

LA RÉGLEMENTATION DE L'ÉNERGIE AU QUÉBEC EN 2003

Défis et perspectives

NOTES D'ALLOCUTION

**M^e Lise Lambert
Présidente
RÉGIE DE L'ÉNERGIE**

ASSOCIATION DE L'INDUSTRIE ÉLECTRIQUE DU QUÉBEC (AIEQ)

13 février 2003

INTRODUCTION

Mesdames et Messieurs,

C'est avec plaisir que je vous rencontre aujourd'hui. Il s'agit pour moi d'une première allocution depuis ma nomination à titre de présidente de la Régie de l'énergie, en juin dernier. Le choix de la tribune de l'Association de l'industrie électrique du Québec est des plus indiqué pour cette première, puisque c'est dans le secteur de l'électricité que la Régie sera la plus sollicitée au cours de la prochaine année.

La Régie est un tribunal et, à titre de régisseuse, je me dois de rappeler que les limites de toute intervention publique me sont dictées par le devoir de réserve. Cependant, à titre de présidente, il m'apparaît important de bien faire comprendre notre mandat et d'être à l'écoute du public et des usagers. C'est la base même d'une réglementation moderne qui se doit d'être ouverte sur la société.

Votre association intervient dans de nombreux dossiers devant la Régie, comme une cinquantaine d'autres groupes, associations ou entreprises. Les intervenants investissent temps et ressources afin d'y faire valoir leurs points de vue. D'entrée de jeu, laissez-moi vous dire combien l'implication et la contribution des nombreux groupes et associations est ESSENTIELLE à une réglementation efficace du secteur de l'énergie au Québec. C'est de la diversité des points de vue que peuvent naître des décisions reflétant la richesse de toutes ces perspectives.

MISE EN CONTEXTE

La Régie rencontrait les membres de l'AIEQ à pareille date en 2001. Force est de constater que les changements dans le monde énergétique ont été nombreux depuis lors.

On n'a qu'à penser :

- aux changements fréquents d'orientation quant à l'ouverture du marché de l'électricité en Ontario, suivis de l'intervention du gouvernement pour plafonner certains tarifs et de sa décision d'annuler la vente d'Hydro One;
- à la débâcle d'ENRON, et de certains courtiers en énergie aux États-Unis, qui représentaient pourtant, il n'y a pas si longtemps, un modèle économique à atteindre pour plusieurs, et;
- à la crise énergétique californienne qui aurait engendré une perte de 45 milliards \$ US pour l'économie de cet État en deux ans (Bloomberg, 15 janvier 2003, Public Policy Institute of California).

Le Québec, quant à lui, est demeuré à l'abri de ces soubresauts. Le secteur de l'énergie y a tout de même connu des changements alors que, pendant la même période :

- Hydro-Québec a poursuivi sa séparation fonctionnelle, amorcée avec la création de TransÉnergie en 1997. La société d'État, qui compte désormais quatre divisions – Production, Transport, Distribution et Équipement – décrit cette restructuration comme s'inscrivant dans le nouveau cadre régissant le libre marché de l'électricité en Amérique du Nord.
- Par ailleurs, un premier plan d'approvisionnement a été adopté l'année dernière par la Régie pour Hydro-Québec Distribution. C'est sur cette base que l'entreprise a lancé des appels d'offres à l'été 2002 afin de s'approvisionner au prix du marché pour des volumes d'énergie au-delà de l'électricité – dite patrimoniale – établie au plafond annuel de 165 tWh.

LA RÉGLEMENTATION, UN ATOUT POUR LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE

En principe, la déréglementation du marché de l'électricité amorcée dans plusieurs juridictions vise à accroître la concurrence entre les producteurs, à augmenter l'offre d'électricité et à réduire les prix pour les consommateurs. Or, comme nous l'avons évoqué précédemment, des difficultés d'application et de transition sont survenues.

Personnellement, je crois qu'au-delà du débat entre les notions de réglementation et de déréglementation auquel on assiste sur tous les continents, la question est bien plus de s'assurer de disposer d'un cadre réglementaire :

- efficient;
- stable et prévisible;
- dont on puisse mesurer les résultats;
- et qui réponde adéquatement aux attentes fixées par la société à laquelle il s'applique.

Les solutions empruntées à d'autres juridictions ne sont pas une panacée. Il est préférable de compter sur du « sur mesure » bien adapté au contexte de chacun.

Un constat s'impose cependant : dans un environnement où des monopoles naturels et dominants existent, la réglementation peut réussir à maintenir un juste équilibre en autant, bien sûr, qu'elle soit moderne et efficace.

Cette approche de la réglementation va bien au-delà d'une réglementation plus classique des monopoles naturels qui se limitait le plus souvent à assurer :

- i. des rendements justes et raisonnables pour les actionnaires, et;
- ii. des approvisionnements suffisants et de justes tarifs pour les consommateurs.

En créant la Régie de l'énergie, en juin 1997, le législateur a opté pour une approche innovatrice. C'est ainsi, par exemple, qu'il a prévu à notre Loi que la Régie favorise « des mesures ou des mécanismes incitatifs afin d'améliorer la performance » ... des entreprises réglementées.

C'est cette approche qui a marqué les nombreuses décisions rendues et les innovations mises en place par la Régie. Voici deux exemples :

- L'adoption de mécanismes incitatifs dans le domaine du gaz naturel qui encouragent les distributeurs à être plus efficaces tout en leur permettant de conserver une partie des profits ainsi générés. Cette approche, à laquelle nous en sommes venus dans le cadre d'un Processus d'entente négociée (une autre innovation réglementaire), prévoit le partage de ces profits entre l'entreprise, les consommateurs et un fonds pour l'application de mesures d'efficacité énergétique.
- Le dégroupement des tarifs de gaz naturel, autorisé par la Régie, vise à tarifier distinctement les services offerts et permet d'obtenir certains services sur une base concurrentielle. Les principes sous-jacents au dégroupement des tarifs visent à permettre le libre choix des consommateurs de gaz naturel quant à leurs fournisseurs, à favoriser la libre concurrence et ainsi permettre aux consommateurs de mieux gérer leur approvisionnement énergétique afin, ultimement, d'en réduire le coût.

Notre pratique et notre jurisprudence ont également donné lieu à quantité d'innovations et d'ouvertures au niveau procédural. C'est ainsi que la Régie a de plus en plus recours aux groupes de travail, aux rencontres préparatoires et aux rencontres techniques afin de diminuer le volet formel de l'audience publique. De plus, lorsque c'est possible, la Régie décide sur la base de la preuve écrite plutôt que de recourir à des audiences publiques.

Ceci témoigne de notre volonté d'allégement réglementaire et de diminution des délais.

Nous avons au Québec une réglementation branchée sur la réalité et les préoccupations des consommateurs, des intervenants et des entreprises assujetties.

Au Québec, comme ailleurs, la réglementation économique évolue. Elle cherche de plus en plus à encourager la performance et l'innovation chez les entreprises réglementées. D'une approche conflictuelle où les opposants s'affrontent, elle tend à encourager la recherche de consensus (Processus d'entente négociée) et le recours à la médiation, une alternative prévue à la Loi sur la Régie dans le cas du traitement des plaintes des consommateurs de gaz naturel et d'électricité.

À terme, nous nous éloignerons du mode de fonctionnement des tribunaux judiciaires au profit de nouvelles voies qui assurent tout autant la participation du public qu'une contre-expertise approfondie de la preuve.

Cependant, il faut préciser que la jeunesse de la réglementation du secteur de l'électricité au Québec (une juridiction de 5 ans) ne permet pas encore les mêmes pratiques allégées que celles en vigueur dans le secteur du gaz naturel réglementé depuis plus de quarante ans.

Les innovations que je viens d'évoquer démontrent bien le caractère dynamique de la réglementation. D'ailleurs, si les années 90 étaient celles de la déréglementation, en 2003 c'est à une forme de reréglementation à laquelle on assiste. D'outil protectionniste, la réglementation évolue vers une condition essentielle à l'ouverture réelle des marchés. Aujourd'hui, cette ouverture commande que le régulateur s'assure, entre autres en matière de transport d'électricité, de la réciprocité et de l'accès non-discriminatoire aux réseaux d'autres juridictions.

C'est d'ailleurs afin de répondre à cette dynamique d'ouverture de marché et de s'assurer du respect de conditions de réciprocité crédibles et fiables que la Régie de l'énergie a vu le jour en juin 1997. Sa création, annoncée dans la Politique québécoise de l'énergie adoptée par le Gouvernement du Québec en 1996, s'inscrit dans le cadre d'un environnement réglementaire adapté à l'ouverture des marchés, phénomène qui touche tant l'Europe que l'Amérique du Nord.

Il s'agit d'une tendance marquée. En effet, si on regarde l'expérience européenne, on assiste, à la suite de l'ouverture progressive des marchés du gaz naturel et de l'électricité, à l'implantation d'organismes de régulation (sur la base du modèle anglo-saxon) dans la plupart des pays de l'Union Européenne en fonction de leur système constitutionnel propre. La France et l'Italie, pour ne citer que deux exemples, ont d'ailleurs créé des régies dans les 5 dernières années. En France, le mandat initial de réglementation de l'électricité a d'ailleurs été élargi, en janvier 2003, afin de couvrir le secteur du gaz naturel.

Du côté des Etats-Unis, la Federal Energy Regulatory Commission (FERC) poursuit ses efforts de mise en place d'organisations régionales de transport d'électricité (RTO) et lance de nouvelles initiatives visant la création d'un marché standard (Standard Market Design). Vous comprendrez, dans un tel contexte d'évolution, que nous devons rester à l'affût des pratiques réglementaires compte tenu de l'intégration croissante des marchés de l'énergie qui requiert une harmonisation des règles et des normes afin de faciliter les échanges commerciaux entre les régions. Cette harmonisation constitue un défi pour chacun des régulateurs concernés à l'égard du respect des juridictions, de la satisfaction des besoins spécifiques de chaque région et de la protection des acquis des consommateurs.

RAPPEL DU CADRE RÉGLEMENTAIRE

Au Québec, comment vivons-nous au quotidien ces nouvelles tendances de la réglementation?

La mission de la Régie consiste à assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.

La Régie de l'énergie est un organisme de régulation économique indépendant et impartial qui assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable des entreprises sous sa juridiction.

Concrètement, la Régie de l'énergie est un organisme multifonctionnel de régulation économique exerçant des fonctions administratives et quasi-judiciaires. Son rôle consiste à réglementer les activités monopolistiques des services publics en matière de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel.

La Régie a compétence pour fixer, à la suite d'audiences publiques, les tarifs et les conditions reliés au transport d'électricité et à la distribution d'électricité et de gaz naturel. C'est aussi la Régie qui approuve les investissements du transporteur d'électricité et des distributeurs ainsi que les plans d'approvisionnement des distributeurs.

La Régie est aussi seule compétente pour examiner les plaintes des consommateurs insatisfaits des décisions rendues par le transporteur d'électricité et par les distributeurs d'électricité ou de gaz naturel concernant l'application d'un tarif ou d'une condition de service.

LA RÉGLEMENTATION DE L'ÉNERGIE AU QUÉBEC EN 2003 : Défis et perspectives

La Régie dispose également de pouvoirs en matière de surveillance des prix des produits pétroliers et renseigne les consommateurs à cet égard. Il est important de noter, dans le contexte actuel de hausses de prix, que la Régie n'a pas le pouvoir de fixer un prix maximum.

La Régie est un tribunal quasi-judiciaire qui rend des décisions, sans appel, sur la base de la preuve déposée laquelle, conformément aux principes de justice naturelle, fait l'objet d'un examen complet (expertise / contre-expertise).

En matière d'électricité, la Régie approuve, notamment, en vertu de sa Loi et des règlements afférents :

- Le plan d'approvisionnement des distributeurs, incluant des mesures d'efficacité énergétique;
- Les contrats d'approvisionnement en électricité d'Hydro-Québec Distribution, au delà du volume de consommation patrimoniale annuelle;
- Les investissements de TransÉnergie et d'Hydro-Québec Distribution;
- Les normes techniques du transporteur d'électricité;
- Les tarifs et conditions de transport et de distribution d'électricité.

C'est à la Régie qu'il appartient de fixer les tarifs aux consommateurs d'électricité, ces tarifs étant déterminés par l'addition des trois composantes suivantes :



PERSPECTIVES ET ENJEUX POUR L'ANNÉE 2003

L'année qui s'amorce sera très chargée.

La Régie aura à nouveau à traiter d'importants dossiers dans les secteurs du gaz naturel et des produits pétroliers. J'en veux pour exemple l'audience qui nous conduira à la détermination, en juillet prochain, des coûts d'exploitation d'une essencerie et les causes tarifaires des deux distributeurs de gaz naturel.

Le secteur de l'électricité ne sera pas en reste puisque nous avons un nombre record de dossiers. Les plus importants sont les suivants :

Les investissements en bloc des divisions Distribution et Transport, soit plusieurs projets représentant globalement des investissements de 499 millions \$ pour la distribution et 610 millions \$ en transport;

Des projets spécifiques comme la ligne de transport permettant le raccordement de la centrale Toulnostouc en 2005, soit un investissement de 129 millions \$;

La Régie devra également, à très court terme, se prononcer sur les normes relatives aux opérations et aux exigences techniques de TransÉnergie, dont les normes relatives à la fiabilité du réseau de transport d'électricité.

La demande d'approbation d'un plan global en efficacité énergétique présentée par Hydro-Québec, qui fera l'objet d'audience en mars, porte sur des dépenses et investissements de plus de 100 millions par le distributeur à ce chapitre. Selon le Distributeur, les mesures proposées auraient des impacts énergétiques prévus qui s'élèvent à 750 GWh implantés à la fin de 2006.

Mais, sans contredit, le dossier qui nous occupera le plus dans les prochains mois est la demande du distributeur relative à la détermination du coût de service de la distribution et à la modification des tarifs. La première phase de l'audience publique, portant sur les principes réglementaires, s'est amorcée cette semaine. Quant à l'étude de la demande tarifaire proprement dite, c'est à l'automne qu'elle sera entendue. Cet exercice se conclura par la fixation des tarifs d'électricité.

Au cours de la prochaine année, la Régie sera donc très active et vous comprendrez, dès lors, qu'elle n'aura d'autre choix que de poursuivre ses efforts d'allégement pour être en mesure de répondre de façon efficace à toutes ces demandes simultanément.

Pour ce faire, elle tentera, entre autres, de diminuer l'ampleur de ses travaux relatifs aux plaintes des consommateurs de gaz naturel et d'électricité. En effet, la Régie traite près de 200 plaintes par année, ce qui constitue un volume important pour un organisme comme le nôtre. Elle tentera de trouver d'autres avenues aux recours quasi-judiciaires dans les plaintes en encourageant la médiation, laquelle nous apparaît une façon plus moderne et efficace de résoudre des conflits entre les distributeurs et leurs clients.

C'est dans ce contexte d'intense activité, où un dialogue constant est indispensable avec sa clientèle – intervenants comme assujettis – qu'elle tient des rencontres annuelles afin de tendre vers les meilleures pratiques possibles.

De plus, la Régie entreprendra également cette année la révision de son Règlement sur la procédure, qui encadre l'ensemble des travaux de la Régie. Il va de soi que les intervenants seront invités à participer activement à cette révision.

Ces efforts en suivent d'autres au plan administratif. C'est ainsi que la Régie a complètement revu son site Internet en 2002 afin d'offrir désormais toute l'information utile sur chacun des dossiers à l'étude devant elle. Ce parti pris pour une diffusion intégrale des dossiers se veut la confirmation de notre approche de transparence.

Je vous invite d'ailleurs à visiter notre site Internet (<http://www.regie-energie.qc.ca>).

EN CONCLUSION

J'espère vous avoir démontré le caractère dynamique de la réglementation du secteur de l'énergie qui prévaut en 2003.

Comme nous l'avons vu, le cadre réglementaire québécois préserve les bases plus classiques de la réglementation économique tout en favorisant une réglementation incitative. Cette dernière vise à encourager les entreprises réglementées à se surpasser, en étant performantes et innovatrices, au bénéfice ultime des consommateurs, de ces entreprises et de l'intérêt public.

La réglementation est aussi garante d'une participation à l'ouverture des marchés. Une ouverture qui, même si elle peut signifier ultimement de meilleurs tarifs pour les consommateurs, doit toutefois se faire dans le respect des particularités de chacune des juridictions visées.

Par ailleurs, je crois vous avoir traduit l'ampleur des défis de la réglementation économique et les façons de faire modernes et efficaces qui existent pour s'assurer que l'intérêt public soit défendu adéquatement dans un secteur de l'économie en constante et, dans la conjoncture actuelle, rapide mutation qu'est celui de l'énergie.

Le défi particulier de la Régie est d'assurer une réglementation efficiente.

Notre tâche à cet égard est complexe puisque nous devons :

- appliquer avec rigueur un mandat incorporé à la Loi;
- assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du Transporteur et des Distributeurs;
- et favoriser la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable.

L'ampleur du travail à accomplir, à court et moyen termes, constitue un défi considérable. La Régie poursuivra sans relâche son objectif d'être un organisme reconnu pour ses décisions éclairées et rendues en temps opportun, pour ses approches efficaces de réglementation ainsi que pour sa contribution au bon fonctionnement des marchés énergétiques québécois sous sa juridiction.

Je vous remercie de votre attention.