



Mise à jour de la politique énergétique du Québec

Synthèse du mémoire du

**Regroupement national des conseils régionaux
de l'environnement du Québec (RNCREQ)**

25 janvier 2005

Mise en contexte

La politique énergétique du gouvernement du Québec a été rendue publique le 26 novembre 1996. Sa mise en œuvre s'est réalisée au cours d'une période marquée par de profonds bouleversements dans le secteur nord-américain de l'énergie. Dans ce contexte, qu'en est-il, près de dix ans plus tard, de l'atteinte des objectifs poursuivis ?

Dans une optique d'amélioration continue et avec le souci d'une saine administration publique, il s'avère opportun pour le gouvernement du Québec de faire le point sur les enjeux et d'évaluer la performance des outils et mécanismes mis en place pour assurer le développement durable du secteur de l'énergie au Québec. Même si les fondements de la Politique reposent sur des assises solides issues d'un large consensus public, il importe d'évaluer si les résultats et les façons de faire s'inscrivent toujours aussi bien dans le respect de ces fondements.

Qui plus est, l'année 2004 a été une année de grands bouleversements dans le secteur énergétique au Québec. Les problèmes rencontrés mettent clairement en relief le besoin d'une refonte. Ces problèmes ont permis que s'expriment au grand jour les aspirations de la population québécoise à l'égard de ce secteur majeur de notre économie. En effet, les Québécois sont de plus en plus conscients des multiples richesses naturelles du Québec et de l'impact de leur utilisation. Plus que jamais, ils veulent s'assurer que le bilan environnemental lié à l'énergie au Québec sera positif, qu'il deviendra un modèle dont ils seront fiers et qui démontrera leur apport à l'échelle de la planète. Reste maintenant au gouvernement à mettre en place une réforme dans le secteur de l'énergie qui pourra permettre la mise en œuvre de ce cadre de développement durable de nos ressources énergétiques. En outre, cette réflexion devra nécessairement nous amener à renforcer les pouvoirs de la Régie de l'énergie.

Le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) possède un intérêt manifeste pour le domaine énergétique, reconnaissant son importance de premier ordre pour le développement économique, environnemental et social des régions. Conformément à sa mission, le RNCREQ veut s'assurer que les choix énergétiques des québécois se fondent sur les principes du développement durable et, notamment, sur la conciliation du respect de l'environnement, de la vitalité économique, de l'épanouissement social ainsi que de l'équité entre les peuples et entre les générations.

Le RNCREQ, les 16 conseils régionaux de l'environnement (CRE) et plusieurs de leurs membres s'intéressent depuis plusieurs années à la relation particulière qui existe entre l'environnement et l'énergie. Pour la plupart, ils ont contribué activement au débat public sur l'énergie, lequel a permis de dégager la vision toute québécoise d'un modèle unique de développement de l'énergie. C'est cette vision qui en 1996 fut consacrée dans la politique énergétique intitulée «*L'énergie au service du Québec ; une perspective de développement durable*».

Fort de cette expérience, et particulièrement de celle acquise au cours des dernières années à titre d'intervenant reconnu à la Régie de l'énergie, le RNCREQ est en mesure de dresser un état de situation dans le domaine de l'énergie au Québec, et de proposer des correctifs (notamment au cadre réglementaire et à son application, considérant les modifications importantes qui y ont été apportées en 2000).

Synthèse des conclusions et recommandations

1. Une vision pour la stratégie énergétique

Le RNCREQ est d'avis qu'il faut aujourd'hui se réapproprier collectivement une vision et une stratégie dans le secteur de l'énergie au Québec. Cette vision doit être partagée par tous puisqu'elle s'inscrit dans une optique plus large visant le développement durable du Québec et de ses régions, la réduction de la pollution atmosphérique, la lutte aux changements climatiques, l'amélioration de la santé humaine, l'accroissement de la sécurité énergétique, la création d'emplois et le positionnement des entreprises québécoises.

Pour le RNCREQ, une stratégie de développement énergétique qui se veut visionnaire favorisera des actions concrètes en faveur du développement des filières propres et renouvelables, pour lesquelles on assiste d'ailleurs actuellement à une fulgurante progression technologique, au détriment des filières traditionnelles qui dépendent de l'extraction des ressources polluantes et épuisables de la planète. Aussi et surtout, de notre perception des ressources comme illimitées, cette vision se traduira par la lutte au gaspillage et par la décarbonisation de l'énergie.

Dans le même esprit, cette stratégie devra intégrer la dimension «transport» qui y fait cruellement défaut, et qui pourtant, représente un secteur où les Québécois ont particulièrement de rattrapage à faire dans leur marche vers la «durabilité».

Ainsi, le RNCREQ recommande au gouvernement du Québec :

- **d'adopter une vision claire pour le développement énergétique du Québec ;**
- **de mettre en œuvre une stratégie visant le développement des sources d'énergies propres et renouvelables en convenant d'objectifs à long terme (par exemple, chercher à atteindre pour 2015 un minimum de 2 500 MW d'efficacité énergétique (10 TWh) et 7 500 MW d'énergie verte (20 TWh). Pour y arriver, il devra en outre :**
 - **mettre en place des quotes-parts pour l'énergie verte en garantissant des prix et des volumes d'achats ;**
 - **mettre en place des incitatifs financiers à l'achat d'énergie ou de technologies énergétiques vertes (telle que la subvention fédérale pour l'énergie éolienne) ;**
 - **développer des partenariats entre les différents paliers de gouvernement afin d'harmoniser les mesures et les incitatifs ;**
 - **favoriser la production distribuée de l'énergie au Québec (permettre aux consommateurs de produire de l'énergie verte et d'en retourner les surplus, le cas échéant, sur le réseau d'Hydro-Québec) ;**
 - **soutenir l'innovation en consacrant suffisamment d'effort du côté de la recherche et du développement des technologies (particulièrement dans le secteur de l'hydrogène, lequel pourrait devenir une véritable planche de salut pour le Québec) ;**
 - **poursuivre et intensifier la recherche en vue d'établir et de cartographier le potentiel réalisable d'énergie verte sur le territoire québécois ;**

- adopter un cadre de développement des énergies vertes afin qu'elles s'intègrent harmonieusement au territoire dans une perspective de développement durable
- intégrer la dimension transport à la stratégie énergétique et tenir une consultation particulière en vue de l'adoption d'un plan de développement durable de ce secteur névralgique.

2. Planification rigoureuse de l'offre et des besoins

S'il est bien un aspect qui doit être pointé du doigt pour expliquer la crise énergétique que nous avons traversée en 2004, c'est sans aucun doute du côté de la planification des besoins et de l'offre qu'il faut regarder. Par la même occasion, il faut se détourner des explications simplistes du genre «*c'est impossible de gérer la fluctuation des apports d'eau dans les réservoirs*», ou encore «*c'est en raison de l'opposition de la population que le Québec a pris du retard dans la réalisation des projets d'hydroélectricité*».

Il est particulièrement difficile de croire qu'il n'a pas été possible de prévoir la récente hausse des besoins d'électricité considérant, entre autres, les nombreux signes confirmant la vigueur de l'activité immobilière couplée au maintien de bas tarifs. D'autant plus que l'on peut compter sur des personnes ici au Québec qui sont hautement qualifiées, expérimentées et compétentes dans ce genre d'analyse. Ont-elles été entendues ? Avaient-elles les bonnes informations ?

Même chose en ce qui concerne l'offre. Comment a-t-on pu attendre si tard avant de sonner l'alarme face à la détérioration du niveau des réserves ? Pourquoi n'avait-on pas un plan «B» dans le dossier du Suroît ?

Bien que le RNCREQ ne cherche pas nécessairement de réponse à ces questions, il tient absolument à ce que des correctifs soient apportés pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise.

Le RNCREQ considère que la sécurité des approvisionnements dépend avant tout de la rigueur et de la qualité de la planification. Ainsi, il recommande au gouvernement du Québec de mettre en place un processus rigoureux et transparent de planification inspiré de la méthode de planification intégrée des ressources PIR).

3. Utiliser l'énergie intelligemment

Qu'on se place du point de vue d'une entreprise, d'un individu ou d'une société, tout le monde s'entend pour dire que le gaspillage est synonyme de perte. Chercher à diminuer ce gaspillage par une plus grande efficacité est conséquemment synonyme de bénéfice. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'on parle d'efficacité énergétique puisqu'en plus des avantages économiques, ces investissements amènent inévitablement des bénéfices sur le plan environnemental et social.

Conséquemment, il n'est pas étonnant que la Politique énergétique de 1996 ait fait de l'efficacité énergétique sa principale priorité. Ce qui est étonnant, vous en conviendrez, c'est que cet objectif ait été mis de côté depuis. Heureusement que cette tendance a finalement été renversée au cours des derniers mois. Mais à quel prix ?

Le RNCREQ a fourni des efforts considérables au cours des dernières années pour remettre l'efficacité énergétique à l'avant plan de la stratégie énergétique. C'est à notre

avis la Commission du BAPE chargée d'étudier le projet de dérivation partielle des rivières Portneuf et du Sault-aux-Cochons, qui en 2001, a résumé nos revendications avec le plus de justesse :

- «*La commission est d'avis qu'Hydro-Québec aurait avantage à **développer une stratégie dynamique en matière d'efficacité énergétique** et ainsi permettre au Québec et à la société d'État d'être des chefs de file en Amérique du Nord quant à l'utilisation rationnelle de l'énergie **dans un contexte de développement durable.***»
- *La commission estime que **le prochain plan stratégique d'Hydro-Québec devrait refléter l'importance qu'accorde la politique énergétique du gouvernement du Québec à la question de l'efficacité énergétique.** De plus, un bilan détaillé devrait être produit périodiquement par Hydro-Québec afin que soit vérifiée la progression de la performance d'Hydro-Québec en cette matière.*
- *La commission pense que l'accroissement de l'offre d'énergie électrique découlant de projets de production comme ceux proposés par la dérivation partielle des rivières Portneuf et du Sault aux Cochons n'est acceptable que si elle se fait dans une «*approche d'énergie responsable* » qui protège à la fois la qualité des écosystèmes, les ressources et les multiples attraits des milieux d'accueil. **Il importe ainsi de consacrer autant d'effort à réduire la demande en énergie qu'à développer de nouvelles sources de production.**»*

Or, malgré le développement réalisé au cours de l'année 2004 en matière d'efficacité énergétique, le RNCREQ a été étonné de lire dans le document de consultation des affirmations ayant pour effet de marginaliser le potentiel et les avantages de l'efficacité énergétique :

L'efficacité énergétique «demeure un élément primordial dans la planification à court et à long terme du bilan énergétique québécois. En effet, l'efficacité énergétique contribue à:

- *diminuer la croissance de la consommation d'énergie au Québec;*
- *disposer de plus de temps pour diversifier et consolider les approvisionnements en énergie;*
- *rendre plus compétitive l'économie québécoise.*

*En contrepartie, la hausse de la demande énergétique ne peut être compensée par l'efficacité énergétique à elle seule, compte tenu notamment **du coût** de cette dernière et du fait qu'elle **est dépendante des choix individuels** des consommateurs.»*

Cette affirmation sur les coûts des mesures d'efficacité énergétique témoigne d'une grande méconnaissance à l'égard de cette filière. Plusieurs études ont clairement démontré le grand potentiel actuel en matière d'efficacité énergétique vu ses coûts très bas en comparaison aux prix des nouveaux équipements de production.

Même chose en ce qui concerne la dépendance par rapport aux choix individuels des consommateurs. Cela démontre clairement que le rédacteur du document de consultation n'a pas compris la distinction qu'il y a entre les mesures d'économie d'énergie (comportementales) et d'efficacité énergétique (technologiques).

Enfin, cette citation tirée du document de consultation ne fait pas état de tous les avantages économiques, environnementaux et sociaux de cette filière, traduisant un manque d'objectivité éloquent.

Le RNCREQ recommande donc au gouvernement de clarifier une fois pour toute son parti pris pour l'efficacité énergétique en adoptant un plan national d'efficacité énergétique qui fixera des objectifs clairs à long terme de manière à permettre l'atteinte du plein potentiel réalisable. Pour y parvenir, le gouvernement devra :

- **s'assurer la mise en œuvre de programmes appropriés ;**
- **rehausser les normes du bâtiment concernant l'isolation et la fenestration éconergétique ;**
- **revoir le modèle d'aménagement du territoire et les plans d'urbanisme afin de réduire la consommation d'énergie (en facilitant la captation de l'énergie solaire passive par exemple (orientation des rues et des bâtiments)) ;**
- **sensibiliser la population à une consommation responsable des ressources naturelles.**

4. Pour une gestion responsable des réserves

Les audiences de la Régie de l'énergie sur le Suroît ont permis de démontrer qu'une des causes importantes du problème d'approvisionnement que nous avons vécu en 2004 tient au manque de prudence à l'égard de la gestion des réserves.

Mais contrairement à ce qui est affirmé dans le document de consultation, il est faux de dire que *«l'hydraulicité demeure un élément de risque totalement hors du contrôle d'Hydro-Québec»*. Pour le RNCREQ, le risque, ça se gère. Avec un suivi adéquat du niveau des réservoirs, avec des critères de fiabilité en puissance et en énergie prudents, et avec un plan de mesures correctives appropriées en cas de difficulté, l'hydraulicité est une variable qui se contrôle.

Le RNCREQ recommande donc au gouvernement de revoir le critère de fiabilité en énergie. Ce critère devra désormais s'appliquer sur plus de deux ans et intégrer les aléas de la demande (critère probabilistique). La Régie de l'énergie devra en outre proposer un mode de contrôle et de suivi rigoureux des réserves et rendre public les données sur l'état des réservoirs à toutes les années.

5. Exportations : à condition que...

L'exportation d'électricité est une activité qui contribue à accroître substantiellement les revenus d'Hydro-Québec. Il n'est toutefois pas possible pour nous de déterminer si cette activité est rentable, mais à l'évidence, il est clair qu'elle est payante. Historiquement, cette activité s'est fait à partir des surplus dégagés par les équipements de production dédiés à la consommation québécoise.

Depuis un certain temps, il est question d'accroître la production d'électricité au Québec dans le but d'augmenter d'autant le niveau des exportations. On parle donc de construire des équipements dédiés spécifiquement à l'exportation.

Le RNCREQ n'est pas contre l'idée d'exporter l'électricité. Il importe toutefois de respecter certaines conditions si l'on veut que cette activité se déroule dans une perspective de développement durable.

Le RNCREQ recommande donc au gouvernement du Québec d'adopter une politique claire en matière d'exportation d'électricité. Cette politique devra respecter les conditions suivantes :

- **en ce qui concerne l'énergie produite par les équipements existants, le RNCREQ considère justifié de procéder à l'exportation des surplus dans la mesure où l'on ne compromet pas la sécurité énergétique des québécois et donc après l'application d'un critère de sécurité probabilistique sur plus de deux ans ;**
- **pour les nouveaux équipements de production, la rentabilité économique des projets devra être démontrée publiquement (bénéfices économiques et sociaux). En outre, les ventes devront faire l'objet d'un contrat ferme qui permettra de confirmer le remplacement effectif d'une source de production d'électricité plus polluante. (Bilan global positif et acceptabilité sociale) ;**
- **cette politique devra évaluer l'intérêt pour le Québec d'exporter l'énergie brute plutôt que de l'utiliser ici même pour fabriquer des produits d'exportations. De la même manière, la possibilité d'utiliser l'hydrogène «propre» comme vecteur d'énergie à exporter doit être envisagé avec le plus grand sérieux.**

6. Un choix de filière éclairé

Le gouvernement du Québec, en adoptant la Politique énergétique, accordait une grande importance à la caractérisation des filières de production d'énergie. La Régie de l'énergie devait tenir une audience publique sur cette question, ce qui n'a malheureusement jamais été fait.

Cette lacune a clairement contribué à polariser le débat jusqu'ici. En fait, nous n'avons jamais convenu ensemble des critères pour comparer chacune des filières de production d'énergie ni même la pondération assortie à chacun de ces critères. Résultats, nous avons eu droit à de multiples débats stériles comparant les filières sur des bases divergentes, de la méconnaissance, des préoccupations opposées, le tout assortie d'une multitude de mythes et de préjugés.

Pourtant il apparaît qu'un processus de caractérisation des filières et de planification intégrée des ressources permettrait de disposer d'un cadre d'analyse rigoureux utilisable pendant une longue période, favorisant du coup une plus grande stabilité et une meilleure sécurité.

Le RNCREQ recommande donc au gouvernement du Québec de donner mandat à la Régie de l'énergie de mettre rapidement en place un processus de caractérisation des filières.

7. Une réglementation adaptée

L'adoption de la loi 116 a causé des torts importants dans le secteur de l'énergie, consacrant du coup l'échec de la mise en œuvre de la Politique énergétique québécoise. Le gouvernement doit maintenant corriger ces lacunes, notamment en ce qui concerne la transparence et la prise en compte du développement durable dans les choix du Québec en matière de production d'énergie.

Le RNCREQ demande donc au gouvernement qu'il modifie certains articles de la Loi sur la Régie de l'énergie de la façon suivante :

- **Les articles 1, 48, 72 et 73 seraient modifiés afin de redonner à la Régie de l'énergie les compétences réglementaires sur la production d'Hydro-Québec pour la consommation domestique (le parc existant) ;**
- **L'article 74.1, 2e alinéa, 3°, sera modifié par le remplacement de l'objectif du « *prix le plus bas* » par l'objectif du « *moindre coût pour la société* » pour ce qui concerne les critères de sélection pour l'achat de nouvelle production ;**
- **Redonner à l'article 5 sa formulation d'origine de manière à confirmer l'importance du développement durable dans la mission de la Régie, et ce, par souci de cohérence avec le Plan de développement durable récemment déposé par le gouvernement du Québec ;**
- **Tout autre article pertinent qui devrait être modifié pour donner un pouvoir complet à la Régie de l'énergie.**

La séparation fonctionnelle et l'absence de marché concurrentiel, tel que le notait la Régie de l'énergie dans son avis sur le Suroît, imposent des changements complexes à la Loi. En ce sens, le gouvernement devrait demander à la Régie de l'énergie un avis afin de l'éclairer sur le cadre réglementaire à retenir dans le contexte très particulier du Québec.

8. Une vision en transport

Si le bilan environnemental des québécois au chapitre de la consommation d'électricité est enviable en raison de la prépondérance de l'hydroélectricité, on ne peut définitivement pas en dire autant dans le domaine des transports où la consommation per capita est très élevée, et les sources d'énergie (principalement le pétrole) sont non renouvelables et polluantes.

Qui plus est, il n'y a jamais eu de stratégie de développement dans le secteur des transports qui permettraient de tirer profit de nos forces et de nos richesses collectives. Résultats, les forces du marché se sont chargées de nous entraîner vers des choix injustifiables :

- **accent sur l'utilisation des produits pétroliers alors que nous n'en produisons pas (nous sommes dépendants et captifs du marché extérieur, notre balance économique en est par ailleurs gravement affectée) ;**
- **recours au «tout-à-l'automobile» alors que nous n'en produisons pas (impact aussi sur la balance économique) ;**
- **développement routier et autoroutier dans un territoire immense, peu dense et soumis à de grandes contraintes climatiques (pression accru pour les finances publiques, notamment pour l'entretien et la réparation).**

Pourtant, nous avons accès en abondance à des ressources énergétiques domestiques (électricité) et nous fabriquons des autobus (Novabus) et des trains (Bombardier) que nous utilisons que de façon marginale. Dans un contexte où les ressources pétrolières vont en s'épuisant, où nos finances publiques sont en crises, et vu nos obligations à l'égard de la lutte aux changements climatiques et de l'amélioration de la santé publique, un revirement de situation s'avère d'autant plus nécessaire.

Le RNCREQ recommande donc au gouvernement du Québec :

- **d'intégrer la dimension du transport dans sa stratégie énergétique ;**
- **de tenir une consultation particulière pour se pencher sur les enjeux énergétiques reliés au transport ;**
- **de mettre en place des mesures concrètes visant à assurer le développement des transports publics au détriment de l'usage individuel de l'automobile (taxe sur l'essence, péages ou taxe sur le stationnement ;**
- **de réduire notre dépendance au pétrole en visant l'électrification des transports ;**
- **de mettre en place des contraintes pour contenir l'étalement urbain au profit de la densification du territoire.**