

- En premier lieu, ce partenariat s'appuie sur le **droit**, pour les nations autochtones, de **participer au développement économique** et à la **mise en valeur des ressources naturelles**. Un pas a déjà été fait dans la bonne direction avec la reconnaissance de ce droit par l'Assemblée nationale du Québec.

La résolution votée par l'Assemblée nationale le 20 mars 1985, et les principes adoptés en Conseil

des ministres le 9 février 1983, auxquels elle renvoie, sont particulièrement explicites à cet égard. La résolution, rappelons-le «*presse le gouvernement [...] à conclure avec les nations qui le désirent ou l'une ou l'autre des communautés qui les constituent des ententes leur assurant l'exercice [...] du droit de participer au développement économique du Québec et d'en bénéficier...*»²⁶.

Le cinquième des quinze principes adoptés par le Conseil des ministres le 9 février 1983, que la résolution de l'Assemblée nationale endosse explicitement, précise: «*les nations autochtones ont le droit de participer au développement économique de la société québécoise; le gouvernement est prêt à leur reconnaître également le droit d'exploiter, à leur bénéfice, dans le cadre des lois du Québec, les ressources renouvelables et non renouvelables des terres qui leur sont attribuées.*»²⁷. Ce sont ces terres, auxquelles on fait référence, qui sont toujours l'objet de discussions entre le gouvernement du Québec et les nations concernées.

Il est maintenant temps d'aller au-delà, en concrétisant dans les faits l'existence de ce droit, dans un esprit de véritable partenariat.

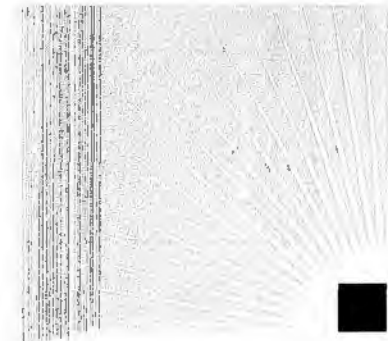
- En deuxième lieu, ce partenariat sera solide et durable dans la mesure où la **question territoriale** aura été réglée, dans le respect des conventions déjà signées – on fait référence aux conventions signées avec les Cris et les Inuit –, et en s'appuyant, pour les nations non signataires, sur les principes du consentement mutuel des parties et de l'établissement d'une relation de confiance durable. La résolution de l'Assemblée nationale votée le 20 mars 1985 soulignait l'importance et l'urgence que les négociations entreprises soient menées à bien. La politique énergétique devrait renouveler ce souhait.

L'établissement d'un partenariat avec les nations autochtones suppose d'**accélérer la résolution de la question territoriale**, et cet appel s'adresse à l'ensemble des parties en cause.

- En troisième lieu, le **dialogue** doit être **immédiatement établi et renforcé**, sans attendre

²⁶ Résolution de l'Assemblée nationale, présentée par M. Lévesque, Premier ministre, à Québec, le 20 mars 1983.

²⁷ Décision 83-20, Conseil des ministres du gouvernement du Québec, 9 février 1983, principe n° 5.



qu'une solution définitive soit apportée aux problèmes territoriaux. Manifestation de bonne volonté et de reconnaissance mutuelle, ce dialogue doit s'établir de toutes sortes de façons.

Dans le cadre de la politique énergétique, ce dialogue pourrait très concrètement prendre la forme de **conventions**, signées dans le cadre de projets précis afin de définir les conditions d'exploitation des ressources situées sur des territoires faisant l'objet de négociations ou de revendications. Ces conventions ne préjugeraient pas du contenu des ententes territoriales à venir. Elles ne constitueraient pas non plus un droit de veto préalable ou un moratoire déguisé: rien n'empêcherait le gouvernement de donner suite au projet en cause, même si la convention n'est pas conclue. Cette approche viserait avant tout à commencer d'installer un dialogue systématique avec les nations autochtones, et à établir par ce dialogue un principe de responsabilité entre les partenaires.

Une autre application de ce dialogue à instituer sera proposée plus loin, avec la **classification des rivières**. On a là aussi l'occasion d'établir avec les nations autochtones un nouveau type de relation, qui ne pourra être que fructueux pour l'avenir, tout en permettant aux nations autochtones d'acquérir un savoir-faire dans l'exploitation des ressources naturelles.

À l'écoute de propositions

La relation de partenariat suppose que les partenaires soient **mutuellement à l'écoute**. Lors des audiences publiques tenues à Kuujjuaraapik, à l'embouchure de la rivière Grande-Baleine, les Cris et les Inuit ont souligné leur intérêt pour le développement des ressources énergétiques, ce développement devant cependant tenir compte de leurs besoins et de leurs réalités. Les Cris et les Inuit devraient être invités à énoncer et à préciser leurs propres propositions. Un véritable partenariat conduit à ce que les initiatives de développement ne proviennent pas uniquement d'un des deux partenaires.

Pour tout projet de développement, les nations autochtones devraient être invitées à **déposer leurs propositions**. De façon systématique, le

partenariat devrait avoir pour effet que les peuples autochtones **participent** à toutes les étapes conduisant à la réalisation d'un projet les concernant. Des structures de **consultation permanente** pourraient être envisagées à cette fin, constituant une autre façon d'amorcer ce dialogue.

Des questions à régler

La relation de partenariat construite dans le cadre de la future politique énergétique permettra de commencer de dénouer plusieurs des difficultés actuelles.

Les négociations et les revendications territoriales mettent face à face des sociétés ayant des références culturelles différentes, où la notion de territoire n'a pas la même signification, où son expression ne conduit pas aux mêmes conséquences. Par exemple, le droit de propriété tel que la société québécoise le comprend et l'appropriation exclusive du territoire qui en résulte sont des concepts étrangers aux valeurs traditionnelles des sociétés autochtones. L'établissement d'une relation de partenariat avec les nations autochtones devrait contribuer à réduire ces différences culturelles, qui expliquent probablement en partie plusieurs des difficultés présentes.

L'établissement de relations de partenariat avec les nations autochtones se heurte par ailleurs à des obstacles juridiques et financiers. On doit en effet constater que la *Loi sur les Indiens* nie aux peuples autochtones la pleine capacité légale et financière d'intervenir. Il s'agit d'une barrière légale, qui tend à considérer et traiter les autochtones comme des mineurs, ce qui constitue évidemment la négation même d'une approche privilégiant la notion de partenariat. Pour la Table de consultation, il apparaît essentiel que **cette barrière soit levée le plus tôt possible**.

Les peuples autochtones apparaissent donc comme un **acteur incontournable et dynamique** dans la mise en œuvre des orientations de la future politique énergétique du Québec. Ils peuvent en constituer un atout important. Ils en garantiraient l'efficacité au plan social. Leur collaboration constitue une **priorité**, qui doit être traitée comme telle.

CHAPITRE 7

LES FILIÈRES ÉNERGÉTIQUES: CHOIX ET PRIORITÉS

Les options que représentent chaque filière énergétique, les caractéristiques de chacune d'entre elles, leurs avantages et leurs risques respectifs ont occupé une bonne part des discussions, lors du Débat public. En fait, dans les mémoires comme lors des audiences publiques, l'analyse des possibilités offertes par les différentes filières énergétiques auxquelles le Québec a ou pourrait avoir accès a pris une place significative, deux constatations pouvant être immédiatement notées: dans les choix énergétiques qu'il aura à effectuer, le Québec pourra compter sur l'extraordinaire diversité des ressources et des modes de production de l'énergie actuellement disponibles sur le marché, et il s'agit d'un atout à exploiter; par ailleurs, au moment où se développent des réflexions concernant ces choix énergétiques, le rôle des énergies renouvelables, et notamment de l'hydroélectricité, reste au centre des discussions et conditionne les orientations du futur.

Les énergies renouvelables

Si l'on analyse la situation énergétique mondiale en termes de générations, on doit convenir que l'utilisation des énergies non renouvelables pour couvrir nos besoins aura correspondu à une période relativement brève de l'histoire de l'humanité: c'est ainsi qu'en un siècle, le tiers du total des réserves prouvées et probables de pétrole a été consommé, et les réserves restantes devraient théoriquement être entièrement utilisées d'ici quelques générations. Une politique énergétique fondée sur la satisfaction des besoins des citoyens par le développement durable doit prendre cette réalité en compte, même si elle correspond à une vision à très long terme de l'évolution des marchés de l'énergie.

Le Québec et l'hydroélectricité

Grâce à ses ressources en hydroélectricité, le Québec est privilégié, en termes d'énergies renouvelables. L'hydroélectricité occupe les deux cinquièmes de notre bilan énergétique, plaçant le Québec dans une situation remarquable, par rapport à l'ensemble des pays industrialisés. En fait, le Québec a construit une partie importante de sa croissance et de son développement sur l'exploitation de ses rivières à des fins énergétiques. L'électricité que nous utilisons est, à 97 %, d'origine hydroélectrique, ce qui nous place dans une

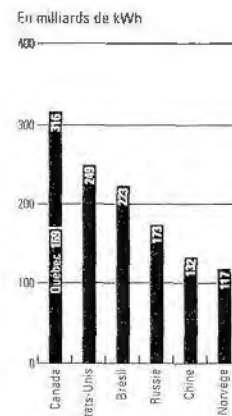
position unique. L'hydroélectricité a constitué le **moyen privilégié**, pour la société québécoise, non seulement de **s'industrialiser**, mais également de prouver sa capacité à **se prendre en main**, à construire un **savoir-faire** réputé internationalement, à assumer la **maîtrise** de technologies complexes et de projets majeurs.

Cette réalité, exprimée tout au long du Débat public, explique le sentiment de fierté avec lequel les Québécois soulignent les résultats obtenus dans la mise en valeur du potentiel hydraulique disponible sur leur territoire. Elle conduit également à une autre observation: à cause de l'hydroélectricité, le secteur énergétique a constitué, à de nombreux égards, le **point d'arrimage** des **politiques économiques et industrielles** du gouvernement, et cela d'autant plus qu'avec Hydro-Québec, le gouvernement disposait d'un outil d'intervention particulièrement puissant et performant. Dans l'élaboration d'une politique énergétique, cette réalité ne peut évidemment être oubliée.

On a déjà souligné, au début du présent rapport, quelques-uns des phénomènes qui ont modifié les conditions dans lesquelles le Québec exploite ses ressources hydrauliques. Du côté de l'offre, la mise en valeur de nouveaux sites s'effectue à coûts croissants, et cela alors qu'au Canada comme aux États-Unis, on assiste à une réduction significative du coût de la plupart des filières alternatives. Pour ce qui est de la demande, les marchés sur lesquels intervient Hydro-Québec se sont eux aussi modifiés. Le développement hydroélectrique québécois s'est traditionnellement appuyé sur la croissance de la consommation interne, relayée par le marché d'exportation et renforcée par l'effet d'appel que la disponibilité d'électricité à faible coût constituait pour certaines industries grandes consommatrices d'énergie.

Le marché interne est actuellement **largement saturé**, le Québec étant d'ailleurs l'une des sociétés les plus «**électrifiées**» au monde. Quelle que soit la conjoncture à venir, – à moins d'un bouleversement dans le secteur des transports –, la demande interne d'électricité n'augmentera plus aux taux que l'on a connus, le phénomène de pénétration de l'électricité étant pour l'essentiel terminé. La réduction de l'avantage comparatif dont bénéficiait le Québec au plan des coûts réduit l'intérêt que représentait l'électricité

Graphique 16
Les principaux producteurs
d'hydroélectricité dans le monde
1992



Source: ministère des
Ressources naturelles
du Québec,
L'énergie au Québec,
édition 1996.

québécoise pour les acheteurs étrangers ou pour de nouveaux investisseurs.

Le ralentissement de la demande a une conséquence immédiate au niveau de l'offre prévisible: Hydro-Québec est moins incitée qu'auparavant à investir dans de nouveaux projets d'aménagement, et notamment dans des projets de grandes dimensions, dont la rentabilisation comporte des risques financiers non négligeables.

Au plan **environnemental**, l'exploitation des ressources hydroélectriques explique pour une bonne part les résultats très spectaculaires obtenus

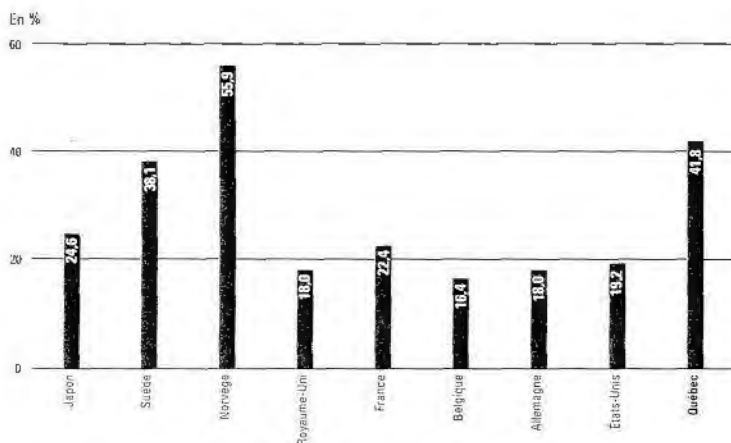
par le Québec, en termes de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre. Elle présente les avantages liés à l'utilisation d'une énergie renouvelable, dont le gisement mis en valeur se reconstitue au fur et à mesure de son exploitation sur une base annuelle, dépendant des variations d'hydraulicité. Elle comporte cependant un certain nombre d'impacts spécifiques – en termes notamment d'occupation du territoire et d'effets sur les écosystèmes et les populations locales –, qui ont déjà été soulignés.

Apprécier le rôle de toutes les formes d'énergie

L'importance de l'hydroélectricité ne doit cependant pas occulter les autres secteurs de l'activité énergétique, et il s'agit là d'un enseignement important du Débat public sur l'énergie. Au début des années quatre-vingt, la prolongation du réseau de transport du gaz naturel au-delà de Montréal, le développement de nouvelles franchises et d'un réseau de distribution élargi ont profondément modifié le marché québécois de l'énergie: le gaz naturel est maintenant disponible dans les grandes zones urbaines du Québec. Il assure près du sixième de nos besoins énergétiques totaux. Il représente même la deuxième forme d'énergie utilisée sur les marchés résidentiel, commercial et industriel. L'évolution du marché québécois du gaz naturel, le positionnement du Québec dans les échanges gaziers du Nord-Est américain conditionneront ainsi en bonne partie notre futur énergétique.

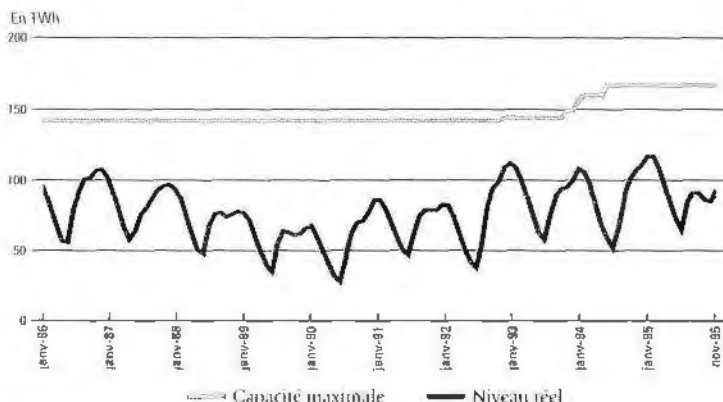
Malgré la pénétration de l'électricité, malgré la croissance de la consommation de gaz, le pétrole occupe encore un peu plus de 40 % du bilan énergétique du Québec. Il constitue en fait, à égalité avec l'électricité, la principale forme d'énergie utilisée sur le marché québécois. Dans le secteur des transports, la quasi-totalité des besoins sont satisfaits à partir des produits pétroliers. Il faut de plus rappeler qu'en dehors des activités énergétiques, le pétrole joue un rôle essentiel dans un secteur d'activités – celui de la pétrochimie – où il est utilisé comme matière première. Les prix des produits pétroliers, leur disponibilité, et comme dans le cas du gaz naturel, les courants d'approvisionnement à venir, définissent en partie notre situation énergétique, et doivent être traités comme tels.

Graphique 17
La part de l'électricité dans le bilan énergétique – Québec et principaux pays industrialisés – 1993



Source: ministère des Ressources naturelles du Québec, *L'énergie au Québec*, édition 1996.

Graphique 18
La variation des stocks énergétiques disponibles – Hydro-Québec – 1986-1995



Source: Hydro-Québec.

Le Débat public sur l'énergie a confirmé le **foisonnement d'initiatives** que connaît le marché énergétique nord-américain et international. De nouvelles technologies apparaissent, tandis que les coûts de plusieurs filières diminuent significativement, les rendant concurrentielles par rapport aux énergies dites conventionnelles. Les énergies renouvelables, tels l'éolien et le solaire, les nouvelles façons d'utiliser l'énergie des rivières, l'exploitation de la biomasse ont retenu particulièrement l'attention lors du Débat public sur l'énergie, en raison des potentiels disponibles au Québec et de l'intérêt que ces filières représentent, en termes de gestion des ressources et de protection de l'environnement. De leur avenir dépendra, pour une bonne part, la mise en œuvre d'une politique énergétique fondée sur le développement durable.

Les choix : rigueur et flexibilité

La diversité accrue des filières énergétiques disponibles, la multiplication des technologies utilisables, les modifications profondes qui affectent les conditions d'obtention de l'énergie sont autant de sources d'incertitude. Il s'agit cependant également d'atouts, que la nouvelle politique énergétique du Québec devra gérer au mieux, en adoptant une **approche flexible et pragmatique**, s'appuyant cependant sur plusieurs principes clairement énoncés.

Les principes

Les membres de la Table de consultation ont identifié quatre principes qui, à leurs yeux, devraient dicter l'approche retenue en termes de filières énergétiques, dans la nouvelle politique québécoise de l'énergie.

- En premier lieu, et cela va de soi, une politique énergétique fondée sur le développement durable devra s'assurer que ce portefeuille de ressources répond aux **critères du développement durable**, et qu'à ce titre, le portefeuille retenu correspond au **coût social minimum**. On reviendra sur les critères proposés, mais l'approche retenue est cruciale : au lieu de statuer de façon définitive sur la ou les sources d'énergie appelées à composer le portefeuille énergétique du Québec, la nouvelle politique énergétique devra plutôt baliser les choix, à l'intention des

décideurs de tous ordres appelés à participer à la mise en œuvre de cette politique.

- En deuxième lieu, la société québécoise doit avoir accès au portefeuille de ressources **le plus diversifié et le plus large possible**. Que l'on fasse référence à la sécurité des approvisionnements, à la répartition des risques, à l'application d'un principe de précaution ou plus généralement à la nécessité de se placer en position de réagir rapidement aux modifications à venir, la constitution d'un portefeuille diversifié de ressources énergétiques semble s'imposer. Des moyens spécifiques devront être mis en œuvre afin de s'en assurer.
- En troisième lieu, dans la constitution de ce portefeuille de ressources, **l'efficacité énergétique aura un rôle central à jouer**. Il s'agit ici d'être cohérent avec les recommandations précédemment formulées. Lorsque les conditions permettant sa réalisation sont réunies, l'efficacité énergétique représente le meilleur moyen de respecter les conditions du développement durable. La méthode du portefeuille des ressources permettra d'optimiser la contribution et l'appel à l'efficacité énergétique.
- En quatrième lieu, enfin, l'analyse des différentes filières disponibles et l'identification de leur contribution respective devront s'appliquer sur des marchés où les modalités de fonctionnement sont à la fois **libres et équitables**. On devra ainsi s'assurer que les producteurs et les distributeurs sont placés sur un pied d'égalité, quelle que soit la forme d'énergie considérée, et que les choix exprimés par les consommateurs sur les marchés sont respectés.

De façon plus globale, ces principes sont inspirés par une préoccupation : les membres de la Table de consultation sont convaincus qu'en matière d'examen des filières énergétiques, on doit faire preuve de **modestie et de prudence**, éviter tout jugement définitif sur le futur, et s'assurer de la rigueur et de la cohérence de l'analyse.

Les critères

À partir de ces principes, la nouvelle politique énergétique devra identifier les critères qui conduiront à la **caractérisation des différentes**

filières énergétiques. Ces critères seront en particulier utilisés par la Régie de l'énergie, dans son examen des plans de ressources des entreprises réglementées.

Afin de respecter le concept de développement durable tel qu'il a été défini dans le présent rapport, les critères à considérer dans la caractérisation des gisements d'énergie devraient toucher les aspects suivants :

- Satisfaction des besoins matériels
 - Capacité de répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs d'énergie, y compris la sécurité des approvisionnements;
 - Coût de l'énergie au consommateur;
 - Retombées économiques, aussi bien macro-économiques que micro-économiques;
 - Impact sur la création d'emplois, en tenant compte de leur permanence et de leur qualité;
 - Retombées régionales et locales, en tenant compte de la qualité et de la durée de ces retombées;
 - Complémentarité avec les réseaux existants, variabilité des apports, synergies locales;
 - Flexibilité, modularité, conditions d'intégration dans le portefeuille de ressources.
- Satisfaction des besoins sociaux et des aspirations individuelles
 - Impacts sociaux sur la santé, sur la sécurité des individus, sur le niveau d'éducation, sur les modes de vie;
 - Acceptabilité par le milieu.
- Respect de la qualité du milieu et de la pérennité des ressources
 - Minimiser la consommation d'énergie pour un service donné;
 - Impacts environnementaux à court et long terme, au Québec et en dehors du Québec, du

début à la fin du cycle analysé;

- Capacité du milieu à absorber les impacts;
- Réversibilité des projets, en fonction d'un principe de précaution;
- Aspect renouvelable, afin de respecter la pérennité des ressources;
- Prise en considération des besoins d'équité
 - Participation du milieu concerné (nations autochtones, régions productrices);
 - Aspect renouvelable, afin de respecter l'équité intergénérationnelle.

L'approche

L'approche suggérée par les membres de la Table de consultation est la suivante :

- dans une première étape, la Régie de l'énergie tiendra des audiences publiques, afin d'identifier les différents critères utilisés dans la caractérisation des filières énergétiques, de les analyser, et de déterminer les méthodes utilisées pour le choix des portefeuilles de ressources. À partir de ces audiences, la régie transmettra au gouvernement une proposition de méthodologie, intégrant les techniques d'internalisation des externalités, et constituant ainsi les lignes directrices envisagées par la régie pour examiner les plans de ressources des entreprises réglementées.
- Cette proposition devra être validée par le gouvernement, et éventuellement modifiée, avant son application par la régie.
- La Régie de l'énergie transmettra les critères et la méthode finalement retenus aux fournisseurs d'énergies réglementées – soit les producteurs et distributeurs de gaz naturel et d'électricité. Ces critères devront inspirer les plans de ressources déposés devant la régie. Ils serviront de guide dans l'analyse que la régie fera de ces plans.
- Dans le secteur de l'électricité, pour les nouveaux projets de production, après qu'Hydro-Québec ait exercé un droit de premier refus dans l'hy-

draulique, que lui reconnaît *La loi sur la ressource hydraulique*, la Régie de l'énergie s'assurera que les projets sont octroyés par appel d'offres. Cette procédure permettra de garantir que les projets finalement retenus sont les projets les moins coûteux.

- Le système des «quote-part» – on parle, en anglais, de «set-aside» – pourra être utilisé par la régie pour accélérer l'exploitation de technologies considérées comme prometteuses, dont les coûts les situent au seuil de la compétitivité. Ce système, utilisé dans plusieurs juridictions nord-américaines, – et notamment en Californie –, consiste à réserver un bloc limité de puissance et d'énergie à des technologies que l'on veut favoriser, même si elles ne sont pas encore tout à fait concurrentielles. Les «quote-part» constituent en fait un placement d'avenir, dont les effets sur les coûts – et donc sur les tarifs – doivent être marginaux.

Globalement, l'approche proposée par les membres de la Table de consultation pour l'analyse des filières énergétiques correspond en fait à ce que l'on appelle la «**planification intégrée des ressources**». Lors du Débat public sur l'énergie, la majorité des intervenants ont, de diverses façons, recommandé l'introduction au Québec de cette méthode. Il faut rappeler que selon la planification intégrée des ressources, une fois la caractérisation des filières effectuée à partir de critères identifiés avec la participation du public, la définition même des portefeuilles de ressources doit être réalisée en prenant en compte les externalités économiques, environnementales et sociales correspondant à chaque filière analysée. Il s'agit là d'une tâche difficile, qui devra être encadrée par la Régie de l'énergie – conformément à la mission qui lui a été confiée –, et dont il faudra prévoir un mécanisme permanent de mise à jour.

On doit par ailleurs souligner que l'ensemble de l'approche ne peut s'appliquer, de façon systématique, que pour les formes d'énergie réglementées – soit les formes d'énergie distribuées sous la forme de gaz naturel ou d'électricité. En pratique, les compagnies d'électricité font appel à la plupart des filières énergétiques, dans leurs centrales thermiques ou pour approvisionner directement le réseau. Le processus de caractérisation des filières s'appliquera donc à un éventail très large d'op-

tions, les utilisations directes des produits pétroliers en étant cependant exclues.

La planification intégrée des ressources

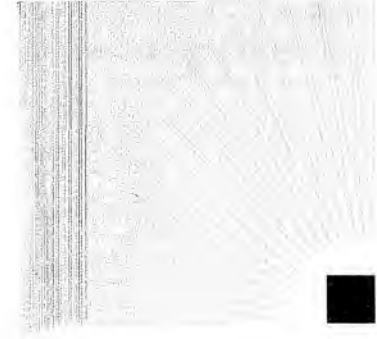
Née aux États-Unis au début des années quatre-vingt, appliquée d'abord au secteur de l'électricité puis étendue par la suite au gaz naturel, la planification intégrée des ressources est une approche qui vise à identifier, dans la gestion du secteur énergétique, la solution la moins coûteuse et la plus souhaitable des points de vue économique, social et environnemental, compte étant tenu de toutes les possibilités offertes et de leurs implications de différente nature.

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'économiser l'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.

Les options à favoriser

En pratique, l'analyse et la caractérisation des filières énergétiques en fonction des critères précédemment identifiés et d'une pondération à venir conduiront probablement à privilégier l'exploitation des énergies renouvelables situées près des consommateurs, dont la mise en valeur entraîne des risques limités – et on fait référence ici aux risques de tous ordres, aussi bien économiques et financiers qu'environnementaux ou sociaux. La complémentarité des filières avec les réseaux existants, avec les filières déjà exploitées devrait également jouer un grand rôle. Les cri-



tières proposés conduisent au surplus à ne pas négliger les stratégies de déploiement et de mise en marché, souvent cruciales dans le cas de nouvelles technologies.

De façon plus précise, on peut s'attendre à ce que certaines filières apparaissent particulièrement intéressantes, à court terme, et si les coûts le justifient, par rapport à plusieurs critères associés les uns aux autres. Il en est ainsi de l'efficacité énergétique, de l'éolien, du solaire passif et actif, de la géothermie, des micro-centrales communautaires, et de la cogénération à la biomasse résiduelle agricole ou forestière. Ces filières ont comme caractéristiques communes de comporter des impacts environnementaux faibles et de permettre la satisfaction des besoins près des consommateurs. À plus long terme, et pour les mêmes raisons, l'intérêt devrait se porter sur les technologies solaires photovoltaïques ainsi que sur les différents types de piles à combustibles.

Les centrales éoliennes, les petites et moyennes centrales hydroélectriques, la cogénération au gaz naturel ou à la biomasse se caractérisent, à certaines conditions, par des retombées structurantes au niveau régional, des impacts environnementaux non négligeables mais gérables. Les grands projets hydroélectriques, les turbines à gaz et suréquipements hydroélectriques pour la gestion de la demande de pointe ont des retombées et un intérêt économique avant tout national, et doivent être évalués à cette échelle. Cependant, et sauf dans le cas des suréquipements hydroélectriques, ils comportent des impacts environnementaux et sociaux nets importants, qui nécessitent des mesures d'atténuation appropriées. On doit s'attendre enfin à ce que des modes de production d'énergie tels que les centrales électriques utilisant l'huile lourde ou le charbon, les centrales nucléaires, de même que les centrales hydroélectriques sur des rivières protégées soient exclus, une fois l'exercice de caractérisation effectué.

Le portefeuille de ressources ou d'options énergétiques

La notion de portefeuille est associée à un mode de gestion qui a pour objectif de réduire les risques d'une activité donnée en répartissant les choix entre des secteurs complémentaires. Un portefeuille de ressources ou d'options énergé-

tiques vise ainsi, dans le secteur de l'énergie, des objectifs analogues à ceux poursuivis par l'investisseur financier dans la constitution de son portefeuille d'investissements. On peut parler d'un portefeuille énergétique pour l'ensemble du Québec, d'un portefeuille d'approvisionnements de produits pétroliers ou de gaz naturel, d'un portefeuille d'options électriques.

La constitution d'un portefeuille de ressources ou d'options énergétiques pour une entreprise est liée aux prévisions de la demande à court, moyen et long terme. L'exercice consiste ainsi à établir les scénarios d'évolution de la demande assortis d'une certaine probabilité, puis à définir le ou les portefeuilles qui y répondront le mieux. On peut procéder à la constitution de «portefeuilles normalisés»: plusieurs portefeuilles génériques d'options énergétiques sont identifiés, chacun correspondant à un niveau de croissance de la demande.

L'énergie des rivières

On a souligné le rôle joué par la filière hydroélectrique dans la construction et le développement de l'économie québécoise. Dans le passé, la mise en valeur du potentiel hydroélectrique québécois a souvent été réalisée sans que l'on prenne en compte de façon systématique les impacts physiques ou visuels des aménagements effectués. Au cours des années, cette lacune a été graduellement comblée, Hydro-Québec consentant des efforts grandissants pour limiter ou pour compenser les impacts environnementaux des projets que la société se proposait de réaliser.

La classification des rivières

Ce n'est cependant que récemment qu'une autre idée s'est imposée: dans notre société, les rivières assument plusieurs fonctions, et l'exploitation à des fins énergétiques n'est que l'une d'entre elles. L'utilisation d'une rivière à des fins énergétiques peut ainsi entrer en compétition avec sa fonction récréo-touristique, son rôle dans la conservation de la faune, la place qu'elle occupe dans le mode de vie autochtone, ou même avec des utilisations à venir que les générations futures devraient avoir le privilège de décider. Une rivière représente donc un patrimoine dont la valeur revêt plusieurs dimensions, et chacune de ces dimensions doit être évaluée avec soin.

Cette idée a débouché logiquement sur le concept de classification des rivières. La classification des rivières consiste à procéder à un inventaire systématique de l'ensemble des rivières existantes, et à les classer en fonction de leur utilisation possible. Selon cette approche, une rivière peut être réservée prioritairement à la production d'électricité. Elle peut également être affectée à des utilisations récréo-touristiques, patrimoniales, ou encore conservée pour sa valeur d'existence. Inspiré de l'expérience norvégienne, le concept de classification des rivières a été repris par de nombreux intervenants lors du Débat public sur l'énergie, et notamment en région. Dans un contexte de développement durable, il permet effectivement de gérer le patrimoine hydraulique du Québec comme un tout, en s'assurant que les arbitrages nécessaires sont effectués de façon optimale.

Les membres de la Table de consultation recommandent donc que le Québec entame, sans délai, un processus de classification et de zonage des rivières ayant un potentiel énergétique. Cette opération permettrait d'étudier de façon rigoureuse et systématique l'ensemble des rivières intéressantes au plan énergétique, en termes de potentiel biotique, récréo-touristique et patrimonial, afin d'identifier les rivières à développer et les rivières à conserver. Si l'on suit le modèle norvégien, ce processus conduirait à classer les rivières en trois catégories – soit les rivières à protéger, les rivières pouvant être exploitées à des fins énergétiques et les rivières qu'il est souhaitable de protéger, mais qui pourraient être exploitées sous certaines conditions.

Les modalités

La classification des rivières devrait se faire en deux étapes:

- un mandat serait donné au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement pour élaborer et valider une méthodologie de classification, dans le cadre d'une audience générique. Cette méthodologie devrait comprendre des critères de choix, quant aux rivières qui feraient l'objet de façon prioritaire du processus de classification. On doit en effet être réaliste, et concentrer

d'abord l'effort de classification sur les rivières ayant un intérêt économique pour la production d'électricité.

La méthodologie proposée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement serait soumise au gouvernement, pour approbation. Le gouvernement s'assurerait, en particulier, que les critères économiques ont été effectivement pris en compte dans la méthodologie qui lui est soumise.

- La méthodologie finalement retenue par le gouvernement serait appliquée dans le cadre d'un processus de consultation publique régionale défini par grands bassins versants. La responsabilité de la consultation serait confiée aux MRC ou regroupements de MRC.

Les communautés autochtones concernées devraient être associées de façon paritaire aux MRC, pour le processus de classification régionale.

- À l'issue de ce processus, une recommandation serait transmise au gouvernement, à qui appartiendrait la décision finale quant au classement des rivières analysées. Lorsque des communautés autochtones sont concernées, une convention serait conclue entre le gouvernement et la nation autochtone, sans préjuger de l'issue des négociations ou des revendications territoriales.

En attendant la fin de ce processus de classification, qui de l'avis de la table devrait être limité à deux ans, aucune nouvelle autorisation de développement ne serait donnée pour les rivières non encore touchées par les aménagements hydroélectriques ou pour lesquelles aucun permis n'a été alloué. Pour les rivières dont l'aménagement énergétique a déjà été entamé – incluant celles pour lesquelles un permis a déjà été donné et celles qui sont l'objet d'une lettre d'entente d'Hydro-Québec²⁸ –, le gouvernement s'engagerait à procéder avec prudence dans la poursuite du processus de mise en valeur, en attendant que la classification soit réalisée.

²⁸ Dans *L'équilibre énergétique, l'efficacité énergétique et l'hydraulique*, Rapport particulier au 31 décembre 1995, 1er trimestre 1996, Hydro-Québec mentionne avoir pris des engagements pour six contrats concernant des projets d'énergie renouvelable, totalisant 37 MW.

Plusieurs indices pourraient être utilisés afin de procéder à l'analyse des composantes d'une classification. Parmi ceux-ci, on peut mentionner :

- des indices **physiques**, tels le dénivelé, les zones encaissées, la longueur, la largeur, le débit, les ruptures de pente, le régime des eaux, le nombre de tributaires, la dimension du bassin versant;
- des indices **biologiques** comme la qualité de l'eau, les populations de poissons, la présence d'espèces sportives, les populations fauniques menacées, les zones humides, les habitats particuliers;
- des indices **humains**. On songe à l'accessibilité, à la valeur patrimoniale, à la valeur d'usage, à la qualité des paysages, aux besoins économiques des communautés;
- des indices **économiques** tels les coûts du kilowattheure ou le rendement potentiel des autres types d'utilisation.

On devrait examiner la possibilité d'établir un processus analogue pour les paysages, en procédant cette fois-ci par corridors reliés aux sites éoliens et aux lignes de transmission d'électricité.

Les petites rivières

Les petites rivières, sur lesquelles les aménagements envisageables sont inférieurs à 25 MW, ont été ouvertes aux initiatives privées dans le cadre de programmes placés sous la responsabilité d'Hydro-Québec ou du ministère des Ressources naturelles. Même si la production d'énergie en cause est relativement limitée, par comparaison avec le parc d'Hydro-Québec, les aménagements hydroélectriques sur les petites rivières revêtent un grand intérêt au plan local, en raison de l'impact direct qu'ils peuvent avoir sur l'économie de certaines régions et des couplages qu'il est possible de réaliser avec des activités industrielles ou récréo-touristiques.

Cet intérêt s'est confirmé pendant les séances d'information du Débat public, à la lecture des

mémoires et lors des audiences – en particulier en région. Lors de ces mêmes audiences, certains intervenants se sont cependant objectés à l'octroi de contrats d'achat d'électricité provenant des petites centrales, en raison des surplus existants et par opposition au fait même de confier le développement de petites centrales à des intérêts privés.

La nouvelle politique énergétique devra aborder le processus d'aménagement des petites rivières, et proposer une approche satisfaisante pour tous les partenaires impliqués. À partir des recommandations présentées au cours du débat, certaines modalités semblent s'imposer, dont l'application pourrait être étendue au cas des centrales éoliennes :

- comme les rivières ayant un potentiel énergétique plus important, les petites rivières devront être **soumises à l'exercice de classification**, selon les principes proposés précédemment.
- Les petites rivières pouvant être exploitées à des fins énergétiques pourront éventuellement être intégrées dans le plan de ressources d'Hydro-Québec, qui continuera de disposer à cet égard d'un « **droit de premier refus** ».
- Les petites rivières dont la mise en valeur est permise, et qu'Hydro-Québec ne souhaite pas aménager elle-même, seront **proposées aux initiatives privées et communautaires** selon un processus d'**appel d'offres**. Les offres déposées devront également inclure le prix de l'énergie vendue à Hydro-Québec, afin qu'une concurrence puisse s'exercer sur les conditions d'achat par Hydro-Québec de l'énergie produite.
- Les **municipalités** devraient avoir le droit de s'impliquer dans les projets, si elles le souhaitent. La *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*, dont l'avant-projet a été déposé à l'Assemblée nationale, pourrait ouvrir cette possibilité²⁹.
- En tout état de cause, il devrait être exigé que les projets proposés aient une **dimension communautaire**, en vue de garantir des retombées effectives dans le milieu concerné.

²⁹ *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*, Avant-projet de loi, Assemblée nationale, Première session, trente-cinquième législature, Éditeur officiel du Québec, 1995.

L'éolien

Le développement durable implique, on l'a souligné, la diversification à moindre coût des approvisionnements, la mise à la disposition des consommateurs d'un portefeuille énergétique aussi varié que possible, à la fois pour améliorer la sécurité des approvisionnements et pour respecter un principe de précaution. La restructuration des marchés de l'électricité conduit par ailleurs à privilégier, pour la production comme pour la distribution, des unités de petites dimensions, proches des utilisateurs, autorisant une gestion plus décentralisée de l'offre et de la demande.

Les nouvelles technologies

Les énergies renouvelables autres que l'hydroélectricité, au premier rang desquelles on doit placer l'éolien, le solaire, mais aussi la géothermie et la biomasse, devraient jouer un rôle croissant dans le portefeuille énergétique du Québec, en raison à la fois de l'intérêt qu'elles représentent et des potentiels de développement existant en territoire québécois.

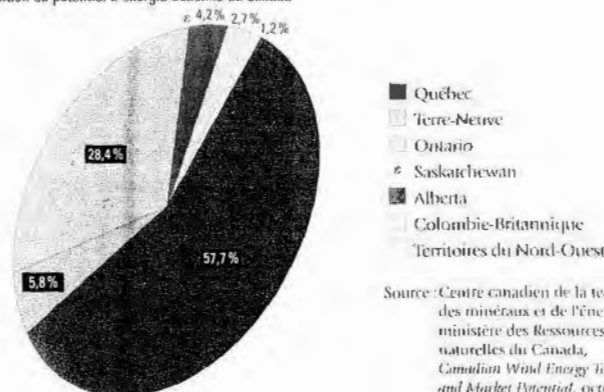
Ces filières énergétiques et l'hydroélectricité sont souvent naturellement complémentaires. C'est particulièrement vrai dans le cas de l'énergie éolienne. L'éolien, comme l'hydroélectricité, est utilisé au plan énergétique sous forme d'électricité. L'éolien peut améliorer les caractéristiques de l'offre d'électricité disponible sur le réseau, notamment en période de faible hydraulité et de forts besoins. À l'inverse, en raison de la variabilité du vent sur de courtes périodes, l'éolien doit s'appuyer sur une capacité de puissance associée, que l'hydraulique peut assurer. Au plan de la production, des complémentarités naturelles existent donc entre l'hydroélectricité et l'éolien, autorisant une plus grande flexibilité dans la gestion des équipements. Une contribution accrue des « autres » formes d'énergie renouvelables, et d'abord de l'éolien, permettrait ainsi de diversifier davantage notre portefeuille énergétique, tout en exploitant des possibilités de développement fort intéressantes, sur le marché québécois comme à l'exportation.

La « percée » de l'énergie éolienne

Lors du Débat public sur l'énergie, et indépendamment de l'hydroélectricité, de nombreux intervenants ont présenté des projets et des recommandations visant la mise en valeur des potentiels d'énergies existant au Québec – soit, en premier lieu, de l'énergie éolienne. La percée des technologies utilisant l'énergie éolienne, sur plusieurs marchés de pays industrialisés comme de pays en développement, constitue l'un des phénomènes nouveaux de ces dix dernières années. Les coûts de ces technologies sont devenus pratiquement compétitifs, et dans certains cas – on pense notamment au Danemark –, l'énergie éolienne assure maintenant 4 % de la production d'électricité, les équipements éoliens représentant même le dixième produit d'exportation de l'économie danoise.

Le Québec bénéficie d'une situation privilégiée, pour ce qui est de la ressource éolienne. Le gisement de vent est particulièrement abondant dans les régions côtières, le long de l'estuaire du Saint-Laurent, là même où se sont localisés les établissements humains. Le besoin de chauffage, qui constitue la principale source de la demande d'électricité à la pointe hivernale, est amplifié par le facteur éolien. Il existe donc un lien physique direct entre la cause de la demande d'énergie et le potentiel permettant d'y répondre. L'hydraulique et l'éolien sont mutuellement complémentaires, en raison de leurs caractéristiques respectives tant pour ce qui est des cycles de l'eau et du vent que de leur répartition sur le territoire. Au Québec, l'énergie éolienne présente un intérêt spécifique

Graphique 19
La répartition du potentiel d'énergie éolienne au Canada



Source : Centre canadien de la technologie, des minéraux et de l'énergie; ministère des Ressources naturelles du Canada, *Canadian Wind Energy Technical and Market Potential*, octobre 1992.

lorsqu'elle est jumelée aux centrales diesel, afin de répondre aux besoins d'énergie des communautés non reliées au réseau principal d'Hydro-Québec. Au plan économique, l'exploitation de la filière éolienne a des effets positifs sur l'emploi³⁰.

Le Québec et l'énergie éolienne

Dans les mémoires déposés devant la Table de consultation comme lors des audiences publiques, de nombreux intervenants ont souligné les possibilités de développement de l'énergie éolienne au Québec, formulant à cet égard des aspirations nombreuses. Le projet d'aménagement d'une première centrale éolienne de 100 MW, située en Gaspésie, constitue à cet égard une initiative dont les résultats sont attendus avec impatience. L'intérêt pour l'énergie éolienne de régions comme le Bas-Saint-Laurent – Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine ou la Côte-Nord s'explique facilement : dans ces régions, où sont situés les potentiels les plus intéressants, la mise en valeur de la filière éolienne créerait des emplois à long terme, autoriserait le développement d'un savoir-faire dans un secteur prometteur, pouvant déboucher sur une diversification industrielle et des synergies technologiques.

La future politique énergétique du Québec devrait marquer clairement l'intérêt que représente, pour le Québec, l'exploitation de la filière éolienne. Dans l'élaboration du portefeuille énergétique du Québec, les critères de caractérisation retenus par le gouvernement et appliqués par la Régie de l'énergie conduiront normalement à positionner favorablement cette filière – que l'on fasse référence aux retombées régionales et locales, à l'acceptabilité par le milieu, à l'aspect renouvelable – dans la mesure où la demande et les coûts justifieront les investissements requis. Dans cet exercice de caractérisation, on devra prendre en compte les effets positifs, sur la compétitivité de la filière, de la fabrication au Québec d'éoliennes.

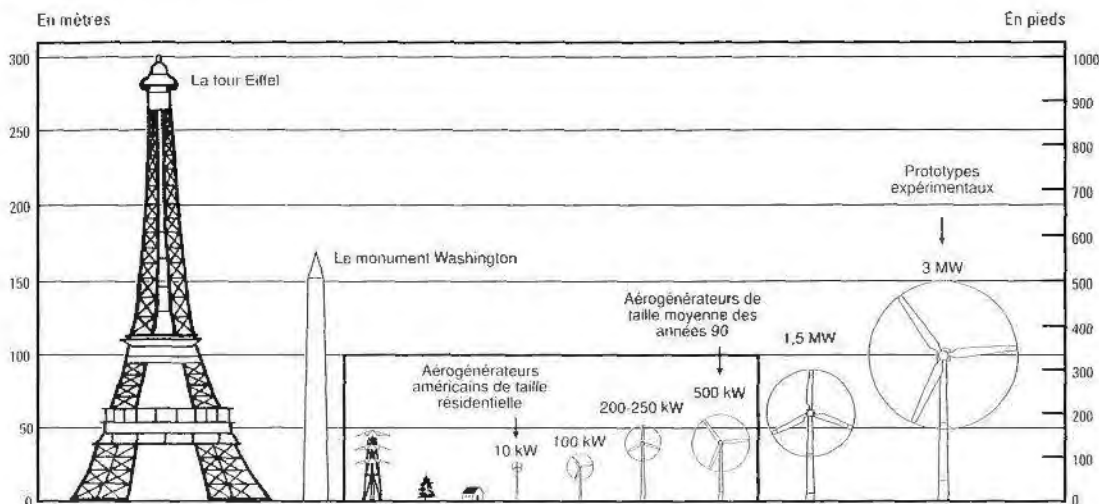
Concrètement, des initiatives doivent être prises, afin de lever plusieurs des obstacles qui pourraient nuire au développement, au Québec, de la filière éolienne. Quatre points ont particulièrement retenu l'attention de la Table de consultation :

- en premier lieu, le Québec doit reconnaître le **vent comme bien public collectif**. C'est à cette condition que la collectivité québécoise pourra bénéficier pleinement de sa rente éolienne. Cette question n'est pas théorique, comme en font foi des litiges juridiques survenus récemment, au Minnesota, concernant l'accès à un territoire d'implantation éolienne. L'encadrement législatif et réglementaire de l'utilisation des potentiels d'énergie éolienne pourrait être assuré avec l'adoption d'une Loi sur la ressource éolienne et la poursuite des efforts visant l'élaboration d'une carte des vents, l'objectif étant de planifier l'utilisation du domaine public. Cette loi devra préciser les responsabilités d'Hydro-Québec à cet égard.
- En deuxième lieu, un signal clair pourrait être donné en faveur de cette filière en lui attribuant une «quote-part» définie dans le **portefeuille de ressources** du Québec. Comme on l'a précisé précédemment, cette approche est utilisée afin d'accélérer le développement d'une option énergétique particulièrement prometteuse, et dont le seuil de rentabilité est presque atteint. Il semble qu'il en soit ainsi de l'énergie éolienne, et le gouvernement pourrait inviter la Régie de l'énergie à analyser cette possibilité.
- En troisième lieu, la **circulation** et la **disponibilité des résultats** obtenus, la **coordination** des efforts de recherche et d'implantation sont les clés du succès, dans un secteur où de nouvelles technologies doivent être testées et mises en place. Hydro-Québec, de par son mandat et son savoir-faire, est l'intervenant le mieux placé pour assurer cette coordination. Ce mandat devrait être clairement confirmé. La politique énergétique du Québec devrait par ailleurs faire en sorte que les données de production et de performance des centrales éoliennes soient disponibles à tous, afin que tous les enseignements de ces projets puissent être tirés et exploités.
- En quatrième lieu, et afin de répondre à la demande formulée par plusieurs intervenants lors du Débat public sur l'énergie, des processus analogues à ceux recommandés pour la classification

³⁰ Selon l'Association canadienne d'énergie éolienne, l'éolien entraînerait la création d'un nombre d'emplois évalué à 16,8 personnes-année pour chaque million de dollars investi, en supposant que toutes les composantes des éoliennes sont construites au Québec. Voir *Association canadienne de l'énergie éolienne, Mémoire, Commission de l'économie et du travail*, février 1993.

Graphique 20

La comparaison illustrative de la taille des éoliennes



Source: Paul Côté, *Énergie éolienne dans le monde*, présentation à une séance de travail dans le cadre du Débat public sur l'énergie, mai 1995.

des rivières devraient commencer d'être imaginés afin de protéger les paysages du Québec, dans les régions et les zones directement intéressées par la mise en valeur de la filière éolienne, en procédant à une analyse par corridors.

Le solaire

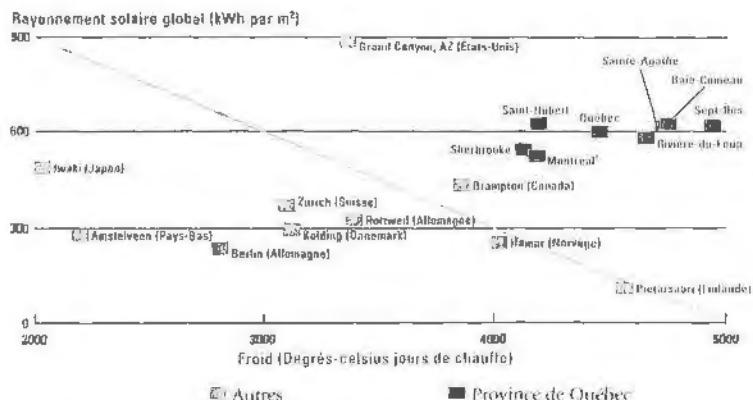
Autre forme d'énergie renouvelable, le solaire a également retenu l'attention, lors du Débat public sur l'énergie. Au Québec, le photovoltaïque et le solaire actif recouvrent pour l'instant des applications relativement limitées, avant tout pour des raisons de coût et de compétitivité: les photopiles solaires répondent aux besoins de faible puissance dans les endroits isolés – on parle de «picoélectrification» –, intégrées dans des systèmes hybrides et en liaison avec des piles électrochimiques. Pour les capteurs actifs, le marché le mieux établi est celui du chauffage des piscines, leur utilisation pour le chauffage de l'eau domestique ou l'air des bâtiments étant encore peu répandue.

L'un des mandats de la Régie de l'énergie sera de s'assurer que les possibilités de cette filière sont exploitées, dans l'établissement du portefeuille énergétique du Québec. Des projets de démonstration aideraient à stimuler le marché, pour des technologies qui contribueront à terme à modifier les caractéristiques de la demande et de l'offre.

Le solaire passif recouvre l'ensemble des techniques architecturales et des méthodes d'aménagement urbain visant à gérer efficacement l'apport de l'énergie solaire, par une conception appropriée des équipements, des bâtiments et des aménagements paysagers. Dans les constructions existantes, le solaire passif rejoint les efforts portant sur la fenestration et une meilleure isolation. Le solaire «passif» constitue en fait une forme d'efficacité énergétique, dont l'exploitation systématique passe par des campagnes d'information, de sensibilisation et de formation, ainsi que par des modifications au cadre législatif et normatif actuel.

Graphique 21

Les besoins de chauffe et le rayonnement solaire global comparé Villes du Québec et de certains pays industrialisés



¹ Pour la période du 1^{er} octobre au 31 mars.

Source: Jean-François Turrel, *Les concepts avancés en efficacité énergétique*, 1995.

Ces modifications seront abordées avec les mesures concernant l'aménagement du territoire. Elles visent l'intégration des critères d'efficacité énergétique dans les schémas d'aménagement urbain, la prise en compte des possibilités liées à la disponibilité de l'énergie solaire lors de la définition de l'orientation des rues, et, plus globalement, ce que l'on appelle le « droit au soleil³¹ ».

Le gaz naturel

À la fin des années soixante-dix, le gaz naturel jouait un rôle presque marginal dans le bilan énergétique du Québec. La prolongation des réseaux de transport et de distribution au-delà de Montréal a profondément transformé cette situation, faisant du gaz naturel la deuxième forme d'énergie utilisée sur les marchés résidentiel, commercial et industriel.

L'arrivée du gaz naturel

Dans ses politiques énergétiques successives, le Québec a toujours mis l'accent sur l'intérêt, pour l'économie québécoise, de profiter d'un accès accru à la ressource gazière. Trois raisons étaient traditionnellement invoquées : le remplacement du pétrole par le gaz naturel permet d'améliorer la sécurité des approvisionnements énergétiques. Il conduit à réduire les impacts environnementaux liés à l'utilisation d'autres hydrocarbures. Sa disponibilité entraîne des effets industrialisants, plusieurs activités manufacturières nécessitant, pour leur développement, un contrôle de la combustion que seul le gaz naturel peut garantir – le

gaz naturel jouant par ailleurs le rôle de matière première dans certains procédés industriels.

À ces trois raisons est venue graduellement s'ajouter une quatrième : la libéralisation des marchés énergétiques a permis une concurrence accrue entre les différentes formes d'énergie, dont les consommateurs québécois ne pouvaient pleinement bénéficier que s'ils avaient accès aux énergies conventionnelles majeures – soit l'électricité, le pétrole et le gaz naturel. Sur ce point, il est certain que l'arrivée du gaz naturel a rendu concurrentiels plusieurs marchés, ce qui n'a pu qu'améliorer la compétitivité des acheteurs d'énergie. Au cours des dernières années, le développement des technologies de cogénération d'électricité et de vapeur industrielle a élargi encore les possibilités d'utilisation du gaz naturel, et la concurrence qui en résulte.

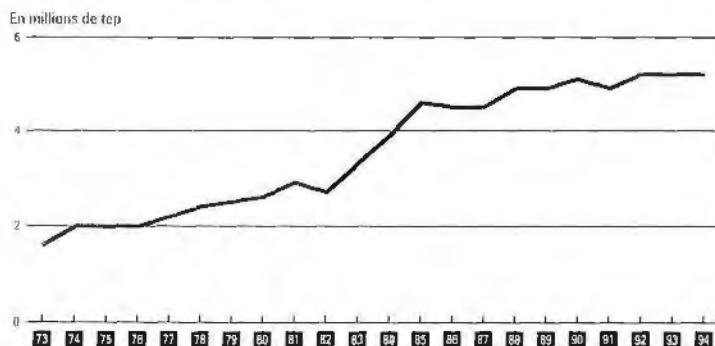
On doit d'ailleurs signaler que le gaz naturel, facteur de compétitivité, est lui-même soumis au Québec à une forte concurrence, ce qui a un effet bénéfique au plan de la tarification : contrairement aux compagnies des autres provinces, les distributeurs québécois n'ont pas intérêt à obtenir l'accroissement de leur base tarifaire, puisque cela aurait pour résultat d'augmenter leurs tarifs et de les rendre moins compétitifs.

Les mémoires déposés devant la Table de consultation, les présentations effectuées en audiences publiques ont été l'occasion pour plusieurs intervenants de souligner le rôle ainsi joué par le gaz naturel dans l'économie québécoise, et l'intérêt de l'accroître. Pour ces intervenants, il faut consolider le réseau de distribution, et le Québec devrait tirer parti des possibilités ouvertes par le développement du marché gazier dans le Nord-Est de l'Amérique. Des régions qui n'ont pas encore accès au gaz naturel ont souhaité qu'il y soit distribué, tandis que l'Outaouais, où le gaz naturel joue un rôle important dans le secteur de la chauffe, a rappelé cette particularité par rapport à l'ensemble du marché énergétique québécois.

Diversification et compétitivité

Pour les membres de la Table de consultation, il est évident que le portefeuille énergétique du Québec doit réserver une place importante au gaz

Graphique 22
La consommation de gaz naturel au Québec – 1973-1994



Source : ministère des Ressources naturelles du Québec, *L'énergie au Québec*, édition 1996.

³¹ Voir ci-après, chapitre 8, pages 99 et 100.

naturel. Cette place découlera pour une bonne part de l'exercice de caractérisation appliqué à l'ensemble des filières énergétiques par la Régie de l'énergie, à partir des critères finalement retenus par le gouvernement. Elle résultera avant tout des choix effectués par les consommateurs, sur les différents marchés où le gaz est offert. Pour ce qui est spécifiquement du marché de la chauffe, où le gaz naturel entre en concurrence avec l'électricité et les produits pétroliers, incluant le propane, on verra plus loin les suggestions présentées par la Table de consultation.

Le gaz naturel est une ressource énergétique non renouvelable, ce qui limite son potentiel en termes de développement durable. Toutefois, les réserves de gaz auxquelles le Québec a accès sont très abondantes. La combustion du gaz naturel peut se faire avec une grande efficacité, et ainsi apporter des gains environnementaux nets lorsque le gaz est utilisé en remplacement d'autres hydrocarbures. Le gaz naturel satisfait ainsi à plusieurs des critères précédemment identifiés, certains considérant d'ailleurs que le gaz naturel constitue l'une des meilleures formes d'énergie de transition vers le développement durable, lorsqu'il remplace des combustibles plus polluants³². Sa disponibilité est une des bases de la diversification de nos approvisionnements.

Surtout, la compétitivité de l'économie québécoise exige l'accès aux ressources gazières au coût le plus bas possible, afin que les entreprises québécoises bénéficient, au même titre que leurs concurrentes nord-américaines, de la restructuration majeure qui a affecté le marché de cette forme d'énergie.

Le Québec, plaque tournante du marché gazier

Une réflexion sur le rôle du gaz naturel amène à aborder deux points, sur lesquels la future politique énergétique devrait donner des indications claires:

- la diversification des approvisionnements énergétiques serait renforcée et améliorée si

toutes les occasions étaient saisies afin de mieux répartir nos achats de gaz naturel, dans la mesure où l'économie le justifie. Des ressources gazières importantes sont sur le point d'être exploitées dans les provinces maritimes, à l'Île-de-Sable, afin d'approvisionner les marchés de l'Est canadien. Pour la construction des lignes de transport, l'une des options possibles consisterait à utiliser un trajet empruntant le territoire québécois, permettant ainsi de desservir en gaz naturel une partie du Bas-Saint-Laurent.

On doit souligner l'intérêt que représenterait cette alternative: si le gaz naturel de l'Île-de-Sable emprunte un tracé québécois, le Québec disposerait d'une deuxième source d'approvisionnements pour le gaz naturel qu'il utilise. La stratégie visant à faire du marché québécois une des principales plaques tournantes du commerce nord-américain du gaz naturel serait confirmée et renforcée, et cela d'autant plus que ce projet pourrait s'arrimer à un autre investissement en cours d'étude, visant à relier le Québec à la région de Boston. Si cet investissement se réalisait, le Québec aurait accès au gaz naturel provenant du Golfe du Mexique et du centre des États-Unis, disposant ainsi de deux sources additionnelles d'approvisionnement.

On devrait s'attendre par ailleurs à ce que la prolongation des réseaux de transport vers les provinces maritimes permette à un nombre accru de consommateurs d'avoir accès au gaz naturel, dans des régions pour lesquelles cette disponibilité est actuellement exclue, permettant ainsi le déplacement d'hydrocarbures plus nocifs pour l'environnement.

Pour cet ensemble de raisons, la future politique énergétique devrait considérer favorablement la **prolongation du réseau de transport du gaz naturel vers les provinces maritimes**, dans la mesure bien sûr où les coûts et les retombées attendues le justifient, et où la prolongation n'est pas financée par des subventions.

- Comme cela a été souligné lors du Débat public sur l'énergie, le **stockage géologique** est relative-

³² On fait ici référence à une étude du Worldwatch Institute et à un rapport du British Columbia Energy Council. Voir Brown, Lester R., *State of the World, A Worldwatch Institute Report on the Progress Toward a Sustainable Society*, Norton & Co., New York and London, 1994, et British Columbia Energy Council, *Planning today for Tomorrow's Energy, An Energy Strategy for British Columbia*, Victoria, 1995.

ment peu développé au Québec. Cette technique consiste à utiliser des réservoirs naturels pour entreposer les hydrocarbures, et notamment le gaz naturel. Jusqu'ici, elle n'a été utilisée que de façon limitée sur notre territoire. Le Québec dispose pourtant à cet égard de certains atouts, liés à la nature de son sous-sol – atouts qu'il pourrait exploiter dans le cadre de la stratégie visant à renforcer son rôle dans le commerce gazier nord-américain et dans le développement de la pétrochimie. La politique énergétique du Québec pourrait être l'occasion de souligner l'intérêt d'efforts consentis en ce sens.

On doit enfin signaler que lors du Débat public, des demandes ont été formulées visant le retrait du distributeur des activités de mise en marché et de vente du gaz naturel. Pour les intervenants qui les ont formulées, ces demandes visent à respecter les objectifs de l'Accord de l'Ouest de 1985. Une demande analogue a déjà été traitée par la Régie du gaz naturel en 1994. On doit d'ailleurs remarquer que 80 % des volumes de gaz naturel au Québec sont déjà transigés directement entre les clients et les fournisseurs, ce qui représente le plus haut taux au Canada.

Le pétrole

Avec un peu plus de 40 % de la consommation énergétique totale, le pétrole occupe, dans le bilan énergétique québécois, une place pratiquement équivalente à celle de l'électricité. La consommation de produits pétroliers du Québec s'est en fait stabilisée, depuis le milieu des années quatre-vingt, après avoir très fortement diminué à la suite de la crise de l'énergie, de la pénétration de l'électricité dans le chauffage et de la prolongation des réseaux de gaz naturel. Le pétrole est d'abord utilisé, au Québec, pour répondre aux besoins de transport : la quasi-totalité de l'énergie consommée pour se transporter l'est sous la forme de produits pétroliers. Le pétrole occupe cependant encore une part non négligeable des autres marchés énergétiques, puisque les produits pétroliers représentent de 15 % à 25 % de la consommation énergétique des secteurs résidentiel, commercial et industriel. Dans les régions éloignées, sur certains marchés spécifiques, le pétrole reste la seule forme d'énergie disponible capable de satisfaire les besoins énergétiques de base.

La concentration du pétrole dans le secteur des transports explique que les deux tiers des produits pétroliers consommés au Québec sont des carburants – essence, carburéacteur, carburant diesel –, le reste étant constitué de combustibles. Ces données ne tiennent cependant pas compte des utilisations non énergétiques du pétrole : à partir du pétrole, on produit en effet des matières premières pour l'industrie pétrochimique, des huiles et graisses lubrifiantes, de l'asphalte, qui ont représenté en 1994 un peu moins de 10 % de la consommation totale de produits pétroliers à des fins énergétiques et non énergétiques. Trois raffineries, situées à Montréal et Québec, fournissent la majeure partie des produits pétroliers utilisés au Québec et en réexportent une certaine quantité. Ces raffineries sont approvisionnées essentiellement à partir du marché mondial, par voie maritime ou par oléoduc. Le Québec ne reçoit plus que des quantités marginales de pétrole en provenance de l'Ouest canadien.

Le pétrole joue donc encore un rôle essentiel dans le secteur québécois de l'énergie. Il reste, au plan international, la première forme d'énergie utilisée, en même temps qu'un produit « leader » : le prix du pétrole brut joue un rôle directeur par rapport aux prix de toutes les formes d'énergie. La situation de l'offre et de la demande sur les marchés pétroliers détermine, pour une large part, la conjoncture énergétique internationale. Cette situation s'explique facilement : le pétrole est disponible sous forme liquide, ce qui en facilite considérablement la production, le transport, le stockage et la distribution. Les produits pétroliers sont obtenus à des coûts très compétitifs et constituent ainsi un élément fondamental de la concurrence économique internationale.

Cependant, le pétrole dans son cycle de vie, et tel que raffiné actuellement, demeure une cause majeure de plusieurs problèmes environnementaux liés aux activités énergétiques. Et même si les réserves disponibles sont encore très abondantes, le pétrole n'en demeure pas moins une forme d'énergie non renouvelable, dont les gisements seront de moins en moins disponibles pour les générations futures.

Les avantages et les difficultés résultant de l'utilisation de la filière pétrolière seront analysés avec soin dans l'exercice de caractérisation des filières

énergétiques, lorsque les produits pétroliers sont susceptibles de contribuer à la définition du portefeuille de ressources des entreprises réglementées. C'est le cas, par exemple, du pétrole brûlé dans les centrales thermiques pour obtenir de l'électricité, des possibilités de couplage diesel-éolien, ou des relations établies entre le pétrole et l'électricité, dans le cadre du chauffage bi-énergie. On doit cependant convenir que l'essentiel de la consommation de pétrole échappera à cet exercice, dans la mesure où elle vise à satisfaire les besoins de transport, où les activités ne sont pas réglementées au même titre que la distribution du gaz naturel et de l'électricité. Par contre, les recommandations concernant le secteur des transports, qui seront présentées au chapitre 8³³, auront leur plein effet sur le commerce des produits pétroliers.

Pour les membres de la Table de consultation, deux préoccupations devraient guider le gouvernement dans l'élaboration des orientations concernant le secteur pétrolier :

- en premier lieu, il est essentiel de **protéger et de renforcer l'industrie pétrolière québécoise**, pour des raisons économiques évidentes. Les raffineries sont le centre d'un ensemble d'activités à haute valeur ajoutée : leur contribution, à ce titre, à l'économie québécoise atteint 1,4 milliard de dollars annuellement. Elles animent des courants d'échanges commerciaux dont les retombées sont multiples – plusieurs milliers d'emplois directs et indirects sont liés à l'industrie de raffinage, et chaque raffinerie investit en moyenne de 15 à 30 millions de dollars par année. Les raffineurs et les distributeurs pétroliers, par leur présence, garantissent le maintien d'une diversification de nos approvisionnements, tout en renforçant la sécurité. Par ailleurs, l'exploration du sous-sol peut ouvrir de nouvelles perspectives, que l'on ne peut négliger.
- En deuxième lieu, on doit réfléchir aux défis du secteur pétrolier québécois **dans la perspective du développement durable**. Concrètement, cela devrait conduire à intégrer dans la future politique énergétique des actions visant des produits plus propres, une utilisation plus efficace du pétrole et une gestion à la fois respon-

sable et intégrée de l'ensemble de l'intervention gouvernementale.

Protéger et renforcer l'industrie pétrolière québécoise

Dans le commerce nord-américain des produits pétroliers, les raffineries québécoises disposent d'une position géographique avantageuse. Grâce aux infrastructures existantes, elles ont un accès facile au marché mondial de pétrole brut et de produits pétroliers, tout en ayant la possibilité d'écouler leurs produits dans certaines régions du Nord-Est. **Une nouvelle affectation de l'oléoduc Sarnia-Montréal** – telle que son utilisation dans le sens Montréal-Sarnia, pour le transport des produits légers –, doit être pensée dans cette perspective, et viser à renforcer le rôle de plaque tournante que le Québec a vocation de jouer, sur le marché nord-américain du pétrole.

Le renforcement de l'industrie pétrolière québécoise suppose la **consolidation des raffineries situées à Montréal et à Québec**. Lors du Débat public sur l'énergie, plusieurs suggestions ont été émises à cette fin. Des intervenants ont demandé que les synergies opérationnelles entre les trois raffineries et l'industrie pétrochimique soient pleinement exploitées, et que les collaborations soient renforcées avec les autres fournisseurs d'énergie, pour répondre aux besoins des consommateurs sur des marchés spécifiques. La Table de consultation souhaite transmettre ces souhaits. Par ailleurs, toutes les mesures ayant pour objet d'assurer le développement de l'industrie pétrochimique québécoise ne pourront que rejaillir favorablement sur les raffineries et l'industrie pétrolière en général.

Le territoire du Québec dispose d'un certain **potentiel en hydrocarbures**, qui n'a été que partiellement évalué. De plus, et comme on l'a souligné à propos du gaz naturel, les caractéristiques du sous-sol peuvent ouvrir des perspectives intéressantes, en termes de **structures de stockage**. Les anciens puits d'exploration pétrolière et gazière offrent la possibilité d'exploiter le potentiel géothermique, à des fins d'efficacité énergétique. Pour encourager cette évaluation, pour exploiter ces possibilités, l'évolution mondiale de la technologie et des connais-

³³ Voir ci-après, page 89 et suivantes.

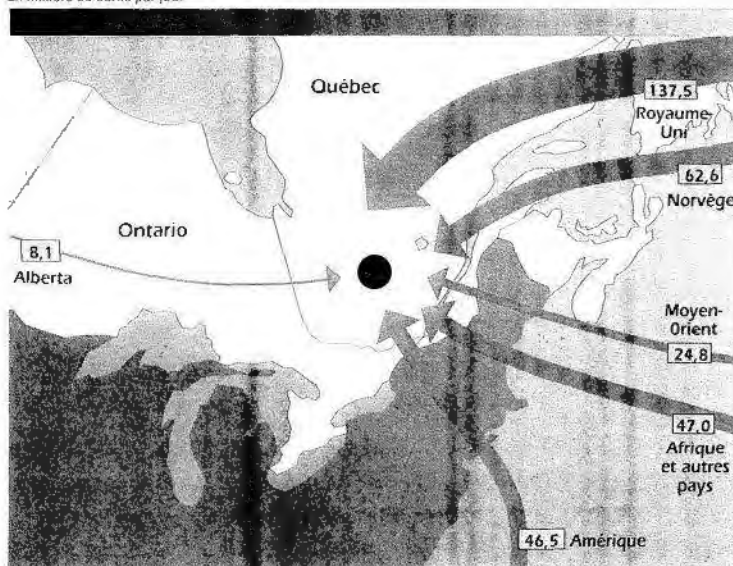
sances peuvent nous aider: l'apparition de nouvelles méthodes de forage, l'avancement des connaissances géologiques acquises dans le monde, sur des bassins sédimentaires analogues aux nôtres, constituent de nouvelles possibilités qui pourraient bénéficier à l'exploration du sous-sol québécois.

Afin d'encourager les investissements consentis à cette fin par l'industrie pétrolière, plusieurs demandes ont été présentées lors des audiences publiques. L'une de ces demandes pourrait être examinée: il s'agirait de retourner au gouvernement les données géoscientifiques actuellement exclusivement détenues par SOQUIP, la Société québécoise d'initiatives pétrolières. Ces données seraient ainsi plus facilement accessibles à l'ensemble de l'industrie.

Des intervenants ont également réclamé qu'une parité fiscale soit établie avec le secteur des mines, afin de faciliter la levée de fonds par le biais du régime des actions accréditatives. Pour les membres de la Table de consultation, une telle intervention, qui représenterait en fait une nouvelle forme de subvention, irait à l'encontre des principes suggérés devant guider la future politique énergétique.

Graphique 23
Les approvisionnements du Québec en pétrole brut – 1993

En milliers de barils par jour



Source: ministère des Ressources naturelles du Québec, *L'énergie au Québec*, édition 1996.

Le pétrole, dans la perspective du développement durable

Le pétrole est une source d'énergie non renouvelable qui permet de répondre à de nombreux besoins de la génération actuelle, dans les domaines du transport et de la pétrochimie notamment. Il est vraisemblable que les générations futures devront y avoir encore recours, pour satisfaire leurs propres besoins. Il est donc impératif d'utiliser la ressource pétrolière de façon plus efficace et plus imaginative, dans une perspective de développement durable. Le Québec doit anticiper les changements inévitables dans le secteur pétrolier, et s'engager dans de nouvelles utilisations des molécules pétrolières.

Les membres de la Table de consultation sont persuadés qu'il est possible de concilier les exigences du développement durable et la présence du pétrole sur nos marchés énergétiques, si certains efforts sont consentis. À cette fin, quatre orientations sont recommandées:

- en premier lieu, le Québec doit améliorer l'efficacité avec laquelle il utilise les produits pétroliers. Ici, l'effort concernera avant tout le secteur des transports, responsable de la majeure partie de la consommation de pétrole. Comme on le verra dans le chapitre consacré à ce secteur, les membres de la Table de consultation ont identifié un ensemble de recommandations et de mesures visant toutes le même objectif: il est possible de mieux utiliser les produits pétroliers, et tous les efforts nécessaires doivent être consentis à cette fin.

Parmi ces recommandations, on peut déjà mentionner l'endossement, par le Québec, de standards plus sévères pour les nouveaux véhicules, conformément aux recommandations du Conseil canadien des ministres de l'Environnement. Pour ce qui est du parc automobile actuel, il est possible d'en accroître le niveau d'efficacité en mettant en place une campagne d'entretien et d'inspection, en instaurant un programme visant l'élimination des véhicules hautement polluants, en gérant plus rationnellement l'offre et la demande de transports. Une approche globale ayant pour objet de mieux utiliser les carburants doit impérativement conduire à sensibiliser les conducteurs aux conséquences de leur comportement, à orienter les

décisions d'achat vers des véhicules plus performants, à améliorer les conditions de conduite sur la route, tout en agissant sur le rendement des carburants eux-mêmes.

On reviendra également sur les possibilités offertes par les **carburants alternatifs**, en émettant d'ores et déjà une mise en garde: tout en tenant compte du cycle complet de vie des carburants et des interventions gouvernementales ayant pour objet de prendre en compte les externalités, les initiatives imaginées afin de promouvoir de nouveaux carburants devront **respecter les règles du libre marché**. Cela signifie qu'elles ne devront pas conduire à des subventions directes ou indirectes, faussant les règles du jeu et entraînant finalement des coûts additionnels pour les consommateurs.

- La deuxième de ces orientations concerne les effets polluants des produits pétroliers. Pour disposer de **produits pétroliers plus propres**, le Québec a mis en place des normes de qualité relativement exigeantes, qui s'imposent aux raffineurs. Il est techniquement possible à un raffineur d'importer des produits pétroliers ne respectant pas ces normes, dans la mesure où on leur fera subir les transformations nécessaires pour que le produit importé soit rendu conforme à la réglementation. Il s'agit d'ailleurs d'une pratique courante dans l'industrie, grâce à laquelle les entreprises concernées disposent d'un moyen d'améliorer leur rentabilité, tout en bénéficiant d'une plus grande flexibilité afin de demeurer compétitives.

Il est cependant essentiel de s'assurer que tous les produits distribués **respectent les normes québécoises**. À cette fin, le gouvernement devrait appliquer l'interdiction de la distribution, sur le marché québécois, des produits pétroliers qui ne sont pas conformes aux standards de qualité imposés aux raffineurs. Ces standards devraient par ailleurs être régulièrement réévalués et renforcés, dans le cadre de la mission confiée à la Régie de l'énergie.

- La troisième orientation suggérée par la Table de consultation concerne la gestion des interventions gouvernementales ayant pour objet d'assurer la **sécurité dans la manutention et la qualité des produits pétroliers**. Cette mission, confiée à la Direction des produits pétroliers du ministère des Ressources naturelles, représentait

un défi d'importance, étant donné les conditions dans lesquelles s'effectuaient encore récemment le stockage et la distribution des produits.

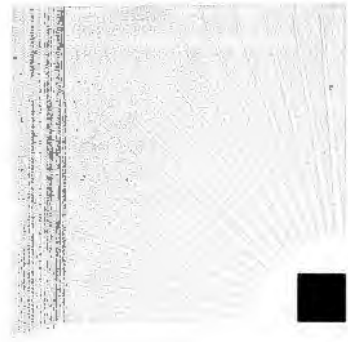
Les résultats obtenus sont significatifs, et il est possible maintenant de rendre ces interventions moins coûteuses, plus légères, en **accroissant la responsabilisation** des assujettis. Les projets de modification de la *Loi sur les équipements pétroliers* actuellement en cours de discussion vont dans ce sens. En particulier, la future réglementation devrait mettre l'accent sur des obligations de résultat, ce qu'on ne peut qu'approuver.

Les membres de la Table de consultation suggèrent que cette révision de la loi soit arrimée aux décisions concernant la mise en place d'une Régie de l'énergie, puisque l'une des missions de la Régie sera justement de protéger les intérêts des consommateurs, et en particulier de recevoir et de traiter les plaintes des consommateurs de produits pétroliers.

- La quatrième orientation vise la **revalorisation des résidus à haute valeur calorifique**. On fait ici référence à certains produits – huiles usées, déchets dangereux non recyclables, pneus – dont la collecte et la réutilisation devraient être favorisées, dans le cadre de la future politique énergétique.

La combustion des huiles usées à des fins de chauffage des lieux de travail est actuellement remise en question dans plusieurs provinces canadiennes. L'utilisation de ces produits soulève en effet de nombreuses préoccupations, au plan des contrôles d'approvisionnement comme de la qualité de la combustion. Une politique énergétique fondée sur le développement durable devrait faire en sorte que les huiles usées soient retraitées en raffineries, plutôt qu'employées comme combustibles de substitution.

Les huiles usées sont également utilisées comme combustibles par les cimenteries, afin de fabriquer les liants du béton. Les cimenteries disposent probablement des meilleures conditions de combustion contrôlée de toute l'industrie, en raison de la longue durée du procédé et des très hautes températures produites. Dans une optique de développement durable, ces caractéristiques seraient pleinement utilisées si les cimenteries faisaient



plutôt appel à d'autres combustibles d'appoint, obtenus à partir de certaines matières résiduelles non recyclables à haute valeur calorifique.

La valorisation énergétique des pneus a fait l'objet de discussions spécifiques, lors du Débat public. La question de l'utilisation des pneus à des fins énergétiques rejoint la problématique de la biomasse urbaine, sur laquelle on reviendra plus loin. On peut cependant déjà préciser que pour les membres de la Table de consultation, la valorisation énergétique des pneus représente une solution de pis-aller, dont il faut éviter la généralisation en raison des autres potentiels de mise en valeur qu'ils représentent.

L'énergie nucléaire

Les controverses ayant entouré, dans le monde, l'utilisation de l'énergie nucléaire afin de répondre aux besoins en énergie ont finalement peu touché le Québec. Les décisions fondamentales concernant l'éventuel recours à la fission nucléaire ont été prises, dans le cas du Québec, il y a plus de vingt ans. Au début des années soixante-dix, le lancement du projet de la Baie-James confirmait clairement la priorité accordée par Hydro-Québec aux aménagements hydroélectriques. À la fin de l'année 1977, en décrétant un moratoire sur la construction de toute nouvelle centrale nucléaire, le gouvernement du Québec mettait en pratique un point final aux scénarios comprenant un appel même limité à l'énergie nucléaire. Les chercheurs québécois maintenaient cependant leur implication dans les travaux concernant la fusion nucléaire au Centre canadien de fusion magnétique, dans les installations de l'Institut de recherches d'Hydro-Québec.

Lors du Débat public sur l'énergie, plusieurs intervenants ont recommandé que le gouvernement aille encore plus loin, et demande à Hydro-Québec de procéder au démantèlement de la seule centrale nucléaire actuellement en service, la centrale de Gentilly 2, certains suggérant que l'on interdise le transport des déchets irradiés sur notre territoire. D'autres mémoires ont au contraire réclamé une remise en cause du moratoire, et une «réhabilitation» de la filière nucléaire au Québec.

Pour les membres de la Table de consultation, la place de l'énergie nucléaire dans le portefeuille de ressources énergétiques du Québec est le type même de question qui pourrait être **discuté devant la Régie de l'énergie**, dans le cadre de la **caractérisation des filières**.

Il est évident que la filière nucléaire, fortement contestée dans la plupart des pays du monde, n'est pas la mieux placée pour répondre aux critères du développement durable, en raison notamment des risques liés aux déchets nucléaires, pour les générations futures. Avant même de songer à y recourir, le Québec a la chance de pouvoir exploiter un ensemble d'options qui, elles, satisfont de façon beaucoup plus acceptable à ces critères.

Une fois cette constatation faite, doit-on aller plus loin, et recommander la « mise au rancart » de Gentilly 2, comme certains groupes l'ont réclamée? Il s'agit là d'une possibilité, dont les impacts sur les coûts d'Hydro-Québec – et donc sur ses tarifs – seraient bien évidemment significatifs. La décision devrait donc être soigneusement pesée. En tout état de cause, les membres de la Table de consultation constatent la **faible acceptabilité sociale** de la filière nucléaire, au Québec, qui remet en cause la pertinence d'en favoriser le développement pour investir dans l'avenir.

Comme on le verra dans le chapitre sur la recherche et développement, l'implication du Québec dans les travaux concernant la **fusion nucléaire** est d'un autre ordre³⁴. Technologie dont la contribution aux besoins énergétiques à venir est actuellement impossible à préciser, la fusion nucléaire est l'occasion, pour les chercheurs québécois, d'être impliqués dans des investissements à très long terme, effectués en coopération avec les principaux pays industrialisés. Ces investissements sont financés pour moitié par le gouvernement fédéral, et rien n'indique qu'en se retirant de la fusion nucléaire, l'IREQ aurait la possibilité d'utiliser les fonds fédéraux pour d'autres activités.

Les membres de la Table de consultation sont d'avis que la nouvelle politique énergétique du Québec devrait **réévaluer l'implication actuelle des chercheurs québécois dans la fusion**

nucléaire, en étant cependant très prudente quant aux différentes dimensions de ce dossier: la fusion nucléaire constitue en fait le seul domaine de recherche fondamentale à caractère international où le Québec est impliqué de façon majeure, dans le secteur énergétique.

La biomasse

La biomasse a été l'objet d'un grand nombre de présentations et de recommandations, lors du Débat public sur l'énergie. Qu'elle soit composée de bois, de résidus de bois, de résidus agricoles, de résidus domestiques ou industriels, la biomasse est une forme d'énergie potentiellement renouvelable. L'intérêt soulevé par les filières énergétiques utilisant la biomasse s'explique aisément: très abondante au Québec, la biomasse joue déjà un rôle important dans la satisfaction de nos besoins énergétiques. Ce rôle pourrait être accru, permettant ainsi de renforcer la sécurité de nos approvisionnements en même temps que la diversification de notre portefeuille de ressources énergétiques. De plus, la biomasse est exploitée en général dans le cadre de projets à fort contenu en main-d'œuvre, implantés près des sources locales de matières premières. À ce titre, elle représente une possibilité de développement extrêmement intéressante pour les régions.

Au Québec, la biomasse principalement utilisée est d'origine forestière. Elle couvre une part non négligeable des besoins énergétiques des secteurs résidentiel et industriel. Dans ce cas, la biomasse est utilisée à partir d'un processus de combustion, et elle répond à des besoins de chauffe. Son utilisation est difficile à prendre en compte, au plan statistique, car la distribution de l'énergie produite à partir de biomasse n'utilise pas les circuits de commercialisation des énergies conventionnelles: une bonne part de la biomasse est autoconsommée, le reste – il s'agit surtout de la biomasse forestière utilisée par les consommateurs résidentiels – étant rendu disponible au consommateur dans le cadre de transactions effectuées en dehors des marchés énergétiques habituels.

L'analyse des filières utilisant la biomasse, et leur caractérisation dans le portefeuille énergétique du Québec, ne peuvent être envisagées de façon systématique que lorsque la biomasse intervient en tant que ressource contribuant à la produc-

tion d'une forme d'énergie réglementée – soit en fait essentiellement d'électricité. Cependant, des perspectives nouvelles existent, notamment avec le développement de cultures visant à produire des carburants, pour lesquelles le gouvernement sera à terme amené à préciser ses options et ses priorités.

En vue de ces décisions à venir, et à partir des recommandations présentées lors du Débat public, les membres de la Table de consultation souhaitent soumettre au gouvernement plusieurs réflexions, s'appliquant de façon spécifique selon les modes utilisés afin de produire de l'énergie à partir de biomasse.

La combustion

La combustion est l'usage énergétique le plus répandu de la biomasse. Cependant, les appareils de chauffage sont d'une efficacité variable, et généralement faible. Malgré les avantages de cette forme d'énergie pour l'économie locale, on peut en déplorer les effets sur l'environnement, particulièrement dans les concentrations urbaines, en raison de la faible efficacité des appareils de combustion, qui laissent échapper des particules et des polluants gazeux précurseurs des précipitations acides. Des normes plus sévères sur les appareils de chauffage résidentiels devraient contribuer à l'amélioration de cette situation dans le temps.

À une plus grande échelle, l'arrivée récente de cogénérateurs alimentés à la biomasse permet de produire à la fois électricité et vapeur, améliorant ainsi l'efficacité énergétique de la combustion de la biomasse, tout en réduisant ses impacts sur l'environnement. Les cogénérateurs à biomasse peuvent ainsi contribuer à l'approvisionnement en énergie de petites communautés ou d'utilisateurs industriels. Ils sont alimentés à partir de résidus de biomasse forestière, de biomasse agricole ou de biomasse urbaine.

- Cette filière est intéressante à plus d'un titre. Dans les communautés isolées, les cogénérateurs constituent des outils d'industrialisation ou de développement économique. Pour les industries forestières ou papetières, la cogénération à partir de résidus de procédés, tels les écorces, sciures et résidus de «clarificateur», permet d'atteindre simultanément deux objectifs,

Graphique 24
L'utilisation de la biomasse à des fins énergétiques au Québec
Répartition par secteur de consommation – 1994



■ Résidentiel
■ Institutionnel
■ Industriel

Source: ministère des Ressources naturelles du Québec, *L'énergie au Québec, bilan 1996*

énergétiques et environnementaux: on se débarrasse d'un déchet qu'il fallait auparavant enfouir, en le valorisant sous forme énergétique. En même temps, on remplace un combustible plus polluant – le mazout lourd – par une source d'énergie qui est plus économique. La politique énergétique devra cependant **définir avec précision les conditions à respecter**, afin que la filière soit d'abord utilisée pour **satisfaire prioritairement les besoins de vapeur** associés aux procédés industriels.

- En revanche, on doit être **prudent** avec la notion de **biomasse résiduelle**. Les déchets de coupe que constituent les branches laissées sur les parterres forestiers peuvent être récupérés. Comme plusieurs intervenants l'ont souligné, on ne doit pas aller au-delà de la capacité de régénération de l'écosystème. Par exemple, l'exploitation de la biomasse résiduelle ne doit pas conduire à arracher les souches et les racines afin de produire de l'énergie. La dégradation qui en résulterait nuirait aux possibilités de renouvellement de la forêt, appauvrirait le patrimoine forestier et finalement réduirait la faculté de fixation du carbone par la forêt.
- Pour ce qui est de la **biomasse urbaine**, l'incinération avec ou sans production d'électricité produit de la chaleur, utilisable dans les réseaux de vapeur. Ce procédé entraîne deux difficultés potentielles, qui sont apparues clairement lors des audiences publiques.

En amont, cette forme d'utilisation des déchets peut **entrer en conflit** avec les efforts visant le **recyclage**. Certains intervenants ont souligné avec force qu'il existe le plus souvent une incompatibilité entre la valorisation énergétique des déchets domestiques et les campagnes de collecte sélective de ces mêmes déchets. Un programme de cueillette sélective efficace conduit effectivement à retirer de la masse des déchets collectés la majeure partie des matières combustibles à forte valeur énergétique. Il permet cependant également d'enlever les matières incombustibles, tels les métaux et le verre. La rentabilité de l'usine d'incinération est en fait surtout menacée par la réduction de la masse des déchets à traiter. L'expérience démontre que dans de tels cas, la pression est forte pour que la rentabilité de l'incinérateur soit favorisée,

au détriment de l'efficacité des programmes de collecte sélective.

En aval, la **production de cendres volantes** au terme de l'opération d'incinération est une autre cause de difficulté. Les cendres volantes sont considérées comme déchets dangereux, et à ce titre, elles doivent faire l'objet d'un traitement particulier.

Les méthodes de combustion appliquées à la biomasse urbaine se heurtent ainsi à des problèmes **que l'on ne doit pas sous-évaluer**. Ces problèmes peuvent être pris en compte et traités de façon appropriée, lorsque l'on demande au promoteur d'intégrer sa proposition à l'intérieur d'un projet de **gestion intégrée des déchets**.

La décomposition

La décomposition anaérobie constitue un deuxième mode de production d'énergie à partir de la biomasse. Dans ce cas, on obtient du biogaz, qui est le résultat de la « digestion » de la biomasse en l'absence d'oxygène. Le biogaz est composé en majeure partie de méthane. Une fois purifié, il constitue donc un substitut au gaz naturel provenant du sous-sol.

Actuellement, le biogaz est surtout utilisé pour la valorisation énergétique des lieux d'enfouissement sanitaire. La biomasse s'y décompose à l'abri de l'oxygène, et le biogaz qui s'en échappe est capté puis brûlé dans des turbines à gaz. Une politique énergétique fondée sur le développement durable devrait **encourager le développement de cette filière**. En effet, la récupération du biogaz permet de réduire les émissions de méthane, qui contribuent de façon importante à l'effet de serre.

La biomasse agricole ou forestière peut être traitée dans des bioréacteurs, afin de produire du biogaz. De telles techniques sont utilisées de plus en plus fréquemment dans plusieurs pays d'Europe ou d'Asie. Dans le cas du Québec, les conditions climatiques rendent difficile l'application de ce type de technologie de façon fiable. **Des efforts de recherche** devraient être consentis afin de résoudre cette difficulté, et permettre le développement au Québec de ce mode de production énergétique.

La production de carburants

Il existe enfin un troisième mode de production d'énergie à partir de biomasse. Il s'agit ici d'assurer la transformation physique ou chimique de la biomasse, en vue d'obtenir des carburants. C'est ainsi que l'on extrait de la biomasse des alcools et autres composés à haute valeur énergétique, qui sont ensuite utilisés comme carburant. Des cultures énergétiques, comme le maïs, sont particulièrement propices à ce type de transformation. Il ne faut toutefois pas ignorer les problèmes soulevés par la production agricole et par sa transformation, en termes d'utilisation des terres et d'effets sur l'environnement.

Lors du Débat public, plusieurs intervenants ont fait valoir l'intérêt que présentait une telle filière, pour le milieu agricole. La culture de biomasse agricole en vue d'une valorisation énergétique pourrait représenter en effet un débouché intéressant, susceptible de revitaliser l'économie de certaines régions.

Pour la Table de consultation, la production de carburant à partir de biomasse mérite une analyse appropriée. Un encouragement à cette filière énergétique devrait cependant se limiter à un appui à la recherche : pour les membres de la table – et cela a déjà été souligné – un appui sous la forme de subvention ou de traitement fiscal différencié est à exclure. Une telle intervention fausserait les règles de fonctionnement du marché, et en dernière analyse, se retournerait contre le consommateur.

Les filières énergétiques et le marché de la chauffe

Lors du lancement du Débat public sur l'énergie, le marché du chauffage avait été identifié par le gouvernement comme l'un des thèmes explicitement proposés à la réflexion. Plus précisément, la question posée était celle du rôle joué au Québec par l'électricité pour répondre aux besoins de chauffage, rôle remis en cause par certains et appuyé par d'autres¹⁵. Durant la phase d'information comme lors des audiences publiques, le marché du chauffage a effectivement été l'objet de

plusieurs discussions, à partir desquelles les membres de la Table de consultation en sont arrivés à un certain nombre de recommandations.

Un marché déterminant

Le fait que le marché du chauffage soit ainsi l'objet de prises de position et de demandes spécifiques, au même titre que le secteur des transports, ne doit pas surprendre. Le chauffage constitue en fait la principale utilisation de l'énergie, sur le marché québécois. Un peu plus de la moitié de notre consommation énergétique est affectée à la satisfaction des besoins de chauffage – chauffage de l'eau, de l'espace et climatisation, sur les marchés résidentiel, commercial et industriel.

Il s'agit d'un marché déterminant pour l'ensemble de notre bilan énergétique : les bouleversements que le Québec a connus, entre 1975 et 1985, dans la répartition du bilan énergétique par formes d'énergie, sont en fait dus aux phénomènes de substitution ayant affecté le marché du chauffage. Alors que les besoins de transport, d'éclairage et de force motrice constituent pratiquement des marchés captifs, occupés exclusivement par les produits pétroliers ou par l'électricité, le marché du chauffage s'est au contraire ouvert à la concurrence avec la pénétration de l'électricité, dans le courant des années soixante-dix, puis la prolongation des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, au début des années quatre-vingt.

En quelques années, le marché du chauffage, occupé jusque-là par les produits pétroliers, est devenu le lieu d'une vive compétition entre les formes d'énergie. Dans les secteurs industriel et commercial, cette concurrence est toujours aussi présente, les consommateurs – surtout les industries grandes consommatrices d'énergie, telles les usines de pâtes et papiers – ayant en général la possibilité technique de passer rapidement d'une forme d'énergie à une autre, selon les prix qui leur sont proposés.

Dans le secteur résidentiel, le phénomène a pris une forme particulière. Sur une période relativement courte, les propriétaires et locataires des logements québécois ont massivement remplacé

¹⁵ *Débat public sur l'énergie au Québec, Document de consultation, gouvernement du Québec, op. cit., Message du ministre des Ressources naturelles, pages 6 et 7, et sous-thème n° 3, pages 22 à 24. Voir également Débat public sur l'énergie au Québec, Rapport final du comité d'experts et d'information, gouvernement du Québec, pages 16 et 17.*

les produits pétroliers par l'électricité, réagissant aux rapports de prix existant alors, renforcés par les programmes du gouvernement fédéral subventionnant le remplacement du pétrole. En vingt ans, de 1973 à 1993, la part des logements utilisant l'électricité comme principale forme d'énergie pour le chauffage est passée de 10 % à 70 %, tandis que la part des produits pétroliers chutait de 80 % à moins de 20 %³⁶. À la différence du secteur industriel, la technologie utilisée – les plinthes électriques – a en fait créé dans ce cas un nouveau marché captif, cette technologie forçant les occupants des logements à consentir des investissements prohibitifs, s'ils souhaitent remplacer l'électricité par une autre forme d'énergie.

L'utilisation massive de l'électricité aux fins de chauffage explique en majeure partie le rôle joué par cette forme d'énergie dans le bilan énergétique québécois. Elle a également profondément transformé les caractéristiques de la demande adressée à Hydro-Québec, à la fois en quantité et en termes de répartition saisonnière.

Depuis plusieurs années, un assez grand nombre d'intervenants remettent en cause le choix qui a été ainsi fait. Les arguments présentés ont été repris lors des audiences publiques : l'électricité, forme d'énergie « noble », dont les coûts de production sont élevés, devrait être réservée à des utilisations où ses avantages seraient maximisés. Dans le secteur résidentiel, le marché n'envoie pas les bons signaux de prix : pour les nouveaux logements, le choix de l'électricité est effectué par le promoteur, qui privilégie les équipements – les plinthes électriques – dont le coût d'investissement est le plus bas. Ces équipements placent ensuite le consommateur dans une situation de dépendance, les plinthes électriques n'autorisant aucune flexibilité quant au choix de la forme d'énergie utilisée, à la différence par exemple du chauffage central.

Des arguments inverses ont également été avancés lors du Débat public. Les partisans du chauffage électrique soulignent que la situation du Québec est particulière, puisque la quasi-totalité de notre production est d'origine hydroélectrique. Les arguments présentés concernant le gaspillage que représenterait l'utilisation de l'électricité seraient valables lorsque l'électricité en cause est

produite à partir de centrales thermiques, comme c'est le cas dans les réseaux non reliés au réseau principal d'Hydro-Québec. Ils ne sont plus pertinents, avec une production pratiquement exclusivement hydroélectrique. Au contraire, le fait d'utiliser l'électricité comme moyen de chauffage permet de maximiser les avantages de la ressource hydroélectrique – ressource renouvelable, produite et contrôlée au Québec, ayant moins d'impacts sur l'environnement. Par ailleurs, plusieurs intervenants ont souligné qu'en choisissant l'électricité pour répondre à leurs besoins de chauffage, les consommateurs québécois n'ont fait que donner suite aux orientations des politiques énergétiques gouvernementales. Selon eux, il serait malvenu, maintenant, de les pénaliser pour le choix ainsi fait.

Pour les membres de la Table de consultation, la discussion sur le marché du chauffage et le rôle que l'électricité doit y jouer est en bonne partie théorique, dans la mesure où les phénomènes constatés depuis le milieu des années soixante-dix sont en bonne partie irréversibles, du moins à court et moyen terme. La priorité doit plutôt porter sur une optimisation de la situation actuelle, tous les efforts devant par ailleurs être consentis afin que les bons signaux de prix soient envoyés aux différents décideurs en cause.

Une priorité : améliorer la performance énergétique des bâtiments

Il est possible d'apporter des éléments de solution aux difficultés présentement ressenties sur le marché du chauffage, en mettant d'abord l'accent sur la performance énergétique des bâtiments. Sur ce marché, le meilleur moyen d'améliorer la situation des consommateurs consiste en effet à rendre plus efficaces les locaux que l'on doit chauffer.

On l'a déjà souligné à propos de l'efficacité énergétique : un effort a déjà été consenti, au Québec, en matière de normes et de règlements, afin de s'assurer que les bâtiments soient performants, au plan énergétique. On a également proposé que ces normes et règlements soient rendus plus progressifs, et qu'un mandat soit confié à cette fin à la future Agence de l'efficacité énergétique. Il est évident qu'avec des logements mieux isolés, conçus de façon plus adaptée, les besoins de chauffage

³⁶ *L'énergie au Québec*, édition 1995, Les Publications du Québec, page 11.

seraient davantage contrôlés et les consommateurs en meilleure position, quelle que soit la forme d'énergie utilisée.

La situation est particulièrement cruciale pour les **consommateurs les plus démunis**, où un effort **prioritaire** doit être entrepris. Au Québec, le chauffage correspond à un besoin de base, et représente des dépenses actuellement incompressibles, pour les consommateurs les plus pauvres. Comme on l'a vu précédemment, l'Agence de l'efficacité énergétique pourrait s'assurer que des programmes adaptés soient conçus pour cette catégorie de consommateurs. L'Agence de l'efficacité énergétique devrait également faire en sorte, en se concertant avec la Régie du logement, que les bénéfices de l'efficacité énergétique soient partagés de façon équitable entre les propriétaires et les locataires.

Envoyer le signal de prix à la bonne personne, au bon moment

L'amélioration de l'enveloppe thermique des bâtiments doit être considérée tout à la fois comme une priorité et un préalable. Mais on ne doit pas s'arrêter là. Les membres de la table ont exclu toute intervention coercitive, toute réglementation administrative, qui viseraient à orienter de façon autoritaire les préférences des consommateurs. Conformément aux principes que la table souhaite respecter, sur le marché du chauffage comme sur les autres marchés énergétiques, les consommateurs doivent disposer d'une liberté de choix. Mais il faut également que les **bons signaux de prix** soient envoyés, et cela **au bon moment**.

Le problème principal, dans le cas du chauffage, vient de ce que dans les nouveaux logements, la décision d'installer le chauffage électrique est prise par le promoteur, qui privilégie le coût d'investissement, répercuté immédiatement sur le prix de vente, au détriment du coût de l'énergie utilisée, que l'acheteur ne ressentira que beaucoup plus tard. **La Régie de l'énergie devrait analyser cette situation**, et demander aux distributeurs concernés que des propositions lui soient déposées.

En tout état de cause, pour que le signal envoyé aux futurs acheteurs ou locataires de logements, neufs ou anciens, ait le maximum de transparence,

l'Agence de l'efficacité énergétique devrait s'assurer que le coût des options de chauffage soit **inclus dans la cotation énergétique des bâtiments**. Avant d'occuper un logement, l'acheteur ou le locataire serait parfaitement renseigné sur les impacts, au plan de la facture, des choix effectués en matière d'équipement de chauffage.

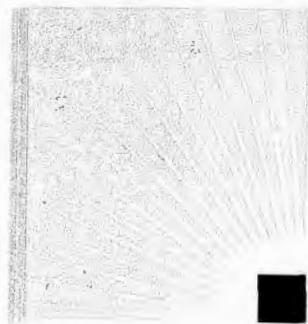
Pour les consommateurs qui utilisent déjà l'électricité, les modes de tarification proposés conduiraient là aussi à envoyer les bons signaux de prix. On doit signaler que la tarification de l'électricité tient déjà compte du chauffage, puisque la grille tarifaire est à coûts croissants. Des modalités comme la tarification en temps réel³⁷ rendraient plus explicites les coûts véritables, tout en facilitant la gestion, par le consommateur, de sa facture énergétique.

Le cas de la bi-énergie

Lors du Débat public, plusieurs intervenants ont demandé que le marché de la bi-énergie et ses modalités actuelles de fonctionnement fassent l'objet d'une attention particulière. Le système de la bi-énergie consiste à installer chez le consommateur un équipement permettant le passage de l'électricité à une autre forme d'énergie – produit pétrolier ou gaz naturel – durant les périodes de pointe, lorsque la demande d'électricité sur le réseau est la plus forte. Techniquement, c'est Hydro-Québec qui définit le moment où le « décrochage » est effectué vers une autre forme d'énergie que l'électricité. Ce moment est déterminé par la température extérieure, Hydro-Québec déterminant un « point de consigne », en dessous duquel le système de chauffage est automatiquement transféré de l'électricité à la forme d'énergie complémentaire.

Lors des audiences publiques, plusieurs intervenants, notamment distributeurs de produits pétroliers, ont demandé que le « point de consigne » soit relevé, afin qu'ils puissent bénéficier d'une part accrue du marché de la bi-énergie. Pour ces fournisseurs, dans certaines régions, une augmentation de la part de marché est cruciale, car c'est d'elle que découlera en grande partie la rentabilité des activités du distributeur concerné. Par ailleurs, en ce qui concerne le gaz naturel, le développement de la bi-énergie a pour effet de transférer à

³⁷ Voir ci-après, chapitre 9, pages 106 et 107.



cette filière les problèmes de pointe.

Pour les membres de la Table de consultation, il apparaît évident que la fixation du «point de consigne» sur le marché de la bi-énergie est le type même de question qui devrait être **traité par la Régie de l'énergie**, après que toutes les parties en cause aient été entendues – y compris les représentants des consommateurs. Une constatation doit

cependant être faite: la question soulevée renvoie en fait à la **rentabilisation de l'ensemble de la bi-énergie**. Cette rentabilisation semble actuellement problématique pour les distributeurs de produits pétroliers. Le problème ne serait pas réglé si la solution retenue avait pour effet de remettre en cause la rentabilité de ce marché pour Hydro-Québec.

CHAPITRE 8

LES TRANSPORTS : AMÉLIORER LE PRÉSENT, PRÉPARER LE FUTUR

La place des transports dans les économies modernes, le rôle qu'ils jouent dans la vie quotidienne de chaque citoyen, les liens directs entre la demande de transport et l'aménagement du territoire en font un enjeu essentiel des politiques gouvernementales, en même temps qu'un des domaines d'intervention où les initiatives des pouvoirs publics sont les plus difficiles à mettre en œuvre.

Les transports constituent un défi spécifique pour une politique énergétique, et particulièrement pour une politique fondée sur le développement durable: l'énergie consommée pour se transporter représente, au Québec, un peu plus du quart de la demande énergétique totale. La quasi-totalité des besoins sont couverts par les produits pétroliers, pour lesquels le secteur des transports représente les deux tiers des marchés. Une politique énergétique visant à assurer le développement durable de l'ensemble de notre collectivité doit aborder spécifiquement la question des transports: le transport est utilisé de façon privilégiée afin de satisfaire le besoin de liberté individuelle, en plus d'être un impératif pour le bon fonctionnement des sociétés modernes. Nous devons gérer les modes de consommation de l'énergie en cause, afin que soient respectés les besoins des générations actuelles et futures.

La situation particulière de Montréal et de sa région ajoute une dimension supplémentaire à ce défi. La vie et le développement de la métropole sont conditionnés par l'existence de systèmes de transports performants, répondant aux besoins des citoyens, et cohérents avec le mode d'aménagement du territoire choisi. Les problèmes à surmonter sont d'une toute autre échelle que ceux que l'on rencontre dans les régions du Québec, et ils pèsent significativement sur la situation énergétique d'ensemble du secteur québécois des transports. La concentration de la population rend cependant possible l'existence de solutions alternatives économiques, ce qui souvent n'est pas le cas en région. Les éléments de la politique de l'énergie concernant les transports s'adresseront ainsi en bonne partie à la région montréalaise, dont les besoins doivent être prioritairement pris en compte.

L'importance et la spécificité des attentes émanant de la métropole et de sa région sont apparues clairement lors des audiences publiques. Les questions liées au transport ont été largement discutées au cours du débat sur l'énergie, durant les séances d'information comme lors des présentations devant la Table de consultation. Des pistes intéressantes de réflexion ont été proposées, débouchant sur de nombreuses recommandations. Les conclusions qui en ont été tirées devraient inspirer directement la future politique énergétique du Québec.

Des enjeux majeurs

Deux caractéristiques essentielles se dégagent des données dont on dispose concernant la consommation actuelle et prévisible d'énergie dans le secteur des transports.

- En premier lieu, au Québec, l'énergie consommée par le secteur des transports est essentiellement utilisée par les **transports routiers** transport des personnes comme transport des marchandises, assurés par des véhicules particuliers, des camions et le transport en commun. En 1991, 83 % de la demande d'énergie des transports provenait du mode routier, comparativement à 8 % pour le mode aérien, 7 % pour le mode maritime et seulement 2 % pour le mode ferroviaire³⁸. Dans ce total, l'utilisation des automobiles expliquait à elle seule 55 % de la demande énergétique du secteur, l'automobile étant le mode de transport privilégié dans les déplacements interurbains mais surtout dans les déplacements urbains.
- Deuxième caractéristique, concernant cette fois l'évolution prévisible: le **transport des marchandises**, qui expliquait le tiers de la demande d'énergie du secteur en 1991, représenterait les deux cinquièmes de cette demande dans quinze ans, si les scénarios actuellement retenus se réalisent³⁹. À elle seule, la consommation d'énergie imputable aux camions augmenterait de 53 % en vingt ans, soit deux fois plus que la consommation énergétique de l'ensemble du secteur. Le transport des marchandises par camion atteindrait alors près

³⁸ L'évolution de la demande d'énergie au Québec: scénario 1991-2011, Collection Études et recherches, gouvernement du Québec, ministère des Ressources naturelles, février 1995 mise à jour, page 5.

³⁹ L'évolution de la demande d'énergie au Québec: scénario 1991-2011, op. cit., page 14.

du tiers de la demande totale d'énergie des transports, comparativement à environ le quart actuellement⁴⁰.

Les données sont donc claires: la demande d'énergie du secteur des transports provient en majeure partie de l'utilisation de l'automobile, tandis que le transport des marchandises par camion représente, et de loin, le marché en plus forte croissance.

Dans ce secteur, où les produits pétroliers répondent de façon presque exclusive à la demande, d'importantes possibilités d'efficacité énergétique existent. Le ministère de l'Énergie et des Ressources avait estimé, en 1992, que le quart du potentiel théorique d'efficacité énergétique du Québec provenait du secteur des transports⁴¹. L'existence d'un tel potentiel est cruciale, puisque les activités énergétiques du secteur des transports expliquaient à elles seules, en 1994, 37 % des émissions de bioxyde de carbone et 64 % des émissions de composés organiques volatils liées aux activités énergétiques⁴².

Des enjeux de société

Volet majeur d'une politique énergétique, le secteur des transports soulève en fait des questions extrêmement larges, en raison des enjeux de société liés à la façon dont circulent, dans notre collectivité, personnes et marchandises.

- Le statut de la voiture personnelle est l'un de ces enjeux. Pour la plupart de ceux qui l'utilisent, l'automobile personnelle est plus qu'un moyen de transport. Dans nos sociétés modernes, sa valorisation en tant qu'instrument de liberté individuelle et d'affirmation de soi lui a permis d'acquérir une valeur sociale importante, et de représenter ainsi le moyen de déplacement privilégié par le citoyen.

Au Québec comme dans le reste de l'Amérique du Nord, plusieurs facteurs structurels tels que l'extension des zones de consommation périurbaines, le développement du réseau des autoroutes, le zonage différencié des activités de travail, de rési-

dence et de loisirs rendent aujourd'hui l'automobile individuelle indispensable à la plupart des citoyens. L'automobile constitue souvent un outil obligé d'accessibilité aux emplois. De plus, dans les régions rurales ou à faible densité de population, il n'existe en général aucune alternative efficace au véhicule individuel.

- Le rôle sans cesse accru joué par le camionnage, dans le transport des marchandises, s'explique également par des phénomènes économiques et sociaux globaux, qui se développent à l'échelle nord-américaine et mondiale. La compétition internationale et les taux d'intérêt relativement élevés ont forcé les entreprises à adopter des modes de gestion toujours plus rigoureux. En particulier, les entreprises administrent leurs stocks de façon de plus en plus serrée. Les entreprises privilégient la stratégie dite des «flux tendus» («just in time»), qui consiste à limiter à leur strict minimum les frais d'inventaire en donnant aux approvisionnements le maximum de flexibilité.

Dans l'application de cette stratégie, le camion lourd devient difficile à remplacer. Le transport par camion permet en effet de bénéficier d'une souplesse dans les livraisons, d'une rapidité et d'une adaptabilité dans la gestion des commandes que les autres modes de transport peuvent difficilement égaler. Cette tendance lourde en faveur du transport des marchandises par camions est observée dans la plupart des pays industrialisés. Elle prend une ampleur particulière au Québec comme dans l'ensemble des provinces canadiennes, en raison de l'affaiblissement structurel du seul mode de transport alternatif – le chemin de fer –, laissé en désuétude faute d'investissements consentis depuis de nombreuses années.

Le transport des marchandises par la route devient ainsi, de façon croissante, un élément stratégique de la compétitivité de plusieurs de nos entreprises. Toute mesure coercitive contre ce mode de transport risque de rejaillir sur la capacité concurrentielle de plusieurs de nos secteurs de production, en plus d'affecter directement les compagnies québécoises spécialisées dans le transport par route.

⁴⁰ *Évolution de la demande d'énergie au Québec: scénario 1991-2011*, op. cit., pages 23 et 31.

⁴¹ *L'efficacité énergétique au Québec: évaluation du potentiel théorique*, mars 1992, Travaux préparatoires à la stratégie québécoise d'efficacité énergétique, gouvernement du Québec, ministère de l'Énergie et des Ressources, page 16.

⁴² *L'énergie au Québec*, édition 1996, Les Publications du Québec, page 17.

- La question des transports renvoie enfin au phénomène de l'étalement urbain, à la gestion de l'aménagement du territoire. Il existe une relation directe entre le développement des réseaux de transport et la croissance des banlieues. La création de nouveaux centres urbains, l'étalement des grandes villes est une façon de répondre aux besoins des citoyens, et particulièrement des nouveaux ménages. Les économies d'échelle liées à la consommation de masse incitent à l'implantation de commerces à grande surface en milieu périurbain, là où le terrain nécessaire au stationnement est disponible à bas prix. L'étalement qui s'ensuit ne peut se réaliser sans la disponibilité d'un réseau de transports, dont la mise en place diminue la distance de parcours effective entre la ville-centre et les nouveaux établissements humains. Les investissements consentis dans la construction de nouveaux réseaux de transport constituent ainsi la condition permettant que se déclenche le phénomène de l'étalement urbain.

Dans une étape suivante, la croissance des banlieues provoque à son tour une puissante demande additionnelle d'infrastructures de transport, justifiée par le nombre des utilisateurs. En y donnant suite, – et le plus souvent, ils n'ont pas vraiment le choix – les pouvoirs publics renforcent de nouveau le phénomène d'étalement urbain. On est ainsi confronté à un processus difficile à contrôler, dont les coûts totaux pour la société sont considérables, ne serait-ce qu'au plan énergétique.

Une marge de manœuvre limitée

Les enjeux que l'on vient de rappeler, et particulièrement ceux qui mettent en cause des valeurs de société, rendent les interventions dans le secteur des transports fort difficiles à gérer. D'autres phénomènes limitent encore la marge de manœuvre des gouvernements.

- La demande de transports est en fait le sous-produit d'un ensemble hétérogène de besoins, que les consommateurs cherchent à satisfaire en se déplaçant ou en faisant circuler des marchandises. Par exemple, les personnes se déplacent pour se rendre à leur lieu de travail, dans le cadre même de leurs activités professionnelles, afin d'étudier, dans le but d'exercer des loisirs,

pour des raisons sociales et familiales ou en vue de magasiner. Les transports de marchandises sont directement liés à l'évolution des différentes activités industrielles et commerciales qu'ils contribuent à réaliser.

Les modes de transport utilisés sont multiples, les équipements empruntés de nature diverses, des liens devant être établis entre eux pour autoriser ce que l'on appelle les transports intermodaux. La nature des déplacements est elle-même extrêmement variable : la logique des déplacements urbains diffère profondément du contexte dans lequel se développent les déplacements interurbains. La demande de transport s'explique donc par un ensemble extrêmement complexe de déterminants, rendant difficile à la fois son analyse et l'identification de mesures visant à la modifier.

- En matière de transport, les équipements en cause réduisent aussi la marge de manœuvre disponible. Une grande partie de ces équipements sont collectifs, qu'il s'agisse des véhicules de transport en commun ou des différents réseaux et installations utilisés pour se transporter – routes, voies de chemin de fer, installations aéroportuaires. Le coût de ces équipements est en grande partie assumé par la collectivité, et non par l'utilisateur lui-même, le véritable signal de prix ne parvenant donc pas directement au consommateur.

De plus, certains des impacts les plus importants des activités de transport sont systématiquement « externalisés », au lieu d'être identifiés précisément et assumés par ceux qui en sont la cause. C'est le cas des coûts associés à l'usage de l'automobile et du camion lourd en termes de santé, de qualité de l'air, ainsi que d'inefficacité et de pertes de productivité liées à la congestion urbaine. Ces coûts sont énormes, certains d'entre eux étant d'ailleurs difficilement évaluable.

Dans le cas particulier du Québec et des provinces canadiennes, l'état de désuétude atteint par les infrastructures ferroviaires réduit encore la marge de manœuvre disponible. Pour le transport d'un grand nombre de marchandises, le chemin de fer constitue le mode de transport le plus efficace au plan énergétique. Le laisser-aller qui a marqué l'entretien des équipements ferroviaires, au cours des dernières décennies, rend cette solution souvent

inopérante. Bien plus, la fermeture de pans entiers du réseau de voies ferrées est une cause supplémentaire de croissance du transport de marchandises par camion.

- Dernière limite aux interventions gouvernementales, et ce n'est pas la moindre, les **pouvoirs nécessaires** pour établir une politique énergétique concernant les transports **sont loin d'être tous en notre possession**. Par exemple, le Québec ne dispose pas, dans ce secteur, de moyens d'intervention analogues à ceux dont il dispose lorsqu'il veut agir sur la construction des maisons ou l'isolation des bâtiments. Il est impossible d'agir directement sur les normes de construction des véhicules automobiles, en raison de la petitesse de la demande québécoise, par rapport au marché nord-américain, et de l'absence, au Québec, d'une importante industrie automobile. L'impact des mesures concernant les transports sur la compétitivité des entreprises – en matière de camionnage, par exemple –, a déjà été souligné. Il constitue un frein aux initiatives possibles. Pour relever des défis qui sont majeurs, une politique de l'énergie québécoise ne peut donc mobiliser que des moyens limités, les possibilités d'intervention étant beaucoup plus restreintes que sur les autres marchés énergétiques.

Cela veut-il dire que la future politique énergétique doit se réduire, pour ce qui est des transports, à un certain nombre de vœux pieux, sans réelle portée pratique? Bien évidemment, il ne peut en être question. Malgré cet ensemble de contraintes, qu'il est nécessaire d'avoir en mémoire, une action est non seulement possible, mais faisable, en fonction de trois axes d'intervention:

- le principe de l'utilisateur-pollueur-payeur peut être plus largement appliqué, avec les moyens d'intervention dont le Québec dispose.
- On doit prioritairement améliorer l'efficacité avec laquelle les besoins de déplacement des biens et des personnes sont satisfaits.
- Il faut **préparer le futur**, en investissant dans la recherche de solutions technologiques alternatives.

Faire payer l'utilisateur ou le pollueur

La conférence de Rio, dans une de ses conclusions, a recommandé que l'on « internalise » systématiquement les impacts environnementaux et sociaux des diverses activités économiques, afin que les prix reflètent la réalité des coûts. Pour que les lois du marché s'appliquent sans distorsion, les utilisateurs d'une ressource naturelle ou d'un bien public doivent être tarifés en fonction de la détérioration réelle qu'ils font subir à cette ressource ou à ce bien, donc des coûts de réhabilitation ou de remplacement du bien ou de la ressource. Les utilisateurs qui sont à l'origine d'une pollution mesurable doivent, en toute équité, supporter des coûts proportionnels à l'intensité de la charge polluante que leurs activités ont entraînée.

Dans le cas du transport, ce principe du pollueur-payeur est difficile à mettre en œuvre, car les routes, financées par le budget de l'État, ont d'abord été conçues pour le déplacement des personnes. Les camions transportant des marchandises les empruntent de façon de plus en plus intensive. Cette situation constitue en fait un inter-financement, puisque les citoyens, même s'ils ne possèdent pas d'automobile, subventionnent toute forme de transport qui emprunte le réseau routier appartenant à l'État.

Il est normal que l'État construise et entretienne un réseau routier nécessaire à la communication entre les populations. Il y a cependant des limites à répondre à la demande toujours croissante d'infrastructures de transport, utilisées pour l'exportation des ressources naturelles ou le transit des marchandises, et cela d'autant plus lorsque ces activités se développent au détriment de la sécurité physique et financière des citoyens québécois et des générations à venir.

- Pour cette raison, le gouvernement devrait faire en sorte que **toute nouvelle infrastructure routière soit soumise à péage**, le revenu obtenu étant utilisé pour couvrir au moins une partie des frais liés à l'investissement consenti.
- Cette nouvelle approche, en matière d'infrastructures routières, devrait s'appliquer en principe à tous les besoins supplémentaires,

qu'ils proviennent du transport des marchandises, des nouveaux développements urbains, ou de la demande de voies plus rapides, construites afin de doubler une autoroute déjà existante. Des modulations devraient cependant être prévues, afin d'être équitables vis-à-vis des régions éloignées actuellement mal desservies.

- La possibilité d'étendre le système du péage au réseau existant doit par ailleurs être analysée, pour ce qui est des autoroutes interurbaines. Les règles utilisées devraient être uniformes et équitables, et les revenus recueillis affectés directement à l'entretien des infrastructures. À cette fin, on peut songer à la mise en place de sociétés de droit public ou d'agences, dont le mandat spécifique serait d'assurer l'entretien de ces infrastructures à partir des revenus perçus auprès des utilisateurs. Cette approche est déjà privilégiée dans plusieurs pays industrialisés, qui continuent cependant de faire assumer par le budget de l'État l'entretien des autoroutes urbaines.

L'application du principe de l'utilisateur ou du pollueur-payeur justifie également un certain nombre d'interventions fiscales, sur lesquelles on reviendra dans le chapitre suivant.

- Les consommateurs québécois de carburants sont déjà parmi les plus taxés en Amérique du Nord, et les différences existant avec nos voisins ne doivent pas être élargies. Pour cette raison, les membres de la Table de consultation recommandent que les taxes actuellement perçues par le Québec restent inchangées, tout au moins à court terme.

Cependant, dans le cadre de l'exercice concernant l'ensemble des produits énergétiques, le gouvernement devrait procéder à un relevé exhaustif des différentes taxes déjà prélevées directement ou indirectement, puis confier à la Régie de l'énergie le mandat d'analyser et d'évaluer les externalités en cause. Utilisant son pouvoir de taxation, le gouvernement arrêterait ensuite les décisions requises, en étant conscient cependant de la marge de manœuvre réduite dont il dispose. Le Québec pourrait de plus prendre l'initiative d'une

approche harmonisée avec ses partenaires de l'Aléna, pour réexaminer la nature des taxes et leur niveau dans le cadre de l'application des conventions internationales sur les changements climatiques. On doit toute de suite souligner que la mise en place d'un marché des droits d'émission d'échangeables, sur lequel on reviendra au chapitre 10, constitue pour les membres de la table une alternative à la taxation préférable à plus d'un titre⁴³.

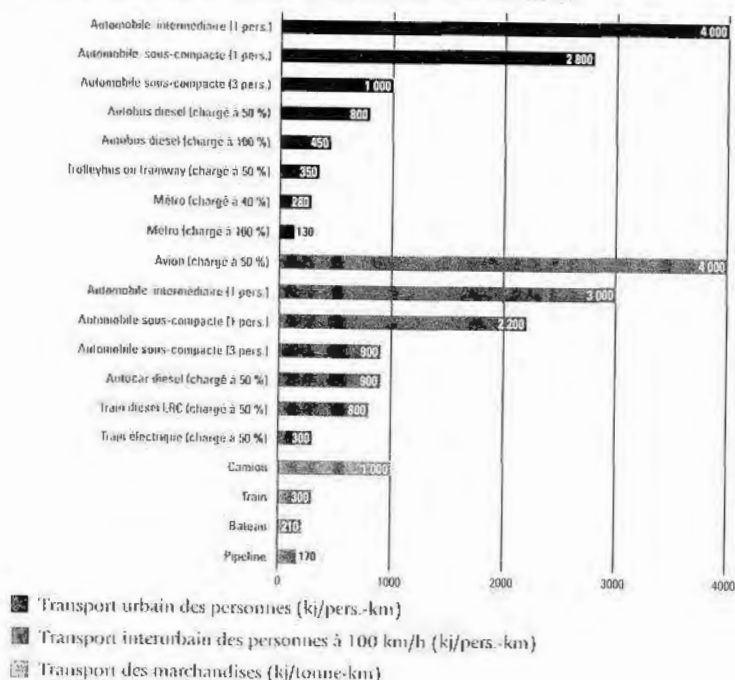
- Les frais d'immatriculation et la taxe à l'achat des véhicules devraient être modulés et restructurés, l'objectif étant d'augmenter ces frais et cette taxe au-delà d'un certain service de base, correspondant aux petites puissances. Cette mesure refléterait les effets environnementaux négatifs d'une forte consommation d'énergie. Elle conduirait à exiger une contribution fiscale plus équitaine des consommateurs qui préfèrent, en tout état de cause, acheter des voitures plus puissantes. Elle s'accompagnerait de la fixation d'un objectif de performance du parc automobile.
- Même si leur part de la consommation énergétique totale est réduite, les loisirs motorisés sont une source significative de pollution par le bruit et d'émissions de gaz à effet de serre. Une fiscalité appropriée devrait être appliquée aux véhicules de type moto-marines, motoneiges et VTT motorisés, afin de faire acquitter par les utilisateurs le coût réel des pollutions effectuées, en excluant cependant les véhicules utilitaires.
- Au plan fiscal, les camions légers devraient dorénavant être traités comme des automobiles, et ne plus bénéficier d'un statut préférentiel par rapport aux véhicules individuels.
- On précisera dans le chapitre suivant les conditions qui devraient être réunies, si l'on choisit de mettre en place des taxes dédiées⁴⁴. Si ces conditions sont remplies, une taxe dédiée pourrait être levée sur le stationnement privé, et son montant reversé au transport en commun, sur le modèle de la taxe dédiée sur les ventes d'essence dans la région de Montréal. Dans les deux cas, la taxe se justifie avec le principe de l'utilisateur-

⁴³ Voir ci-après, chapitre 10, page 117 et suivantes.

⁴⁴ Voir ci-après, chapitre 9, pages 111 et 112.

Graphique 25

L'efficacité énergétique unitaire des différents modes de transport au Québec



Source : Observatoire de l'efficacité énergétique, ministère des Ressources naturelles du Québec, *Rapport annuel sur l'état de l'efficacité énergétique au Québec*, édition 1994.

payeur : dans les grandes agglomérations, un système de transport efficace contribue à diminuer l'encombrement des routes aux heures de congestion. Il bénéficie donc indirectement aux automobilistes, qui devraient contribuer de façon accrue à son financement.

Répondre plus efficacement aux besoins de déplacement

Le deuxième axe d'intervention proposé vise à agir directement sur les équipements, les infrastructures et la demande, afin d'améliorer l'efficacité avec laquelle les consommateurs satisfont à leurs besoins de déplacement. Les mesures précédentes, en faisant acquitter les vrais coûts par les utilisateurs, devraient avoir à terme un résultat analogue. Ici, on veut aller directement à l'objectif, en y consacrant des efforts prioritaires.

Rendre la flotte des véhicules plus efficace

Une première série d'initiatives aurait pour objet d'améliorer l'efficacité des véhicules. Dans ce domaine, beaucoup d'actions peuvent être mises en

place. Certaines semblent particulièrement s'imposer :

- de multiples possibilités d'améliorer les caractéristiques du parc automobile sont à notre portée. L'une des premières missions de l'Agence de l'efficacité énergétique devrait justement être d'identifier les plus intéressantes d'entre elles. On songe notamment à toutes les incitations visant à réduire la cylindrée du parc, lors du remplacement des voitures, ou à lutter contre le vieillissement des véhicules – phénomène de plus en plus perceptible et préoccupant, lié notamment aux difficultés financières auxquelles sont confrontés un grand nombre d'acheteurs potentiels.
- L'Agence devrait s'assurer de l'élaboration d'un programme d'inspection des voitures, dans un réseau de garages certifiés. Un tel programme respecterait les recommandations issues du Conseil canadien des ministres de l'Environnement. Il aurait pour objet de réduire les pollutions provenant des véhicules existants. À cette fin, le programme forcerait les propriétaires à apporter les correctifs nécessaires dans un délai requis, les voitures les plus polluantes étant retirées de la circulation.
- La publicité automobile devrait obligatoirement inclure des informations concernant la consommation de carburant et la facture énergétique qui en résulte. Lors des audiences publiques, des intervenants ont souligné que ces informations étaient le plus souvent absentes, les publicités automobiles faisant appel à d'autres arguments, souvent fort éloignés de comportements efficaces au plan énergétique.
- Le gouvernement devrait donner l'exemple, avec sa propre flotte de véhicules, en s'engageant à ne remplacer l'un de ses véhicules que par un véhicule plus efficace, cette condition étant intégrée dans les processus d'appel d'offres.
- L'impact du trafic des camions sur le réseau québécois a été souligné, en même temps que la difficulté d'appliquer des mesures susceptibles de se répercuter sur la compétitivité des entreprises. Si l'on veut rendre le camionnage moins destructeur pour nos routes, une première intervention qui s'impose est de s'assurer que les dispositions actuellement en vigueur au Québec

soient effectivement appliquées. La **vérification rigoureuse** de la charge permise par essieu, une stricte application de la limitation de vitesse à 90 km/h – sans les tolérances trop souvent constatées – permettraient déjà de réduire les dégâts occasionnés au réseau routier par le camionnage. La possibilité de rendre ces restrictions **plus sévères** devrait être étudiée.

Améliorer les réseaux de transport en commun

Dans les régions urbaines, et particulièrement dans la région de Montréal, un transport des personnes plus efficace passe par l'amélioration des réseaux de transport en commun.

- Le ministère des Transports du Québec travaille actuellement à l'adoption d'un **plan de transport pour la région de Montréal**, dont plusieurs éléments ont déjà été rendus publics. Ce plan, qui illustrera l'importance et la spécificité des problèmes de transport qui affectent la région de Montréal, proposera un ensemble de mesures visant à mieux planifier, gérer et financer le transport en commun. Toutes ces mesures vont dans la bonne direction. Elles devraient être reprises et appuyées dans le cadre de la future politique énergétique.
- Le **démantèlement du réseau ferroviaire** existant doit être stoppé, et des investissements consentis afin que le chemin de fer offre une **alternative véritable** au transport des marchandises par la route. Des pressions à cette fin devraient être exercées par le gouvernement du Québec, auprès des différentes autorités responsables.
- La mise en place de la **taxe dédiée** sur les ventes d'essence, prélevée dans la région métropolitaine, est une initiative dont on doit se féliciter. Elle permet de dégager des ressources additionnelles pour le transport en commun. Dans le même sens, le gouvernement devrait étudier la possibilité d'affecter aux réseaux de transports en commun les **revenus supplémentaires** prélevés au titre des frais d'immatriculation et de la taxe à l'achat des véhicules.

Certains intervenants ont fait remarqué, lors des audiences publiques, que très peu de ressources

étaient consacrées à la promotion et à la publicité du transport en commun. L'impact de ce type d'initiatives ne devrait pas être sous-évalué, ne serait-ce que pour contrebalancer les investissements de même nature effectués par les producteurs et distributeurs d'automobiles.

- Les plans d'intervention en cours d'élaboration, notamment dans la région de Montréal, dégageront des ressources financières additionnelles pour le transport en commun. Il est essentiel que l'on procède en même temps à une **rationalisation des organismes publics** administrant les réseaux. Une intégration des réseaux municipaux de transport en commun de la grande région de Montréal est indispensable à une telle rationalisation.
- En dehors des grandes régions urbaines, les réseaux de transport en commun n'offrent que des services très limités à ceux qui souhaitent les utiliser, en raison essentiellement de la faible densité de la population. Cette situation a été soulignée de façon systématique, lors de la tournée régionale de la Table de consultation. L'une des solutions consisterait peut-être à « **désenclaver** » le **transport scolaire**, les équipements utilisés pour transporter la clientèle scolaire étant affectés de façon complémentaire au transport en commun. Cette possibilité devrait au moins être analysée.

Appui au transport intermodal

Une troisième façon de répondre plus efficacement aux besoins de déplacement consiste à mettre l'accent sur la complémentarité des modes de transport, en appuyant le transport intermodal des passagers et des marchandises – c'est-à-dire la possibilité, pour les utilisateurs, de faire appel à plusieurs modes de transport successifs, liant ainsi efficacité et flexibilité. Le transport intermodal des passagers a en fait pour objet d'accroître la clientèle du transport en commun, en adaptant le service offert à la clientèle qui doit emprunter plusieurs réseaux, ou qui ne peut renoncer complètement à la voiture particulière.

- Des **stationnements gratuits** à la périphérie des centres urbains, là où il y a accès au transport en commun, permettraient aux automobilistes de maximiser les avantages des véhicules parti-

culiers et du transport collectif. Des installations adéquates devraient également être offertes aux **utilisateurs de bicyclette**. On songe à des stationnements sécuritaires pour les vélos, ainsi qu'à la possibilité de transporter les bicyclettes dans les métros et les autobus, avec des mécanismes tarifaires appropriés.

- Dans certaines régions, des expériences encourageantes ont été effectuées afin d'encourager le **transport intermodal camion-train**. L'utilisation combinée du camion et de la voie ferrée pour transporter les marchandises permet de maximiser les avantages de ces deux modes de transport, de rentabiliser les réseaux ferroviaires existants, tout en limitant les impacts énergétiques globaux. Des installations appropriées doivent cependant être disponibles, pour permettre le transbordement efficace et rapide des marchandises. Des efforts prioritaires devraient être consacrés à la **promotion de ce type de transport**, qui constitue une réponse à la croissance considérable de la circulation des marchandises par route.
- Un mandat spécifique devrait être donné à l'Agence de l'efficacité énergétique, afin de stimuler les efforts de recherche appliquée concernant la réduction des pertes de temps, lors des interfaces entre les modes de transport. Ces efforts pourraient déboucher sur de la recherche avancée.

Mieux utiliser les infrastructures existantes, promouvoir les comportements économes en énergie

On peut enfin répondre plus efficacement aux besoins de déplacement en encourageant une meilleure utilisation des infrastructures existantes, et en favorisant la promotion des comportements économes en énergie. De multiples suggestions ont été présentées à cette fin, lors des audiences publiques. L'Agence de l'efficacité énergétique devrait en **analyser systématiquement l'intérêt et la faisabilité**. Parmi les interventions proposées, on pense notamment à :

- la **restructuration des heures de travail**, afin de mieux étaler les besoins de transport. Des possibilités intéressantes existent à ce niveau;
- un **réexamen du Code de la route**, sous l'angle

de l'efficacité énergétique. Un tel réexamen conduirait peut-être à autoriser le virage à droite, sur un feu rouge;

- une **meilleure synchronisation des lieux de circulation**, dans les villes. Un appui pourrait être apporté aux municipalités à cette fin, au plan technique;
- l'**appui au transport maritime**. Pour la circulation des marchandises, le transport par voie maritime représente presque à coup sûr le mode le plus efficace, au plan énergétique. Dans ce secteur d'activités, soumis à la juridiction fédérale, des mesures récentes annoncées par le gouvernement canadien laissent craindre un renchérissement significatif des coûts. La future politique énergétique devrait prévoir des interventions gouvernementales appropriées, afin que les possibilités offertes, au Québec, par le réseau de transport maritime, soient pleinement exploitées;
- la **promotion du co-voiturage**. Le co-voiturage permet d'augmenter le coefficient d'utilisation des véhicules particuliers, et donc d'accroître l'efficacité des équipements existants. L'expérience des principaux pays industrialisés démontre qu'une des meilleures façons de favoriser le développement du co-voiturage consiste à réserver certaines voies des autoroutes aux véhicules transportant plusieurs passagers. Des initiatives récentes dans ce sens, dans la région de Montréal, incitent cependant à la prudence. La création de voies réservées pour le co-voiturage doit être soigneusement pensée. Elle doit être accompagnée d'une politique d'information, et appliquée progressivement, en commençant durant une période de faible achalandage. Ces conditions s'imposent, si l'on ne veut pas aboutir à des résultats inverses à ceux recherchés en provoquant notamment un alourdissement du trafic, et donc une dépense énergétique accrue;
- l'**incitation aux déplacements non motorisés**. L'utilisation accrue de la **bicyclette**, le développement de la **marche à pied** constituent la meilleure façon d'économiser l'énergie, dans le secteur des transports. Des groupes extrêmement actifs ont tenu à sensibiliser les membres de la Table de consultation aux avantages de la bicyclette, en région comme à Montréal. Malgré

la rigueur climatique, dans les villes – et particulièrement à Montréal, la bicyclette peut constituer un excellent moyen de se déplacer, à la condition que le paysage urbain soit adapté à l'utilisation de ce mode de transport.

Une politique énergétique fondée sur le développement durable devrait clairement encourager le développement et l'extension des pistes cyclables. Des mandats encore plus innovateurs pourraient être confiés à l'Agence de l'efficacité énergétique, afin d'étudier la possibilité d'adapter aux grandes agglomérations québécoises les systèmes d'utilisation collective de bicyclettes appliqués avec succès dans plusieurs pays d'Europe.

Préparer le futur

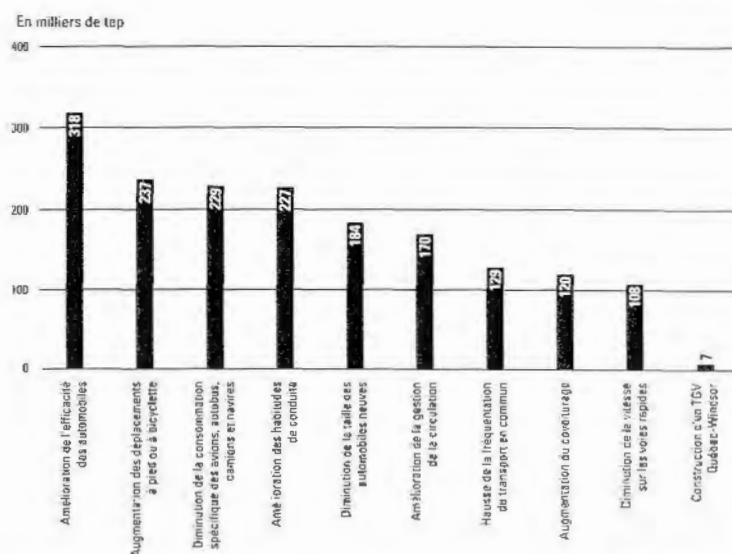
Au Québec, les produits pétroliers conventionnels répondent à la quasi-totalité de la demande en énergie du secteur des transports. La domination presque absolue des carburants classiques ne constitue plus cependant un phénomène acquis. Pour des considérations surtout environnementales, les recherches et les tentatives se multiplient, afin de proposer aux consommateurs des essences reformulées et des carburants moins polluants, plus écologiques, produisant des quantités réduites de gaz à effet de serre.

Des carburants non conventionnels sont déjà disponibles sur les réseaux de distribution québécois. Même s'ils représentent moins de 1 % de la consommation énergétique du secteur des transports, leur contribution à la satisfaction des besoins de déplacement n'est plus négligeable. Le propane, en particulier, a réussi à occuper une part du marché : actuellement, au Québec, environ 6 000 véhicules roulent au propane, et s'approvisionnent auprès de 450 postes de ravitaillement. Le gaz naturel pour véhicules – le GNV –, l'essence contenant 5 % d'éthanol sont également proposés aux consommateurs québécois.

Par ailleurs, des efforts massifs de recherche et développement ont été entrepris, notamment par Hydro-Québec, afin d'accélérer la mise au point de nouvelles technologies, permettant l'utilisation dans le secteur des transports d'énergies renouvelables. Les études en cours portent surtout sur l'utilisation de véhicules électriques utilisables en milieu nordique, avec la mise au point de

Graphique 26

Les gains énergétiques potentiels de certaines options d'efficacité énergétique dans le secteur des transports
1990



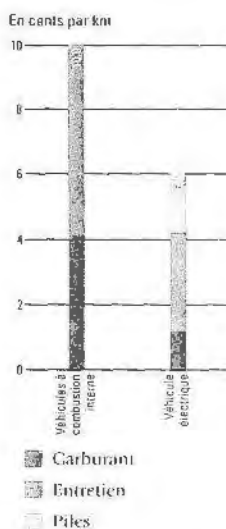
Source : Observatoire de l'efficacité énergétique, ministère des Ressources naturelles du Québec. Rapport annuel sur l'état de l'efficacité énergétique au Québec, édition 1994.

Le potentiel d'efficacité énergétique évalué ici découle d'un exercice de scénarisation effectué en mars 1992, dans le cadre des travaux préparatoires à la stratégie québécoise d'efficacité énergétique, en utilisant le modèle MÉDÉE Québec. On a simulé l'impact énergétique qu'aurait l'application au Québec des diverses mesures d'efficacité énergétique généralement proposées dans le domaine des transports. Le potentiel d'efficacité résultant de cet exercice découle directement du scénario retenu, ce qui en limite bien entendu la portée. Néanmoins, les calculs effectués fournissent des informations intéressantes quant à l'ampleur des impacts attendus en fonction des interventions analysées.

véhicules hybrides, la création de piles lithium-polymère. Des investissements majeurs sont également consacrés à l'hydrogène et à l'hythane, avec l'appui du gouvernement du Québec et de partenaires étrangers.

Les essences reformulées, les carburants non conventionnels, les nouvelles filières énergétiques ont des performances variables, au plan environnemental. Elles sont discutables, pour ce qui est de l'éthanol. Dans certains cas, elles sont convaincantes : les véhicules électriques approvisionnés à partir d'électricité de source non fossile n'entraînent aucune émission de polluants atmosphériques, lors de leur utilisation.

Graphique 27
La comparaison des coûts d'utilisation d'un véhicule électrique par rapport à un véhicule à combustion interne¹ - 1994



¹ Ne comprend pas le coût d'achat du véhicule.
Source : Natur'air, 1994.

Au plan technique, on assiste à une prolifération de technologies concurrentes utilisant l'électricité, l'hydrogène, le gaz naturel, entre lesquelles il n'est pas facile de déterminer les plus susceptibles de percer, à un horizon plus ou moins lointain. Les efforts consentis afin de mettre au point des véhicules électriques ont connu des développements significatifs au cours des derniers mois, aux États-Unis comme en Europe. La norme « zero pollution » annoncée par la Californie a stimulé ces efforts. Pour le Québec, l'existence d'un climat rigoureux représente un défi additionnel, que les technologies devront surmonter. Si on fait exception du propane, déjà disponible sur les marchés, seuls des projets de démonstration permettront d'identifier et de comparer les performances de chacune des technologies en cause. La future politique énergétique devrait en faciliter la réalisation.

Des actions immédiates

Sans attendre les résultats des travaux en cours, plusieurs actions peuvent être immédiatement entreprises, afin de préparer le futur et de tirer immédiatement parti des technologies disponibles.

- On assiste en Europe à un retour vers l'électricité, sur les réseaux de transport urbain, tandis que l'énergie électrique est déjà largement utilisée pour le transport ferroviaire. Des initiatives devraient être prises dans le même sens, au Québec, la future politique énergétique permettant de saisir cette occasion.
- Afin de marquer clairement son intérêt pour les carburants alternatifs, le gouvernement devrait s'engager à ce que chaque année, et à l'exemple de l'hythane, un certain pourcentage des véhicules achetés utilisent l'un ou l'autre de ces carburants. Cet engagement permettrait à la fois d'améliorer les performances du parc gouvernemental, pour ce qui est de l'émission de polluants atmosphériques, tout en favorisant la diffusion des nouvelles technologies.
- Le projet d'implantation d'un T.G.V. dans le corridor Québec-Windsor n'a encore donné lieu à aucune décision définitive. Ce projet, qui aurait des retombées économiques significatives, est intéressant à plus d'un titre au plan de

l'énergie, même si les gains en matière d'efficacité énergétique semblent relativement limités. La réalisation du projet favoriserait le développement du rail, après plusieurs décennies de désinvestissement. Elle permettrait l'utilisation d'un mode de transport électrifié en remplacement de l'avion, avec lequel le T.G.V. entrerait en concurrence pour les déplacements interurbains de petite et moyenne importance. On devrait cependant s'assurer que le T.G.V. utilise des voies dédiées, afin d'éviter que son développement ne se fasse au détriment du transport ferroviaire classique. À cette condition, la future politique énergétique devrait appuyer la réalisation de ce projet majeur, dans la mesure, bien entendu, où le financement requis est réuni et la valeur économique du projet confirmée.

Énergie et aménagement du territoire

Les décisions prises quant à l'aménagement du territoire ont un impact direct sur la nature et l'importance de la demande de transports, et donc sur la consommation énergétique. C'est ainsi que l'étalement urbain entraîne un accroissement des distances parcourues, en même temps que la multiplication des types de trajets effectués, ce qui rend extrêmement difficile la rentabilisation de réseaux de transports en commun. À l'inverse, la densification des centres-villes réduit les trajets entre le domicile et le travail, les déplacements nécessaires au magasinage, et donc la demande en énergie correspondante. Des décisions aussi simples que la création d'espaces verts dans les quartiers résidentiels ont pour effet de diminuer les besoins énergétiques, en modérant le nombre de déplacements liés aux loisirs.

Les modes d'aménagement du territoire ont ainsi un effet puissant, à long terme, sur les caractéristiques du transport et sur la demande d'énergie qui en résulte. Au Québec, de vives discussions se sont développées, dans l'ensemble de la société, sur le mode de développement territorial que nous avons privilégié. Conformément au modèle nord-américain, on a assisté depuis la dernière guerre mondiale à une croissance très rapide des banlieues. Cette croissance s'est effectuée au détriment des villes centres, confrontées à des problèmes considérables de vieillissement, de dépeuplement et de

déséquilibre budgétaire. La situation des villes de Montréal et Québec est particulièrement illustrative, à cet égard. Les mesures prises par le gouvernement afin de protéger les territoires agricoles n'ont fait que freiner le processus, sans y mettre fin.

Une politique énergétique fondée sur le développement durable doit aborder la question de l'aménagement du territoire. Le mode de développement urbain que nous adoptons aujourd'hui détermine les modes de consommation énergétique de demain. Des orientations claires doivent être données quant à la signification des choix énergétiques du Québec, en matière d'aménagement du territoire, même si les interventions proposées ne développeront leurs effets que sur une longue période.

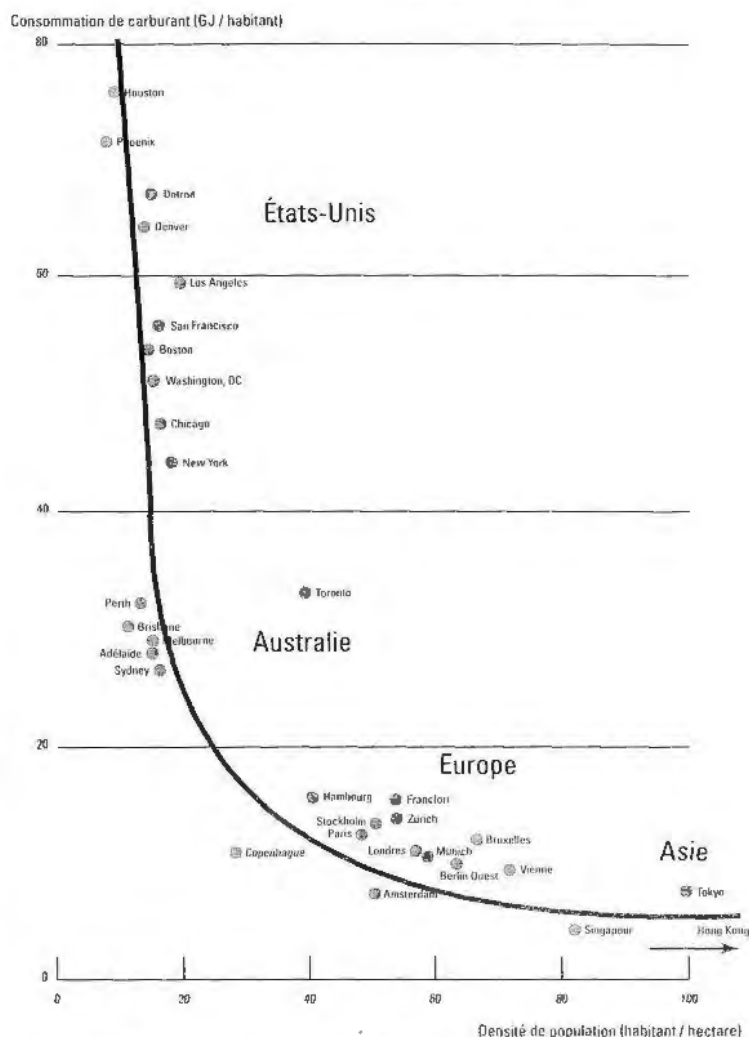
Protéger le choix de l'efficacité énergétique

Une première priorité s'impose: le choix de l'efficacité énergétique doit être protégé, dans la gestion de l'aménagement urbain.

- Il est impératif que les critères d'efficacité énergétique soient intégrés dans les schémas d'aménagement urbain. La prise en compte de ces critères permettrait de définir l'orientation des rues en fonction d'un ensoleillement optimal. Elle stimulerait l'aménagement de pistes cyclables. Elle conduirait à favoriser, dans le développement des nouveaux quartiers, les habitations permettant une plus forte densité, du type duplex ou logements multifamiliaux. Elle pourrait conduire à l'établissement d'un «droit au soleil».
- Le «droit au soleil» vise à protéger les initiatives prises afin d'utiliser l'énergie solaire. Les installations solaires, qu'elles soient photovoltaïques, passives ou actives, exigent souvent des investissements importants. Ces investissements risquent d'être consentis en pure perte, si aucune protection n'est accordée à l'accès solaire qui prévalait à l'origine du projet. Plusieurs pays, certains États des États-Unis ont adopté des mesures visant à éviter de telles situations. C'est ce que l'on appelle le «droit au soleil».

Au Colorado, par exemple, les règlements municipaux prévoient que dans les lotissements solaires, la

Graphique 28
L'impact de l'aménagement urbain sur la consommation énergétique



Source : Peter Newman et Jeffrey Kenworthy, *Cities and automobile dependence: an international sourcebook*, Gower, 1989.

lumière du soleil ne doit pas être obstruée entre 10 h et 14 h, le 21 décembre (jour du solstice d'hiver, où le soleil, à midi, est le plus bas à l'horizon). En Californie, le «Solar Rights Act» rend illégale toute restriction qui interdirait ou rendrait inutilisables les installations solaires. Certaines municipalités californiennes, comme la ville de San José, ont inclus dans leur schéma d'aménagement des dispositions complémentaires protégeant le droit au soleil, défini comme «le droit de recevoir la lumière solaire sans obstruction, à midi le 21 décembre».

Au Québec, les propriétaires de solariums acceptent d'investir jusqu'à 10 % du coût de leur

logement pour pouvoir tirer parti de la lumière solaire, et cela sans aucune garantie que leur droit au soleil sera respecté. Il s'agit d'une lacune, dans les modes actuels de gestion du territoire, que la politique énergétique devrait prioritairement combler.

Revitaliser les centres-villes, maîtriser le développement des banlieues

Toutes les initiatives ayant pour but de revitaliser les centres-villes conduisent à une meilleure utilisation de l'énergie, puisqu'elles ont pour effet de réduire les principaux besoins de déplacement. Des efforts importants ont été consentis à cette fin dans plusieurs villes centres du Québec, et notamment à Québec, avec des résultats qui commencent d'être perceptibles.

- La création de **communautés urbaines plus larges**, regroupant un nombre accru de municipalités, disposant de pouvoirs élargis, permettrait de disposer d'outils additionnels afin de réussir cette revitalisation, en garantissant une véritable intégration des politiques municipales régionales.

Il serait illusoire d'imaginer remettre en cause le développement des banlieues. Le **développement des banlieues** peut cependant être maîtrisé, et les impacts les plus dommageables au plan énergétique **limités**, en adoptant une double approche:

- les schémas d'aménagement urbains devraient privilégier, dans les banlieues, la **reconstitution d'endroits à services multiples**. Dans la situation actuelle, l'étalement urbain est aggravé par le fait que l'on assiste à une spécialisation de certains lieux, certains types de services ayant tendance à se rassembler dans des localisations précises. Ce mode de développement multiplie les types de trajets que les habitants de banlieues doivent effectuer, pour avoir accès aux différents services nécessaires.

L'approche consistant à favoriser la création d'endroits à services multiples dans les banlieues a été utilisée en France, avec le concept de «ville nouvelle». Elle permet en fait de recréer de nouveaux centres-villes, dans les zones périurbaines, où les citoyens auront un accès facile à un ensemble de services à partir de déplacements limités.

- Complément de la création d'endroits à services multiples dans les banlieues, il faudrait privilégier l'établissement de **liens de transport en commun efficaces et performants** entre ces centres-villes de banlieues et le cœur de la ville centrale. Dans le cas de la France, les pouvoirs publics ont effectivement procédé, dans la banlieue parisienne, à la construction de liens de transport rapides entre les centres des villes nouvelles et la ville de Paris elle-même. Un tel mode d'aménagement permet de rationaliser les transports dans l'ensemble de la conurbation, en favorisant le développement des transports intermodaux.

- Dans la grande région de Montréal, l'existence de **deux complexes aéroportuaires** – Mirabel et Dorval – remet en cause, on le sait, le rôle joué par la métropole dans le trafic aérien nord-américain. On doit souligner qu'au plan énergétique, l'existence de deux aéroports internationaux, exploités simultanément, est une source d'inefficacité énergétique, puisqu'elle conduit à multiplier les déplacements inutiles entre les deux complexes. La décision prise par Aéroports de Montréal apportera peut-être une solution à cette question.

Prendre en compte la dimension énergétique dans l'aménagement du territoire

L'impact de l'aménagement du territoire sur la consommation d'énergie est reconnu par tous. On doit tirer les conclusions de cette réalité, en faisant en sorte que la dimension énergétique soit systématiquement prise en compte, lors des différentes décisions touchant à l'aménagement du territoire. Plusieurs suggestions ont été formulées à cette fin, lors des audiences publiques. Ces suggestions devraient être analysées, leur faisabilité examinée, avec l'appui d'intervenants mandatés à cette fin.

- Les **inspecteurs municipaux** sont certainement les mieux préparés pour une telle tâche, dans le cadre de leurs responsabilités actuelles.
- Une **table de concertation** pourrait être mise en place, composée de représentants des différentes associations sensibilisées aux rapports entre énergie et aménagement du territoire. On pense à l'Association des aménagistes régionaux du Québec, à l'Association québécoise pour la

maîtrise de l'énergie, à l'Ordre des architectes du Québec. Cette table aurait pour mandat de réfléchir à différentes initiatives, proposées ensuite au gouvernement.

- Dans l'ensemble du dossier, l'Agence de l'efficacité énergétique devrait jouer un véritable rôle

de « chien de garde », d'initiateur en matière normative.

L'objectif final serait de s'assurer, par des structures appropriées, que les liens étroits existant entre l'aménagement territorial et les choix énergétiques se reflètent sur les processus de décision suivis.



CHAPITRE 9

LE PRIX DE L'ÉNERGIE: POUR PLUS D'EFFICACITÉ ET DE COMPÉTITIVITÉ

Dans une économie telle que l'économie québécoise, construite en bonne partie sur la disponibilité d'importantes ressources énergétiques, le prix de l'énergie joue un rôle central. C'est parce que le Québec était en mesure d'offrir des prix compétitifs pour son énergie hydroélectrique et parce qu'il avait accès aisément au pétrole et au gaz naturel que tout un ensemble d'activités s'y sont développées. Ces activités, grandes consommatrices d'énergie, dépendent, pour leur prospérité, de prix de l'énergie bas et compétitifs, nécessaires pour relever les défis de la mondialisation et de l'internationalisation des marchés.

Pour les individus, le prix de l'énergie a un impact direct sur le budget familial, particulièrement important dans une société comme la nôtre, où la consommation d'énergie atteint des niveaux élevés. De plus, dans le cas de l'électricité, le prix appliqué au citoyen est considéré comme un élément du véritable contrat social qui lie Hydro-Québec à la collectivité québécoise. On peut parler de l'existence d'un pacte tarifaire, à partir duquel le citoyen bénéficie, en tant que consommateur, d'une partie de la rente économique dégagée par l'exploitation des ressources hydroélectriques.

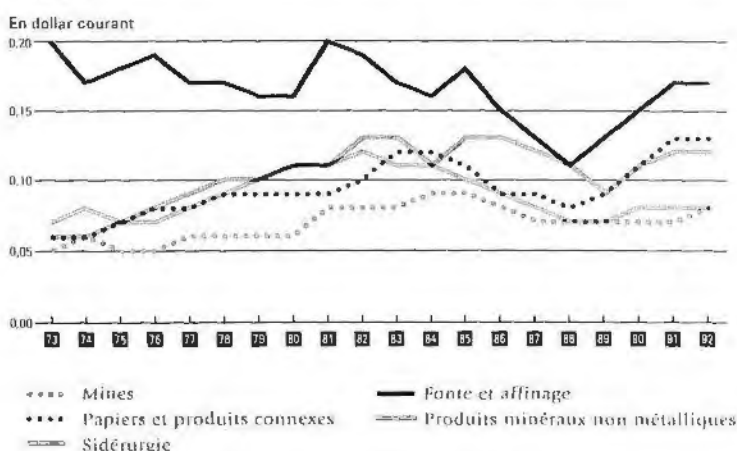
Cette réalité, celle des entreprises, celle des citoyens, est essentielle. Elle définit également les limites d'une utilisation des prix de l'énergie, dans le cadre d'une politique énergétique. L'économie québécoise est, plus que d'autres, sensible à la croissance des coûts de l'énergie, à des mouvements de prix qui réduiraient la compétitivité de ses entreprises. Le rôle que jouent les industries grandes consommatrices d'énergie rend le Québec vulnérable à tout ce qui pourrait renchérir les prix de l'énergie, par rapport aux prix offerts chez nos voisins. Pour les consommateurs individuels, toute augmentation des prix de l'énergie se répercute directement sur les dépenses totales et donc sur le niveau de vie, dans un contexte où les revenus familiaux n'augmentent pas. Les interventions futures du gouvernement, au niveau de la fiscalité comme de la tarification, devront prendre en compte cette situation.

Minimiser le coût social, diminuer la facture pour le consommateur

C'est en étant très conscients de ces limites que les

Graphique 29

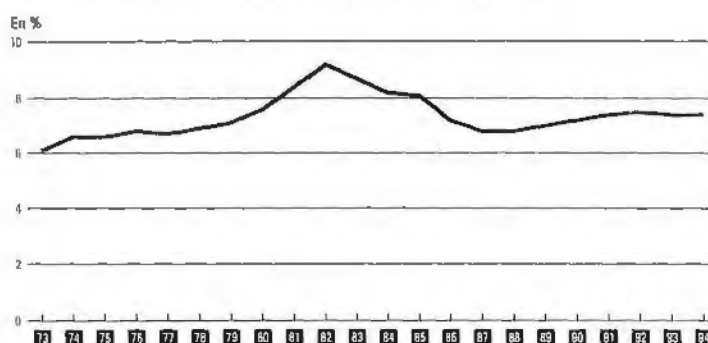
Le coût de l'énergie par dollar de production dans les industries grandes consommatrices d'énergie 1973-1992



Source : à partir des données publiées dans *L'énergie au Québec*, éditions 1995 et 1996, ministère des Ressources naturelles du Québec.

Graphique 30

La part de la dépense des particuliers consacrée à l'énergie - 1973-1994



Source : à partir des données publiées dans *L'énergie au Québec*, éditions 1995 et 1996, ministère des Ressources naturelles du Québec.

membres de la Table de consultation ont abordé la question des prix de l'énergie, en identifiant d'abord un objectif général, qui devrait guider les initiatives gouvernementales dans la future politique énergétique : pour les membres de la Table de consultation, en visant le moindre coût social, la politique énergétique doit conduire, au moyen du prix de l'énergie, à une baisse de la facture énergétique pour le consommateur.

Cet objectif prend en compte les exigences de compétitivité qui s'imposent aux entreprises, et a ainsi pour objet d'assurer les emplois et la croissance. Il vise à protéger les consommateurs, et particulièrement les plus démunis, en réduisant

leur facture. En parlant de coût social, on souligne l'importance de la vérité des prix, car c'est en la respectant que l'on enverra au consommateur un signal de prix exact, incluant les vrais coûts, et déterminant ainsi les bons choix.

À partir de cet objectif, les membres de la Table de consultation ont réfléchi aux deux domaines par lesquels le gouvernement du Québec peut directement agir sur les prix de l'énergie – soit la tarification de l'électricité et la fiscalité. Dans les deux cas, de nombreuses recommandations ont été formulées lors des audiences publiques, dans les mémoires déposés. On ne doit pas s'en étonner: la tarification de l'électricité recouvre des enjeux considérables pour le Québec. Quant à la fiscalité, elle a été abordée comme un moyen d'influer sur les prix, pour un gouvernement soucieux d'utiliser au mieux les mécanismes des marchés, et cela dans le cadre d'une politique énergétique fondée sur le développement durable.

La tarification de l'électricité

La tarification de l'électricité distribuée par Hydro-Québec constitue, pour l'économie québécoise, un

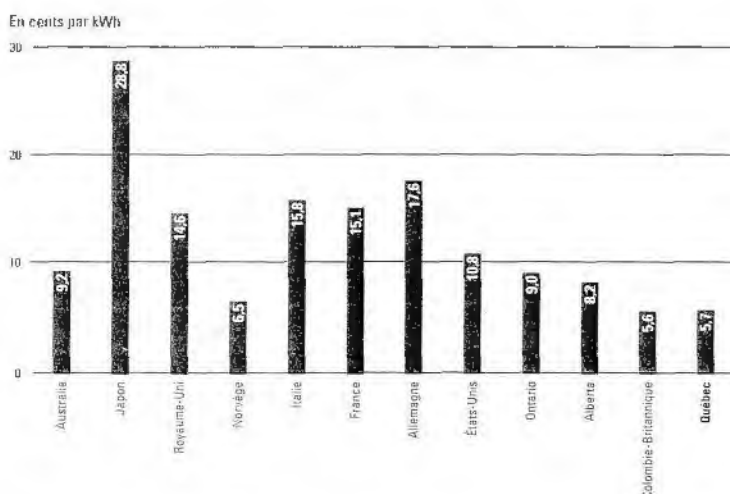
élément extrêmement sensible, en même temps qu'un enjeu politique d'importance. Les consommateurs individuels considèrent le prix auquel l'électricité leur est vendue comme le coût d'un service essentiel. Propriétaires d'Hydro-Québec en tant que citoyens, ils perçoivent la tarification de l'électricité comme le moyen le plus visible de bénéficier directement de la rente économique que représente la disponibilité de ressources hydroélectriques appartenant à la collectivité.

Pour les entreprises, la tarification de l'électricité constitue un facteur de compétitivité, qui s'est avéré crucial dans le cas d'industries grandes consommatrices d'énergie, venues justement s'installer au Québec pour bénéficier des bas prix de l'énergie électrique. La tarification de l'électricité représente ainsi pour l'État un outil de développement économique stratégique, et utilisé comme tel. Les tarifs de l'électricité jouent également un rôle capital dans la recherche de l'équilibre budgétaire: ils intègrent la rémunération de l'État-actionnaire, et déterminent ainsi les dividendes qui seront finalement reversés au budget du Québec.

En recommandant la création d'une Régie de l'énergie, à laquelle seraient soumises les demandes tarifaires d'Hydro-Québec, la Table de consultation propose un **changement majeur** dans les modes de définition des tarifs de l'électricité. On ne reviendra pas sur les principes suggérés, ni sur les juridictions qui seraient conférées à la régie. En pratique, la réforme proposée aurait pour effet de placer sur un pied d'égalité Hydro-Québec et les distributeurs gaziers, les tarifications du gaz naturel et de l'électricité étant définies selon des règles équivalentes.

Dans le cas d'Hydro-Québec, l'implication d'une Régie de l'énergie dans la fixation de la rémunération de l'actionnaire prend une dimension particulière, puisque cet actionnaire est l'État, et que la rémunération retenue a un impact direct sur les finances publiques. La tarification de l'électricité amène en fait à aborder la question de l'interfinancement, sur laquelle de nombreux intervenants se sont prononcés lors des audiences publiques.

Graphique 31
Le prix de l'électricité dans le monde
Québec, provinces canadiennes et principaux pays industrialisés
Secteur résidentiel
1993



Sources : Statistique Canada, Hydro-Québec et ministère des Ressources naturelles du Québec.

Une question centrale : l'interfinancement

Le terme d'interfinancement peut prêter à confusion. Il recouvre en effet des modes de définition des tarifs de nature et de portée différentes, qui ont comme caractéristique commune de modifier la répartition des coûts de fourniture entre les consommateurs ou selon les utilisations. Le but est de prendre en compte des facteurs autres que le lien économique existant entre le service rendu et ce consommateur ou cette utilisation. En pratique, il existe donc toutes sortes d'interfinancements, et si on se limite aux tarifs d'Hydro-Québec, l'application d'un tarif unique sur l'ensemble du territoire québécois – dont les membres de la table recommandent le maintien – constitue une forme d'interfinancement, puisque le tarif ne tient pas compte de la situation différente dans laquelle sont placés les consommateurs par rapport aux sources de production et au réseau de transport et de distribution, selon l'endroit où ils habitent.

L'interfinancement auquel on fait référence ici est celui existant entre les différentes catégories de consommateurs. Selon certaines analyses publiées par Hydro-Québec, une allocation des coûts à partir de règles équivalentes aboutit à la constatation que les tarifs appliqués aux consommateurs résidentiels ne couvrent pas tous les coûts rattachés à leur consommation, la différence étant absorbée par d'autres catégories de consommateurs – essentiellement les petits consommateurs commerciaux, institutionnels et industriels. Cela signifie que selon ces calculs, les consommateurs commerciaux financeraient en partie la consommation d'électricité du secteur résidentiel.

Lors des audiences publiques, plusieurs intervenants ont souligné les inconvénients d'une telle situation, qui a pour résultat d'alourdir de façon inéquitable la facture énergétique des consommateurs commerciaux, au détriment donc de leur compétitivité, tout en faussant le signal de prix transmis aux consommateurs résidentiels. Certains ont noté que le système actuel conduit à faire bénéficier le citoyen de la rente hydroélectrique, dans la mesure seulement où ce citoyen est consommateur d'électricité. Pour ces intervenants, le système est ainsi doublement régressif : en premier lieu, le consommateur qui n'utilise pas l'électricité pour la chauffe se trouve privé de la partie la plus

importante de cette rente; en deuxième lieu, la rente sera d'autant plus importante que la consommation est élevée, ce qui en fait une véritable prime à la surconsommation.

Pour leur part, les représentants des consommateurs résidentiels ont fait remarquer que la notion d'interfinancement était en bonne partie liée aux règles retenues pour allouer les divers éléments de coûts aux catégories de consommateurs. Des conventions différentes aboutiraient à d'autres résultats, et on doit d'ailleurs signaler que certaines méthodes alternatives d'allocation des coûts sont actuellement à l'étude. Ces intervenants contestent ainsi l'existence même d'un interfinancement en faveur des consommateurs résidentiels. D'autres reconnaissent le phénomène, mais le considèrent comme un véritable pacte social. En effet, il ne leur semble pas logique de traiter sur le même pied des entreprises, des institutions, et les consommateurs-citoyens, propriétaires d'Hydro-Québec par l'intermédiaire du gouvernement.

Il faut enfin souligner que pour plusieurs intervenants, la tarification des grands consommateurs industriels bénéficiant de contrats à partage de risque et de bénéfices aboutit en pratique à un phénomène analogue d'interfinancement, en faveur de ces entreprises, et au détriment cette fois-ci de l'État-actionnaire.

Un principe : la vérité des prix

La question de l'interfinancement qui existerait entre les différentes catégories de consommateurs d'électricité doit être traitée de la façon la plus transparente et la plus équitable qui soit. À cette fin, les membres de la Table de consultation recommandent que la future Régie de l'énergie soit mandatée prioritairement afin que soient redéfinies les méthodes d'allocation des coûts d'Hydro-Québec. Il s'agira en fait de définir des règles d'affectation des coûts, en prenant en compte à la fois les conditions spécifiques de la vente d'électricité aux consommateurs résidentiels et la nécessité d'envoyer les bons signaux de prix.

- L'analyse de la Régie de l'énergie devrait être dictée par un principe, celui de la vérité des prix. Appliquer ce principe ne veut pas dire que l'on mette fin à la notion d'interfinancement, telle qu'elle est actuellement identifiée dans les analy-

ses d'Hydro-Québec. En effet, il est tout à fait acceptable d'imaginer qu'un **taux de rendement différent** soit défini, variant selon les **catégories tarifaires**. L'existence d'un marché captif, pour ce qui est du chauffage, devrait normalement conduire à exiger un **rendement plus bas** des ventes d'électricité **aux consommateurs résidentiels**. Par ailleurs, une fois les coûts bien identifiés, plusieurs méthodes sont concevables pour en assurer une allocation équitable. Ces méthodes devront être **comparées** par la Régie de l'énergie, et leurs impacts respectifs **bien évalués**.

En fait, il ne serait ni logique, ni équitable que l'on applique aux consommateurs résidentiels les mêmes règles qu'aux autres catégories de consommateurs: sans même faire référence à la situation du consommateur et au droit du citoyen de percevoir directement une partie de la rente économique liée à l'exploitation des ressources hydrauliques, on doit convenir que les risques accompagnant la vente d'électricité aux particuliers ne sont pas du même ordre que dans le cas des autres catégories de consommateurs.

- Pour les membres de la Table de consultation, il est essentiel qu'en tout état de cause, les règles proposées par la régie pour assurer une allocation équitable des coûts, et la tarification résultante, aient un **impact neutre** sur la **facture des plus démunis**. À cette fin, pour cette catégorie de consommateurs, une nouvelle tarification devra impérativement s'accompagner d'un **programme massif d'efficacité énergétique**, permettant de compenser une éventuelle augmentation des prix par une réduction des besoins d'électricité.

À partir des évaluations de la Régie de l'énergie, le règlement de la question de l'interfinancement devrait aboutir en fait à l'établissement d'un **nouveau pacte tarifaire** entre Hydro-Québec et les citoyens, mis en place graduellement, afin de tenir compte du temps nécessaire aux clients pour s'adapter à la nouvelle situation.

La grille tarifaire

Indépendamment de la question de l'interfinancement, la Régie de l'énergie disposera de toute l'autorité requise pour autoriser ou inciter Hydro-Québec à adapter sa grille tarifaire aux nou-

veaux défis nés du contexte énergétique actuel. Certaines orientations, certaines modalités semblent déjà devoir s'imposer:

- les tarifs d'Hydro-Québec sont actuellement définis en fonction du coût moyen des installations. L'utilisation du coût marginal, recommandée par certains, n'est pas forcément justifiée économiquement. En pratique, elle conduirait à une augmentation considérable des tarifs et des profits de l'entreprise. Il semble plus juste de continuer à définir les tarifs en fonction du **coût moyen**, en introduisant cependant des éléments permettant la prise en compte des **coûts marginaux**.
- Plusieurs moyens sont concevables pour envoyer un **bon signal de prix** au consommateur, en agissant sur la tarification. La Régie de l'énergie aura pour mandat que soient analysés ces différents moyens. On songe par exemple à la **tarification horaire**, qui donne la bonne information au consommateur, tout en lui fournissant le moyen de mieux contrôler sa facture énergétique. La tarification horaire permettrait le déplacement de la demande, entraînerait une meilleure utilisation des équipements de production existants et conduirait ainsi à une amélioration de l'efficacité énergétique.
- La **tarification en temps réel** et la **tarification différenciée dans le temps** peuvent dégager autant de bénéfices pour les consommateurs et leur facture qu'un processus de déréglementation, tout en évitant les iniquités qui y sont associées.

La tarification différenciée dans le temps et la tarification en temps réel

La tarification différenciée dans le temps est utilisée dans le but de mieux refléter les coûts de fourniture et, par le signal de prix, d'inciter le consommateur à gérer sa consommation, en déplaçant des charges de la période de pointe vers la période hors pointe. Les prix de la tarification différenciée dans le temps et les plages horaires correspondantes sont établis en début d'année, en fonction des coûts estimés des différentes périodes.

La tarification en temps réel représente une forme plus avancée de tarification différenciée dans le temps, puisque les prix horaires sont fixés et transmis aux clients le jour précédent. Ce délai bref permet de refléter plus fidèlement l'évolution réelle des coûts du réseau dans le temps.

- Si l'on veut respecter la vérité des prix, la redevance d'abonnement doit être examinée, afin de couvrir les coûts fixes imputables au consommateur, qu'il consomme ou non de l'électricité.

Un accès à un approvisionnement en énergie

On l'a souligné lors de la présentation de la notion de développement durable, fondement de la nouvelle politique énergétique: au plan individuel, une politique énergétique fondée sur la satisfaction des besoins des citoyens par le développement durable conduit à la notion d'accès à un approvisionnement minimal en énergie, correspondant aux besoins de base. Cette question est abordée avec la tarification de l'électricité car actuellement, seule Hydro-Québec est tenue de respecter ce principe, le coût en étant financé par l'ensemble des consommateurs ou sur les profits de la société d'État.

Dans le secteur de l'électricité, l'obligation de servir d'Hydro-Québec et les règlements limitant les coupures d'énergie en hiver ont pour objet de répondre actuellement à cette notion d'accès à un approvisionnement en énergie. Lors des audiences publiques, plusieurs intervenants ont souligné que dans le secteur pétrolier, la sécurité des approvisionnements n'était pas assurée dans les régions à faible densité de population, où les règles du marché conduisent au contraire à fermer les réseaux de distribution non rentables. On a même suggéré une politique de densité minimale des approvisionnements pétroliers, sous la forme par exemple d'un appui à la dernière station-service ou aux garages municipaux. Des demandes concernant l'accès à un approvisionnement minimal en gaz naturel, pour les besoins de base, ont également été présentées.

La nouvelle politique énergétique devrait aborder cette question globalement, en appliquant à l'ensemble des marchés énergétiques concernés des règles équivalentes.

- Il serait nécessaire, en premier lieu, de définir clairement ce que l'on entend par **besoins énergétiques de base**, en précisant les usages visés, les modalités d'appel à l'énergie considérées comme **minimales**, et en définissant les **niveaux de revenus** concernés, car l'accès à un approvisionnement en énergie est un principe ayant avant tout pour objet de protéger les consommateurs les plus démunis.
- Il s'agirait ensuite d'identifier et de mettre en place les mécanismes de financement assurant l'accès à ces besoins énergétiques de base pour tous les citoyens du Québec, en s'assurant que le coût de ces mécanismes de protection collective, qui correspondent à une fonction gouvernementale, est supporté par l'ensemble de la société.

La fiscalité et le prix de l'énergie

En utilisant la fiscalité, le gouvernement peut modifier les prix des produits énergétiques auxquels les consommateurs ont accès. Grâce à l'outil fiscal, le gouvernement dispose ainsi d'un moyen d'influer sur les prix de l'énergie, et donc d'orienter les décisions des consommateurs dans la direction souhaitée, en s'appuyant sur les mécanismes du marché. La fiscalité des produits énergétiques constitue donc un **outil majeur** entre les mains du gouvernement, dans l'application de sa politique énergétique.

Cet outil est d'autant plus stratégique qu'avec la fiscalité, le gouvernement peut agir sur toutes les formes d'énergie, qu'elles soient ou non réglementées, qu'elles soient produites au Québec ou importées de l'extérieur. L'utilisation par le gouvernement de l'outil fiscal se heurte cependant à **plusieurs difficultés**, dont on doit être bien conscient.

Les contraintes

- En premier lieu, l'économie québécoise est étroitement liée aux économies des provinces canadiennes et des États-Unis. Un accroissement de la fiscalité des produits énergétiques décidé uniquement par le Québec placerait les consommateurs québécois et les industries dans une **situation difficile**, en termes de **compétitivité** comme de **pouvoir d'achat**. Le Québec ne peut faire cavalier seul à cet égard, au risque de fausser à son détriment les conditions de la concurrence. Le niveau de taxation des produits

pétroliers, et en particulier de l'essence, en est un bon exemple : déjà très élevé au Québec, lorsqu'on le compare à celui appliqué chez nos voisins immédiats, il est difficile d'imaginer qu'il puisse être accru, dans le cadre d'une initiative isolée.

L'expérience montre que dans ce cas, l'effet de diversion des consommateurs vers les achats outre frontière ou vers la contrebande s'effectue rapidement. Les conséquences qui en résultent vont souvent à l'encontre du résultat recherché, entraînant de plus des effets regrettables au plan social comme économique. Cette première contrainte réduit de façon significative la marge de manœuvre disponible.

- En deuxième lieu, les consommateurs ne sont pas placés dans une situation équivalente, quant aux choix qu'ils peuvent effectuer en matière de consommation énergétique. Lors des audiences publiques, de nombreux intervenants régionaux ont souligné les difficultés rencontrées par les utilisateurs de transport, qui n'ont d'autres possibilités que d'utiliser les véhicules particuliers, en l'absence de réseaux de transport en commun capables de répondre à leurs besoins. Dans ces cas, une taxation accrue de l'essence n'aurait aucun impact sur l'utilisation des modes de transport. Elle ne ferait que pénaliser davantage ces citoyens, et serait en cela contraire à l'équité.

Un principe : utiliser la fiscalité pour intégrer les externalités

Ces contraintes étant soulignées, les membres de la Table de consultation sont convaincus que la future politique énergétique est l'occasion, pour le gouvernement, de retenir un **principe de base** en matière de fiscalité des produits énergétiques. Une politique énergétique fondée sur le développement durable implique normalement que les prix des produits incluent l'ensemble des coûts économiques, environnementaux et sociaux. Dans le cadre d'une telle politique, la fiscalité appliquée aux produits devrait être vue comme un **moyen** de s'assurer que les **prix** de toutes les formes d'énergie **intègrent les différents coûts** liés à l'utilisation de ces formes d'énergie, dans la mesure bien sûr où ces coûts n'ont pas déjà été pris en compte et où ils peuvent être objectivement évalués.

On a vu que la Régie de l'énergie devrait avoir pour mission de s'assurer d'une telle intégration, au moins au stade de l'élaboration des plans de ressources pour chacune des énergies réglementées. Pour ce qui est des formes d'énergie non réglementées, la fiscalité devrait en principe être utilisée au sein de la politique énergétique afin d'**« internaliser les externalités »**, et donc de refléter dans le prix facturé au consommateur **tous les véritables coûts** liés à sa consommation.

D'abord inventorier les taxes et évaluer les externalités

Concrètement, et afin de mettre ce principe en œuvre, les initiatives suivantes devraient être prises :

- il est d'abord essentiel que le gouvernement procède à une **analyse et un relevé exhaustif des taxes actuellement prélevées** sur les différents produits énergétiques distribués au Québec. Pour chacun des niveaux de taxation, les produits énergétiques sont soumis à toutes sortes de prélèvements fiscaux, de toutes natures, dont l'inventaire s'impose. Une telle initiative est un préalable à toute intervention au plan de la fiscalité.
- Une fois cet inventaire effectué, la Régie de l'énergie devrait consacrer des audiences publiques à l'**identification des externalités** liées à chacun des produits énergétiques, probablement dans le cadre de la caractérisation des filières. Un consensus social, appuyé sur des connaissances scientifiques, doit en effet être dégagé au sein de la collectivité québécoise, quant à la nature et à la traduction fiscale des coûts à intégrer dans les prix. Un tel consensus sera difficile à dégager. Il est pourtant indispensable, si l'on veut garder tout son sens à l'intervention fiscale proposée ici.
- Il sera alors possible de transmettre des **propositions au gouvernement, qui prendra les décisions requises**. En matière fiscale, le dernier mot doit en effet revenir au gouvernement, dont la tâche consistera à arbitrer entre les chiffrages proposés par la Régie de l'énergie et les contraintes précédemment soulignées. Par ailleurs, la prise en compte par la fiscalité des différentes externalités ne devra pas être réalisée au détriment d'un autre principe, celui de l'éga-

lité des conditions entre les formes d'énergie. Les règles retenues pour intervenir au plan fiscal doivent être cohérentes d'une forme d'énergie à l'autre.

Une taxe sur le carbone : prématurée et inappropriée dans notre contexte

Lors des audiences publiques, plusieurs intervenants ont réclamé l'établissement, sur le prix des hydrocarbures, d'une «taxe verte» ou d'une «taxe sur le carbone», rejoignant en cela des demandes formulées dans d'autres pays industrialisés.

- Pour les membres de la table, une telle initiative serait prématurée : l'inventaire des taxations actuelles, l'évaluation des externalités à prendre en compte s'imposent avant d'aller plus loin. Pour ce qui est des hydrocarbures, les consommateurs québécois sont déjà parmi les plus taxés en Amérique du Nord, et les différences existant avec nos voisins ne doivent pas être élargies. Le Québec pourrait cependant prendre l'initiative d'une approche harmonisée, avec ses partenaires de l'Aléna, afin de réexaminer la nature de ces taxes et leur niveau.
- En fait, une taxe sur le carbone n'est pas forcément l'outil le plus approprié, pour contrôler les émissions de gaz à effet de serre. Dans le contexte nord-américain, ce type d'outil se heurte actuellement à une très forte opposition. Les membres de la Table de consultation sont persuadés que la mise en place d'un marché des droits d'émission échangeables, sur lequel on reviendra au chapitre suivant, constitue une alternative à la taxation préférable à plus d'un titre¹⁵.

Le terme de «taxe sur le carbone» semble par ailleurs beaucoup trop restrictif, en ne ciblant qu'un impact particulier des produits énergétiques. Pour les membres de la table, faire référence aux «nuisances environnementales» serait beaucoup plus rigoureux, et permettrait d'établir un terrain de comparaison équitable entre les formes de production énergétique, qui ont chacune des formes différentes d'impacts environnementaux.

Nuisance, nuisance environnementale

Le terme de nuisance désigne toute dégradation de l'environnement ayant pour conséquence d'induire une gêne pour les personnes qui la subissent. À la différence des pollutions, les nuisances ne provoquent pas nécessairement d'effet néfaste sur la santé humaine ou au plan écologique. Toutefois, elles sont perçues, à juste titre, par ceux qui y sont exposés, comme une modification défavorable de l'environnement.

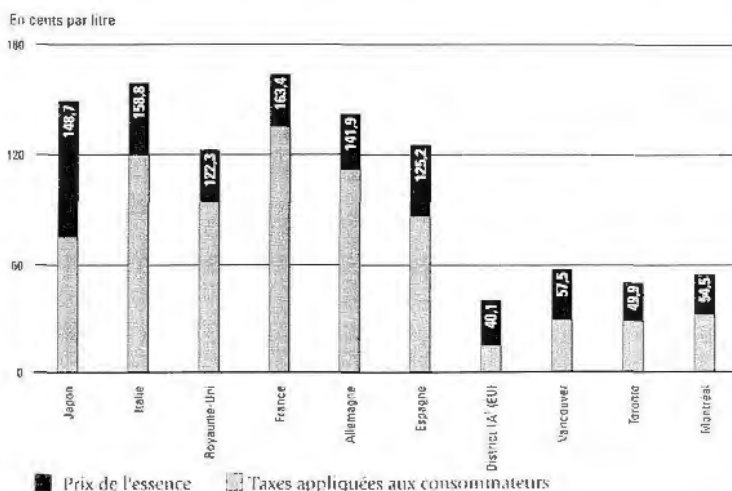
Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement, F. Ramale, Ediscience International, 1993, Paris.

Fiscalité des produits énergétiques et finances publiques

Un dernier point doit être souligné : les membres de la Table de consultation ont analysé la fiscalité sur les produits énergétiques comme un outil permettant de faire en sorte que les prix de ces produits reflètent les véritables coûts. Les produits énergétiques – et particulièrement les produits pétroliers – sont couramment utilisés par les pouvoirs publics comme source de revenus fiscaux dans le cadre des politiques budgétaires, indépendamment de toute considération énergétique.

Graphique 32

Le prix de l'essence dans le monde – Montréal, villes canadiennes et principaux pays industrialisés
Novembre 1995



¹ Le district 1A des États-Unis comprend les États suivants : Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island et Vermont.

Sources : ministère des Ressources naturelles du Canada et Energy Information Administration, États-Unis.

¹⁵ Voir ci-après, chapitre 10, page 117 et suivantes.

C'est le cas, par exemple, des taxes routières.

Cette utilisation de la fiscalité de l'énergie excède les cadres de réflexion de la Table de consultation. Les membres de la table voudraient cependant **mettre en garde** le gouvernement contre la tentation d'utiliser la fiscalité des produits énergétiques à des fins d'assainissement des finances publiques : il pourrait ainsi être conduit à prendre des **décisions inéquitables** entre les formes d'énergie, contrairement à l'un des principes qui devrait animer la future politique énergétique.

La fiscalité appliquée à l'utilisation des équipements et des infrastructures

Deuxième champ d'utilisation de la fiscalité à des fins énergétiques, la taxation de l'utilisation des équipements et des infrastructures dont l'usage s'accompagne d'une consommation d'énergie devrait être définie à partir de **deux principes**.

L'utilisateur-payeur, le pollueur-payeur

- Le premier de ces principes est celui de l'**utilisateur-payeur** : il s'agit d'une préoccupation générale, que l'on devrait normalement toujours viser à respecter. L'utilisateur d'un équipement ou d'une infrastructure doit acquitter le coût véritable de l'utilisation qu'il fait d'un équipement ou d'une infrastructure. Si ce n'est pas le cas, le signal de prix envoyé ne correspond pas à la réalité, et il ouvre la porte à des comportements inappropriés des consommateurs, source d'iniquité.

En pratique, ce principe est loin d'être toujours respecté. Dans nos sociétés, les coûts des infrastructures ou des équipements collectifs sont assumés par le contribuable, qui ne coïncide pas nécessairement avec l'utilisateur. Dans le cas des équipements essentiels, ce principe n'est pas appliqué, afin de tenir compte de la capacité de payer du consommateur.

Avec ces réserves, le principe de l'utilisateur-payeur devrait **guider les modifications** éventuellement apportées à la fiscalité des **équipements** et des **infrastructures**, dans le cadre de la future politique énergétique.

- Un deuxième principe, celui du pollueur-payeur, va plus loin que le précédent. Au-delà des coûts d'utilisation des infrastructures ou des équipements, la fiscalité pénalise le pollueur, défini comme l'utilisateur qui choisit un mode de consommation considéré comme peu efficace, menaçant ainsi la qualité du milieu et la pérennité des ressources. Une référence doit être établie, par rapport à laquelle il sera possible de qualifier le mode de consommation. Ici, l'objectif implicite est d'inciter le consommateur à modifier son comportement, et à adopter un mode de consommation plus efficace au plan énergétique et environnemental.

Dans de nombreux cas, une réglementation appropriée pourra être préférée, pour atteindre un objectif analogue. Une réglementation ou des normes seront souvent plus efficaces, à cet égard. De plus, les normes ont un effet positif sur l'activité économique, ce qui n'est pas le cas des taxes : les normes stimulent la recherche, puisqu'elles forcent le fournisseur d'équipements à respecter les nouvelles exigences.

Trois propositions

À partir de ces principes, les membres de la Table de consultation ont identifié trois interventions fiscales que la nouvelle politique énergétique devrait immédiatement intégrer.

- La politique énergétique du Québec devrait prévoir une **modulation** et une **restructuration** des **frais d'immatriculation** et de la **taxe à l'achat des véhicules**. L'objectif serait d'augmenter ces frais et cette taxe au-delà d'un certain service de base, correspondant aux petites puissances. Une telle mesure s'accompagnerait de la fixation d'un objectif de performance du parc automobile.
- Même si globalement, les impacts énergétiques sont relativement marginaux, une fiscalité appropriée devrait être définie visant les **véhicules récréatifs** dont l'efficacité est très basse, mais en excluant les véhicules utilitaires. Il en est ainsi des véhicules de type motomarines, motoneiges et VTT motorisés, dont l'utilisation semble très éloignée des préoccupations du développement durable.

- Les camions légers devraient dorénavant être traités comme des automobiles, et ne plus bénéficier d'un statut préférentiel, par rapport aux véhicules individuels.

Ces propositions, qui concernent le secteur des transports, ont déjà été mentionnées dans le chapitre précédent⁴⁶. Elles illustrent l'utilisation qui peut être faite de la fiscalité, dans une politique énergétique. Elles respectent les principes qui, pour les membres de la Table de consultation, devraient guider l'action du gouvernement en la matière.

La taxe dédiée : un outil d'intervention à utiliser avec prudence

Lors des audiences publiques, un grand nombre de propositions présentées au plan fiscal prenaient la forme de «taxes dédiées». Les membres de la Table de consultation considèrent qu'une réflexion spécifique devrait être effectuée sur cet outil d'intervention.

Les taxes dédiées sont des taxes qui peuvent être prélevées sur les produits comme sur les équipements ou les infrastructures, mais dont l'affectation est définie au moment même où la taxe est imposée. Ces taxes sont distinguées de l'ensemble des revenus de l'État, puisqu'elles ne contribuent pas à l'ensemble des dépenses mais sont utilisées pour financer certaines activités précises. Pour décrire une taxe dédiée, il faut donc à la fois préciser la nature et l'assiette de la taxe, et en identifier l'affectation.

Avantages et difficultés

Le système de la taxe dédiée est séduisant, et on comprend qu'il soit souvent invoqué. Avec un tel système, le contribuable qui doit acquitter la taxe est informé de la destination de cette taxe, ce qui peut en faciliter l'acceptation. Si la taxe est prélevée sur celui qui cause un problème spécifique, elle respecte le principe de l'utilisateur ou du pollueur-payeur puisque son produit sera normalement utilisé pour corriger ce problème. Par ailleurs, les taxes dédiées permettent de disposer d'un outil d'intervention neutre au plan budgétaire, l'État décidant simultanément d'engager certaines dépenses et de leur affecter certains revenus.

La mise en place de taxes dédiées soulève cependant de **nombreuses difficultés**. Tout d'abord, rien n'indique qu'une concordance existe entre les revenus qui seraient tirés de la taxe proposée et les besoins que cette taxe financerait. Les revenus peuvent être insuffisants, ou au contraire conduire à des gaspillages dans l'utilisation des fonds publics. Les pouvoirs publics eux-mêmes sont en général très méfiants devant le système des taxes dédiées : cette approche est une entorse à la règle de l'« universalité des finances publiques ». Sa généralisation conduirait à nier au gouvernement toute possibilité de choix budgétaires. C'est pour cette raison que le plus souvent, avec le temps, les objectifs initialement retenus en mettant en place une taxe dédiée sont oubliés, la taxe devenant une source de revenus contribuant au budget global de l'État.

Les conditions

Les membres de la Table de consultation sont d'avis que pour être retenue, une taxe dédiée devrait remplir les conditions suivantes :

- sa mise en place devrait s'accompagner d'une **comptabilisation des résultats** concrets obtenus avec son produit. Cette obligation de résultat est essentielle, si l'on veut éviter les gaspillages de fonds publics. À cette fin, toute taxe dédiée serait assortie de **mécanismes serrés de contrôle**, permettant l'imputabilité des résultats.
- Une taxe dédiée ne doit pas enlever au gouvernement toute sa marge de manœuvre, et nier en fait son pouvoir de gestion des fonds publics.

Pour ces raisons, l'outil de la taxe dédiée n'a été recommandé que **dans un cas**, par les membres de la Table de consultation : afin d'appuyer l'application de la future politique énergétique dans le secteur des transports, une taxe dédiée pourrait être levée sur le **stationnement privé** et son montant reversé au transport en commun, dans la mesure où la taxation ainsi effectuée s'accompagne d'une obligation de résultat.

La taxe de 1,5 cent prélevée depuis quelques mois sur la consommation d'essence dans la région de Montréal semble une bonne décision. Elle permet de garantir au réseau de transport en commun des ressources additionnelles, tout en envoyant un si-

⁴⁶ Voir ci-dessus, chapitre 8, page 93.



gnal explicite aux automobilistes qui souhaitent continuer d'utiliser leurs véhicules. Il serait cependant important que le gouvernement soit particulièrement **vigilant** quant à l'**affectation de cette taxe** : il doit s'assurer que les sommes récoltées sont utilisées de manière efficace afin d'améliorer le transport en commun dans toute la région de Montréal.

CHAPITRE 10

LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE, POINT D'APPUI DE LA MISSION ÉCONOMIQUE

Dans tout pays, qu'il soit industrialisé ou en développement, le fonctionnement de l'économie suppose la disponibilité de sources d'énergie fiables, à des coûts compétitifs. La gestion du secteur énergétique est donc partie intégrante de la mission économique des gouvernements. En assurant l'accès sur une longue période à des approvisionnements en énergie, en encourageant une utilisation optimale de l'énergie distribuée, les gouvernements agissent en vue de garantir les bases de la croissance et du développement et de contribuer à la création d'emplois.

Le rôle de l'énergie dans l'économie québécoise

Pour le Québec, l'énergie joue un rôle supplémentaire. En raison des ressources hydroélectriques disponibles, de la mise en valeur qui en a été effectuée, le Québec a joint le groupe des pays producteurs d'énergie, fondant une partie de ses activités économiques sur l'exploitation de ses ressources. L'énergie intervient ainsi, dans l'économie québécoise, à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, des investissements sont consentis afin d'exploiter les potentiels disponibles, ou de construire les réseaux de transport et de distribution amenant l'énergie aux consommateurs. Dans le passé, ces investissements ont atteint une importance considérable: au début des années quatre-vingt, alors que l'on procédait simultanément à la fin des aménagements de la Baie James et à l'extension des réseaux de transport et de distribution du gaz naturel, les investissements effectués dans le secteur énergétique ont atteint près du quart de l'ensemble des investissements effectués alors dans l'économie québécoise, ce que l'on ne constate qu'exceptionnellement dans une économie développée.

À ces investissements directs, s'ajoutent les investissements découlant de l'«effet d'appel» que représente, pour les industries grandes consommatrices d'énergie, la présence au Québec de sources d'énergie à faible coût et en grandes quantités.

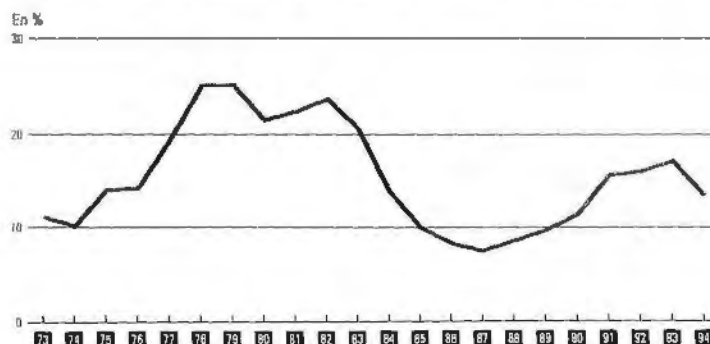
À cet égard, l'exemple des alumineries est particulièrement illustratif. L'aluminium est fabriqué à partir d'un minéral riche en alumine, la bauxite, mais nécessite, pour sa production, la disponibilité de grandes quantités d'électricité. Le Québec ne possède aucun gisement de bauxite. Des alumineries

sont cependant venues s'installer sur notre territoire car elles avaient accès à de grandes quantités d'électricité à des coûts compétitifs, le Saguenay et le fleuve Saint-Laurent permettant par ailleurs le transport, dans de bonnes conditions, de l'aluminium produit. La construction de nouvelles alumineries, au cours de la dernière décennie, a ainsi déclenché d'importants investissements, directement imputables à la mise en valeur des ressources hydroélectriques québécoises.

On a déjà souligné le rôle que les investissements dans la construction des équipements énergétiques ont joué dans les économies régionales. On a également rappelé les difficultés qu'ils ont pu entraîner, créant des emplois bien rémunérés sur des périodes de temps relativement brèves, mais soumettant les régions à des effets cycliques sévères, après avoir créé une richesse passagère. Dans le passé, ils ont souvent constitué l'outil principal utilisé par le gouvernement, afin d'assurer croissance et création d'emplois.

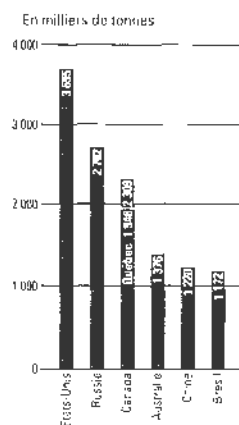
De façon plus permanente, une fois ces investissements effectués, les industries ainsi implantées contribuent à la création de richesses dans l'économie québécoise. La disponibilité d'énergie, le prix auquel elle est vendue, représentent en fait des avantages comparatifs pour l'ensemble de nos entreprises, profitant particulièrement à celles d'entre elles qui consomment de grandes quantités d'énergie. Les industries grandes consommatrices d'énergie jouent un rôle stratégique dans nos grands équilibres économiques. Ensemble, les secteurs des pâtes et papiers, de la sidérurgie, de la

Graphique 33
La part des investissements énergétiques dans les investissements totaux — 1973-1994



Source : à partir des données publiées dans *L'énergie au Québec*, éditions 1995 et 1996, ministère des Ressources naturelles du Québec.

Graphique 34
Les principaux pays producteurs d'aluminium dans le monde 1993



Source : ministère des Ressources naturelles du Québec, *L'énergie au Québec*, édition 1996

fonte et affinage, du ciment et des produits chimiques représentent 13 % du nombre d'emplois, le cinquième de la valeur ajoutée et plus du tiers des exportations internationales de biens⁴⁷.

L'exploitation des ressources hydroélectriques dégage une rente économique, que la collectivité québécoise s'est appropriée en procédant, au début des années soixante, à la nationalisation des principales compagnies de production et de distribution d'électricité. Cette rente est distribuée sous forme de profits à l'État-actionnaire, ou reversée aux consommateurs par l'intermédiaire des tarifs. Son existence renforce encore le caractère stratégique des choix énergétiques, dans la mission économique du gouvernement. Elle explique aussi la très forte présence de l'électricité dans le bilan énergétique du Québec.

Face à l'utilisation que le gouvernement fait de l'énergie, pour assumer sa mission économique, le contexte actuel est source de difficulté. Les investissements énergétiques diminuent rapidement, en raison de la maturation des marchés. Même si le potentiel hydroélectrique encore aménageable est très important, ni la demande interne, ni les marchés d'exportation ne justifient actuellement le lancement d'investissements massifs, analogues à ceux que l'on a connus dans le passé.

Par ailleurs, la compétitivité actuelle du marché nord-américain de l'énergie, jointe à la croissance des coûts de production d'Hydro-Québec, a réduit l'avantage comparatif dont l'économie québécoise bénéficiait, par rapport aux économies concurrentes. Cet avantage comparatif n'a pas disparu, mais il joue un rôle moins déterminant qu'auparavant, dans les décisions d'implantation et les activités des entreprises.

Pour la future politique énergétique, le défi à relever est de taille. Le développement durable de notre collectivité suppose une croissance soutenue et soutenable, la compétitivité de l'économie, la création d'emplois, en particulier dans les régions. La politique énergétique, point d'appui de la mission économique gouvernementale, doit contribuer à les réaliser. À cette fin, nous devons d'abord réussir à garantir, dans le secteur énergétique, un système d'allocation efficace des

ressources. Si ce système est assuré, tous les efforts pourront être consentis pour mieux utiliser l'énergie, créer des emplois et construire de nouveaux avantages comparatifs.

Un système d'allocation des ressources efficace

La première caractéristique d'une politique énergétique qui se veut le point d'appui de la mission économique gouvernementale est de garantir un système d'allocation des ressources efficace.

Le choix du Québec, tel que proposé à l'issue du Débat public sur l'énergie, a déjà été explicité. Les membres de la Table de consultation sont persuadés qu'il est possible de tirer le maximum de bénéfices du contexte actuel, tout en respectant les caractéristiques du secteur énergétique québécois. Il s'agit en fait d'améliorer notre compétitivité, notre efficacité, en évitant les inconvénients potentiels reliés à la mise en place de la «déréglementation» dans le secteur de l'électricité. Cet objectif pourra être atteint grâce à un **système d'allocation des ressources efficace** qui soit également respectueux des principes du développement durable.

Les recommandations formulées jusqu'ici visent à construire un tel système, qui se caractérisera par :

- **un marché qui joue son rôle**, où chacun paie ses coûts, où les producteurs et les distributeurs sont traités sur un pied d'égalité;
- **l'intégration des externalités**, conduisant à la définition des vrais coûts, aussi bien économiques qu'environnementaux et sociaux. Cette intégration sera assurée dans le cadre de la définition du plan de ressources de chacune des entreprises réglementées, conformément aux principes de la planification intégrée des ressources. La priorité à l'efficacité énergétique en constituera une manifestation. Pour les énergies non réglementées, des mesures normatives ou fiscales l'assureront;
- **une Régie de l'énergie non bureaucratisée**, garantissant un processus crédible et efficace à moindre coût pour la définition des tarifs des

⁴⁷ *L'énergie au Québec*, édition 1996, Les Publications du Québec, page 53.

entreprises réglementées. Cette régie à « géométrie variable » se verra définir une compétence adaptée à chaque forme d'énergie. Un de ses premiers mandats consistera à examiner la pertinence d'ouvertures sur les processus de déréglementation et de restructuration en cours sur les marchés énergétiques nord-américains. Elle accordera une attention particulière aux modes de tarification incitatifs, du type tarification en temps réel ou tarification différenciée dans le temps. De par sa mission, elle assurera la protection des consommateurs, et notamment des consommateurs les plus démunis;

- une société d'État rationalisée, l'objectif étant de faire d'Hydro-Québec le producteur d'électricité le plus efficace en Amérique du Nord. L'introduction d'un système de gestion par centre de résultats, un contrôle extrêmement serré des coûts de fourniture seront les principaux moyens utilisés.

Dans un tel système, les projets d'investissement fondés sur la disponibilité d'énergie – aussi bien pour accroître l'offre que pour répondre à la demande d'industries grandes consommatrices d'énergie – sont loin d'être exclus. Ces projets devront cependant subir avec succès un test d'optimisation du point de vue du Québec, réalisé de façon visible et transparente. Dans le secteur de l'électricité, tous les efforts seront consentis pour réduire la demande de pointe.

Mieux utiliser l'énergie, créer des emplois, bâtir de nouveaux avantages comparatifs

À partir d'un système d'allocation efficace des ressources, il sera possible de faire jouer à la politique énergétique son rôle de point d'appui de la mission économique gouvernementale, en mettant d'abord l'accent sur une meilleure utilisation de l'énergie.

L'efficacité énergétique

Cela a déjà été souligné, l'efficacité énergétique vise avant tout à améliorer la compétitivité de l'économie, à réduire la facture des consommateurs. À ce titre, elle doit constituer un outil privilégié de la politique économique gouvernementale.

Une meilleure utilisation de l'énergie ne peut qu'améliorer nos avantages comparatifs, réduire nos coûts, dégager des ressources additionnelles, tout en permettant le développement d'activités créatrices d'emplois.

Un accent devra être mis sur les efforts de recherche et développement dans le domaine des technologies efficaces. Un objectif précis devra leur être assigné: réduire le coût des technologies permettant d'économiser l'énergie, afin que le seuil de rentabilité de l'efficacité énergétique soit encore abaissé.

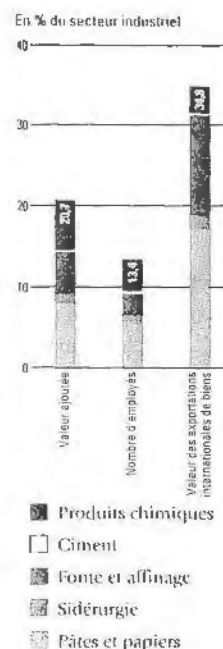
Maximiser les impacts des projets énergétiques

La maturation des marchés explique la diminution des investissements consentis par le secteur énergétique québécois. La future politique énergétique devrait contribuer à créer de nouvelles occasions d'investissements, dans le secteur de l'efficacité énergétique, dans la réduction des gaz à effet de serre et dans la diminution des impacts environnementaux, particulièrement. La stratégie industrielle gouvernementale devra systématiquement exploiter les possibilités offertes par les nouveaux projets et programmes énergétiques, tout en stimulant la vente du savoir-faire québécois sur les marchés étrangers.

En pratique, cela signifie:

- s'assurer de la création d'emplois, en particulier en région, à partir des décisions des producteurs et distributeurs d'énergie ainsi que des initiatives de l'Agence de l'efficacité énergétique;
- renforcer les activités à haute valeur ajoutée, tels le raffinage et la pétrochimie;
- tirer parti des investissements en recherche et développement, en valorisant commercialement les technologies mises au point;
- en partenariat avec les industries concernées, avec les firmes d'ingénieurs conseils, appliquer des stratégies d'exportation du savoir-faire québécois sur les marchés étrangers, dans les domaines d'excellence traditionnels comme sur les nouveaux créneaux d'intervention.

Graphique 35
L'importance des industries grandes consommatrices d'énergie dans l'économie québécoise – 1993



Source: à partir des données publiées dans *L'énergie au Québec, édition 1996*, ministère des Ressources naturelles du Québec.

Arrimer politique énergétique et stratégie industrielle

Point d'appui de la mission économique gouvernementale, la future politique énergétique doit fournir au gouvernement des moyens de renforcer sa stratégie industrielle. Deux objectifs devraient être prioritairement visés :

- par une stratégie industrielle appropriée, le gouvernement doit s'assurer d'une **transformation plus poussée**, au Québec, des produits provenant d'industries grandes consommatrices d'énergie. Nos atouts énergétiques ont permis l'implantation de ces industries. L'avantage ainsi obtenu doit être maximisé et se prolonger dans le développement d'activités en aval.
- Un accent prioritaire doit être mis sur le secteur de la **fabrication électrique**. Ce secteur, traditionnellement dynamique au Québec, a été frappé de plein fouet par la réduction des investissements hydroélectriques. Il est essentiel que les politiques énergétique et industrielle du gouvernement visent le **maintien des emplois et du savoir-faire acquis**. À cette fin, il faut aider les entreprises de ce secteur à se redéployer afin de répondre à de nouveaux besoins, tels que la réfection des centrales existantes et les demandes provenant des marchés d'exportation.

La concertation mise en place au sein du regroupement Capfêler constitue à cet égard un atout. Par contre, une meilleure utilisation de nos capacités à l'étranger doit s'appuyer sur des moyens de financement des projets adaptés. On doit convenir que les **instruments financiers** que les entreprises québécoises peuvent mobiliser ne sont pas aussi performants qu'ailleurs, et qu'un effort spécifique devrait être consenti dans cette direction.

Établir de nouveaux avantages comparatifs

Il est essentiel que le Québec rétablisse les **avantages comparatifs** dont il a toujours bénéficié, dans le domaine énergétique. En faisant d'Hydro-Québec le **producteur d'électricité le plus efficace en Amérique du Nord**, l'un des objectifs est de

contrôler les **coûts de fourniture** de l'électricité, et d'obtenir leur gel ou même leur diminution, au cours des prochaines années. En stoppant la croissance des coûts, le Québec se positionnerait par rapport à ses concurrents, et se placerait dans une situation très favorable, dans le contexte compétitif actuel.

Cet effort visant à reconstituer nos avantages comparatifs doit également toucher les **nouvelles productions**, les **filières énergétiques en développement**, où le Québec peut obtenir une place avantageuse. Dans la définition de son portefeuille de ressources, le Québec fera appel à un ensemble diversifié de formes d'énergie, qui représentent autant d'occasions de développement.

- Si on prend l'exemple de l'énergie éolienne, où les technologies actuellement disponibles sont au seuil de la rentabilité, le Québec peut rapidement acquérir un **savoir-faire exportable** dans l'exploitation de cette filière et particulièrement en climat froid. À partir d'un des potentiels les plus importants en Amérique du Nord, l'approche des « **quotes-parts** » présentée au chapitre 7¹⁸ vise justement à accélérer l'acquisition de ce savoir-faire, et à construire dans ce secteur un nouvel avantage comparatif.
- Dans les secteurs du **gaz naturel** et du **pétrole**, des modifications rapides sont en cours, dans les courants d'échange commerciaux nord-américains. Le Québec peut tirer son épingle du jeu, capitaliser sur sa situation géographique, et maximiser les retombées d'infrastructures de transport déjà disponibles ou projetées. Avec des stratégies appropriées, en appuyant les entreprises impliquées dans ces activités, le Québec doit confirmer le rôle de **plaque tournante du commerce pétrolier et gazier**, qu'il ambitionne de jouer.

Construire de nouveaux avantages comparatifs suppose également que le Québec tire pleinement parti, grâce à des initiatives innovatrices, des avantages dont il dispose en termes d'énergies renouvelables produisant peu de gaz à effet de serre. La création, au Québec, d'un **marché des droits d'émission échangeables** est l'une de ces

¹⁸ Voir ci-dessus, chapitre 7, page 74.

initiatives à laquelle le gouvernement devrait donner suite, dans le cadre de la future politique énergétique.

Les droits d'émission échangeables

Au plan géographique, le Québec possède un grand nombre d'atouts naturels, en termes de rivières aménageables, de gisement éolien, de capacités d'ensoleillement, qui permettent de disposer d'énergies renouvelables dont les effets polluants sur l'atmosphère sont pratiquement inexistantes. Si on y ajoute les possibilités d'efficacité énergétique non encore exploitées, le Québec a accès à des choix énergétiques dont les bénéfices environnementaux pourraient être valorisés, avec la mise en place d'un marché des droits d'émission échangeables.

Le moyen de respecter nos engagements

Pour faire suite à la Convention internationale sur les changements climatiques, le Québec s'est engagé à ce que d'ici l'an 2000, les émissions de gaz à effet de serre soient stabilisées à leur niveau de 1990, et cela en valeur absolue. Les propositions discutées depuis Berlin, s'il y est donné suite, supposent même une réduction de 20 % de ces émissions d'ici 2005. Les observations scientifiques les plus récentes appuient ces objectifs et confirment l'urgence d'une action coordonnée, au plan international⁴⁹.

En 1995, le gouvernement du Québec a décidé d'adhérer pleinement à l'objectif retenu pour l'an 2000. Afin de l'atteindre, des moyens appropriés doivent être mis en place. Ces moyens concernent d'abord le secteur énergétique, puisque les activités liées à la production, à la transformation, à la distribution et à la consommation d'énergie sont en bonne partie responsables de l'émission de ces gaz. La mise en place d'un système de droits d'émission échangeables fournirait un tel moyen, en plus de donner l'occasion à l'économie québécoise de tirer pleinement parti des caractéristiques de ses ressources énergétiques, par rapport à la

problématique du changement climatique.

Les systèmes de droits d'émission échangeables sont des marchés, de même nature que les marchés boursiers ou les marchés de matières premières, sur lesquels se transigent des droits donnant l'autorisation d'émettre certaines quantités et certains types de polluants atmosphériques. Ces systèmes existent à partir du moment où les pouvoirs publics créent des droits d'émission, par exemple sous forme de coupons, qui doivent être obtenus par les pollueurs souhaitant être autorisés à émettre des polluants. Chaque coupon permet l'émission d'une quantité précise de polluants, durant une période déterminée. Le total des coupons émis correspond au niveau d'émission considéré comme tolérable par la société. Les pollueurs peuvent obtenir ces droits en les acquérant de l'autorité publique, ou en les achetant d'un autre intervenant.

Comme le nombre total de coupons ou de droits émis par les pouvoirs publics est limité et défini en fonction des objectifs de gestion de la pollution totale, la rareté des droits disponibles permet le développement d'un marché, sur lequel la valeur des droits correspond au coût des moyens de dépollution ou non pollution les moins chers dans l'ensemble de la société.

Un système déjà expérimenté

Un système de droits d'émission échangeables existe aux États-Unis depuis 1995, et s'applique aux émissions de SO₂ et dans certaines juridictions de NO_x. Ce système, créé dans le cadre du « Clean Air Act », force les pollueurs responsables de sources fixes de SO₂ à acquérir des droits d'émission, qui sont distribués par l'Agence fédérale de protection de l'environnement, l'Environmental Protection Agency. La valeur des droits en circulation est cotée publiquement, et le système permet effectivement l'achat et la vente de droits d'émissions. Au Canada, des discussions sont en cours visant la mise en place de tels systèmes. À l'automne de 1995, une douzaine de compagnies, exerçant surtout leurs activités dans

⁴⁹ L'année 1995 a été la plus chaude du siècle, et l'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) attribue en partie ce phénomène de changements climatiques à une contribution anthropogénique accrue de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. (L'IPCC) est un comité de travail de l'Organisation des Nations Unies regroupant 1 500 scientifiques appartenant à une soixantaine de pays.



l'Ouest canadien et appartenant essentiellement aux secteurs pétrolier et gazier, ont entrepris de simuler le fonctionnement d'un système de droits d'émission échangeables, pour les gaz à effet de serre.

Une alternative aux normes et à la fiscalité

Les systèmes de droits d'émission échangeables consistent en fait à **utiliser les forces du marché** pour réduire la pollution, en s'assurant par ce moyen que la réduction de la pollution se fait au moindre coût. Les systèmes de droits d'émission échangeables constituent ainsi une **alternative** à la réglementation ou à la définition de normes, mais aussi à l'imposition de taxes telles que les taxes sur le carbone.

- **Par rapport à la mise en place de normes**, les systèmes de droits d'émission échangeables présentent de nombreux avantages: par définition, on est pratiquement assuré d'atteindre l'objectif visé, en termes de pollution globale, puisque le total des droits d'émission créés par l'autorité publique correspond à cet objectif. L'utilisation du marché garantit que le choix des mesures retenues par les pollueurs correspondra au **moindre coût économique**. Le système est très **flexible**, pour les intervenants, ceux-ci gardant le choix d'acquérir des droits ou d'investir dans leurs équipements pour respecter l'objectif retenu. Cette flexibilité leur permettra par exemple d'éviter des investissements coûteux, lorsque les équipements concernés approchent du terme de leur vie utile. Enfin, le système respecte le principe du **pollueur-payeur**, les pollueurs responsables des plus grandes quantités de pollution devant acquérir davantage de droits d'émission.
- Ces avantages expliquent également que les systèmes de droits d'émission échangeables apparaissent comme une **alternative très intéressante à la taxation**. Une taxe sur le carbone, même si elle est relativement simple à mettre en place, ne garantit absolument pas que l'objectif poursuivi va être atteint. Son application pénaliserait directement le consommateur, en termes de compétitivité comme de niveau de vie, sans fournir à celui-ci le moyen de réduire les émissions de gaz que l'on souhaite diminuer.

On doit enfin souligner que le système de droits d'émission échangeables permet de **financer** une partie des investissements consentis dans les équipements moins polluants, ce qui n'est le cas ni de la réglementation, ni de la taxation. Dans un système de droits d'émission échangeables, le propriétaire des équipements pourra en effet revendre les droits d'émission qui ne lui sont plus nécessaires en raison de l'investissement qu'il va consentir. Un tel système s'appliquerait ainsi directement à une grande partie des investissements visant une meilleure utilisation de l'énergie, dont il permettrait de diminuer les coûts.

Le Québec peut prendre de l'avance

Pour les membres de la Table de consultation, la mise en place au Québec d'un système de droits d'émission échangeables, applicable aux émissions de gaz carbonique, doit être considérée comme une **priorité à très court terme**. Avec un tel système, le Québec disposerait d'un moyen crédible et efficace de respecter les engagements auxquels il a souscrits en matière d'émissions de gaz à effet de serre. Le marché ainsi créé permettrait de valoriser les avantages que nous confère notre situation énergétique. Enfin, en prenant l'initiative d'établir ce marché, le Québec aurait la possibilité de s'assurer que les règles retenues sont équitables par rapport à sa situation énergétique très particulière, où d'importants efforts dans la réduction des gaz à effet de serre ont déjà été consentis. La future politique énergétique fournit l'occasion idéale, pour le Québec, de concrétiser à très court terme son intérêt pour une approche dont la généralisation est probablement inéluctable. Cette **occasion ne doit pas être ratée**.

La création d'un système de droits d'émission échangeables suppose la définition d'un certain nombre de **règles**.

- Le système établi par le Québec devrait s'appliquer pour commencer au **gaz carbonique**, où les modalités sont les plus faciles à définir. En effet, à la différence d'autres polluants atmosphériques tels que les NO_x ou les SO₂, les émissions de gaz carbonique ont exactement le même impact environnemental, quel que soit l'endroit où elles ont lieu, ce qui évite tout problème de définition de la région d'application.

De plus, et également à la différence des NO_x et des SO₂, le taux d'émission est directement proportionnel à la quantité de produit brûlé. À terme, toutefois, le marché devrait également intégrer l'ensemble des gaz à effet de serre.

- Le montant total des droits d'émission définis devrait correspondre à l'**objectif** auquel le Québec a souscrit en matière de gaz à effet de serre – soit le volume des émissions effectuées durant l'année 1990.
- L'étape la plus délicate consistera à **définir les règles d'allocation initiale** des droits d'émission. Le gouvernement peut décider de ne reconnaître aux pollueurs aucun droit acquis, toutes les émissions de gaz carbonique représentant ainsi pour eux un coût initial et donnant lieu au départ à un transfert monétaire vers la puissance publique, lorsque les pollueurs font l'acquisition des droits d'émission.

Une telle approche serait très coûteuse pour les entreprises québécoises. Elle les défavoriserait par rapport à leurs concurrents. Il serait donc préférable d'utiliser l'approche privilégiée aux États-Unis pour les SO₂, où des droits ont été alloués aux pollueurs en fonction de leurs émissions historiques. Les membres de la Table de consultation recommandent donc au gouvernement de distribuer les droits en fonction des émissions de 1995, et de retirer du marché le nombre de droits nécessaires pour que l'objectif retenu pour l'an 2000 soit respecté. Pendant la phase d'implantation, et afin d'éviter de pénaliser les investissements en provenance de l'extérieur, une certaine quantité des droits pourraient être offerts, à condition que l'année suivante, le nombre de permis en circulation soit rajusté en fonction de l'objectif visé.

- Le gouvernement devra s'assurer que le système de droits d'émission ne nécessite pas une **gestion trop lourde**. Les droits d'émission échangeables sont plus faciles à administrer que des normes ou des réglementations. Au plan de l'application, l'approche est cependant plus complexe que l'imposition de redevances ou de taxes, puisqu'elle doit s'appuyer sur un système de vérification, qui devra être efficace. Les coûts de ce système devraient être imputés à la charge de l'ensemble des détenteurs de droits.

- Pour les émissions de source énergétique, le système serait appliqué aux **grands intervenants** sur chacun des marchés concernés – producteurs d'électricité, distributeurs de gaz naturel, distributeurs de produits pétroliers.
- S'il y a lieu, des modalités transitoires devraient être prévues, jusqu'à ce que des systèmes analogues soient mis en place dans les provinces canadiennes et aux États-Unis.

Un système de droits d'émission échangeables représente une occasion d'affaires très **intéressante** pour l'économie québécoise. Un tel système aurait pour effet d'accroître la rentabilité des investissements admissibles à des droits d'émission soit, en premier lieu, les investissements dans l'efficacité énergétique. Il améliorerait la capacité concurrentielle des filières énergétiques émettant peu ou pas de gaz à effet de serre, telles l'hydroélectricité ou l'éolien. Il permettrait ainsi de reconnaître à leur juste valeur les progrès accomplis dans la mise en place de mesures volontaires favorisant l'adoption de technologies de combustion plus efficaces, et dans le déplacement d'hydrocarbures plus polluants.

À terme, dans le cas d'un système nord-américain sur lequel il devrait logiquement déboucher, il positionnerait avantageusement les industries québécoises par rapport aux industries concurrentes. Fournissant au Québec le moyen de respecter ses engagements internationaux, il traduirait, sur les marchés, les avantages comparatifs dont doit bénéficier une stratégie respectueuse du développement durable.

La mise en place d'un système de droits d'émission échangeables s'inscrit en fait dans la stratégie d'ensemble reliant la politique énergétique à la mission économique gouvernementale. Dans cette mission économique, la politique énergétique du Québec doit continuer de jouer son rôle traditionnel de point d'appui, en visant à tirer parti des priorités retenues et du nouveau contexte dans lequel elles s'inscrivent.

CHAPITRE 11

À LA RECHERCHE DU SAVOIR:

LA RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT

Dans une économie moderne, la recherche et développement est d'abord une *fenêtre sur l'avenir*. Elle englobe les activités visant à mieux connaître et à maîtriser les phénomènes qui déterminent notre futur. Elle conduit à mettre au point les technologies qui rendront notre vie plus facile, qui amélioreront notre productivité, et qui nous ouvriront de nouveaux marchés. Car la recherche et développement est un **outil essentiel de développement économique**. Si sa valorisation est effectuée dans de bonnes conditions, les investissements qu'elle a suscités peuvent s'avérer extrêmement productifs, porteurs d'emplois, créateurs d'activités industrielles, initiateurs d'innovation, et même fort lucratifs en termes de redevances et de retombées directes ou indirectes.

Ces fonctions de la recherche et développement s'appliquent particulièrement à la recherche et développement concernant le secteur énergétique. Dans un domaine aussi complexe et stratégique que celui de la production, du transport, de la distribution et de l'utilisation de l'énergie, la recherche et développement définit le futur en même temps qu'elle modifie le fonctionnement des marchés. Elle vise à améliorer les conditions d'exploitation des actifs des entreprises, tout en préparant l'avenir. Alors que les nouvelles filières se multiplient, que la concurrence nécessite un contrôle toujours plus serré des cycles de production et de transformation, la recherche et développement en énergie devient un **outil indispensable** pour gérer nos activités et répondre aux défis qui nous sont posés.

Une politique énergétique fondée sur la satisfaction des besoins des citoyens par le développement durable doit utiliser la recherche et développement comme l'un de ses **moyens privilégiés d'action et de promotion**. Parmi les différentes recommandations présentées jusqu'ici, un grand nombre concernait directement la recherche et développement. On a déjà souligné les efforts qui devaient y être consacrés à propos de l'efficacité énergétique, des différentes filières énergétiques, ainsi que les retombées que l'on pouvait en attendre pour l'ensemble du territoire comme dans les régions. L'importance de la recherche et développement dans le secteur de l'énergie nécessite cependant que l'on identifie plus spécifiquement les orientations qu'une politique énergétique devrait comporter, afin d'en assurer le bon dérou-

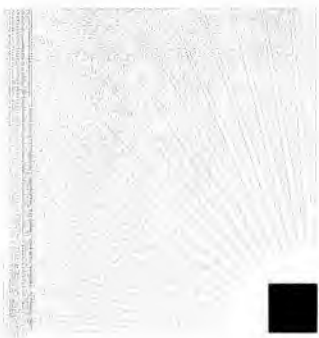
lement comme la maximisation des investissements qui y sont consacrés.

La recherche et développement : un ensemble complexe d'activités

Dans le secteur énergétique comme dans les autres domaines où elle intervient, la recherche et développement regroupe en fait un ensemble complexe d'activités, dont la nature et les fonctions sont différentes, et qui s'enchaînent dans un processus continu : à partir de l'acquisition de connaissances, la recherche fondamentale débouche normalement sur la recherche appliquée, la démonstration et les essais, le développement, la commercialisation, qui permettront l'industrialisation, l'amélioration de la compétitivité et la satisfaction de besoins nouveaux.

Chacune de ces activités comporte ses caractéristiques propres, et doit surmonter des difficultés particulières. La spécificité de chaque forme de recherche doit être bien comprise, avant d'aborder la problématique propre au secteur énergétique.

- **La recherche universitaire**, spécialisée, fonctionne à partir d'équipes réduites où la rotation des membres est relativement élevée. Elle constitue avant tout un lieu d'acquisition de connaissances et de méthodes d'analyse, dans un cadre académique compétitif et dirigé. Liée principalement aux études de deuxième et troisième cycles, son financement est de plus en plus difficile à assurer – et cela dans l'ensemble de l'Amérique du Nord.
- **La recherche fondamentale** s'appuie sur des collaborations et des investigations spécialisées orientées vers le long terme, souvent dans un cadre international. Faisant intervenir le plus souvent des équipes multidisciplinaires, elle se caractérise par une grande liberté d'action analytique et expérimentale, une recherche scientifique de pointe, dont les retombées secondaires sont fréquentes. Très fortement subventionnée, la recherche fondamentale est actuellement fragilisée; les investissements en cause sont en général élevés et comme les résultats ne s'appliquent normalement qu'à long terme, le financement est de plus en plus menacé. La recherche fondamentale conduit



cependant à des retombées importantes, en termes de technologies de pointe. Par ailleurs, elle permet le maintien d'une culture scientifique de haut niveau.

- **La recherche appliquée, la démonstration et les essais** sont liés directement à la mission de base des entreprises. Ils sont le plus souvent effectués dans des centres de recherche, laboratoires d'essais et instituts. La recherche appliquée vise à apporter des solutions novatrices à des problèmes opérationnels. Elle constitue un lieu de perfectionnement et de diversification de connaissances scientifiques appliquées, permettant la maturation de la recherche académique dans un contexte d'innovations technologiques. La mission de l'Institut de recherche d'Hydro-Québec (IREQ) correspond, pour l'essentiel, à ce type de recherche.

Les résultats de la recherche appliquée apparaissent au stade de la mise en valeur commerciale des technologies ou lorsque les méthodes sont éprouvées ou démontrées. Coûtant relativement cher, la recherche appliquée se déroule sur un terme généralement assez long. Pour ces raisons, son financement est souvent menacé, d'autant plus que son rôle est souvent confondu avec celui de la recherche industrielle, qui produit plus rapidement ses fruits commerciaux.

- **La recherche industrielle** vise des innovations ciblées afin d'atteindre des objectifs de compétitivité des entreprises. Dans la stratégie des entreprises, elle permet d'avoir accès à de nouvelles clientèles grâce au développement de technologies plus attrayantes. Son financement est assuré par les industries et les entreprises qui bénéficient de ses retombées. Dans le secteur énergétique, le Laboratoire des technologies électrochimiques et des électrotechnologies (LTÉE) et le Centre des technologies du gaz naturel (CTGN) exercent principalement ce type de recherche.
- **Le développement de produits** correspond à des objectifs de rentabilisation immédiate ou à court terme. Ce type d'activités fait intervenir

plusieurs disciplines liées à l'ingénierie des procédés et de la fabrication, à la commercialisation et à la distribution des produits. S'appuyant sur des actions rapides, sur un réseau de connaissances techniques compétent, les activités de développement de produits interviennent également plus en amont, afin d'appuyer la recherche appliquée.

- **Les expertises techniques** concernent des volets précisément définis de projets, sous la responsabilité d'une instance qui assure la coordination de tous les aspects d'une technologie. Ces expertises techniques sont en général assurées par des consultants privés, ainsi que par des centres ou chaires universitaires.

Ces différentes formes de recherche s'articulent entre elles, se coordonnent, afin de s'intégrer dans un processus complexe visant à répondre à des besoins de court, de moyen et de long terme. Globalement, la recherche et développement présente un investissement d'avenir pour une société, en même temps qu'elle comporte des risques avant tout financiers. Toute la difficulté vient de la nécessité d'assurer un **financement efficace, rigoureux**, répondant aux exigences d'**imputabilité** que l'on impose aux autres domaines d'activités, tout en assurant à la recherche et développement la **liberté d'action** qui garantit les succès les plus durables.

Des budgets importants, des activités diversifiées

L'économie québécoise consacre des ressources **significatives** à la recherche et développement en énergie. Selon la dernière enquête effectuée à ce sujet par le ministère des Ressources naturelles, 223 millions de dollars ont été investis dans la recherche et développement en énergie au Québec, au cours de l'année 1994. Dans un rapport rendu public lors de la phase d'information du Débat public sur l'énergie, le ministère soulignait l'importance de l'effort consacré à la recherche et développement en énergie au Québec, que l'on prenne pour référence la facture énergétique du Québec ou la contribution de l'énergie au produit

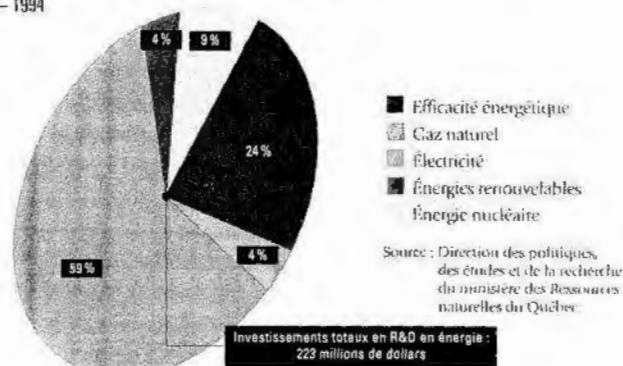
intérieur brut⁵⁰. Globalement, la recherche et développement en énergie représente approximativement 7 % de l'ensemble des investissements en recherche et développement effectués au Québec.

Les enquêtes du ministère des Ressources naturelles permettent d'avoir une bonne idée de la nature des activités réalisées, ainsi que de la provenance des fonds utilisés. En 1994, les trois-cinquièmes des investissements en recherche et développement concernaient le secteur de l'électricité. Il s'agissait pour l'essentiel des dépenses en recherche et développement effectuées par Hydro-Québec afin de répondre aux défis technologiques associés à la production, au transport, à la distribution et à l'utilisation de l'électricité. L'efficacité énergétique constituait le deuxième domaine de recherches, avec un peu moins de 24 % des investissements effectués, consacrés principalement aux procédés industriels, au transport, au bâtiment et à la combustion. Le reste des investissements se répartissait entre la filière nucléaire, les autres énergies renouvelables et les combustibles fossiles.

Dans le secteur du gaz naturel, les dépenses de recherche et développement sont relativement limitées, puisqu'elles représentaient en 1994 un peu moins de 4 % des dépenses totales de recherche et développement dans le secteur énergétique. On doit cependant souligner que le Québec est à cet égard mieux positionné que l'ensemble du Canada et que plusieurs pays industrialisés; rapportées à la consommation de gaz naturel, les dépenses de recherche et développement effectuées au Québec dans le secteur du gaz sont plus élevées qu'au Canada, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Elles sont pour l'essentiel effectuées au Centre des technologies du gaz naturel (CTGN).

Peu d'investissements dans la recherche et développement sont effectués dans le secteur pétrolier québécois, les efforts de recherche des compagnies étant consentis dans d'autres pays, à partir d'une répartition des tâches définie au plan mondial.

Graphique 36
L'affectation des investissements en recherche et développement en énergie
Québec - 1994



On constate donc le poids considérable des investissements intéressant le secteur de l'électricité, dans l'ensemble des activités de recherche et développement en énergie. Hydro-Québec avec ses deux centres de recherches, l'IREQ et le L'ÉLÉ, constituent en fait, et de loin, le premier organisme de recherche et développement en énergie au Québec. Hydro-Québec finance, à elle seule, 60 % des dépenses totales de recherche et développement en énergie. La société d'État consacre 1,8 % de ses revenus bruts de vente d'électricité à la recherche et développement technologique.

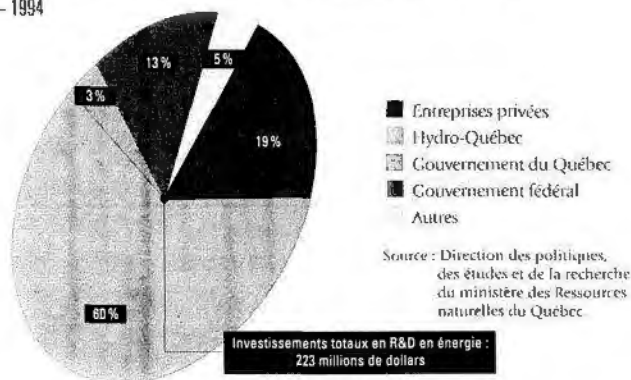
Le reste du financement provient surtout des entreprises qui consacrent une partie de leurs ressources à leurs propres activités de recherche et développement, ainsi que du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec, qui fournissent ce que l'on appelle le «financement externe». La part des investissements appuyés par le gouvernement fédéral est importante: en 1994, le gouvernement fédéral a assuré le financement de 13 % des investissements en recherche et développement dans le secteur québécois de l'énergie. L'implication financière du gouvernement du Québec est beaucoup plus limitée, puisque la même année, elle n'a concerné qu'un peu plus de 3 % des investissements totaux.

Il faut enfin signaler la concentration géographique, dans la région de Boucherville, d'une bonne partie des institutions consacrées à la

⁵⁰ Inventaire des activités de recherche, développement et démonstration en énergie au Québec en 1992, Débat public sur l'énergie au Québec, Cahier d'information, gouvernement du Québec, ministère des Ressources naturelles, page 5. Cette conclusion était tirée à partir de l'enquête de 1992, qui n'avait pu couvrir la totalité des activités et des entreprises concernées par la recherche et développement en énergie. Elle ne peut être que confirmée lorsque l'on prend connaissance des résultats de la nouvelle enquête, qui a conduit à réévaluer significativement l'estimation que l'on fait des investissements en recherche et développement en énergie au Québec.

Graphique 37

La provenance du financement des investissements en recherche et développement en énergie
Québec – 1994



recherche et développement, cette concentration permettant de disposer à cet égard d'une véritable masse critique et de favoriser des synergies naturelles. La région de Boucherville abrite en effet les installations de l'INRS - Énergie et matériaux, du Centre des technologies du gaz naturel, les laboratoires de l'IREQ, le Laboratoire de recherche en diversification énergétique du Centre canadien des technologies, des minéraux et de l'énergie (CANMET), l'Institut de génie des matériaux (IGM), le Centre canadien de fusion magnétique (CCFM) ainsi que le Centre d'innovation en transport d'énergie du Québec (CITEQ).

Les orientations

Lors du Débat public sur l'énergie, de nombreuses demandes ont été émises, touchant surtout les domaines d'orientation qui devraient être privilégiés, mais abordant également les mécanismes de financement et de soutien que l'on devrait adopter.

Maintenir l'effort global, protéger les actifs

Pour les membres de la Table de consultation, avant même d'aborder ces questions, une première recommandation s'impose : le Québec doit **maintenir l'effort global** qu'il consacre à la recherche et développement, dans le secteur énergétique, en raison des enjeux en cause et de la nécessité absolue, pour les entreprises québécoises, de protéger leurs actifs et leurs acquis. Cette recommandation concerne bien sûr avant tout Hydro-Québec. Hydro-Québec doit continuer d'assumer le rôle essentiel qu'elle joue dans la recherche et

développement énergétique, et y consacrer les ressources financières nécessaires.

Le choix des domaines d'intervention est sous la responsabilité de la société d'État, et sa priorité, en matière de recherche et développement, restera la **protection de ses actifs**, c'est-à-dire l'investissement dans la recherche et développement visant une plus grande fiabilité et une productivité accrue des installations actuelles.

Lorsque les efforts de recherche et développement visent à protéger les actifs de l'entreprise et sont ainsi directement reliés aux activités de production, de transport, de distribution et d'utilisation de l'énergie, les budgets sont intégrés dans la base tarifaire, et leur financement assuré par les consommateurs. Un contrôle sera exercé à cette fin par la Régie de l'énergie.

L'un des mandats d'une régie est en effet de surveiller les investissements consentis par les entreprises réglementées, dans la mesure où leur financement est inclus dans la base tarifaire et se répercute donc sur la facture payée par le consommateur. Une régie doit s'assurer que la recherche et développement effectuée contribue bien au déroulement de l'activité réglementée. Dans son analyse, elle devra être cohérente avec les choix effectués en matière de portefeuille de ressources, et s'inspirer des priorités identifiées par le gouvernement dans sa politique énergétique. Cette approche s'appliquera également au gaz naturel, comme c'est déjà le cas dans le système actuel.

Globalement, l'ensemble de la politique de recherche et développement d'une entreprise est intégré dans son **plan stratégique**. Dans le cas d'Hydro-Québec, cette politique comprendra à la fois les investissements en recherche et développement intégrés dans la base tarifaire et financés par les consommateurs, et la recherche et développement dont le financement est pris en charge directement par l'actionnaire, soit ici le gouvernement du Québec, dans la mesure où ils ne sont pas directement reliés aux activités réglementées.

En tant qu'actionnaire, le gouvernement aura à valider le plan stratégique proposé par la société d'État, dont un des volets sera consacré à la recherche et développement. Hydro-Québec

réexamine actuellement ses orientations stratégiques en ce domaine. Les propositions issues de cette réflexion, et qui seront transmises à l'État-actionnaire, détermineront en fait les orientations de la recherche et développement en énergie pour les prochaines années. Elles devraient s'appuyer sur les **priorités définies par le gouvernement**, dans sa future politique énergétique. Pour les membres de la Table de consultation, la politique énergétique doit être l'occasion pour le gouvernement de **confirmer l'importance qu'il attache à ce type d'investissements**.

Dans le sens du développement durable

Les choix effectués en matière de recherche et développement seront ainsi examinés en tant qu'appui à une politique énergétique fondée sur le développement durable, visant à répondre aux besoins des consommateurs actuels comme des générations futures.

- Dans ces choix, une place spécifique sera ainsi faite aux efforts concernant les **technologies d'efficacité énergétique**. On l'a vu, une part importante des investissements actuels est déjà consacrée à la recherche et développement en efficacité énergétique, notamment par Hydro-Québec. L'effort doit être poursuivi, amplifié, si l'on veut que l'économie québécoise relève le défi qui lui est proposé à cet égard. Dans certains domaines, les recherches pourraient être accentuées: on songe à l'efficacité des véhicules, aux recherches sur la gestion du trafic, aux techniques visant la prise en compte des externalités.

Les moyens identifiés pour exploiter systématiquement les potentiels d'économie d'énergie existants vont ouvrir de nouveaux marchés, créer des besoins additionnels en technologie. Si l'on veut être logique, et tirer pleinement parti des occasions de développement que ces moyens offriront, des sommes accrues devront être consacrées au développement des technologies d'efficacité énergétique, en mettant particulièrement l'accent sur les opérations de démonstration.

Cette orientation ne devrait pas se limiter au secteur de l'électricité, mais impliquer les différentes filières énergétiques québécoises. On fait référence en particulier aux investissements effectués par le Centre de technologies du gaz naturel, troisième organisme de recherche et développement en énergie au Québec, qui consacre déjà une partie de ses ressources à la mise au point d'équipements plus performants.

- Cette préoccupation doit aller de pair avec la poursuite des efforts engagés dans les **filières énergétiques** qui forment ou pourraient composer le portefeuille de ressources du Québec.

Dans le secteur de l'électricité, on a déjà souligné la priorité qu'Hydro-Québec doit continuer d'accorder à la protection de ses actifs, à la fiabilité de ses installations. Au-delà de cet effort primordial, l'électricité doit rester le **principal domaine** de la recherche et développement en énergie au Québec. Le Québec y a acquis une compétence de niveau international, qui doit être **maintenue et renforcée**. Les défis à relever, en la matière, sont multiples, et les intérêts du Québec essentiels. Dans le domaine des transports, la mise au point de technologies permettant d'utiliser de façon accrue l'électricité afin de se déplacer est l'un de ces défis qui pourrait conduire à transformer significativement notre situation énergétique. La place que le Québec a acquise dans ce secteur de la recherche doit être conservée, et les moyens requis à cette fin mobilisés.

La diversification de notre portefeuille de ressources visera un élargissement de l'éventail des **énergies renouvelables** disponibles pour répondre à nos besoins. Parmi les différentes filières en cours de développement, l'éolien est l'énergie renouvelable probablement la plus proche d'une exploitation importante, dans des conditions économiques satisfaisantes. Le système des «quotes-parts», appliqué par la Régie de l'énergie en faveur de cette filière énergétique, stimulerait la mise au point de technologies compétitives et adaptées aux besoins du réseau énergétique québécois. Il faudra s'assurer que l'intérêt porté à l'éolien, dans l'élaboration des plans de ressources, se répercute au plan des investissements en recherche et développement.



Le solaire, l'hydrogène, la biomasse, certains carburants alternatifs, les systèmes hybrides, les piles à combustibles, plusieurs modes de stockage de l'énergie font également l'objet d'activités de recherche, qui doivent être poursuivies dans cette même optique de **diversification** de notre portefeuille de ressources énergétiques et d'**ouverture sur le futur**.

Dans le domaine du **gaz naturel**, la création récente du Centre des technologies du gaz naturel a confirmé le rôle accru joué par le gaz dans le secteur énergétique québécois. Ce centre concentre surtout ses efforts dans le domaine des transferts technologiques. Sa présence permet d'augmenter les retombées économiques liées à la présence du gaz naturel dans plusieurs secteurs, et de nouer des ententes commerciales internationales renforçant l'implication du Québec sur les marchés gaziers mondiaux. L'appui que le gouvernement du Québec a apporté à la mise en place de ce centre est ainsi tout à fait justifié. Le développement de ce centre est porteur de retombées économiques intéressantes, et doit être encouragé à ce titre.

- Dans plusieurs domaines de la planification énergétique, le Québec a accumulé un savoir-faire que l'on doit souligner. On sait qu'Hydro-Québec est devenu un des spécialistes mondiaux de l'étude des **impacts environnementaux** liés à l'exploitation de l'hydroélectricité. Une connaissance considérable a été accumulée dans l'analyse des grands barrages, dans l'étude des effets des lignes de transport, qui peut maintenant être proposée dans d'autres régions du monde.

La Régie de l'énergie, en visant l'**intégration des externalités** lors de l'analyse des plans de ressources des entreprises réglementées, ouvrira de nouvelles voies de recherches. L'identification des externalités environnementales, leur évaluation, les méthodes permettant leur prise en compte constituent l'une des étapes les plus délicates à franchir, dans les processus de type planification intégrée des ressources. Dans ce domaine, il sera essentiel que le Québec développe ses propres approches, utilisant et enrichissant le savoir-faire déjà accumulé.

La fusion nucléaire

Il est un domaine – celui de la fusion nucléaire –, pour lequel des recommandations ne sont pas faciles à formuler. Une partie importante des investissements en recherche et développement sont consacrés, dans le secteur énergétique québécois, à la recherche fondamentale concernant la fusion nucléaire, grâce à l'implication de l'IREQ dans le Centre canadien de fusion magnétique par l'intermédiaire du projet Tokamak.

La fusion nucléaire est une technologie dont la contribution aux besoins énergétiques à venir est actuellement impossible à préciser. Les recherches entreprises dans ce domaine sont des recherches à très long terme. Les sommes investies au Québec paraissent relativement importantes, puisqu'un peu plus de quinze millions de dollars sont consacrés chaque année au projet Tokamak.

Il faut cependant savoir que ces sommes sont extrêmement limitées, par rapport aux investissements consacrés à cette filière par les principaux pays industrialisés – investissements auxquels le projet Tokamak est directement relié. Surtout, l'implication de l'IREQ dans la recherche sur la fusion nucléaire est financée pour moitié par le gouvernement fédéral, dont elle constitue d'ailleurs la principale affectation de fonds, dans le secteur énergétique québécois. Et rien n'indique qu'en se retirant de la fusion nucléaire, l'IREQ aurait la possibilité d'utiliser ces fonds pour d'autres activités.

Pour cet ensemble de raisons, les membres de la Table de consultation sont d'avis que la nouvelle politique énergétique du Québec devrait **réévaluer l'implication actuelle des chercheurs québécois dans la fusion nucléaire**, en étant cependant très prudente quant aux différentes dimensions de ce dossier: la fusion nucléaire constitue en fait le seul domaine de recherche fondamentale à caractère international où le Québec est impliqué de façon majeure, dans le secteur énergétique.

La valorisation des efforts de recherche

Indépendamment des domaines de recherche privilégiés, leur **valorisation**, au plan commercial, doit être **maximisée**, et il est essentiel que la nouvelle politique énergétique s'engage résolument dans cette voie. Les recherches effectuées au

Québec dans le domaine de l'énergie, et particulièrement sous l'autorité et avec le financement d'Hydro-Québec, représentent un capital de richesses dont des exemples récents ont montré l'importance. Dans sa réévaluation stratégique en cours, Hydro-Québec mettra justement l'accent sur les efforts de commercialisation des investissements consentis, sur les possibilités d'accroître les retombées financières et économiques du savoir-faire accumulé.

Pour permettre cette valorisation, le Québec dispose déjà d'outils financiers intéressants. L'économie québécoise a ainsi su mobiliser des ressources importantes, utilisables au titre de capital de risque, avec des systèmes de collecte de l'épargne. À ce titre, le Québec tient une place de leader au Canada. Lors des audiences publiques, de nombreuses propositions ont par ailleurs été présentées : des intervenants ont demandé qu'Hydro-Québec poursuive ses efforts d'« intrapreneurship » et d'essaimage de nouvelles entreprises exploitant les résultats des travaux de recherche. On a suggéré qu'Hydro-Québec développe davantage de partenariats avec ses fournisseurs, afin de favoriser l'implication des petites et moyennes entreprises dans les projets conjoints de recherche et développement.

Pour les membres de la Table de consultation, les instruments existants comme les capacités de recherche des institutions québécoises permettent une maximisation des retombées des efforts de recherche. Dans les orientations retenues à cette fin, deux préoccupations devraient être prises en compte :

- on doit viser à intégrer en amont les potentialités de commercialisation. Cela signifie que lors de la définition d'un projet de recherche, le souci de valoriser les efforts futurs doit être pris en compte le plus tôt possible, et influencer éventuellement sur la recherche elle-même.
- Il faut qu'en matière de commercialisation des technologies, l'imputabilité soit plus claire. Les processus retenus doivent permettre de mieux responsabiliser les intervenants dont dépend l'étape de la commercialisation, étape aussi cruciale que les précédentes dans l'ensemble des activités de recherche et développement et qui en constitue l'aboutissement.

Financement, rationalisation et régionalisation

Lors des audiences publiques, plusieurs intervenants ont proposé une modification du mode de financement de la recherche et développement en énergie, par rapport à la situation actuelle. Ces participants au Débat public ont proposé la création d'un **fonds de la recherche et développement en énergie**, alimenté par des prélèvements effectués sur les distributeurs d'énergie, qui seraient par exemple obligés de verser un certain pourcentage de leurs revenus bruts. Un système de ce type existe en fait aux États-Unis, dans le secteur de l'électricité et du gaz naturel : les compagnies productrices et distributrices fournissent, sous forme de cotisation, des ressources qui financent les activités de recherche et développement effectuées par un organisme commun.

Pour les membres de la Table de consultation, une telle mécanique semble **peu adaptée à la situation du Québec**. Dans le secteur de l'électricité, Hydro-Québec assure directement des efforts soutenus de recherche et développement, dont les priorités découlent de ses propres orientations. Créer un nouvel organisme en ce domaine ne ferait qu'alourdir les processus, interposer des structures additionnelles, et cela sans gain évident.

Au contraire, l'effort devrait plutôt porter sur la rationalisation des soutiens actuellement consacrés à la recherche et développement.

- Dans le cas des **activités réglementées**, et donc pour ce qui est d'Hydro-Québec, cette rationalisation sera assurée grâce à la surveillance exercée par la Régie de l'énergie.
- Pour ce qui est des **financements externes**, on a mentionné les appuis provenant directement du gouvernement du Québec. Ces appuis sont définis dans le cadre d'un programme administré par le ministère des Ressources naturelles, le Programme d'aide au développement des technologies de l'énergie. Malgré les montants limités en cause, ce programme joue un rôle important pour le déclenchement des efforts de recherche dans les domaines où les initiatives privées ont le plus de difficultés à trouver des soutiens financiers. Le programme s'applique essentiellement aux énergies renouvelables et à



l'efficacité énergétique. Au cours des dernières années, le positionnement obtenu dans le domaine de l'hydrogène illustre bien l'impact que peut avoir ce type d'interventions.

Au cours du Débat public, plusieurs intervenants ont tenu à souligner que **ce type d'interventions devait être maintenu**. On a suggéré que l'action gouvernementale porte sur l'identification des entreprises, des groupes de recherche et des organismes les mieux à même de mener des projets sur la veille technologique ainsi que sur l'assistance à la création de consortiums de recherche.

Les membres de la Table de consultation endossent ces recommandations. Une évaluation devrait cependant être effectuée, quant à la pertinence de conserver le programme d'aide gouvernementale sous la responsabilité directe du ministère des Ressources naturelles. Pour les membres de la table, il serait plus logique que ce programme soit transféré à la future Agence de l'efficacité énergétique. Un tel transfert permettrait de réaliser des économies d'échelle, tout en assurant une cohérence dans les actions directes de soutien à des domaines connexes. En effet, les activités de recherche, développement et démonstration en efficacité énergétique et en énergies nouvelles sont souvent interreliées – le solaire passif en est un exemple. Le pouvoir d'intervention de l'agence serait accru, qui pourrait en même temps s'assurer des liens établis entre l'exploitation des potentiels d'efficacité énergétique et les investissements dans la démonstration technologique.

S'il y est donné suite, une telle recommandation suppose ainsi que le mandat de l'Agence de l'efficacité énergétique soit **élargi aux énergies renouvelables non conventionnelles**, un peu selon le concept français de maîtrise de l'énergie. Il faudrait par ailleurs définir la source budgétaire du programme ainsi transféré. En toute logique, le programme serait financé avec la redevance définie par la Régie de l'énergie, et non plus à partir du budget de l'État.

- Une autre question a été soulevée lors du Débat public: le développement des régions peut-il s'appuyer sur une certaine **régionalisation des efforts de recherche et développement**, dans le domaine de l'énergie?

Pour les membres de la table, il existe à cet égard des **possibilités intéressantes**, qui doivent cependant être évaluées avec **prudence**. Dans leurs mémoires comme lors de leur présentation au cours des audiences, des intervenants régionaux ont formulé des attentes précises. Il a ainsi été spécifiquement demandé qu'un centre de recherche dans le domaine de l'énergie éolienne soit créé dans la région du Bas-Saint-Laurent – Gaspésie, en concertation avec l'Université du Québec à Rimouski.

La nouvelle politique énergétique devra prévoir effectivement une meilleure implication des régions dans la recherche et développement en énergie, surtout lorsque les domaines en cause concernent des ressources locales ou correspondent à des savoir-faire disponibles sur place. Même si la localisation des équipements de production ou de transport n'est pas une condition absolue pour garantir la qualité de la recherche, un effort devrait être consenti pour qu'un maillage soit effectué, lorsque les universités sont situées à proximité des infrastructures.

Il ne faudrait pas cependant que des initiatives prises à cette fin aient pour effet de démanteler des centres de savoir-faire existant, ou d'affaiblir l'effort globalement consenti par les chercheurs québécois. Pour éviter un tel risque, la Table de consultation suggère que la **régionalisation** de la recherche et développement en énergie soit encouragée en s'appuyant prioritairement sur le **réseau des universités**. Il est cependant important que les effets multiples attendus de la recherche et développement en énergie profitent de façon équitable à l'ensemble des régions.

CHAPITRE 12

UNE NOUVELLE RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS GOUVERNEMENTALES

Les recommandations déposées par la Table de consultation du débat public sur l'énergie ont beaucoup d'implications, au plan de l'organisation des responsabilités gouvernementales. Elles ne remettent pas en cause l'essentiel: la **politique énergétique est définie par le gouvernement, qui veille à son application**. À cette fin, il doit pouvoir s'appuyer sur une administration efficace, rationalisée, et utiliser de nouvelles façons de faire en vue d'alléger et de simplifier l'intervention de l'État québécois. Par ailleurs, l'État-actionnaire, détenteur dans le secteur énergétique d'actifs considérables, doit s'assurer que ses sociétés d'État – et en premier lieu Hydro-Québec – ont les structures requises pour relever, dans les meilleures conditions, les défis de l'avenir.

Le rôle du gouvernement: définir la politique énergétique, veiller à son application

Dans le secteur énergétique, la principale responsabilité du gouvernement est de **définir la politique énergétique**, puis de **veiller à son application**. On a déjà rappelé ce qu'est une politique énergétique, selon les termes employés par le ministre des Ressources naturelles lors du lancement du Débat public sur l'énergie: une politique énergétique est «un ensemble cohérent d'actions, visant à atteindre des buts collectifs qui, en dernière analyse, doivent permettre à l'ensemble des citoyens de tirer un bénéfice optimal des atouts dont nous disposons dans le domaine de l'énergie⁹¹». Seul le gouvernement, émanation démocratique de notre société, est **habilité à proposer à la collectivité ces buts et ces actions**. Le Débat public sur l'énergie avait justement pour objet de fournir au gouvernement l'état des réflexions émanant de l'ensemble du Québec, pour lui permettre d'effectuer, dans les meilleures conditions possibles, cet exercice qui lui revient au premier chef.

Les pouvoirs traditionnels

Une fois la politique énergétique définie, le gouvernement doit la mettre en œuvre, **veiller à son application**, afin que les buts qu'il a fixés puissent être atteints. À cette fin, le gouvernement peut s'appuyer sur ses **pouvoirs traditionnels**,

qui constituent autant d'outils à sa disposition dans la réalisation des objectifs proposés. On fait bien sûr référence à son rôle législatif et réglementaire, à son pouvoir de taxation, à l'autorité qu'il exerce sur les municipalités, à son droit de propriété sur les terres publiques et sur le réseau hydraulique – même si certaines de ces terres font l'objet de négociations avec les nations autochtones ou de revendications de leur part –, à ses compétences en matière intergouvernementale et internationale. La politique énergétique chevauche et interfère avec plusieurs autres **politiques gouvernementales** – politique économique, fiscale et financière, industrielle, sociale, régionale, environnementale, politique des transports, relations avec les nations autochtones – qui refléteront les orientations retenues en matière énergétique, prolongeant ainsi la politique énergétique dans chacun des domaines concernés.

Mais le gouvernement doit d'abord s'appuyer, pour mettre en œuvre la politique énergétique, sur des **pouvoirs s'appliquant directement à ce secteur d'activités**. Les recommandations présentées à l'issue du Débat public sur l'énergie ont été définies en s'assurant que le gouvernement **détiendrait les outils indispensables à cette fin**.

Les nouveaux leviers d'intervention

En matière d'organisation des responsabilités gouvernementales, les deux modifications majeures apportées à la situation actuelle consistent à créer une Régie de l'énergie et à mettre en place une Agence de l'efficacité énergétique.

- Pour ce qui est de la Régie de l'énergie, le gouvernement conservera les leviers permettant de **définir les orientations de l'organisme**, ainsi qu'un **pouvoir de décision finale** partout où la régie sera simplement consultative.

- La philosophie et les priorités de la régie seront définies dans sa mission, intégrée dans sa loi constitutive. La définition de la mission de la régie, telle que retenue par le gouvernement, constituera la base même du fonctionnement de l'organisme.

⁹¹ Débat public sur l'énergie au Québec, Document de consultation, gouvernement du Québec, op. cit., Message du ministre des Ressources naturelles, page 5, déjà cité au début du présent rapport.

- Le gouvernement disposera, en tout temps, d'un **pouvoir de directive**, lui permettant d'indiquer, sur tel ou tel dossier, les éléments qu'il souhaite voir pris en compte. Ce pouvoir de directive sera assumé par le Conseil des ministres, sur proposition du ministre d'État aux ressources naturelles.
- Le gouvernement conservera le **pouvoir de décision finale** pour tous les domaines où la régie ne disposera que d'un pouvoir de recommandation. Ces domaines sont nombreux : dans les secteurs du gaz naturel et de l'électricité, la décision finale appartiendra au gouvernement en matière d'octroi de franchises, ou de changements significatifs apportés à la structure ou à la propriété du service public – et cela indépendamment des responsabilités exercées par le gouvernement en tant qu'actionnaire de certains des distributeurs.

Dans les **secteurs non réglementés**, et à l'exception des questions de sécurité concernant l'utilisation de l'énergie, le pouvoir final appartiendra là aussi au gouvernement : par exemple, sur recommandation de la régie, c'est le gouvernement qui décidera d'intervenir ou non dans la définition des prix des produits pétroliers, dans le cadre des dispositions législatives actuelles.

- De façon plus générale, on a vu que la Régie de l'énergie devrait être utilisée afin d'organiser des audiences publiques sur plusieurs domaines d'application de la politique énergétique : dans tous les cas, ces audiences permettront d'élaborer des **propositions** au gouvernement, à qui appartiendra la **décision finale**.

C'est ainsi que la régie identifiera les critères utilisés dans la caractérisation des filières énergétiques et définira la méthode utilisée pour internaliser les externalités dans l'évaluation des plans de ressources. La proposition de **méthodologie** issue de ces audiences devra être validée par le gouvernement.

On a également suggéré que la régie évalue, dans le cadre d'audiences publiques, les externalités liées à chacun des produits énergétiques. Le suivi de ces propositions, sera sous la seule responsabilité du gouvernement.

Dans le cas de la **classification des rivières**, où le processus proposé fera intervenir le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, les autorités régionales et les nations autochtones concernées, la décision finale appartiendra là aussi au gouvernement, sans préjuger de l'issue des négociations ou des revendications territoriales, lorsque des nations autochtones sont concernées.

- La création d'une **Agence de l'efficacité énergétique** ne devrait pas entraîner de difficulté particulière, au plan des pouvoirs exercés directement par le gouvernement. N'ayant pas de pouvoir quasijudiciaire, l'agence ne sera jamais amenée à prendre de décisions interférant avec les pouvoirs du gouvernement. Bien au contraire, elle contribuera à la fonction de réglementation et de normalisation gouvernementale, en s'assurant que la dimension de l'efficacité énergétique est prise en compte lors de l'élaboration des normes et règlements.

Pour l'agence, comme d'ailleurs pour la régie, le caractère extrabudgétaire conféré à ces deux organismes permettra de protéger les ressources financières affectées à leurs fonctions, entièrement obtenues de la redevance perçue sur les fournisseurs d'énergie. On devra cependant s'assurer, par des règles adéquates, que la gestion des organismes respecte des **règles analogues à celles définies par le Conseil du trésor**, afin d'éviter tout gaspillage qui se répercuterait finalement sur la facture du consommateur.

- En tant que responsable des actifs appartenant à la collectivité québécoise, le gouvernement assumera pleinement les pouvoirs de l'**État-actionnaire** au sein d'Hydro-Québec et de **SOQUIP**. Ce pouvoir s'exercera notamment lors de la nomination des membres du conseil d'administration et au moment de la définition du plan stratégique.

On a souligné précédemment que dans le cas d'une société d'État comme Hydro-Québec, le gouvernement pourrait très bien, s'il le souhaite, procéder à l'analyse du **plan stratégique** dans le cadre d'une **commission parlementaire**.

- En tout état de cause, l'**Assemblée nationale**, organe central de la démocratie québécoise, doit rester le lieu privilégié de réflexion sur la poli-

tique énergétique gouvernementale. Le suivi de la future politique énergétique devrait faire l'objet de commissions parlementaires, qui pourraient s'appuyer sur une consultation publique plus large, – tous les cinq ans, si l'on retient l'une des recommandations des membres de la table.

La réorganisation de l'administration gouvernementale

Pour nourrir ses réflexions, pour donner suite à ses décisions, le gouvernement doit pouvoir s'appuyer sur une administration gouvernementale efficace et performante. Les membres de la Table de consultation ont été très sensibles à la fois aux contraintes auxquelles les finances publiques sont actuellement soumises, et à l'importance des enjeux en cause – qui justifie le maintien sous l'autorité de l'État québécois des responsabilités qu'il assume en matière énergétique. Pour les membres de la Table de consultation, la nouvelle politique énergétique devrait justement être l'occasion de réorganiser l'affectation et le financement des ressources actuellement consacrées aux activités énergétiques, au sein de l'appareil gouvernemental.

Recentrage, allègement des structures

Les modifications proposées visent à concentrer l'administration sur les activités de **conseil-planification**, afin de fournir au gouvernement tous les outils nécessaires pour qu'il soit en mesure à la fois de définir ses orientations en matière énergétique et d'évaluer les résultats de ses interventions. Ce recentrage de l'administration irait de pair avec un allègement des structures et une plus grande efficacité globale, grâce au transfert à des organismes créés à cette fin des fonctions opérationnelles actuellement exercées au ministère des Ressources naturelles.

Plus précisément, les recommandations présentées par la Table de consultation conduiraient à transférer à la Régie de l'énergie les activités actuellement exercées par l'administration gouvernementale pour ce qui est de l'analyse de la tarification de l'électricité et de la surveillance au titre de la *Loi sur les produits pétroliers*. Par ailleurs, l'Agence de l'efficacité énergétique, guichet unique de l'administration gouvernementale en la matière, assumerait les fonctions actuellement confiées dans

ce domaine par le ministère au sein de sa Direction de l'efficacité énergétique.

D'autres rationalisations ont été suggérées dans le rapport : le transfert à l'Agence de l'efficacité énergétique du Programme d'aide au développement des technologies de l'énergie éviterait, de l'avis des membres de la table, des dédoublements inutiles et assurerait surtout qu'une logique d'ensemble soit appliquée dans le financement gouvernemental de la recherche et développement touchant l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables.

Les transferts proposés n'auraient pas pour seul effet d'alléger les structures administratives actuelles. Ils permettraient également de **décharger le budget** de l'État, et donc le contribuable, des coûts liés à ces différentes fonctions, en les faisant assumer par les utilisateurs ou les bénéficiaires – fournisseurs d'énergie ou consommateurs.

L'administration gouvernementale, recentrée et regroupée, consacrerait tous ses efforts et ses talents aux fonctions qu'elle seule peut assumer : il s'agirait pour l'essentiel des tâches de **conseil-planification**, visant à conseiller le gouvernement dans la définition de ses différentes interventions et dans l'analyse de leur suivi. Pour assurer cette fonction de conseil-planification, le ministère devrait conserver sa **capacité d'analyse actuelle**, ainsi que ses responsabilités en matière d'**acquisition** et de **diffusion** de la connaissance. Par ailleurs, la **gestion du domaine public**, la **loi d'Hydro-Québec** imposent certaines obligations à la puissance publique, qu'il semble difficile d'assumer ailleurs qu'au ministère des Ressources naturelles, pour ce qui est du secteur énergétique.

Les principes à respecter

La redéfinition des responsabilités assumées directement par l'administration gouvernementale n'est pas une fin en soi. Elle est accélérée par la crise actuelle des finances publiques, mais elle doit s'appuyer sur un certain nombre de **principes**, que les membres de la Table de consultation ont voulu préciser. Ces principes, qui ont inspiré les différentes recommandations émises, sont essentiellement au nombre de trois :

- on doit **séparer** les fonctions exercées par le **gouvernement-législateur** de celles assumées par les **organismes-exécutants**. Trop souvent, ces fonctions sont confiées à une même administration, entraînant des confusions dans les rôles exercés ainsi que des problèmes d'imputabilité.
- Il faut à tout prix et en tout temps **éviter la duplication des tâches**, génératrice de gaspillage, d'inefficacité et de contradictions. Le citoyen doit savoir clairement où les responsabilités sont assumées, et trouver à **un seul endroit** les réponses aux questions qu'il se pose, sur un sujet donné.
- L'allègement des structures, l'efficacité des interventions doivent être au **centre des préoccupations**, dans la définition des façons de faire de l'administration gouvernementale. Ce principe s'impose pour des raisons financières, mais également en raison des gains que l'on peut en attendre, en termes de qualité des réflexions effectuées et des analyses réalisées.

Les principes que l'on vient d'énoncer doivent être appliqués à l'administration gouvernementale. Ils doivent également gouverner la mise en place des **nouveaux organismes** appelés à intervenir dans le secteur énergétique québécois. Les nouvelles structures devront respecter les mêmes critères d'efficacité que ceux que l'on souhaite imposer à l'administration. À cet égard, de nombreuses possibilités existent. On songe par exemple au regroupement des fonctions d'inspection avec la Régie du bâtiment, à la possibilité – déjà exercée à l'heure actuelle par la Régie du gaz naturel – de déléguer au ministère des Ressources naturelles les tâches administratives d'appui à la gestion des ressources humaines et de paye des employés.

La localisation de la mission énergie

La politique énergétique devra également s'appuyer sur la localisation de la mission énergie au sein du gouvernement. Pour les membres de la Table de consultation, il est évident que cette localisation n'est pas neutre, par rapport au contenu des interventions gouvernementales.

Au Québec, le secteur énergétique a toujours été rattaché aux responsabilités assumées par le gou-

vernement en matière d'exploitation et de mise en valeur des ressources naturelles. Une telle approche s'explique aisément, étant donné l'importance des ressources hydroélectriques québécoises et les enjeux liés à l'utilisation des ressources hydrauliques. Dans la **nouvelle organisation gouvernementale**, le ministre d'État aux Ressources naturelles est maintenant responsable des régions et des affaires autochtones, ce qui ouvre des possibilités supplémentaires dans l'application de la future politique énergétique.

Les membres de la Table de consultation souhaitent que la future politique énergétique analyse les **synergies rendues ainsi possibles**, dans le contexte des réflexions concernant la structure de l'ensemble de l'appareil gouvernemental.

La propriété et la structure d'Hydro-Québec

L'existence d'Hydro Québec, son statut de société d'État donnent à la gestion gouvernementale du secteur énergétique un poids considérable. Les intérêts que l'État-actionnaire doit défendre, les responsabilités qu'il lui faut assumer sont capitaux. Le **succès de la future politique énergétique** est en fait largement relié aux **performances d'Hydro-Québec**, et dans cette réflexion sur l'organisation des responsabilités gouvernementales, on doit se demander si des modifications devraient être apportées à la propriété et à la structure de la société d'État.

La privatisation

Lors des audiences publiques, la question de la privatisation d'Hydro-Québec a été abordée par un certain nombre d'intervenants.

- **Des partisans de la privatisation** ont souligné qu'une vente d'Hydro-Québec devrait être limitée à 10 % du capital, afin que l'entreprise conserve son statut de société de la Couronne, vis-à-vis du fisc fédéral. Pour ces intervenants, la privatisation présente des avantages à considérer, essentiellement parce qu'elle permet d'introduire une logique d'entreprise privée dans la gestion de la société d'État.
- **D'autres intervenants** se sont clairement prononcés contre une telle privatisation, qui

remettrait en cause l'un des principaux acquis de la Révolution tranquille, décidé dans le cadre d'un enjeu électoral majeur, tout en enlevant à la collectivité québécoise l'un de ses actifs les plus précieux.

Au plan énergétique, la privatisation est invoquée pour atteindre, dans le fonctionnement de la société d'État, des objectifs de **transparence** et d'**efficacité**.

- Les recommandations proposées jusqu'ici concernant la mise en place de la **Régie de l'énergie** et la participation du public devraient faire en sorte que ces objectifs soient atteints.
- Une **modification de la composition du conseil d'administration**, où des sièges seraient ouverts à des représentants issus des consommateurs, des régions, des groupes écologistes et des autochtones, irait dans la même direction. Cette modification aurait pour but d'aider Hydro-Québec à assumer sa mission.
- Il est cependant exact que la structure et le fonctionnement d'Hydro-Québec doivent en garantir la performance, si l'on veut, comme on l'a souligné au début de ce rapport, qu'Hydro-Québec devienne la compagnie d'électricité la plus efficace en Amérique du Nord. Plus précisément, il faut chercher à **réduire les coûts unitaires** de l'entreprise, **accroître sa performance de gestion**. En mettant Hydro-Québec et les producteurs privés sur un pied d'égalité, pour les nouvelles productions non hydrauliques, on utilisera la compétition afin de réduire les coûts. Les incitatifs au rendement, que la régie pourrait mettre en place, viseront le même objectif.

Le gouvernement peut décider de privatiser Hydro-Québec non pas pour des raisons énergétiques, mais en fonction de considérations liées aux **finances publiques**, qui excèdent le mandat confié à la table. Les membres de la Table de consultation souhaitent cependant souligner qu'en l'état actuel des choses, la question de la privatisation d'Hydro-Québec ne devrait pas être à l'ordre du jour, et cela avant tout pour des raisons commerciales et financières: les revenus de la société d'État, la rentabilité qu'elle reçoit de ses investissements ne permettraient pas, aujourd'hui, de retirer d'une vente d'une partie de ses actifs une valeur

intéressante. Actuellement, **privatiser Hydro-Québec serait une mauvaise affaire**, quelle que soit la part du capital en cause. Cette raison, à elle seule, devrait suffire pour que le gouvernement écarte cette hypothèse.

Une restructuration

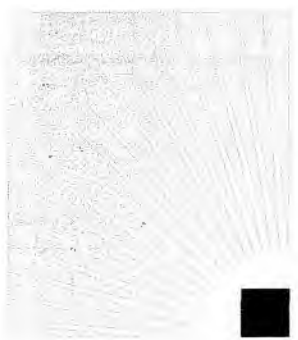
Au plan de l'organisation, la performance suppose une comptabilisation serrée des résultats, une imputabilité renforcée, qui pourraient conduire à une restructuration majeure d'Hydro-Québec. Une restructuration d'Hydro-Québec doit bien sûr être abordée avec prudence. Les caractéristiques du réseau excluent certains changements, les risques sont très différents selon les opérations, et surtout, une restructuration ne devrait pas comporter de dangers de démantèlement, prélude à une sorte de privatisation déguisée.

Malgré ces réserves, une **réflexion sur la structure** d'Hydro-Québec doit être entamée.

- La **mission** et le **mandat** de la société d'État devront être révisés, afin de préciser et d'ajuster le rôle d'Hydro-Québec dans les énergies renouvelables non hydrauliques, dans les économies d'énergie.
- L'une des premières demandes adressées à la Régie de l'énergie concernera la tenue d'audiences publiques sur la «**déréglementation**» et ses enjeux, afin de définir des ouvertures possibles du marché québécois. L'examen et les recommandations de la régie pourraient avoir un impact sur la structure d'Hydro-Québec.

D'ici là, plusieurs initiatives peuvent être prises, et cela à très court terme:

- Il apparaît essentiel qu'au sein d'Hydro-Québec, compagnie intégrée, soient établis des **centres de résultat**, afin d'autoriser un meilleur contrôle des coûts et une comptabilisation plus rigoureuse de chaque activité concernée. Cette approche répondrait également à un principe de précaution, en raison de l'évolution rapide du contexte dans lequel Hydro-Québec évolue.
- Les **activités non réglementées** de la société d'État devraient être isolées des activités réglementées, et regroupées dans une structure appro-



priée, garantissant la transparence de la gestion.

- Hydro-Québec devrait entamer rapidement sa **propre réflexion** sur son organisation, sur sa structure financière, qu'elle soumettrait à son actionnaire. Il est en effet de la responsabilité de la société d'État d'effectuer une telle réflexion, le gouvernement-actionnaire prenant ensuite les décisions qui s'imposent.

Hydro-Québec constitue un atout majeur, pour la collectivité québécoise. Cet atout doit être pleinement utilisé, et à cette fin, le défi est d'identifier les meilleures façons d'utiliser le plus efficacement possible les actifs et le savoir-faire rassemblés au sein de la société d'État.

SOQUIP

Lors des audiences publiques, peu d'intervenants ont émis de recommandations quant au mandat

assumé par SOQUIP, l'autre société d'État intervenant dans le secteur énergétique. Initialement créée pour soutenir l'exploration du sous-sol québécois et le secteur du raffinage, SOQUIP est maintenant la société qui gère les intérêts publics dans le secteur gazier. SOQUIP joue ce rôle par l'entremise de la participation qu'elle détient dans le capital de Gaz Métropolitain. Cette participation est partagée avec la Caisse de dépôt et placement du Québec, Gaz de France et le public en général.

Une **évaluation** de la mission et du mandat de SOQUIP devrait être effectuée par le gouvernement, dans le cadre de sa future politique énergétique.

CHAPITRE 13

SENSIBILISATION, ÉDUCATION ET FORMATION

La sensibilisation des générations actuelles, l'éducation des générations futures sont **parties intégrantes** d'une politique énergétique fondée sur le développement durable. Le tournant proposé à l'action gouvernementale et à la collectivité suppose l'appui et la collaboration du citoyen, et à la limite, un changement de culture pour les générations présentes et à venir, qui ne pourra s'opérer que graduellement. Considérer les ressources naturelles d'une autre façon, avoir le réflexe de l'efficacité énergétique impliquent une autre perception des réalités énergétiques ainsi que des dimensions humaines et environnementales qui y sont associées, qu'un effort approprié de sensibilisation, d'éducation et de formation doit permettre d'acquiescer.

La sensibilisation aux enjeux et aux défis énergétiques

La participation du public aux séances d'information et aux audiences publiques de la Table de consultation ont montré l'intérêt de la population et sa sensibilité aux enjeux énergétiques. Au-delà toutefois de cet exercice révélateur, il importe de **répandre une connaissance** des tenants et aboutissants de la production, du transport, de la distribution et de l'utilisation de l'énergie dans l'ensemble de la population québécoise.

La mise en place de la nouvelle politique énergétique elle-même est l'occasion de **sensibiliser** encore plus la population aux enjeux énergétiques. À cet égard, la participation enregistrée, lors des séances d'information comme pendant les audiences publiques, l'intérêt soulevé – en particulier en région – ont prouvé que l'énergie n'était pas l'affaire de quelques spécialistes, mais soulevait des enjeux qui concernent l'ensemble de notre collectivité. Les conclusions apportées au débat sur l'énergie, le suivi que le gouvernement en fera dans sa politique énergétique doivent être utilisés comme de **nouvelles étapes**, dans cette conscientisation de la population aux défis que nous avons à relever.

L'aspect communication accompagnant la mise en place de la nouvelle politique énergétique devra donc mettre en valeur l'importance de la partici-

pation du public dans les mécanismes retenus pour son application et identifier les outils d'information et de sensibilisation mis à la disposition des citoyens à cet effet.

Une fois la politique mise en place, les travaux de la régie, en ce qui concerne par exemple l'évaluation des externalités, les audiences publiques qu'elle tiendra annuellement sur la tarification de l'énergie et l'allocation du portefeuille de ressources devraient contribuer à maintenir dans l'opinion publique une sensibilisation aux enjeux de la politique énergétique. La cotation des bâtiments et de véhicules automobiles contribuera également à cet objectif.

Cependant, d'autres actions sont impérativement nécessaires si on veut s'assurer d'une réelle prise en compte de la politique énergétique et de ses objectifs par la population du Québec.

Un message clair, une invitation à la participation

Parmi les initiatives de communication qui devront être retenues, celles qui incitent à la **participation du citoyen** sont particulièrement importantes. Il est en effet reconnu que lorsque les citoyens s'impliquent dans une action sur une base répétée, ils acquièrent de façon durable les comportements désirés et s'approprient la responsabilité de faire évoluer les situations. L'exemple de la participation des citoyens à la collecte sélective des déchets est particulièrement significatif à cet égard. Le succès de programmes comme Particip'Action est également révélateur du bien-fondé de cette approche.

- Par exemple, il serait important que soit développé un **indicateur de la consommation d'électricité de pointe hivernale**. Cet indicateur devrait être présenté de pair avec la météo, à titre de service public et accompagné d'un conseil d'efficacité énergétique. Il serait également utile que cet indicateur soit disponible sur une **base régionalisée**, de manière à établir une émulation entre les régions dans l'adoption de comportements efficaces, et à provoquer une réaction de la population concernée⁵².

⁵² On prend pour modèle ici l'émission « Clic, le geste qui compte », diffusée par les réseaux télévisés du Saguenay – Lac-Saint-Jean, et dont l'objectif était de démontrer la capacité de la population à influencer la pointe de consommation hivernale à la baisse, grâce à l'adoption de comportements d'économie d'énergie instantanés. Cette opération s'est déroulée à trois reprises, durant la pointe hivernale des années 1991-1992, 1992-1993 et 1993-1994.

- De même, la publication des *objectifs d'efficacité énergétique dans le domaine du transport* pourrait faire l'objet d'indicateurs régionalisés sur le parc automobile et le transport de marchandises par camions lourds. La publication de telles statistiques, sur une base régulière, devrait intéresser les médias et alimenter les débats chez les citoyens en plus de contribuer à l'orientation des choix individuels. Ces statistiques existent déjà, et leur coût de diffusion serait ainsi limité.

Des programmes visant le milieu scolaire

Une politique énergétique fondée sur le développement durable élargira nos horizons. Elle tracera également le chemin, pour les générations futures.

Dans cette perspective, il faut assurer aux jeunes d'aujourd'hui un minimum de savoir et d'information sur le rôle que l'énergie jouera dans leur vie. Il est essentiel que ceux et celles qui prendront la relève dans les années à venir développent un état d'esprit assurant cet avenir efficace que nous voulons garantir. De plus, à court terme, les jeunes générations sont souvent l'intermédiaire idéal pour véhiculer les valeurs du développement durable, communiquer l'exemple, faire changer les comportements des générations qui décident. Elles constituent ainsi des **publics cibles** appropriés pour communiquer à l'ensemble de la collectivité les changements qui doivent être apportés aux comportements.

- Pour ces raisons, les membres de la Table de consultation sont persuadés qu'il serait sage de prévoir, pour tous les niveaux de scolarité, une **éducation à l'énergie «in situ»**, c'est-à-dire à l'école. Les bâtiments scolaires devraient donc devenir un lieu privilégié d'expérimentation de mesures d'efficacité énergétique, les élèves étant informés sur la performance énergétique de leur milieu d'apprentissage.
- De simples programmes animés par des éducateurs spécialisés et coordonnés par l'Agence de l'efficacité énergétique pourraient rejoindre

éventuellement chaque étudiant, de quelque niveau qu'il soit. Il s'agirait de privilégier une approche pratique, tenant compte des objectifs des programmes scolaires. L'organisation d'une «**semaine de l'énergie**» sur le modèle des «**semaines de la faune**» pourrait contribuer à démystifier l'énergie pour les jeunes.

- Dans le cadre de la **formation régulière**, il importe qu'une information factuelle de qualité soit donnée aux étudiants sur les diverses filières énergétiques et leurs impacts environnementaux. À cet effet, et compte tenu de la charge de travail des maîtres, il serait impératif de développer du **matériel didactique** adapté aux programmes et aux pratiques scolaires. Des programmes de ce type existent déjà aux États-Unis, accessibles sur l'autoroute informatique⁵³. Ce matériel pourrait s'intégrer aux activités de formation déjà prévues dans le cours normal des étudiants et leur permettre d'atteindre des objectifs spécifiés dans les programmes. Enfin, le matériel ne devrait pas être distribué sans une formation préalable des maîtres à son utilisation. L'exemple des commissions scolaires de la région Saguenay – Lac-Saint-Jean et du programme MADIE sont particulièrement révélateurs sur le bien-fondé de cette approche⁵⁴.
- La Centrale de l'enseignement du Québec accomplit depuis plusieurs années un très bon travail de **sensibilisation en milieu scolaire**. Il serait opportun que l'Agence de l'efficacité énergétique s'inspire de cette expérience et développe éventuellement un partenariat avec les éducateurs. Une telle initiative pourrait servir de fer de lance à un vaste **programme national**, qui s'étendrait à toutes les régions du Québec.

Mieux former les professionnels

Au cours des audiences publiques, des regroupements de professionnels ont souhaité être plus impliqués dans le domaine de l'efficacité énergétique, en particulier dans la conception et la mécanique des bâtiments ainsi que dans l'aménagement du territoire. Pour les membres de la

⁵³ Sur le réseau Internet, des programmes peuvent être consultés sur le site EREN du ministère américain de l'énergie.

⁵⁴ MADIE, pour Matériel didactique en environnement, est un projet qui a pris naissance en 1990, avec la collaboration de onze commissions scolaires de la région Saguenay – Lac-Saint-Jean. Appuyé au départ financièrement par l'UNESCO, ce projet a permis de produire plusieurs types de matériel didactique, maintenant utilisé par les 53 000 élèves des écoles primaires et secondaires de la région. Le matériel produit par MADIE a obtenu plusieurs prix d'excellence au Québec et au Canada.

Table de consultation, ces demandes doivent être accueillies favorablement. Mais il faut également que la culture de l'efficacité énergétique soit plus répandue dans la formation des professionnels du bâtiment et chez les ingénieurs.

- L'efficacité énergétique devrait être introduite comme un objet d'enseignement au sein des cours, dans les programmes de formation universitaire des ingénieurs, des architectes et des aménagistes.
- Des concours annuels d'application de l'efficacité énergétique devraient être instaurés entre les diverses facultés universitaires et les écoles de génie, et commandités par l'Agence de l'efficacité énergétique.
- Il faut que des programmes appropriés de formation professionnelle soient mis en place avec des corporations ou organismes représentant les différents secteurs liés à l'énergie. On pense ici notamment à l'Ashrae⁵⁵, l'Ordre des architectes, à l'Ordre des ingénieurs, à l'Association des aménagistes régionaux, à l'Association provinciale des constructeurs d'habitation (APCHQ). On devrait en particulier s'assurer que la formation en efficacité énergétique est admissible aux crédits à la formation, dans le cadre des nouvelles dispositions législatives adoptées par le gouvernement.
- Dans la formation technique des travailleurs du bâtiment, des modules de formation continue sur les techniques d'isolation et de remplacement des ouvertures devraient être offerts à titre de perfectionnement de la main-d'œuvre.
- Une formation particulière doit être conçue à l'intention des inspecteurs municipaux, qui, il ne faut pas l'oublier, seront toujours des intervenants en première ligne en région.
- Ces différents programmes de formation continue, dans le domaine de l'efficacité énergétique, seraient conçus et pilotés sous l'autorité de l'Agence de l'efficacité énergétique. Au-delà du matériel déjà fourni par les producteurs et distributeurs d'énergie, l'agence pourrait contribuer à la mise en place d'un dossier de vulgarisation sur l'efficacité énergétique, mis à la disposition

des administrations régionales et municipales pour des fins de sensibilisation, créant ainsi le lien entre la politique énergétique et ceux et celles qui en seront les porte-parole en région.

Donner l'exemple

Comme cela a été souligné à maintes reprises au cours des audiences, il est important que dans l'application de la politique énergétique, l'administration gouvernementale donne l'exemple et soit efficace énergétiquement dans l'ensemble de ses interventions. Par sa politique d'achat, le gouvernement doit jouer un rôle important en tant que moteur de la politique énergétique qu'il entend proposer à l'ensemble de la population québécoise. Dans plusieurs milieux, il en ira même de sa crédibilité.

- À cette fin, des programmes de formation spécifiques devraient être préparés par l'Agence de l'efficacité énergétique, à l'intention du personnel des divers ministères.
- De façon plus générale, l'harmonisation, du côté des ministères, entre les objectifs énoncés officiellement et les façons de faire donnera l'heure juste à beaucoup d'industriels et de commerçants, dans leurs politiques d'achats de biens et services sur le territoire québécois. Cela suppose cependant que l'information pertinente circule entre les différents intéressés, et que la formation des divers intervenants soit assurée.
- Le gouvernement pourrait s'engager lui-même dans un projet national de démonstration en efficacité énergétique, afin d'encourager les orientations souhaitées.
- La vérification systématique par la Société immobilière du Québec de la performance énergétique des bâtiments placés sous sa responsabilité serait une autre façon de donner l'exemple à l'ensemble de la collectivité, en plus de constituer un acte de gestion responsable du parc immobilier gouvernemental.

Trop souvent, les meilleures politiques n'atteignent pas les résultats escomptés, tout simplement parce qu'on a oublié de les promouvoir auprès des premiers intéressés, une fois qu'elles ont été mises

⁵⁵ American Society of Heating Refrigerating and Air Conditioning Engineers Inc.



en place. Sans une **stratégie de communication**, sans une démarche solide visant à **répandre l'information**, pour la faire comprendre et surtout pour la mettre en application, des pans entiers du travail issu du Débat public sur l'énergie seront gaspillés. Pour l'ensemble de la société québécoise, l'occasion est trop belle, et l'opportunité excep-

tionnelle. La pleine diffusion des orientations retenues par le gouvernement, dans le cadre de sa nouvelle politique énergétique, s'impose. Il serait inconséquent de ne pas donner aux générations à venir les outils lui permettant d'atteindre les objectifs du développement durable.

CONCLUSION

LE DÉBAT PUBLIC SUR L'ÉNERGIE: UN PARI GAGNÉ

En lançant le Débat public sur l'énergie, le gouvernement faisait un pari: celui qu'au terme de l'exercice, il dispose d'une grille d'analyse, d'un ensemble de recommandations cohérentes et opérationnelles, en vue de l'élaboration de la future politique énergétique. Les membres de la Table de consultation sont persuadés qu'au terme d'un brassage d'idées comme le secteur énergétique québécois n'en avait jamais connu jusqu'ici, ce pari a été gagné. Ils remettent au gouvernement un rapport sur le contenu duquel ils s'entendent unanimement, malgré la diversité des milieux dont ils sont issus. Ce rapport reflète et prolonge les multiples suggestions et réflexions échangées au cours du Débat public. Il en illustre la richesse. Il devrait se concrétiser dans la future politique énergétique gouvernementale.

Un concept mobilisateur

Pendant l'année de son mandat, la Table de consultation a voulu, tel que le gouvernement le lui avait demandé, animer un Débat public sur l'énergie, rendre compte des travaux réalisés et des opinions exprimées et aller plus loin, à la fois en dégagant les principales conclusions issues de ses travaux et en mettant en évidence les consensus qui permettront de renouveler la politique énergétique québécoise.

À l'issue de cet exercice, difficile mais stimulant et plein d'enseignements, l'unanimité obtenue illustre la pertinence de l'approche, ainsi que la valeur mobilisatrice du concept de développement durable, qui sert de principe organisateur à ce rapport.

L'énergie a été et sera encore une composante importante, voire indispensable pour le développement du Québec. Sa production et son utilisation judicieuses doivent permettre de satisfaire aux besoins des Québécois d'aujourd'hui, tout en faisant en sorte qu'elles le fassent aussi dans l'avenir.

Le contexte de surplus énergétique dans lequel nous nous situons aujourd'hui a été propice à la réflexion et a permis au Débat public d'approfondir les discussions sur la situation énergétique du Québec, les filières énergétiques à privilégier et les précautions à prendre, sans l'interférence d'un sentiment d'urgence qui aurait pu pousser les membres de la table à rester superficiels.

Les analyses présentées lors de la période d'information et les réponses fournies par le comité d'experts ont permis de clarifier les enjeux. Les opinions émises par les citoyens et les entreprises pendant la période d'audiences ont stimulé la réflexion et alimenté les délibérations de la table. Le présent rapport devrait en refléter la qualité et la pertinence.

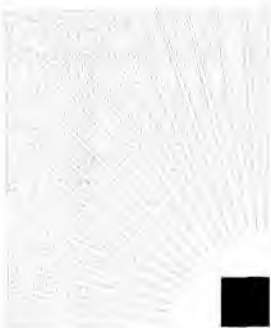
Une orientation pour aujourd'hui et demain

Pour que la nouvelle politique énergétique du Québec puisse répondre aux besoins des citoyens et des consommateurs dans les prochaines décennies, elle devra s'inspirer des principes du développement durable. Afin de minimiser le coût social, elle mettra d'abord l'accent sur l'efficacité énergétique, de façon à gérer de manière optimale nos ressources pour le mieux-être des citoyens d'aujourd'hui et de demain.

Le Québec est abondamment pourvu de ressources renouvelables, sous forme d'eau, de vent et d'ensoleillement. L'important secteur des énergies fossiles présente de nombreuses possibilités de développement et de valorisation. Ces différents atouts devront être pleinement utilisés dans la définition de notre portefeuille de ressources, à partir d'un processus de caractérisation des filières à la fois rigoureux et flexible. La classification des rivières garantira une gestion optimale des ressources hydrauliques.

Nous devons jouer pleinement notre position concurrentielle en ce qui a trait à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à la minimisation des impacts environnementaux liés à la production, au transport et à l'utilisation de l'énergie sous toutes ses formes. La création d'un marché des droits d'émission échangeables nous donnera les moyens de tirer parti des efforts consentis jusqu'ici, tout en nous assurant de respecter nos engagements internationaux.

Naturellement, les coûts de l'énergie devront rester le plus bas possible pour faire valoir notre avantage comparatif dans le développement économique et permettre d'améliorer la qualité de vie des citoyens, de renforcer la compétitivité des entreprises sur les marchés mondiaux et de maximiser la création d'emplois.



Enfin, la politique énergétique du Québec devra permettre une répartition plus équitable des bénéfices liés à l'exploitation de nos ressources naturelles entre les **régions productrices et consommatrices**. Elle fournira l'occasion d'établir de nouvelles relations avec les **nations autochtones**, fondées sur le partenariat et la reconnaissance mutuelle.

Pour réaliser cet ensemble d'objectifs, une **réforme des institutions** s'avère nécessaire, permettant en même temps de garantir un **système d'allocation efficace des ressources**. La table propose donc la création d'une **Régie de l'énergie** et d'une **Agence de l'efficacité énergétique** qui, par leurs pouvoirs et prérogatives, permettront de stimuler l'action et de recueillir les opinions des citoyens par des mécanismes consultatifs légers et efficaces, tout en exploitant les forces du marché.

En souscrivant aux diverses recommandations de la Table de consultation, le gouvernement s'assurera de fonder sa nouvelle politique énergétique sur des **orientations claires**, respectant la volonté exprimée par les intervenants entendus en audience publique. Par ailleurs, le concept du développement durable et le principe de précaution

lui permettront de se doter d'une approche **flexible** et des instruments nécessaires pour que le Québec puisse s'adapter rapidement et efficacement aux défis changeants de notre monde en pleine transformation, tout en évitant les inconvénients potentiels reliés à la mise en place de la «déréglementation» dans le secteur de l'électricité. Des éléments d'**ouverture** devront compléter ce choix. L'un des premiers mandats de la Régie de l'énergie sera de les proposer.

Le Québec dispose de nombreux atouts pour prendre sa place parmi les nations du monde où les citoyens pourront jouir de la meilleure qualité de vie grâce à la clairvoyance de ses décideurs d'aujourd'hui.

En termes économiques, sociaux et environnementaux, la population québécoise actuelle dispose d'un patrimoine qu'il faut continuer à construire au bénéfice de ceux qui nous suivront. Le développement durable dans le secteur énergétique nous permet d'espérer une mobilisation de nos forces vives dans l'espoir de surmonter les difficultés actuelles et de faire profiter nos enfants de notre vision.

ANNEXE : 1

LA COMPOSITION ET LES TRAVAUX DE LA TABLE DE CONSULTATION DU DÉBAT PUBLIC SUR L'ÉNERGIE

La Table de consultation du débat public sur l'énergie était composée de

- M. Alban D'Amours, président
- M. Peter Bakvis
- M. Hung Bui Quang
- M. André Delisle
- M. André Dumais
- M. Philippe Dunsky
- M. Richard Kistabish
- M. Rémy Kurtness
- M. François L'Heureux
- M^{me} Madeleine Plamondon
- M. Bernard Saulnier
- M. François Tanguay
- M. Claude Villeneuve
- M. Jean-Pierre Pellegrin, secrétaire

M. Christos Sirros a participé aux travaux de la Table de consultation de mars à septembre 1995. Il s'est alors retiré de la table, étant dans l'impossibilité d'assister aux audiences publiques de Montréal et de Québec.

M. Serge Deslières a siégé à la Table de consultation jusqu'en janvier 1996. Les tâches qu'il avait à assumer, en tant que membre de l'Assemblée nationale, l'ont empêché de participer à la phase de rédaction finale du rapport.

Les audiences publiques

Les audiences publiques devant la Table de consultation se sont déroulées du 21 août au 21 septembre 1995, selon le calendrier suivant : Trois-Rivières (22-23 août), Hull (24 août), Rouyn-Noranda (25-26 août), Jonquière (27-28 août), Sept-Îles (29 août), Rimouski (30-31 août), Montréal (7-8-9 septembre), Kuujuaapik - Whapmagoostui - Poste-à-la-Baleine (11 septembre), Montréal (12-13-14-15 septembre), Québec (19-20-21 septembre). Chacune des audiences en région, ainsi que les séances de Montréal et de Québec, ont été clôturées par un forum, ouvert à tous les intervenants, au cours duquel ont été discutées des questions d'intérêt général concernant particulièrement la région visitée.

Les réunions de travail et visites techniques

La Table de consultation a tenu vingt-deux réunions de travail, du mercredi 1^{er} mars 1995 au dimanche 3 mars 1996.

Certaines de ces réunions ont été accompagnées de visites ou de présentations techniques, destinées à informer les membres de la table de certaines questions spécifiques. Les visites et présentations techniques suivantes ont été effectuées :

- Le vendredi 5 mai 1995, présentation par M. Mark Jaccard de l'expérience de la Colombie-Britannique en matière de réglementation.
- Le vendredi 19 mai 1995, présentation par M. Jean-Marc Carpentier des principaux concepts énergétiques.
- Le vendredi 19 mai 1995, visite de la raffinerie de Shell Canada, à Montréal Est.
- Les vendredi 9 et samedi 10 juin 1995, visite des chantiers de la Baie James.
- Du jeudi 19 au samedi 21 octobre 1995, rencontre avec les principaux intervenants énergétiques de Californie (débat sur la restructuration du secteur de l'électricité) et visite d'installations d'énergie éolienne, au cours de huit réunions de travail.
- Le jeudi 16 novembre 1995, visite du Centre des technologies du gaz naturel, à Boucherville.
- Le jeudi 30 novembre 1995, visite des installations de l'IREQ et de CANMET (recherche sur le solaire photovoltaïque) à Varennes.
- Le samedi 2 décembre 1995, visite de Habitasol-2000 (efficacité énergétique et solaire passif), à Saint-Luc.
- Le jeudi 21 décembre 1995, présentation des activités de la Régie du gaz naturel par M. Jean Giroux.

ANNEXE : 2

LISTE DES INTERVENANTS AYANT DÉPOSÉ UN MÉMOIRE DANS LE CADRE DU DÉBAT PUBLIC SUR L'ÉNERGIE

Action démocratique du Québec	Association des producteurs privés d'hydroélectricité du Québec (APPHQ)
Airtechni Inc.	Association des professionnels en développement économique du Québec (APDEQ)
Algonquins de Longue pointe	Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ)
Ami(e)s de la Terre du Québec	Association minière du Québec inc.
Ami(e)s de Rapides de Deschênes	Association nucléaire canadienne (ANC)
Aséed-Québec	Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec
Amis des Rivières du Pontiac (Les)	Association Québec Solaire
ASHRAE (American Society of Heating Refrigerating and Air Conditioning Engineers Inc.)	Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)
ASHRAE-Chapitre de Montréal	Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité
Association canadienne d'énergie éolienne	Association québécoise des organismes régionaux de concertation et de développement
Association canadienne indépendante de marketing de gaz	Association québécoise du gaz naturel (AQGN)
Association coopérative d'économie familiale (ACEF)-Centre de Montréal	Association québécoise du propane inc. (AQP)
Association coopérative d'économie familiale (ACEF) de l'Outaouais	Association québécoise pour la maîtrise de l'énergie (AQME)
Association d'huile à chauffage du Québec inc.	Atelier d'aménagement, d'urbanisme et d'environnement-LATAMURE
Association de protection de la Rivière aux Rochers	AVENOR inc.
Association de protection de la Rivière Moisie	Bécolos
Association de protection des intérêts des consommateurs	Bellemare, Daniel Martin
Association des aménagistes régionaux du Québec	Béton Laurentide inc.
Association des consommateurs du Canada	Biothermica Intl inc.
Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG)	Bisaillon, Jacques
Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC)	Canadian District Energy Association (CDEA)
Association des distributeurs indépendants de produits pétroliers	Canatom inc.-Industrie nucléaire québécoise
Association des étudiants (es) de biologie de l'Université de Montréal	CAPSA
Association des géographes du Québec	Cascades Énergie inc. et Génivar inc.
Association des industries forestières du Québec (AIFQ)	Centrale des Syndicats démocratiques (CSD)
Association des ingénieurs-conseils du Québec	Centre culturel Pérou-Canada et Association canado-péruvienne
Association des manufacturiers du Québec (AMQ)-Région de l'Outaouais	Centre d'analyse des politiques énergétiques (CAPE) - Michaud, Éric
Association des manufacturiers du Québec (AMQ)-Région de Montréal	Centre d'étude et de recherches interdisciplinaires sur les communications, la législation et l'éducation environnementale
Association des manufacturiers du Québec (AMQ)-Région de Québec	Centre de la Mauricie
Association des manufacturiers du Québec (AMQ)-Région du Saguenay - Lac-Saint-Jean	Centre de ressources sur la non-violence
Association des manufacturiers du Québec (AMQ)-Région Mauricie - Bois-Francs	Centre de services aux réseaux d'entreprises
	Centre des technologies du gaz naturel (CTGN)
	Centre énergétique Montréal-Est (CEME)
	Centre international grands projets (GP)



Centre patronal de l'environnement du Québec
Centre québécois de valorisation de la biomasse (CQVB)
Chaire en Aéronautique J.-A. Bombardier
Chambre de commerce - Région de Matane
Chambre de commerce de Chicoutimi
Chambre de commerce de Denis Riverin
Chambre de commerce de Rimouski - Université du Québec à Rimouski (LIQAR)
Chambre de commerce de Sept-Îles
Chambre de commerce du Québec
Chambre de commerce et de l'industrie de l'Outaouais
Charpentier, Jacques
Charuk, Jan-Gabriel
Ciment Saint-Laurent
Club d'électricité du Québec inc.
Club élect'Auto
Club Re-Vert
Comité consultatif de l'environnement Kativik
Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James
Comité de citoyens de Saint-Antoine-Abbé et de Franklin
Comité de l'Environnement de Chicoutimi
Comité de protection de la santé et de l'environnement de Gaspé inc. (CPSEG)
Comité de restauration de la Rivière Etchemin
Comité environnemental du syndicat des cols bleus de Montréal et de la Communauté urbaine de Montréal
Comité national écologie et environnement (Parti Québécois)
Comité PME Grap'Élec
Confédération des syndicats nationaux (CSN)
Conseil central des syndicats nationaux de Sorel
Conseil de bande de Betsiamites
Conseil des loisirs de la Mauricie inc.
Conseil des Montagnais des Escoumins
Conseil des Montagnais du Lac Saint-Jean
Conseil du patronat du Québec (CPQ)
Conseil du travail FTQ du Saguenay - Lac Saint-Jean - Chibougamau - Chapais
Conseil économique-Région de Matane
Conseil permanent de la jeunesse
Conseil régional de concertation et de développement (CRCD) 02

Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue (CRDAT)
Conseil régional de développement de l'Outaouais
Conseil régional de l'environnement et du développement durable de l'Outaouais
Conseil régional de l'environnement 02
Conseil régional de l'environnement de l'Estrie
Conseil régional en environnement de la Montérégie
Consultation Électromécanique Maintenance et Installation
Coopérative d'économie d'énergie
Coopérative d'habitation Nouveau Départ
Coopérative d'information et de recherche écologiste du Québec
Corporation de chauffage urbain de Montréal (CCUM)
Corporation de développement des Laurentides
Corporation de développement économique de la région Port-Cartier
Corporation de gestion du développement du Bassin de la Rivière Saint-Maurice
Corporation de promotion industrielle et commerciale de Sept-Îles inc.
Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles inc.
Corporation des maîtres électriciens du Québec (CMEQ)
Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec (CMMTQ)
Corporation Quno
Conseil régional de développement (CRD) de l'Estrie
CRIBTEC INC.
Daigle Consultants-combustion inc.
Daishowa inc.
Dallaire, Germain
Détaillant d'essence Shell
Devine, John J.
Distributeur Ultramar
Donohue inc.
ÉcoHydro inc.
Énergie éolienne Kenetech inc.
Énergie Optimum Inc.
Enjeu-Le Carrefour
ENvironnement JEunesse (ENJEU)
Environnement Vert-Plus

Fecteau, J.M. Pierre
 Fédération nationale des association des
 constructeurs du Québec (FNACQ)
 Fédération canadienne de l'entreprise
 indépendante
 Fédération des Syndicats du Secteur Aluminium
 Inc.
 Fédération des travailleurs du Québec (FTQ)
 Fédération québécoise canot-camping
 Fédération québécoise de la faune
 Fédération québécoise pour le saumon Atlantique
 (FQSA)
 Ferranti-Packard
 Fondation de l'Entrepreneurship
 Fondation pour la sauvegarde des espèces
 menacées (FOSEM)
 Fondation québécoise en environnement
 Forum Énergie région de la Capitale
 Front commun québécois pour une gestion
 écologique des déchets
 FVB District Energy inc.
 Gaz Métropolitain
 Gazifère inc.
 Gazoduc TransQuébec & Maritimes inc. (Gazoduc
 TQM)
 GE Canada inc.
 GEC Alsthom
 GEC ALSTHOM T&D
 Géothermie Beauce-Appalaches
 GRAME
 Grand Conseil des Cris (du Québec)
 Administration régionale Crie
 GREEN, Université Laval
 Greenpeace Québec
 GREIGE, Université du Québec à Montréal
 (UQAM)
 Groupe Cartier ltée
 Groupe Cleary
 Groupe COTE
 Groupe de recherche d'intérêt public (GRIP)-
 Québec
 Groupe d'études et de recherches en analyse des
 décisions (GERAD)
 Groupe écologiste STOP
 Groupe environnemental Uni-Vert inc. - Région
 de Matane
 Holzinger, Thomas (Comité Baie-James)
 Hôtel de Ville de Rivière-du-Loup
 Hydro-Mécanique
 Hydro-Pontiac inc. Gatineau
 Hydro-Pontiac inc. Mistassini
 Hydro-Québec
 ICI Canada
 Indeck Canada inc.
 Indeck Canada inc.-Montréal
 Independent Power Producer's Society of Ontario
 (IPPSO)
 Industries d'électrolyseurs du Québec inc.
 INRS-Énergie et Matériaux
 Institut canadien des produits pétroliers (ICPP)
 Institut de génie nucléaire de l'École
 polytechnique
 Institut de recherche sur l'hydrogène, Université du
 Québec à Trois-Rivières (UQTR)
 ISÉC Stratégie Économique
 Jaltin inc.
 Kruger inc.
 Langevin, Louis
 Larivière Roger
 Leduc, Michel
 Ligue de l'électricité du Québec
 Ligue navale de Cap-Chat inc.
 MacKelvie, Winston
 Mamit Innuat
 Mathieu, André
 Microturbines Technologies inc.
 Monde à bicyclette (Le)
 Moreau, Alain
 Mouvement Au Courant
 Mouvement écologique étudiant de Rivière-
 du-loup
 Mouvement vert de la Mauricie
 Multi-Énergie inc.
 Municipalité d'Angliers
 Municipalité de Grand-Remous
 Municipalité de la Baie James-Localité de Radisson
 Municipalité de Melocheville
 Municipalité régionale de comté (MRC) de
 Beauharnois-Salaberry
 Municipalité régionale de comté (MRC) de
 Denis Riverin
 Municipalité régionale de comté (MRC) de
 Manicouagan
 Municipalité régionale de comté (MRC) de

Maria-Chapdelaine
 Municipalité régionale de comté (MRC) de Mékinac
 Municipalité régionale de comté (MRC) de Témiscamingue
 Naud, Claude
 Neyrpic Mini Hydro inc. (CEC Alstom)
 Noranda
 Norsk Hydro Canada inc.
 Nove Environnement inc.
 Ordre des architectes du Québec
 Ordre des ingénieurs du Québec (OIQ)
 Painchaud, Guy
 Parc de la Rivière Batiscan inc.
 Parc des Chutes de Sainte-Ursule inc.
 Parouffe, Jean Michel
 Pirelli Câbles
 Raphals, Philip
 Re-Sources Deux-Montagnes
 REATUL
 Régie du gaz naturel
 Région laboratoire du développement durable
 Regroupement écologiste Val d'Or et environs (Le REVE)
 Regroupement Grapélec
 Regroupement pour la mise en valeur de l'Ashuapmushuan
 Regroupement pour la protection de l'Ashuapmushuan
 Regroupement pour la surveillance nucléaire
 Roche ltée
 Rural Environmental Assistance Program
 Safety-Kleen Canada
 Sambrabec inc.
 Sept jours sur deux roues
 Siricon
 Société d'électrolyse et de chimie Alcan ltée
 Société d'Énergie Petites Bergeronnes inc.
 Société d'Énergie Solaire du Canada inc. (SESCI)
 Société de développement de la Baie-James
 Société de promotion et de concertation socio-économique de l'Est de Montréal
 Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal
 Société du parc industriel et portuaire de Bécancour
 Société Makivik

Société montréalaise de développement
 Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)
 Soucy, F. E. inc.
 Sulzer Canada inc. (Sulzer Hydro)
 Sylvestre, Pierre
 Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier
 Syndicat professionnel des ingénieurs d'Hydro-Québec - Mauricie
 Syndicat professionnel des ingénieurs d'Hydro-Québec - Montréal
 Syndicat professionnel des ingénieurs d'Hydro-Québec - Québec
 Syndicat professionnel des scientifiques de l'IREQ (SPSI)
 Syndicats S.C.F.P. à Hydro-Québec
 Tecsub
 Tembec inc.
 Terres en vues
 Thermaus
 TransAlta Energy Corporation
 Transport 2000 Québec
 Travailleurs unis du pétrole du Canada (Raffinerie de Shell)
 Turbines HECI inc.
 Turmel, Jean-François
 Université du Québec à Montréal (UQAM)
 Union des municipalités du Québec (UMQ)
 Union des producteurs agricoles (UPA)
 Union pour le développement durable
 Université Concordia-Centre d'études sur le bâtiment
 Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR)
 Urbatherm, énergie renouvelable inc.
 Vélo Québec
 Ville de Baie-Comeau
 Ville de Cap-Chat
 Ville de Chapais
 Ville de Dolbeau
 Ville de Sainte-Anne-de-Portneuf - Conseil municipal
 Ville Rivière Pentecôte
 Wysocki, Antoni

ANNEXE : 3

LES MEMBRES DE LA TABLE DE CONSULTATION DU DÉBAT PUBLIC SUR L'ÉNERGIE : NOTES BIOGRAPHIQUES

ALBAN D'AMOURS, PRÉSIDENT

Né en 1940, M. Alban D'Amours a fait ses études en économie à l'Université Laval. Il a effectué ses études de doctorat à l'Université du Minnesota.

M. Alban D'Amours exerce ses activités professionnelles à la Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec depuis 1988. Il y a été successivement premier vice-président Planification, Communications, Marketing (1988-1990) et premier vice-président et chef de Développement et de la Vérification (1990-1994). Actuellement, il occupe le poste d'Inspecteur et de Vérificateur général du Mouvement des caisses Desjardins. Il est membre du conseil d'administration de la Corporation de fonds de sécurité de la Confédération Desjardins.

De 1981 à 1986, il a occupé le poste de sous-ministre du Revenu au gouvernement du Québec. En 1986-1987, M. D'Amours était sous-ministre associé à l'énergie au ministère de l'Énergie et des Ressources. M. Alban D'Amours est largement impliqué dans la communauté : il est président des conseils d'administration des Violons du Roy, de la Télé-Université et du Centre hospitalier universitaire de Québec (CHUQ).

PETER BAKVIS

Né à Amsterdam, M. Peter Bakvis a émigré au Canada à l'âge de 7 ans. Il a fait ses études à l'Université Queen's et à l'Université McGill en économie.

M. Peter Bakvis est depuis 1984 adjoint au Comité exécutif de la Confédération des syndicats nationaux (CSN). Il est responsable des dossiers de recherche économique et politique, en plus de diriger les relations internationales de l'organisme.

Antérieurement, M. Peter Bakvis a été économiste et directeur du Service de la recherche de la CSN (1975-1984).

HUNG BUI QUANG

M. Hung Bui Quang a obtenu en 1970 un baccalauréat en génie chimique et en 1973 une maîtrise en génie chimique de l'École

Polytechnique à l'Université de Montréal. En 1977, il a reçu un diplôme en administration de l'Université McGill à Montréal et en 1980, une maîtrise en administration des affaires (MBA) de la même université.

M. Bui Quang s'est joint à Gaz Métropolitain en 1974. Il a occupé différents postes de supervision à la planification et à la tarification. En 1981, il était nommé directeur Commercialisation et tarification. Depuis 1982, il a occupé plusieurs postes de vice-président dans le domaine du Marketing et des Ventes. Depuis octobre 1995, M. Hung Bui Quang est Vice-président, Affaires corporatives. À ce titre, il est responsable des affaires réglementaires, de la tarification, du transfert et développement technologique, des projets industriels, des communications externes et de la représentation auprès des différents niveaux de gouvernement. Il a reçu le titre de Nouveau Performant 1992 (un programme de distinction dédié à l'élite du management).

M. Bui Quang est président du conseil d'administration des Industries Multi-Ind. Inc. Il est président du conseil d'administration du Centre des technologies du gaz naturel (CTGN) et membre des conseils d'administration de l'Association québécoise du gaz naturel (AQGN), de Technologie gazière Canada (GTC). M. Bui Quang est membre de l'Ordre des ingénieurs du Québec (OIQ).

ANDRÉ DELISLE

Né en 1946, M. André Delisle a fait ses études en droit et en économie à l'Université Laval.

M. Delisle a rejoint Hydro-Québec en 1988, d'abord comme vice-président Planification générale. Depuis 1993, il est vice-président exécutif Finances et Planification. Antérieurement, au gouvernement du Québec, M. André Delisle a été sous-ministre adjoint politique fiscale au ministère des Finances (1982), sous-ministre adjoint au ministère des Institutions financières (1980) et conseiller auprès du Comité ministériel permanent de développement économique (1977).

M. André Delisle est membre des conseils d'administration de la Société d'énergie de la Baie-

James, de Nouveler, d'Hydro-Québec international et d'Hydro-Québecom.

Représentant d'Hydro-Québec auprès du E-7, il est aussi membre de plusieurs conseils d'administration d'organismes à but non lucratif.

ANDRÉ DUMAIS

Né en 1946, M. André Dumais a fait ses études en génie civil à l'Université Laval. M. André Dumais exerce ses activités professionnelles pour la pétrolière Produits Shell Canada depuis 1971, où il a occupé différents postes, tant au Canada qu'à l'étranger. Ainsi, il était surintendant de la raffinerie de Montréal en 1988-1989, puis a assumé la direction du marketing, Québec et Maritimes en 1989-1990. Il a été nommé vice-président marketing Québec et Maritimes en juillet 1990.

M. André Dumais a été membre du Groupe conseil en énergie, président du comité de direction de l'Institut canadien des produits pétroliers pour le Québec de 1990 à 1993. Il est aussi directeur de ce comité qu'il représente d'ailleurs au conseil d'administration du Conseil du patronat du Québec.

PHILIPPE DUNSKY

Originaire de Montréal, M. Philippe Dunskey travaille dans le domaine énergétique depuis près de cinq ans. À titre de consultant en énergie et environnement et de coordonnateur du Secteur énergie à ENVironnement JEUnesse (1991-1995), il a été rédacteur de nombreux rapports, notamment au sujet de la planification énergétique, de projets hydroélectriques et nucléaires, de l'efficacité énergétique, des nouvelles sources d'énergie renouvelables et des risques financiers associés à différentes formes d'énergie électrique.

De concert avec Hydro-Québec, M. Dunskey a coordonné deux études majeures sur la planification intégrée des ressources (PIR) et le rôle de l'énergie dans les stratégies de développement industriel. Il a également été membre du Groupe conseil à la participation publique (GCPP) d'Hydro-Québec, et siège actuellement sur le Comité expert du Centre communautaire d'efficacité énergétique de la Mauricie (CCEEM).

M. Philippe Dunskey est aujourd'hui codirecteur du Centre HÉLIOS, société indépendante ayant pour mandat d'analyser, d'élaborer et de disséminer auprès des décideurs et du grand public des stratégies énergétiques et environnementales adaptées aux impératifs du XXI^e siècle.

RICHARD KISTABISH

M. Richard Kistabish travaille actuellement pour le conseil de bande de Kitcisakik et sa principale fonction est la coordination et la prise en charge de la santé et des services sociaux. Il est membre fondateur et depuis 1983, secrétaire-trésorier de la Société de Bien-Être Kitcisakik. Antérieurement, M. Kistabish, a travaillé à la Régie régionale de la santé et des services sociaux de l'Abitibi-Témiscamingue. Il a été aussi, entre autres, président (grand chef) du Conseil algonquin de l'Ouest du Québec (1987-1990 et 1980-1983), coordonnateur aux revendications territoriales du Conseil algonquin de l'Ouest du Québec (1983-1984), président de l'Association des chefs et conseillers algonquins (1979-1980) et chef de la bande Abitibiwinini (1978-1980).

RÉMY «KAK'WA» KURTNESSE

Né en 1954, M. Kurtness a fait ses études en ressources humaines à l'Université du Québec à Chicoutimi, et en récréologie, à l'Université du Québec à Trois-Rivières.

Chef du Conseil des Montagnais du Lac-Saint-Jean (Piekuakamiulnutsh) depuis 1989, M. Rémy «Kak'wa» Kurtness a été directeur des ressources humaines au Quartier général du Service de la police amérindienne à Mashteuiatsh et responsable du centre de formation (1983-1990), directeur des programmes (1981-1983) et gérant de projets (1979-1981) pour le Conseil des Montagnais du Lac-Saint-Jean (Piekuakamiulnutsh).

Actif dans sa région, il a été membre des conseils d'administration de l'Hôtel-Dieu de Roberval (1990) et de la Traversée internationale du Lac-Saint-Jean (1984-1986). Il a été membre de la Commission consultative régionale des programmes d'emplois et de développement social (1982).

Il est présentement membre du Conseil des Ambassadeurs du Cégep de Saint-Félicien et président-directeur général de la Corporation de développement Pieuakami Innuutsh.

FRANÇOIS L'HEUREUX

M. François L'Heureux est né en 1957 et a fait ses études au Collège de Longueuil. Depuis 1992, il est vice-président administratif du syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, affilié à la FTQ. M. L'Heureux a d'abord travaillé pour la société Domtar avant de devenir, en 1983, permanent syndical. De 1989 à 1992, il a présidé la Commission de la formation professionnelle du Montréal métropolitain. Il est membre du Conseil général de la FTQ. En 1983, il a participé aux travaux du Comité consultatif régional de la main-d'œuvre. Il est secrétaire du Comité sectoriel en matière de pétrochimie et membre du Comité d'adaptation de la main-d'œuvre dans le secteur du plastique.

MADELEINE PLAMONDON

Présidente et directrice du Service d'aide au consommateur de Shawinigan, M^{me} Madeleine Plamondon travaille dans le domaine de la consommation depuis 1955.

M^{me} Plamondon a été membre du Groupe de travail national sur les transferts électroniques de fonds. Elle a représenté les consommateurs au comité de l'Association canadienne de la normalisation (ACNOR-CSA) sur la protection de la vie privée. Participante à la consultation publique sur le plan de développement d'Hydro-Québec, M^{me} Plamondon a représenté pendant plusieurs années le public sur les corporations professionnelles (Chambre des notaires, Ordre des ergothérapeutes). Elle a siégé au Conseil des assurances de personnes durant deux mandats.

L'organisme que dirige M^{me} Madeleine Plamondon est actif dans tous les secteurs de la consommation. M^{me} Plamondon s'intéresse entre autres aux économies d'énergie, aux institutions financières, à la confidentialité des données, à la protection de la vie privée, à l'assurance des personnes et des biens, et aux facteurs d'endettement et de faillite.

BERNARD SAULNIER

M. Bernard Saulnier a fait ses études en génie physique à l'École Polytechnique de Montréal. Assistant de recherche à l'Institut de Recherche Brace de l'Université McGill en technologies des énergies renouvelables (de 1973 à 1977), M. Bernard Saulnier exerce ses activités depuis 1977 comme chercheur à l'Institut de recherche d'Hydro-Québec (IREQ).

Ses champs d'intérêt sont les performances thermiques des capteurs solaires et la dynamique des systèmes éoliens.

M. Saulnier est actuellement responsable du projet de démonstration de la technologie de jumelage éolien-diesel à haute pénétration, un scénario adapté aux communautés isolées du Grand Nord. Membre de l'Ordre des ingénieurs du Québec, il est président sortant de l'Association canadienne d'énergie éolienne.

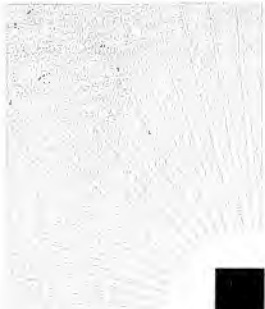
FRANÇOIS TANGUAY

Né à Montréal en 1946, M. François Tanguay est impliqué en environnement depuis la fin des années soixante. Co-fondateur des Amis de la Terre (Québec), auteur de trois livres sur l'habitat écologique, animateur et enseignant sur le même sujet, il a donné de nombreuses conférences dans les pays de la francophonie.

Directeur et responsable du dossier énergie pour Greenpeace Québec depuis 1992, il siège à ce titre sur plusieurs comités et commissions.

M. François Tanguay a construit une quarantaine de maisons au Québec et en Europe. Deux thèses d'architecture (Lille et Lyon) ont été faites sur ses recherches. Il est membre fondateur de ARCHIBIO, un groupe d'intervention en habitat écologique.

M. François Tanguay est un autodidacte.



CLAUDE VILLENEUVE

M. Claude Villeneuve est originaire de Chicoutimi. Il a fait ses études de biologie à l'Université du Québec à Chicoutimi et en didactique des sciences à l'Université Laval.

Président de Ekolac consultants, rédacteur en chef de la revue Écodécision, M. Villeneuve est entre autres, maître des modules « Problématiques environnementales globales » et « Développement

durable » à l'Institut européen pour le conseil en environnement de Strasbourg et consultant accrédité auprès de l'Unesco et du PNUD.

Auteur et vulgarisateur scientifique, M. Claude Villeneuve a signé six livres et une centaine de publications sur diverses problématiques environnementales.

