

MÉMOIRE DE

L'UNION QUÉBÉCOISE POUR LA CONSERVATION DE LA NATURE

PRÉSENTÉ À

LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL

QUI ÉTUDIE

LE PROJET DE LOI N° 50, *Loi sur la Régie de l'énergie*

Novembre 1996

MÉMOIRE DE L'UNION QUÉBÉCOISE POUR LA CONSERVATION DE LA NATURE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL

QUI ÉTUDIE LE PROJET DE LOI N° 50, *Loi sur la Régie de l'énergie*

Novembre 1996

PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

L'UQCN est un regroupement de 112 organismes de conservation et d'environnement représentant plus de 55000 adhérents. L'UQCN compte également 6000 membres individuels et publie le magazine *Franc-Vert*.

Les actions et les interventions de l'UQCN prennent assises sur les grands principes énoncés par la Stratégie mondiale de la conservation ("L'avenir de la planète", octobre 1991). Ces principes sont les suivants :

- respecter la communauté de la vie ;
- amélioration de la qualité de la vie ;
- préserver la vitalité et la diversité de la terre ;
- ménager les ressources non-renouvelables ;
- respecter les limites de la capacité de la charge de la terre ;
- changer les comportements et les habitudes personnelles ;
- donner aux communautés les moyens de gérer leur propre environnement ;
- créer un cadre national propice à une approche intégrée du développement et de la conservation ;
- forger une alliance mondiale.

Comme l'affirme la Stratégie mondiale, ces neuf principes n'ont rien de nouveau. Ils reflètent des valeurs et des obligations défendues depuis des siècles par la plupart des civilisations. Il importe cependant d'établir des stratégies pratiques de vie durable sur la base de ces principes.

Les positions de l'UQCN s'appuient également sur les bases du développement soutenable, tel que définit par le rapport Bruntland. Il en résulte les priorités suivantes :

- la protection des droits des générations futures ;
- une vigilance quant aux enjeux écologiques tel que l'effet de serre ;
- la responsabilité partagée des intervenants envers la protection de l'environnement ;
- la protection des droits des citoyens.

REMERCIEMENTS

L'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) remercie le Ministère des Ressources naturelles pour son invitation à se présenter devant cette Commission parlementaire. L'UQCN a lu avec grand soin le document de politique de l'énergie. On lit dans le document (page 12): «(La nouvelle politique de l'énergie) doit également améliorer la transparence, dans les prises de décision comme dans l'application des orientations retenues. Être transparent, cela signifie que l'on doit favoriser la participation à l'analyse des enjeux, au choix des solutions, ce qui suppose à la fois un meilleur accès à l'information, la possibilité effective d'intervenir dans les discussions et la mise en place de forums et d'institutions adaptés à cette fin».

1- MISE EN CONTEXTE

Le chemin suivi par le gouvernement pour en arriver à la nouvelle politique suscita la participation d'un grand nombre d'individus et d'organismes. Il semble qu'une majorité de ces derniers aient souhaité voir des changements institutionnels susceptibles d'apporter une analyse à la fois moins politique, plus ouverte et neutre de plusieurs aspects du dossier de l'énergie. Plusieurs de ces changements se cristallisent autour d'une Régie de l'énergie dont le projet de loi fait l'objet d'une étude de cette Commission parlementaire.

Le présent texte synthétise la position de l'UQCN sur le projet de loi. Il inclut des éléments de réflexion sur l'évolution du monde de l'énergie et des références au document de la nouvelle politique. L'UQCN soumet ces éléments et références aux parlementaires en appui aux positions qu'elle défend ici afin que les hypothèses de travail à la base de sa vision soient transparentes et bien comprises de tous.

Nous soulignerons au passage les aspects du projet de loi qui nous paraissent positifs. Mais, pour l'essentiel, nos observations concerneront des aspects du projet de loi qui peuvent être enrichis. Nos préoccupations principales concernent la vision du développement durable et de l'efficacité énergétique (ÉE) véhiculée dans le projet de loi et la nouvelle politique.

2- UN CADRE NÉCESSAIRE POUR UNE RÉFLEXION INTELLIGENTE

Le document de la politique présente, à la page 11, l'objectif visé par le gouvernement. Il s'agit de «s'adapter aux changements en cours et en tirer parti, dans la perspective du développement durable». Il présente le concept du développement durable en deux paragraphes succincts comme un développement qui «englobe les préoccupations économiques, sociales et environnementales, et prend en compte la notion d'équité, sur le plan individuel comme sur le plan collectif.» Ce libellé se retrouve presque tel quel à l'article 5 du projet de loi.

Le document de politique fait état des prévisions de la demande d'énergie établies par le Ministère des Ressources naturelles (MRN). Selon celui-ci, la demande devrait hausser d'environ 22 % de 1994 à 2011, soit 1,2 % en moyenne annuelle. Le MRN présente ces prévisions comme si,

implicitement, cette hausse importante de l'usage d'énergie ne posait pas de problème insoluble et était en elle-même entièrement compatible avec le développement durable.

L'UQCN considère que, toute juste qu'elle soit en mots, la présentation du concept de développement dans le document de politique est insuffisante parce qu'elle évite de pousser le concept jusqu'à son implication logique ultime. Celle-ci peut s'énoncer comme suit: dans l'état actuel des connaissances, le développement durable implique pour les pays avancés (PA) l'obligation de réduire leur usage d'énergie, possiblement jusqu'à 60 % et ce dans un horizon de 30 à 50 ans.

Le graphique 1, intitulé MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE, présente trois de ces modèles. Le modèle identifié B nous vient de José Goldemberg et al. (1990). Le modèle C est celui de la Commission mondiale de l'environnement et du développement (World Commission on Environment and Development, 1987). Le modèle D est soumis par John P. Holdren de l'Université de Californie, Berkeley, Californie, États-Unis (Holdren, 1992). José Goldemberg et al., et John P. Holdren sont des analystes en énergie chevronnés, mondialement connus et respectés. Leurs travaux dans plusieurs domaines reliés à l'énergie constituent des références incontournables.

En guise de comparaison, le graphique inclut la prévision de la demande d'énergie du MRN, en A. Le graphique montre clairement la divergence importante entre la prévision du MRN et la baisse préconisée dans les trois modèles de développement durable. Comment peut-on avoir une interprétation aussi différente des implications du développement durable?

L'UQCN supporte le modèle de John P. Holdren parce qu'il est le plus explicite dans ses hypothèses. Le graphique montre qu'il n'est pas le plus exigeant pour les PA. L'UQCN ne pose pas la question de savoir qui a raison. Sont-ce ceux qui affirment que nous pouvons hausser l'usage d'énergie sans créer de problème insoluble ou ceux qui avancent que le développement durable implique une baisse de l'usage d'énergie pouvant atteindre 60 % per capita?

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES, QUÉBEC: HAUSSE DE 1,2 % EN MOYENNE ANNUELLE DE 1994 À 2011. EN 2011, L'USAGE PER CAPITA SERAIT DE 9, 2 kW AU QUÉBEC

B- J. GOLDEMBERG, T.B. JOHANSSON, A. K. N REDDY, R.H. WILLIAMS: BAISSÉ PRÉCONISÉE DE 57 % DE L'USAGE D'ÉNERGIE PER CAPITA DANS LES PAYS AVANCÉS, SOIT À 3,2 kW. HORIZON 2020.

C- COMMISSION MONDIALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT: BAISSÉ PRÉCONISÉE DE 50 % DE L'USAGE D'ÉNERGIE PER CAPITA DANS LES PAYS AVANCÉS, SOIT À 3,75 kW. HORIZON 2025.

D- JOHN P. HOLDREN DE L'UNIVERSITÉ DE CALIFORNIE, BERKELEY ÉTATS-UNIS: BAISSÉ PRÉCONISÉE DE 60 % DE L'USAGE D'ÉNERGIE PER CAPITA DANS LES PAYS AVANCÉS, SOIT À 3,0 kW. HORIZON 2050.

Par ailleurs, le monde de l'assurance nous informe que les dommages matériels causés par les catastrophes naturelles sont en hausse EXPONENTIELLE dans le monde depuis 20 ans, autant dans le monde qu'aux États-Unis, au Canada et au Québec. Devant cet état de faits, même si on ne peut pas établir de lien causal définitif avec la hausse anthropique des émissions de gaz à effet de serre, le monde de l'assurance presse les PA d'adopter le principe de prudence.

Il se peut que la simple poursuite des tendances actuelles de l'usage d'énergie conduise le monde dans une impasse énergétique. Ce n'est pas l'UQCN qui l'affirme, mais bien le Conseil mondial de l'énergie (Khatib, 1996). Si la tendance observée par le monde de l'assurance se poursuivait, elle bouleverserait toutes les analyses de rentabilité des concepts avancés en EE (CAEE), ainsi que des filières des énergies nouvelles et renouvelables.

Une autre question se pose donc, très féconde celle-là: quel est le plan qui nous permettrait de rencontrer les exigences d'une baisse de l'usage d'énergie allant jusqu'à 60 % d'ici à 30-50 ans si l'information que nous colligerons sur tous les impacts de l'usage d'énergie commençait à nous indiquer avec de plus en plus d'insistance que voilà bien la direction à prendre? Appelons ce plan le PLAN DES CONTINGENCES.

Le Québec n'a pas un tel PLAN. L'UQCN croit qu'il est urgent que le Québec se mobilise dans son élaboration. En fait, l'UQCN croit que l'importance d'un tel plan dépasse de beaucoup la question de la déréglementation des marchés de l'électricité. Il serait imprudent d'étudier la question de la déréglementation sans référence à un contexte plus large susceptible d'avoir une influence déterminante sur le modèle de déréglementation pouvant intéresser le Québec.

Par ailleurs, le document de politique affirme vouloir mettre toutes les filières énergétiques sur le même pied. Ainsi, à la page 27, on lit: «(...) l'une des caractéristiques de la planification intégrée des ressources est de placer sur le même plan, lors de l'examen des plans de développement des entreprises réglementées, les options concernant l'offre et celles concernant la demande». Mais il ne le fait pas. Nous le montrons par une comparaison entre la filière éolienne et l'EE.

En ce qui concerne la filière éolienne, on lit à la page 48 du document de politique:

- le gouvernement accélérera la réalisation d'un programme d'études technico-économiques, visant à préciser et à mieux connaître les caractéristiques du potentiel québécois, ainsi que la réalisation préalable de projets de démonstration.
- Le gouvernement souhaite que la Régie de l'énergie autorise Hydro-Québec à prévoir une «quote-part» d'énergie éolienne dans son prochain plan de ressources. La logique d'une telle approche, déjà utilisée dans plusieurs états américains, doit être rappelée: en réservant un bloc d'énergie à une filière déterminée, on vise à accélérer le développement de cette filière, considérée comme prometteuse. La «quote-part» d'énergie éolienne permettra d'améliorer les coûts de production, de favoriser l'émergence d'un contexte industriel approprié et de maximiser les retombés de la recherche et développement.

«Même si, à court terme, les coûts de production de la filière éolienne peuvent sembler plus élevés que les alternatives disponibles, il est temps que le Québec se donne une vitrine permettant de mettre en valeur les potentiels existants(...)

«Le gouvernement souhaite qu'Hydro-Québec étudie la possibilité d'offrir aux consommateurs un programme de «tarification verte» applicable à l'énergie éolienne (...). Ces programmes consistent à inviter les consommateurs à contribuer, de façon volontaire, au développement des filières énergétiques respectueuses de l'environnement(...)».

Toute la position du document sur l'énergie éolienne devrait aussi, et au premier chef, s'appliquer à l'ÉE. Mais le document ne traite pas l'ÉE sur le même pied. À preuve, les services du MRN n'ont pas jugé bon de prévoir une mise à jour du potentiel d'ÉE (PEÉ) même si celui-ci est certainement beaucoup plus considérable que le potentiel éolien (voir plus bas). Les services du MRN ne proposent pas une «quote-part» pour l'ÉE (le document de politique ne propose aucun objectif précis d'amélioration de l'ÉE du Québec) même si la logique de cette approche pour la filière éolienne vaut certainement pour l'ÉE. S'«il est temps que le Québec se donne une vitrine permettant de mettre en valeur les potentiels existants» de la filière éolienne «[m]ême si, à court terme, les coûts de production (...) peuvent sembler plus élevés que les alternatives disponibles», comment n'en serait-il pas de même pour l'ÉE? Enfin, pourquoi privilégier la filière éolienne pour une tarification verte au lieu de l'ÉE? Où est la logique d'exclure l'ÉE?

Sur la base des informations qui nous parviennent des États-Unis et de l'Agence internationale de l'énergie, il est raisonnable d'affirmer que le PEÉ est beaucoup plus important que ce que prétend le Québec. L'UQCN rappelle que, sur la base de ses études du début des années 1990, la position du MRN est que le PEÉ est de 20 % au Québec.

Dans son projet d'évaluation du PEÉ appelé «ADVANCED CUSTOMER TECHNOLOGY TEST FOR MAXIMUM ENERGY EFFICIENCY» (ACTT), la firme Pacific Gas & Electric de San Francisco, Californie, États-Unis, conclut que le PEÉ des bâtiments (PEÉB) est de plus de 60 % en moyenne, tous types de bâtiments confondus. Il faut accorder une attention particulière aux conclusions du projet ACTT. En effet, il s'agit d'un projet unique au monde par plusieurs caractéristiques:

- il est le projet d'évaluation du PEÉB ayant la plus longue durée au monde, soit 7 ans;
- il a reçu le meilleur financement, soit près de 25 M \$ C;
- il est le projet ayant l'objectif le plus ambitieux, soit la mise à l'essai de l'hypothèse selon laquelle le recours à des ensembles bien intégrés des meilleures technologies permet un niveau d'économie d'énergie pouvant atteindre 75 %;
- il est le projet le plus original au monde par sa méthodologie d'analyse qui, selon le directeur du projet, est largement responsable de l'atteinte des résultats exceptionnels du projet.

Par ailleurs, à la fin des années 1980, le Département de l'énergie du gouvernement fédéral des États-Unis a fait réaliser des études sectorielles du PEÉ de toutes les industries énergivores. Les études arrivent à la conclusion que le PEÉ de ces industries varie de 40 % à 50 % (cité par Schipper et al., 1992).

Les deux exemples soumis ci-haut sur l'évolution des connaissances en ÉE montrent clairement que le Québec doit enclencher immédiatement des études majeures de mise à jour du potentiel d'ÉE. Il est également clair que l'ÉE peut jouer un rôle potentiellement beaucoup plus élevé que ce que l'on avait cru possible jusqu'à récemment.

Intitulé «Coût des études du potentiel d'efficacité énergétique et du projet Grande-Baleine», le Tableau 1 indique que, pour un montant de 10 M \$ dans le secteur des bâtiments, on peut hausser le PEÉB d'au moins 10 % et probablement jusqu'à 30 % (pour le porter de 30 % à 50 % respectivement puisque le MRN reconnaît déjà qu'il est de 20 %), le Tableau 1 montre que la

somme de 10 M \$ peut dégager jusqu'à 9 222 MW et 47,2 TWh en capacité et en énergie, toutes sources d'énergie confondues en unité électrique.

Une somme jusqu'à 25 fois moindre que le coût des études de Grande-Baleine peut donc dégager une marge jusqu'à trois fois celle de Grande-Baleine en capacité et en énergie.

Quel est le potentiel d'efficacité énergétique total en excluant le secteur des transports? On le calcule en ajoutant au potentiel reconnu par le MRN (20 %) le potentiel additionnel indiqué par les études étrangères, soit 30 % dans le secteur des bâtiments et 25 % dans le secteur industriel.

En équivalent électrique, on obtient 28 500 MW de capacité et 146 TWh en énergie toutes sources confondues. En d'autres mots, au rythme actuel de hausse de la demande (1,2 % en moyenne annuelle selon le MRN), ce PEÉ peut nous assurer la croissance énergétique zéro pendant 60 ans.

Tableau 1

Coût des études du potentiel d'efficacité énergétique et du projet Grande-Baleine

COÛT
CAPACITÉ (1)
ÉNERGIE/AN (1)
Grande-Baleine
250 M \$ (2)
3 168 MW
16, 2 TWh
PEÉ
10 M \$ 3:
3 074 MW
15,7 TWh

4:
6 148 MW
31,4 TWh

5:
9 222 MW
47,2 TWh

Notes:

1) La capacité et l'énergie du PEÉ sont indiquées en équivalent électrique, toutes sources d'énergie confondues.

2) Le coût des études de 250 M \$ pour Grande-Baleine vient des reportages des médias lors du report indéfini décidé par M. Parizeau en novembre 1994.

3, 4 et 5) Le PEÉ se limite ici au secteur du bâtiment. Ce secteur expliquait 37,5 % du total de l'usage d'énergie en 1993. Les données en 3, 4 et 5 correspondent à des hausses respectives du PEÉ des bâtiments de 10 %, 20 % et 30 % en valeur absolue au-delà du 20 % reconnu aujourd'hui par HQ et le MRN (au terme, le PEÉ serait donc de 30 % en 3, 40 % en 4, et 50 % en 5). Sans doute pour

cette raison, la récente mise à jour des objectifs énergétiques des Pays-Bas comporte un objectif d'amélioration de l'ÉE DE 33 % de 1996 à 2020 (Hanssen, 1996).

Revenons au PLAN DE CONTINGENCES. En fonction des faits rapportés ci-haut, il devient évident que l'ÉE serait appelée à y jouer un rôle de premier ordre.

Il n'est pas inutile de demander quel peut être le résultat de la recherche systématique de l'ÉE maximale. L'Allemagne nous donne un exemple intéressant. Elle connaît la décroissance énergétique. En effet, depuis 1984, l'Allemagne a connu une baisse de l'usage d'énergie de 3,52 %. Nous connaissons tous sa force scientifique, technologique, industrielle, commerciale (l'Allemagne est le plus grand exportateur au monde en rapport avec la taille de son économie) économique et financière. Enfin, l'amélioration de l'ÉE ne saurait être que technologique. Après tout, la technologie a aussi ses limites. À terme, l'évolution du monde de l'énergie semble impliquer des adaptations de comportement, en particulier dans les secteurs du transport et de l'aménagement du territoire. À ce sujet, l'UQCN se réjouit que les ministres des Affaires municipales et d'État à la métropole aient commencé à questionner les pratiques actuelles en matière d'étalement urbain et de croissance continue des banlieues, surtout dans la région de Montréal.

3 - LE PROJET DE LOI

ARTICLE 5

Cet article introduit la notion d'intérêt public sans la définir ou la cerner d'aucune façon. Par exemple, l'air et sa qualité, les rivières dans leur état naturel, les paysages ayant une valeur esthétique sont des biens publics affectés par l'énergie. D'autres sujets sont aussi d'intérêt public. Mentionnons le niveau d'endettement d'Hydro-Québec, le sous-développement relatif de l'industrie de l'ÉE au Québec, les risques liés au manque de diversité des énergies produites au Québec, etc. L'UQCN croit donc qu'il serait préférable d'inclure à l'article 5 une brève définition de l'intérêt public dans un contexte énergétique de même que quelques enjeux liés cette définition.

ARTICLE 7

Vu l'objectif de la politique qui consiste à adapter le secteur de l'énergie aux exigences du développement durable, l'UQCN propose au gouvernement que le président et le vice-président de la Régie soient issus des milieux de l'ÉE et des énergies nouvelles et renouvelables puisque le défi concerne d'abord ces filières. L'UQCN propose aussi que deux des cinq autres régisseurs soient issus du milieu de l'ÉE.

ARTICLE 16

Vu l'objectif de la politique et l'importance cruciale des causes impliquant les plans de ressources, la vérification de la justification des projets et leur autorisation, les tarifs et toutes les questions connexes, l'UQCN propose que les trois régisseurs étudiant ces causes comptent toujours au moins un membre issu du milieu de l'ÉE.

ARTICLE 25

L'UQCN déplore le fait que l'article 25 ne prévoit pas que la Régie DOIVE tenir une audience publique sur les plans de ressources des producteurs, la justification et l'approbation de leurs projets de production d'énergie. Dans sa formulation actuelle, le projet de loi stipule que la Régie peut convoquer une audience publique sur toute question qui relève de sa compétence. Si la Régie n'est pas tenue de convoquer une audience publique sur les plans de ressources des producteurs, la justification et l'approbation des projets, cela signifie que l'ouverture et la transparence désirées par le gouvernement, et soulignées dans nos remerciements, ne se matérialiseront pas complètement.

L'UQCN suggère donc au gouvernement de modifier l'alinéa 1 de l'article 25 pour qu'il se lise comme suit: «lorsqu'elle procède à l'étude d'une demande faite en vertu des articles 48, 65, 71, 72, 73, 77 et 79».

L'article 72 mentionne explicitement que la Régie doit tenir compte de la justification des besoins énergétiques dans ses décisions d'autoriser ou non les producteurs-distributeurs d'énergie à aller de l'avant avec des projets de production nouvelle d'énergie. Il ne peut y avoir de véritable transparence si la population ne peut intervenir au niveau de l'étude des plans de ressources et des projets spécifiques.

L'UQCN croit tout aussi essentiel de soumettre les projets d'exportation aux audiences publiques pour nous assurer, entre autres, qu'ils ne mineront pas les possibilités en ÉÉ au Québec ou chez nos partenaires. Nous développons ce point plus loin avec l'article 164 et dans la section intitulée «AUTRES CONSIDÉRATIONS»

Vu la divergence importante dans les interprétations des implications du développement durable, comme exposé ci-haut à la section 2 intitulée «UN CADRE NÉCESSAIRE POUR UNE RÉFLEXION INTELLIGENTE», l'UQCN propose que l'article 25 se termine par l'ajout du paragraphe suivant: «Dans les trois mois de l'entrée en vigueur de l'article 4, la Régie doit tenir des audiences publiques sur les implications du concept de développement durable et l'opportunité de l'élaboration et de l'adoption d'un PLAN DE CONTINGENCES. Un tel plan aurait pour but d'indiquer, succinctement mais clairement, les voies principales que le Québec pourrait emprunter pour réduire de 10 % jusqu'à 20 % par décade ses émissions de gaz à effet de serre si la communauté internationale arrivait à la conclusion qu'une telle réduction est essentielle dans les pays avancés.

ARTICLE 31

L'UQCN est d'avis que l'alinéa 3 de l'article 31 est insuffisant. Il se lit ainsi «(La Régie a compétence exclusive pour) approuver le plan de ressources d'Hydro-Québec et de tout distributeur de gaz naturel.» Il serait préférable d'élargir cette compétence à tous les projets de production d'énergie.

De plus, approuver le plan de ressources peut signifier que la Régie n'a pas l'obligation de l'analyser, de le modifier ou de le faire modifier, de l'enrichir si elle le juge à propos.

L'UQCN propose donc la formulation suivante: «analyser, juger, au besoin modifier ou exiger du demandeur de modifier, et enfin approuver son plan de ressources. Dans cet exercice, la Régie examinera individuellement tous les projets qui font partie du plan de ressources pour s'assurer de la cohérence du plan de ressources et de la synergie de ses divers éléments. La Régie peut rejeter un plan de ressources ou toute partie d'un plan de ressources.»

L'UQCN comprend bien que l'article 72 peut être interprété comme suffisant pour satisfaire cette préoccupation. Elle croit qu'il est préférable de modifier l'article 31 comme suggéré parce que, si les plans de ressources couvrent une période de temps assez longue, il se peut que les conditions changent entre l'examen d'un projet dans le plan de ressources et son examen juste au moment où il devient nécessaire, ce qui pourrait être trois ans ou même plus après sa présentation première dans un plan de ressources. Le projet hydroélectrique de Grande-Baleine fut à un moment jugé essentiel par Hydro-Québec et le précédent gouvernement. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Cet exemple devrait suffire à convaincre les parlementaires de la justesse de notre argument.

ARTICLE 49

L'article 49 se termine par la possibilité offerte à la Régie de fixer un tarif pouvant financer les économies d'énergie rentables pour le consommateur. Nous savons désormais que le manque de capital constitue un des obstacles que les usagers doivent surmonter pour financer les mesures d'EE dont ils désirent bénéficier. Certains consommateurs pourraient s'opposer à ce qu'un tel tarif soit fixé pour la catégorie à laquelle ils appartiennent sous prétexte qu'ils préfèrent financer leurs mesures d'EE eux-mêmes. Il faut éviter cette situation.

Pour cette raison, il serait préférable que le projet de loi IMPOSE à la Régie de fixer un tel tarif s'il est demandé par des usagers au lieu de lui laisser la possibilité de le faire.

ARTICLE 71

Dans le document de politique, le gouvernement indique bien son intention de présenter un projet de loi dans les prochains mois pour créer l'Agence de l'efficacité énergétique. Il prévoit lui donner, entre autres, le mandat de concevoir des programmes spécifiques en EE. Cette disposition semble entrer en contradiction avec l'article 71 qui impose aux producteurs-distributeurs d'énergie l'obligation de soumettre à la Régie un plan de ressources comprenant, entre autres, des moyens agissant sur la demande d'énergie.

L'UQCN croit préférable que cette partie du plan de ressources des producteurs-distributeurs d'énergie soit subordonnée aux plans d'EE de l'Agence de l'efficacité énergétique. L'UQCN suggère donc au gouvernement de prévoir, dans le projet de loi créant l'Agence de l'efficacité énergétique, une disposition indiquant clairement que la partie traitant de l'EE dans le plan de ressources des producteurs-distributeurs d'énergie sera subordonnée aux plans de l'Agence de l'efficacité énergétique.

À défaut d'avoir une telle clarification, on pourrait assister à des incohérences dans les plans d'EE.

ARTICLE 72

Les commentaires de l'UQCN relatifs à cet article sont consignés dans nos commentaires sur l'article 25.

ARTICLE 73

Pour l'UQCN, les projets d'exportation doivent être soumis à la Régie et faire l'objet d'audiences publiques, sauf les exportations de court terme, que le projet de loi devrait limiter à deux ans ou moins, ou les exportations justifiées par des surplus générés par une forte hydraulité. Voir plus bas nos commentaires sur l'article 164 et la section intitulée «AUTRES CONSIDÉRATIONS».

ARTICLE 77

Sur la base des informations que le monde de l'assurance nous fournit à l'effet desquelles les dommages matériels causés par les catastrophes naturelles sont en hausse EXPONENTIELLE, l'UQCN propose que toute extension du réseau de gaz naturel ne puisse se faire sans l'élaboration et l'approbation par la Régie d'un plan montrant comment on réduira, dans l'économie du Québec, les émissions de gaz à effet de serre d'une quantité au moins égale à celles découlant des ventes prévues par l'extension du réseau qui fait l'objet d'une demande.

La proposition de l'UQCN est raisonnable considérant que, en ce moment, le Québec ne prévoit pas pouvoir rencontrer ses objectifs en matière de contrôle des émissions de gaz à effet de serre. Il ne faut donc pas créer de situation qui aurait automatiquement l'effet d'empirer une situation qu'on ne contrôle pas déjà.

ARTICLE 164

Dans sa formulation actuelle, cet article pose plusieurs problèmes en ce qui a trait à la production.

D'abord, il est si général qu'on ne peut savoir si l'avis demandé par le gouvernement concerne toute la production d'électricité ou simplement celle destinée à l'exportation. L'insistance du document de politique sur le mandat de la Régie dans les domaines de la justification des projets, de l'approbation des plans de ressources et des projets spécifiques suggère qu'en aucun cas les projets de production planifiés pour les besoins du Québec ne seraient soustraits à la compétence de la Régie. Mais il faut être explicite à ce sujet sinon on risque de créer la confusion.

Il y a une raison fondamentale pour laquelle la production destinée au Québec ne devrait pas échapper à l'analyse de la Régie. Si elle lui échappait, les producteurs auraient tout intérêt à créer des surplus plus ou moins permanents. Ce faisant, ils auraient l'assurance qu'ils contribueraient à bloquer la progression commerciale de l'ÉÉ. Or, comme l'ÉÉ est la filière principale pour assurer le développement durable, le progrès du Québec vers le développement durable risquerait de s'en trouver sérieusement ralenti si la production échappait à l'analyse de la Régie.

De même, la production destinée à l'exportation ne devrait pas échapper à l'analyse de la Régie. En effet, il y a et il y aura des technologies d'ÉÉ qui auront besoin du marché du nord-est des

États-Unis pour assurer leur rentabilité et donc leur viabilité commerciale. Nous aurons besoin de ces technologies pour assurer notre passage vers les CAEE et le développement durable. On peut aussi faire le raisonnement en sens inverse. Vendre de l'électricité québécoise produite à partir d'une filière renouvelable peut générer des revenus et créer des emplois. Mais, si cela se fait aux dépens de la progression de l'ÉE chez nos voisins américains, c'est moins bien. Comment peut-on vouloir promouvoir le développement durable principalement par l'ÉE ici, et ne pas se soucier de la place de l'ÉE chez nos partenaires?

Qu'arriverait-il si la production planifiée pour l'exportation échappait à l'analyse de la Régie? Des projets seraient préparés et construits immédiatement sans contrôle alors que les projets d'ÉE seront, eux, soumis aux contrôles de la Régie, entre autres au niveau de la rentabilité des mesures d'ÉE proposées.

L'UQCN propose que le premier paragraphe de l'article 164 soit modifié pour se lire comme suit: «La Régie doit dans les 18 mois de l'entrée en vigueur de l'article 4, donner son avis au gouvernement sur l'opportunité de déréglementer en tout ou en partie la production d'électricité et sur la meilleure voie pour le Québec parmi les modèles de déréglementation.»

L'UQCN insiste sur l'importance d'accorder un délai important à la Régie pour donner son avis au gouvernement, soit 18 mois au lieu de 6. Le document de politique de l'énergie souligne que, même si l'avantage du Québec s'est amoindri en terme de coût de production de l'électricité dans les années récentes, cet avantage demeure. La déréglementation de l'électricité peut avoir des effets pervers importants, notamment en provoquant une hausse importante du tarif de l'électricité pour le secteur industriel si le modèle de déréglementation retenu permettait à Hydro-Québec et à d'autres producteurs d'électricité de trouver un meilleur compte à exporter de grandes quantités d'électricité qui les forceraient à ajouter de nouveaux projets dont les coûts de production justifieraient un tarif beaucoup plus élevé.

Il y a des années qu'on étudie la déréglementation aux États-Unis, et avec des moyens analytiques beaucoup plus importants qu'ici. Il n'y a pas d'unanimité aux États-Unis sur les bénéfices de la déréglementation. Dans ces conditions, pourquoi se précipiter et exiger que la Régie donne son avis dans un délai aussi court que 6 mois? Où est l'urgence?

4- AUTRES CONSIDÉRATIONS

Il est essentiel d'aborder la question de la gestion des surplus d'énergie.

Les écarts d'hydraulicité peuvent signifier un apport d'eau non prévu équivalant à 40 TWh dans une année. Il faut prévoir comment la Régie pourra éliminer ces surplus. Il s'agit là d'une question d'intérêt public qui mérite d'être abordée dans le projet de loi. Jusqu'à maintenant, Hydro-Québec a géré ses surplus d'énergie sur le dos de l'ÉE. Elle a retardé le lancement de programmes d'ÉE à cause de surplus. Elle a ralenti le déploiement commercial d'autres programmes encore en raison de surplus. Ceci montre que la population du Québec fait les frais de la conception qu'à Hydro-Québec du meilleur moyen d'écouler les surplus.

Il faut distinguer entre les opportunités permanentes et les opportunités temporaires en ÉÉ. Les opportunités permanentes sont celles sur lesquelles nous pouvons agir en tout temps. Voyons l'exemple du thermostat électronique. Si un citoyen ne l'installe pas chez lui cette année, il pourra l'installer l'an prochain ou à tout autre moment qui lui convient. On dit que l'opportunité est permanente parce qu'elle ne disparaît pas avec le temps.

Par opposition, les opportunités temporaires en ÉÉ sont celles qui n'existent qu'à un moment précis et qui disparaissent ensuite. Comme exemple, mentionnons l'isolation sous la dalle de béton lors de la construction d'une habitation neuve. On comprend aisément qu'il faut isoler sous la dalle avant de coller le béton, car, une fois que le béton est coulé, on n'ira pas ensuite le casser pour isoler en-dessous et couler une nouvelle dalle.

Les surplus d'eau dans les réservoirs apportés par des précipitations supérieures à la moyenne sont de nature conjoncturelles. En vertu de cette caractéristique, ils ne devraient JAMAIS servir à entraver les mesures d'ÉÉ liées à des opportunités temporaires parce qu'alors on vient de hausser l'usage d'énergie sur une base PERMANENTE pour régler un problème CONJONCTUREL. Il n'est pas logique de procéder ainsi.

Nous croyons aussi qu'il faut étendre cette protection aux opportunités permanentes en ÉÉ. Dans ce cas, l'argument est toutefois différent. Nous comprenons bien qu'Hydro-Québec a besoin de revenus importants, mais ces besoins ne devraient pas entraver la progression de l'ÉÉ. Dans le cas de surplus, nous suggérons plutôt qu'ils servent exclusivement à déplacer des combustibles fossiles dans le secteur industriel, et à hausser les exportations tant que les surplus durent. Ainsi, on protège les besoins d'Hydro-Québec en revenus, et en plus, on améliore la qualité de l'air en diminuant les émissions polluantes. Mentionnons que le grand nombre de chaudières multicom bustibles en usage aujourd'hui dans le secteur industriel lui permet de s'ajuster instantanément et de passer à l'électricité au besoin. Le passage à l'électricité se fera au besoin par un tarif préférentiel offert par Hydro-Québec.

Ce sujet est primordial. L'UQCN croit que le gouvernement ne doit pas laisser Hydro-Québec agir à sa guise en ce domaine, et qu'il ne doit pas laisser la Régie juger de la meilleure solution. Il est préférable que le gouvernement introduise un nouvel article dans le projet de loi stipulant que les surplus d'eau apportés par des précipitations supérieures à la normale ne peuvent jamais servir à ralentir le déploiement commercial des mesures et programmes d'ÉÉ, mais qu'ils doivent être écoulés uniquement sur les marchés des combustibles fossiles et de l'exportation.

Une deuxième situation de surplus potentiels existe. Il s'agit de ceux qui pourront être générés lorsque le Québec arrivera à rechercher systématiquement l'ÉÉ maximale en toutes occasions. Nous avons dit que l'Allemagne connaît déjà la décroissance énergétique. Elle arrivera ici aussi tôt ou tard si nous faisons ce que nous devons faire en ÉÉ. Cette situation créera inévitablement des surplus pour Hydro-Québec si elle n'arrive pas à conquérir des parts de marché aux dépens des combustibles fossiles à la même vitesse que ses clients baissent leur usage d'électricité par l'ÉÉ.

Le gouvernement doit réfléchir à cette question qui se posera peut-être plus tôt qu'on pense. Nous prévoyons que le déploiement commercial des CAEE provoquera une telle situation dans quelques années. Nous suggérons que les acteurs du monde de l'énergie se concertent pour concevoir un

PLAN DES CONTINGENCES. Un tel plan montrerait que sa mise à exécution créerait aussi des surplus. Il faudrait alors probablement faciliter l'élimination des surplus d'Hydro-Québec par des modifications fiscales de type taxe sur le carbone ou autre.

RÉFÉRENCES

Goldemberg, José, Thomas B. Johansson, Amulya K. N. Reddy et Robert H. Williams *Énergie pour un monde viable*. Co-édité par le ministère de la Coopération et du Développement de France, International Conseil Énergie, Paris, France et par l'Institut de l'Énergie des Pays ayant en commun l'usage du Français, Québec, Québec. Diffusé par la Documentation française, Paris, France. 1990.

Hanssen, B. J. M., Foreword. Dans *CADDET Energy Efficiency Newsletter* publié par l'Organisation pour la coopération et le développement économique et l'Agence internationale de l'énergie. Page 3, numéro 2, juin 1996. Sittard, Pays-Bas.

Holdren, John P. *The Transition to costlier energy*, Prologue de *Energy Efficiency and Human Activity*. Past Trends, Future Prospects. Par Lee Schipper et Stephen Meyers, avec Richard B. Howarth et Ruth Steiner. Cambridge University Press, New York, New York, États-Unis. 1992.

Khatib, H. Conférence Report. Dans *Energy Policy*. Volume 24, numéro 3, p. 275-277. Elsevier Science Ltd, Oxford, Grande Bretagne. 1996.

Shipper, Lee et Stephen Meyers, avec Richard B. Howarth et Ruth Steiner, *Energy Efficiency and Human Activity*. Past Trends, Future Prospects. Cambridge University Press. New York, New York, États-Unis. 1992.

World Commission on Environment and Development. *Our Common Future*. Oxford University Press. New York, New York, États-Unis. 1987.