



**L'AVENIR ÉNERGÉTIQUE DU QUÉBEC
L'HEURE D'ÉTABLIR DES PRIORITÉS**

**Mémoire du Conseil du patronat du Québec
présenté à la Commission de l'économie et du travail
dans le cadre des audiences publiques sur
la sécurité et l'avenir énergétiques du Québec**

CPQ – Janvier 2005

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
1^{er} trimestre 2005

TABLE DES MATIÈRES

LE CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC

INTRODUCTION	1
1. HIÉRARCHISER LES OBJECTIFS À POURSUIVRE	3
2. LA SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE	5
2.1 Augmenter la réserve énergétique	5
2.2 Développer le commerce de l'électricité.....	6
2.3 Augmenter les sources d'approvisionnement en gaz naturel	6
3. LE PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ	7
3.1 Vers une hausse de prix prévisible et ne dépassant pas l'inflation	7
3.2 Supprimer l'interfinancement	11
3.3 L'énergie électrique et le développement économique régional du Québec	14
4. L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE	15
4.1 Traiter les sources et les formes d'énergie sur un pied d'égalité	15
4.2 Fixer un objectif chiffré en matière d'intensité énergétique	15
4.3 Confier l'efficacité énergétique à l'Agence de l'efficacité énergétique.....	16
5. LE DÉVELOPPEMENT ÉNERGÉTIQUE	17
5.1 Mieux tenir compte des coûts externes et de leur mitigation	18
5.2 Adopter une stratégie de communication proactive, pédagogique et transparente	19
LISTE DES RECOMMANDATIONS	21



PRÉSENTATION

Le Conseil du patronat du Québec (CPQ) est une association à but non lucratif qui regroupe la plupart des associations sectorielles patronales présentes au Québec ainsi que plus de 300 entreprises parmi les plus importantes. Il représente ainsi les employeurs de la vaste majorité de la main-d'œuvre québécoise.

C'est par son entremise que le milieu des affaires fait entendre sa voix auprès de la société, des gouvernements et des diverses instances, et sensibilise le public en général aux besoins des entreprises québécoises afin qu'elles puissent mieux assumer leur mission première, soit celle de créer la richesse nécessaire à l'amélioration du niveau de vie de toutes les Québécoises et de tous les Québécois.

**Mémoire du Conseil du patronat du Québec
présenté à la Commission de l'économie et du travail
dans le cadre des audiences publiques sur
la sécurité et l'avenir énergétiques du Québec**

INTRODUCTION

Au Québec, le débat entourant la politique énergétique est fortement teinté par celui sur l'électricité et, dans une moindre mesure, par celui sur le gaz naturel en raison de la réglementation encadrant ces deux formes d'énergie. Plus de 50 % de notre consommation d'énergie est constituée d'électricité (38 %) et de gaz naturel (12,9 %)¹. Il se consomme proportionnellement plus d'électricité au Québec qu'ailleurs au Canada, qui utilise proportionnellement plus de gaz naturel. En quarante ans, la consommation d'électricité a doublé au Québec. Par ailleurs, les principales sources d'énergie auxquelles ont recours les entreprises québécoises (institutionnel, commercial et industriel) sont l'électricité et le gaz naturel².

En raison de la forte dépendance des entreprises québécoises à l'égard de l'électricité et du gaz naturel, notre mémoire touchera ces deux sources d'énergie et se concentrera sur la production de l'électricité.

¹ En 2002, la consommation énergétique du Québec était répartie de la façon suivante : électricité (38 %), pétrole (37,6 %), gaz naturel (12,8 %), biomasse (10,4 %) et charbon (1 %). Si on exclut la biomasse pour fins de comparaison avec les autres provinces, la répartition de la consommation est la suivante : électricité (42,5 %), pétrole (42 %), gaz naturel (14,4 %) et charbon (1,1 %). Voir gouvernement du Québec, *Le secteur énergétique au Québec, Contexte, enjeux et questionnements*, 2004, p. 66.

² Les entreprises consomment environ les deux tiers de l'électricité consommée et 80 % du gaz naturel.

Le CPQ intervient dans ce débat non en tant que spécialiste des questions d'énergie, mais comme intervenant recherchant des solutions de politiques publiques qui concilient l'intérêt public avec les intérêts des entreprises québécoises. Il souhaite notamment que l'industrie liée à l'énergie, et en particulier l'industrie électrique, puisse se développer comme les autres secteurs, sans devoir faire un débat de société pour chacune des décisions à prendre. Ainsi, le CPQ se prononce dans ce mémoire sur :

1. **Les objectifs à poursuivre** – Le CPQ est d'avis qu'il faut hiérarchiser les objectifs à poursuivre en matière de politique énergétique.

2. **La sécurité énergétique** – Le CPQ reconnaît la valeur primordiale de la sécurité énergétique et appuie certaines stratégies mises de l'avant pour la rehausser.

3. **Le prix de l'électricité** – Le CPQ reconnaît le rapport entre le prix de l'électricité et l'efficacité énergétique. Par contre, il souligne la nécessité pour les entreprises de pouvoir prévoir l'évolution des prix sur un horizon assez long, étant entendu que le prix de l'énergie a un grand impact sur les coûts de production pour bon nombre d'entreprises.

4. **L'efficacité énergétique** – Le CPQ appelle à un plan national en efficacité énergétique s'adressant à l'ensemble des sources et des usages de l'énergie et les traitant sur un pied d'égalité. Il reconnaît à l'Agence de l'efficacité énergétique (AEE) le leadership du dossier, et il propose de faire de l'Agence un véritable partenariat privé-public.

5. **Le développement énergétique** – Le CPQ estime que le choix des formes et des sources d'énergie doit s'effectuer sur la base du coût complet et tenir compte des risques propres à chaque option. Il propose aussi des moyens pour faciliter le développement énergétique.

* * *

1. HIÉRARCHISER LES OBJECTIFS À POURSUIVRE

Au Québec, comme ailleurs, la politique énergétique suscite de nombreux débats publics. Par exemple, le débat sur la centrale du Suroît ainsi que celui à la Régie sur la sécurité énergétique, au printemps 2004, ont révélé l'ampleur des préoccupations populaires, notamment au sujet des gaz à effet de serre (GES). D'aucuns ont même semblé prêts à sacrifier une certaine marge de sécurité sur le plan de l'approvisionnement en électricité afin d'éviter d'augmenter les émissions québécoises de GES. Dans des débats antérieurs portant sur des projets hydroélectriques, d'autres intervenants ont accordé plus d'importance au développement touristique local, encore une fois aux dépens de la sécurité énergétique. Le plus souvent, les coûts économiques de nos décisions en matière de politique énergétique sont occultés par des raisons sociales ou environnementales.

Manifestement, on voudrait trouver une solution énergétique pour le Québec qui soit à la fois bon marché, d'un approvisionnement stable, sécuritaire, qui ne cause pas de torts à l'environnement et qui ne limite pas les autres utilisations du territoire. Malheureusement, cette solution idéale n'existe pas. Il faut plutôt hiérarchiser nos objectifs et faire des compromis éclairés. À défaut de procéder à cet exercice, chaque projet énergétique sera contesté sur la base des arguments habituels et la sécurité énergétique restera perpétuellement en péril.

Le CPQ propose de hiérarchiser les objectifs poursuivis en matière de politique énergétique de la manière suivante :

D'abord, assurer la sécurité de l'approvisionnement en énergie.

Deuxièmement, inscrire la politique énergétique dans une stratégie de développement durable qui vise à créer de la richesse en valorisant l'ensemble de nos ressources tout en limitant et mitigeant les torts causés à l'environnement.

Troisièmement, minimiser le coût de revient de l'énergie et les fluctuations de prix de manière à ce que le prix de l'énergie soit prévisible, autant que possible, sur une assez longue période pour les entreprises.

Les objectifs de la politique énergétique englobent et dépassent la question des filières à privilégier. Il s'agit d'arbitrer entre des objectifs qui, dans certains cas, sont mutuellement concurrents, ce qui implique des choix difficiles. À titre d'exemple :

- Pour limiter les impacts négatifs sur l'environnement, il faut généralement recourir à des économies d'énergie ou à des sources d'énergie plus onéreuses.
- Pour créer de la richesse en valorisant nos ressources énergétiques, il faut consacrer certaines parties du territoire (segments de rivières, zones à fort potentiel éolien) à la production d'énergie, ce qui peut limiter d'autres utilisations.

2. LA SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE

2.1 Augmenter la réserve énergétique

La sécurité énergétique est un bien sous-estimé au Québec. Nous n'avons jamais vécu une véritable pénurie d'énergie, comme en Californie, en 2000-2001 (électricité), et dans l'ensemble des États-Unis, en 1974 (pétrole). L'expérience américaine nous enseigne toutefois que les dommages causés à l'économie par une pénurie d'énergie peuvent être immenses et qu'il importe donc de faire preuve de la plus grande prudence en la matière. Bref, mieux vaut surdimensionner notre réserve énergétique et risquer de devoir en brader une partie que de nous exposer au risque d'une flambée des prix associée à une pénurie.

Dans son avis sur la sécurité énergétique, la Régie de l'énergie appelle Hydro-Québec Production (HQP) à lui présenter une étude sur l'impact de la hausse de la marge de manœuvre de 5 TWh à 18 TWh.³ Cette hausse vise à réduire considérablement le risque que le Québec se retrouve de nouveau acculé au mur des importations, comme en 2003. Une réserve de 18 TWh accroîtrait la marge de manœuvre de HQP et réduirait les risques que l'on doive de nouveau envisager presque en catastrophe la construction d'une centrale thermique. Le CPQ appuie cette proposition en raison de la valeur qu'il accorde à la sécurité énergétique.

Par ailleurs, force est de constater qu'HQP fait face à un conflit d'intérêts découlant des mandats concurrents qui lui ont été attribués par le gouvernement au fil des ans. D'une part, HQP a un mandat de gestion prudentielle de la réserve énergétique, un mandat qui s'accomplit dans la durée. D'autre part, Hydro-Québec reçoit du gouvernement des commandes ponctuelles de livrer un dividende annuel en fonction des impératifs budgétaires à court terme du gouvernement.

La Régie de l'énergie a, bien sûr, le mandat de surveillance de la gestion par HQP de la réserve énergétique et des réservoirs, mais il appert qu'elle n'a pas eu, dans les années précédant la proposition de la centrale du Suroît, les moyens de remplir ce mandat adéquatement. Le CPQ

³ Régie de l'énergie. *Avis sur la sécurité énergétique*, recommandation n° 5.

recommande que le gouvernement améliore les mécanismes de reddition des comptes eu égard à la gestion par HQP de la réserve énergétique.

2.2 Développer le commerce de l'électricité

Les prix de vente obtenus par HQP sur le marché du gros témoignent de la rentabilité des exportations. Qui plus est, l'électricité est normalement un bien non stockable : elle doit être consommée au moment où elle est produite sinon l'énergie se dissipe. C'est vrai pour toutes les filières de production, sauf une : la grande hydraulique avec retenue. Le Québec possède donc un atout tout à fait unique dans le marché de l'énergie : la capacité de stocker l'énergie sous forme d'eau dans ses réservoirs.

Cet atout permet à HQP de faire de l'arbitrage sur l'énergie électrique, c'est-à-dire d'en acheter lorsque les producteurs voisins la bradent, essentiellement la nuit, et la revendre lorsqu'elle vaut le plus cher, notamment les jours d'été, permettant ainsi d'augmenter les revenus tirés de l'exportation. Ces revenus supplémentaires peuvent servir à financer un accroissement de la réserve⁴. On ne doit donc plus opposer les exportations à la satisfaction des besoins intérieurs : l'exportation apparaît désormais comme une stratégie pour financer la réserve énergétique dont le Québec a besoin pour assurer sa sécurité énergétique.

Cette nouvelle vision où les exportations appuient la sécurité énergétique devrait nous inciter à accélérer le développement de notre capacité de production : il faut des réservoirs, un réseau de transport et des interconnexions d'une capacité suffisante pour réaliser cette vision.

2.3 Augmenter les sources d'approvisionnement en gaz naturel

Alors que la demande pour le gaz naturel est en croissance tant aux États-Unis qu'au Canada, il semble que les réserves gazières de l'Alberta s'amenuisent petit à petit. Or, de nombreuses entreprises québécoises utilisent le gaz naturel comme moyen de production. Pour accroître notre

⁴ À cet effet, dans son avis, l'économiste Pierre Fortin propose de financer l'augmentation de la réserve énergétique en développant les exportations d'électricité, notamment à destination de l'Ontario : La sécurité et l'avenir énergétiques du Québec - Avis d'expert présenté au ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs, *Le développement économique et régional*, novembre 2004, page 10.

sécurité énergétique en matière de gaz naturel, il faut augmenter les sources d'approvisionnement.

Rappelons que le gaz naturel consommé au Québec provient de l'Ouest canadien et est transporté par gazoduc. Parce qu'ils s'approvisionnent à une seule source, les entreprises du Québec et les Québécois qui chauffent au gaz sont vulnérables en matière de gaz naturel. Le Québec a donc un intérêt économique certain à diversifier ses sources d'approvisionnement en gaz naturel. Pour cette raison, le CPQ est d'avis que le Québec doit aller de l'avant dans la réalisation de projets de terminaux méthaniers qui permettront d'acheter du gaz sous forme de gaz naturel liquéfié d'autres pays. Cela permettra également de soutenir le développement de l'industrie pétrochimique de Montréal et de développer une industrie régionale du froid dans la région immédiate où serait implanté le terminal méthanier.

3. LE PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ

3.1 Vers une hausse de prix prévisible et ne dépassant pas l'inflation

L'énergie est un facteur de production au même titre que la main-d'œuvre, le capital, la terre et la technologie. En tant que tel, l'intérêt apparent des entreprises est de minimiser le coût de l'énergie, au même titre que n'importe quel autre facteur de production, afin d'améliorer leur compétitivité.

Richement doté en ressources hydrauliques, le Québec est capable de produire 165 TWh d'électricité à un coût fort avantageux. C'est ce qu'il a été convenu d'appeler l'électricité patrimoniale, dont le prix de gros est fixé par la loi à 2,79¢/kWh. Ce prix prend en compte les coûts de production incluant l'amortissement ainsi qu'un rendement normal sur l'investissement. Si cette énergie électrique était vendue à un prix se rapprochant davantage de la moyenne payée pour l'électron dans le nord-est de l'Amérique du Nord, Hydro-Québec et ses actionnaires, en l'occurrence la population québécoise, bénéficieraient de revenus supplémentaires importants⁵.

⁵ Ainsi, le prix du kWh pour le résidentiel était de : 5,89 ¢ à Winnipeg, 6,30 ¢ à Montréal, 9,50 ¢ à Ottawa, 10,34 ¢ à Toronto, 15,96 ¢ à Boston et 19,07 ¢ à New York en avril 2004. Les prix moyens facturés aux clients de grande puissance étaient en avril 2004 : 3,23 ¢ à Winnipeg, 4,23 ¢ à Montréal, 7,96 ¢ à Toronto, 11,62 ¢ à Boston et 12,59 ¢ à New York. Source : Hydro-Québec (2004), *Comparaisons des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines*.

La différence entre le prix de détail moyen au Québec et le prix de détail moyen dans notre région de l'Amérique du Nord représente le coût d'opportunité de notre politique tarifaire actuelle ou, encore, l'évaluation de la rente par kWh. Précisons que le coût de production de l'énergie électrique postpatrimoniale, ou ce que certains appellent le coût marginal de production, est supérieur au prix du patrimonial et s'approche davantage des prix en vigueur sur le marché du Nord-Est américain. Ainsi, relever le prix du bloc patrimonial à un niveau s'approchant de la moyenne des prix du gros dans le Nord-Est américain revient à fixer le prix de gros au coût marginal.

Cela dit, comme le prix du patrimonial est largement inférieur au prix moyen ainsi qu'au coût marginal, on comprend pourquoi le raisonnement économique conduit à la conclusion que, actuellement, la rente du sol associée à l'électricité est laissée en grande partie entre les mains des consommateurs d'électricité plutôt qu'entre les mains des contribuables québécois.

Le Québec doit-il continuer dans cette voie? Doit-il plutôt explorer la possibilité d'adopter une stratégie semblable à celle de l'Alberta pour son pétrole où la rente est perçue par les contribuables plutôt que par les consommateurs? Ces questions sont au cœur du débat actuel sur l'énergie électrique.

Le CPQ trouve intéressante la stratégie d'affaires privilégiée par l'Alberta. Elle a permis aux Albertains de bénéficier d'un fonds patrimonial qui sera certainement apprécié des générations futures et qui a permis de supprimer la dette provinciale. Toutefois, le CPQ formule deux réserves majeures concernant la faisabilité à court terme d'adopter une telle stratégie au Québec.

D'abord, les Québécois seront réticents à voir le Québec s'engager dans une stratégie d'affaires qui implique une augmentation rapide et imprévisible de prix. La stratégie québécoise actuelle profite aux particuliers les plus consommateurs d'énergie; elle est donc régressive au plan fiscal puisque la consommation d'énergie est le plus souvent proportionnelle au revenu. Mais il semble que la population du Québec accepte cette régressivité parce que personne n'aime voir sa facture d'électricité augmenter. Dans ce dossier, le gouvernement doit faire preuve de pédagogie avant de hausser les tarifs d'électricité. Il doit démontrer à la population comment une stratégie tarifaire

plus « économique » inciterait les particuliers à consommer moins, serait fiscalement progressive et donnerait au gouvernement une marge de manœuvre supplémentaire pour assurer la qualité d'autres services publics comme les soins de santé ou, encore, la réduction des impôts ou de la dette.

Notre deuxième commentaire concerne les entreprises et, en particulier, les entreprises grandes consommatrices d'énergie. Certaines d'entre elles affirment déjà publiquement qu'elles ne pourront plus se développer dans l'avenir comme elles l'ont fait dans le passé parce que les coûts de production de l'énergie postpatrimoniale sont plus élevés. Ainsi, à moyen et à long termes, plusieurs entreprises et industries du Québec devront s'adapter à des coûts de l'énergie qui seront inévitablement tirés vers le haut, et aussi à d'autres facteurs touchant la main-d'œuvre, le huard et la concurrence étrangère. Choisir d'augmenter rapidement et substantiellement le prix de l'électricité peut produire des effets pervers à court terme qui rendront impossible toute adaptation industrielle, pour la bonne raison que plusieurs entreprises auront déjà fermé leurs portes. En effet, à court terme, des milliers d'emplois sont menacés dans les entreprises où le coût de l'électricité représente un pourcentage substantiel des coûts de production; l'adaptation souhaitée ne sera pas alors au rendez-vous⁶.

Pour ces raisons et, en particulier :

- parce qu'il est important de développer la production d'électricité pour répondre à nos besoins internes et assurer notre sécurité énergétique;
- parce que le marché de l'électricité est un marché en croissance;
- parce que le Québec possède un atout concurrentiel important dans la production de l'énergie électrique et qu'il est rentable pour le Québec de l'exploiter;
- parce que les nouveaux blocs d'électricité coûteront plus cher à produire;
- parce qu'il est important que les consommateurs résidentiels adoptent des comportements plus économes;
- parce que le Québec a développé ses régions et une structure industrielle qui s'appuie sur le faible coût de l'électricité;

⁶ Pour les grandes consommatrices d'énergie, les coûts de l'électricité dépassent 25 % des coûts de production et peuvent atteindre plus de 60 %.

- parce que l'on ne peut changer la structure industrielle du Québec du jour au lendemain;
- parce que ses entreprises génèrent des milliers d'emplois bien rémunérés et peuvent encore contribuer à la prospérité du Québec.

Le CPQ recommande d'augmenter progressivement le prix de l'électricité de manière prévisible sur un horizon permettant la planification des investissements des entreprises, et il recommande que cette hausse ne dépasse pas annuellement l'inflation.

3.2 Supprimer l'interfinancement

La politique tarifaire actuelle de HQD comprend au moins deux types d'interfinancement : un, selon la situation géographique, et l'autre, selon la catégorie de consommateur. Le premier type d'interfinancement a pour effet d'égaliser le prix de l'électricité à la grandeur du territoire desservi alors que le coût du service de distribution et de transport par kilowattheure dans les zones faiblement peuplées est supérieur au coût unitaire dans les zones densément peuplées. Cette première forme d'interfinancement constitue une forme de soutien aux régions qu'on a souvent tendance à oublier et que le CPQ propose de maintenir.

Le second type d'interfinancement s'effectue entre les catégories de consommateurs. Cette politique a pour effet de réduire le tarif domestique (D) à un niveau tel que le revenu perçu de cette catégorie de clients ne couvre que 80,6 % du revenu qui serait requis pour couvrir le coût du service. En contrepartie, les autres clients, comme les industries, les commerces et les institutions, doivent payer des tarifs permettant de percevoir entre 116 % et 131 % du revenu requis.⁷

⁷ HQD, demande R-3492-2002 – Phase 3, HQD-1, Document 2.

Écart entre revenus requis et revenus prévus après les hausses proposées pour l'année 2004

Année 2004	Ventes (GWh)	Revenus requis		Revenus après hausses proposées pour 2004 **		Écarts (M\$)	Indice d'inter- financement HQD (%)
		(M\$)	(¢/kWh)	(M\$)	(¢/kWh)		
Domestique	55 885	4 461	7,98	3 595	6,43	-866	80,6
- Tarifs D et DM	53 295	4 303	8,07	3 463	6,50	-840	
- Tarif DH	4	0	7,82	0	5,91	0	
- Tarif DT	2 585	158	6,10	132	5,09	-26	
Petite puissance	13 916	936	6,73	1 141	8,20	205	121,9
- Tarifs G et T1, T2, T3	12 304	840	6,83	987	8,02	147	
- Éclairage public et Sentinelle	554	30	5,34	43	7,82	14	
- Tarif G-9	1 058	66	6,27	111	10,46	44	
Moyenne puissance	25 953	1 266	4,88	1 655	6,38	389	130,7
- Tarif M	25 904	1 246	4,81	1 652	6,38	405	
Grande puissance	48 467	1 705	3,52	1 977	4,08	272	116,0
- Tarif L	48 451	1 704	3,52	1 976	4,08	272	
- Tarif H	16	1	5,88	1	9,17	1	
Total - Tarifs réguliers	144 221	8 368	5,80	8 368	5,80	0	100,0
Contrats spéciaux	20 298	535	2,64	535	2,64	0	100,0
Tarifs de gestion de la consommation et de secours	1 857	153	8,26	68	3,66	-84	100,0
- Tarif BT	1 839	152	8,28	67	3,67	-85	
- Tarif MR *	0	0	0,00	0	s/o	0	
- Tarif LR *	0	0	0,00	0	s/o	0	
- Tarif LD	9	1	6,36	1	9,67	0	
- Tarif LP	0	0	0,00	0	s/o	0	
Total	166 366	9 056	5,44	8 972	5,39	-84	100,0

* La consommation de référence est déjà comptabilisée aux tarifs M et L. Ainsi seule la consommation à la marge est comptabilisée dans les tarifs MR et LR. En 2004, la consommation marginale prévue est négligeable.

** 3% au 1^{er} janvier 2004 et 2,9% au 1^{er} avril 2004.

Cet interfinancement vient gonfler le coût du facteur « énergie » dans la structure de coûts de milliers d'entreprises par au moins 800 millions de dollars en 2004.⁸ Dans la mesure où la politique d'interfinancement constitue une mesure de redistribution des entreprises vers les particuliers, le CPQ estime qu'on doit la compter dans le fardeau fiscal des entreprises au même titre que l'ensemble des autres taxes et impôts.

Par ailleurs, l'interfinancement a pour effet d'affaiblir d'un degré additionnel le signal de prix envoyé aux consommateurs résidentiels, décourageant d'autant les investissements en efficacité énergétique et les comportements visant à économiser l'énergie.

L'interfinancement comme choix politique a été confirmé explicitement en juin 2000 dans le projet de loi n° 116, *Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie*, par l'ajout d'un article qui prévient la correction délibérée de l'interfinancement entre les catégories de consommateurs. Le ministre des Ressources naturelles d'alors justifiait ainsi cet ajout :

⁸ Parce que $205 + 389 + 272 = 866$ millions \$, soit l'interfinancement payé par les consommateurs institutionnels abonnés au tarif G.

« Je vous signale que ce projet de loi vise à sauvegarder et à maintenir ce qu'on appelle le pacte social qui existe depuis presque 40 ans et qui constitue une espèce de contrat liant le peuple québécois à l'État du Québec depuis des décennies. Je vous rappelle les éléments majeurs de ce pacte social : des tarifs stables; des tarifs uniformes; le choix de la filière hydroélectrique; et des tarifs bas, particulièrement pour les clients résidentiels, parce que ces clients résidentiels bénéficient de ce qu'on appelle l'interfinancement c'est-à-dire donc qu'ils ont des tarifs qui ne correspondent pas aux coûts qui leur sont attribués, ce sont d'autres catégories de consommateurs qui assument une partie de ces coûts. »⁹

Cette explication illustre l'absence de fondement économique à la politique d'interfinancement. On se demande alors quelle en est la justification, et en quoi une politique clientéliste constitue un « pacte »?

Compte tenu des inconvénients de la politique d'interfinancement, à la fois eu égard à l'objectif d'efficacité énergétique chez les particuliers et en raison des coûts injustifiés transférés aux entreprises, le CPQ demande au gouvernement de modifier la *Loi sur la Régie de l'énergie* de façon à permettre l'atténuation délibérée de l'interfinancement en vue de l'éliminer complètement à moyen terme.

L'élimination de l'interfinancement permettra aux entreprises d'absorber la hausse progressive du prix du gros sans que leurs coûts de production n'augmentent.

⁹ HQD, demande R-3492-2002, HQD-3, Document 4, page 6.

3.3 L'énergie électrique et le développement économique régional du Québec

Il faut reconnaître que l'approvisionnement en électricité à un coût concurrentiel constitue un facteur important de localisation des entreprises. Pendant de nombreuses années, le Québec a pu attirer ainsi des entreprises dans des secteurs à forte valeur ajoutée (aluminerie, métallurgie, produits dérivés du bois, pétrochimie) parce qu'il était possible de produire de l'électricité à un coût inférieur à celui de ses concurrents. Ces entreprises ont façonné le développement des régions du Québec et, encore aujourd'hui, l'électricité attire des entreprises de haute technologie offrant des emplois de qualité.

Toutefois, il faut reconnaître qu'il en coûte désormais plus cher pour produire de nouveaux blocs d'électricité et que, par ailleurs, la demande d'énergie renouvelable et propre est en croissance, ouvrant ainsi, pour le Québec, la possibilité d'exploiter le marché de l'électricité à l'échelle du nord-est du continent américain.

Le CPQ est d'avis qu'il faut créer la richesse en exploitant l'ensemble de nos ressources (l'hydroélectricité en est une) spécifiques au Québec. Mais, il ne faut pas pour autant délaisser des secteurs qui ont fait preuve de rentabilité dans le passé pour le Québec et qui emploient encore aujourd'hui des milliers de personnes non plus que des secteurs porteurs pour l'avenir.

Si l'analyse pragmatique démontre que la production de nouvelles capacités électriques comme les coûts de main-d'œuvre ne recèlent plus les pouvoirs d'attraction d'antan et que la production de certains biens est moins rentable au Québec qu'auparavant, il faudra faire preuve de créativité pour adapter progressivement notre structure industrielle à cette nouvelle réalité.

4. L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

4.1 Traiter les sources et les formes d'énergie sur un pied d'égalité

À l'heure actuelle, les distributeurs d'électricité et de gaz naturel en situation de monopole sur leur territoire sont assujettis à la Régie de l'énergie et doivent y présenter des plans en efficacité énergétique. Le coût des mesures d'efficacité énergétique est roulé dans la base tarifaire de ces distributeurs pour être finalement refilé aux consommateurs. Par contre, les distributeurs de produits pétroliers ne sont pas tenus de subventionner l'efficacité énergétique puisqu'ils évoluent en régime de concurrence, et que le prix n'est pas réglementé.

Les produits pétroliers comptent pour plus de 40 % dans la facture énergétique totale du Québec. Le secteur des transports est le principal responsable des émissions de gaz à effets de serre. Pourtant, les appels et les aides à l'efficacité énergétique s'adressent essentiellement aux consommateurs d'électricité et de gaz.

Pour le CPQ, il importe de faire porter les efforts en efficacité énergétique à l'ensemble des formes d'énergie et, à cet effet, il appuie la recommandation formulée par la Régie de l'énergie spécifiant ce qui suit :

« Le gouvernement doit initier et mettre en œuvre un plan national en efficacité énergétique intégrant notamment :

- a) une amélioration du rendement énergétique de ses bâtiments et véhicules;
- b) une mise à jour des normes d'équipements et de règlements en matière de construction;
- c) une campagne de sensibilisation et d'éducation. »¹⁰

4.2 Fixer un objectif chiffré en matière d'intensité énergétique

La productivité exprime le degré d'adresse avec laquelle une entreprise ou une collectivité utilisent un intrant pour produire des biens et des services. La richesse d'une nation dépend en grande partie de la productivité de ses facteurs de production. On se préoccupe depuis longtemps

¹⁰ *Avis de la Régie de l'énergie sur la sécurité énergétique des Québécois à l'égard des approvisionnements électriques et la contribution du projet du Suroît (A-2004-01), recommandation n° 5.*

au Québec de la productivité de notre main-d'œuvre (PIB par habitant); il serait tout aussi important que l'on se préoccupe de la productivité du facteur énergie.¹¹

Le plan national en efficacité énergétique devrait être centré sur l'atteinte d'un objectif global en matière de réduction de l'intensité énergétique, ainsi que l'a recommandé la Régie de l'énergie dans son *Avis sur la sécurité énergétique*.¹² Le CPQ invite le gouvernement à fixer une cible chiffrée en matière d'intensité énergétique en tenant compte de la structure industrielle particulière du Québec et d'une analyse des meilleures pratiques observées à l'étranger¹³.

4.3 Confier l'efficacité énergétique à l'Agence de l'efficacité énergétique

En vertu de la Politique énergétique de 1996, l'efficacité énergétique devait être considérée comme une source d'approvisionnement au même titre que les filières traditionnelles. Toutefois, c'est HQD, en tant que composante de Hydro-Québec la plus proche de la clientèle, qui a hérité du mandat de développer le premier Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ). C'est également à HQD, avec le concours de la nouvelle Agence de l'efficacité énergétique, qu'est revenu le mandat d'implanter les programmes d'efficacité énergétique vu l'absence de « producteurs de négawatts ».¹⁴ Toutefois, à la lumière de l'expérience acquise, l'attribution de ce mandat à HQD s'est révélée problématique.

Il y a contradiction entre l'appel de dividende de l'actionnaire et le modèle d'affaires de HQD en tant que monopole réglementé, d'une part, et la demande d'accroître l'objectif du PGEÉ, d'autre part.

¹¹ On utilise habituellement la notion d'intensité énergétique, mesurée par le rapport entre la consommation d'énergie et le PIB; cette notion est l'inverse de la notion de productivité d'un facteur, soit le PIB divisé par la valeur ou la quantité de ce facteur.

¹² *Avis sur l'Avis de la Régie de l'énergie sur la sécurité énergétique des Québécois à l'égard des approvisionnements électriques et la contribution du projet du Suroît (A-2004-01)*, recommandation n° 2 : « Le gouvernement doit fixer des objectifs globaux d'efficacité énergétique pour le Québec ».

¹³ Par exemple, dans sa nouvelle loi d'orientation sur l'énergie, le gouvernement de la République française a fixé un objectif en matière de réduction de l'intensité énergétique à partir duquel il pourra mesurer ses progrès. Voir, République française. *Projet de loi d'orientation sur l'énergie*, présenté à l'Assemblée nationale, Nicolas Sarkozy, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 5 mai 2004.

¹⁴ Rappelons aussi qu'à cette époque, Hydro-Québec s'intéressait davantage à la domotique et voyait possiblement en l'efficacité énergétique le moyen de développer ce marché.

Pour résoudre cette contradiction, le CPQ estime qu'il y a lieu de retirer à HQD le mandat de développer et d'implanter des programmes d'efficacité énergétique et de confier ce mandat à l'AEÉ, organisme entièrement voué à cette cause.

L'AEÉ serait financée par une redevance dont la somme équivaldrait au budget de PGEE, tel qu'il est actuellement approuvé par la Régie. L'AEÉ devrait confectionner le prochain PGEÉ et le faire approuver par la Régie. Au lieu d'être intégrée dans le tarif, la redevance apparaîtrait séparément sur la facture d'électricité. HQD agirait comme agent de perception.

Dans ce modèle, l'AEÉ peut, bien sûr, déléguer à des partenaires les fonctions de prospection des consommateurs et d'installation des équipements afin de se spécialiser dans la conception des programmes et leur gestion financière. Le CPQ souhaite que le gouvernement et l'AEÉ favorisent la croissance d'une industrie de l'efficacité énergétique. C'est pourquoi le CPQ est d'avis que le gouvernement doit faire de l'AEÉ un véritable partenariat privé-public de manière à impulser une industrie dynamique en efficacité énergétique. Ainsi, des sociétés spécialisées en gestion énergétique peuvent s'adresser au marché des consommateurs industriels. Des entrepreneurs en électricité, en chauffage et ventilation ou des sociétés de gestion immobilière peuvent s'attaquer au marché des clients commerciaux et institutionnels. Des groupes communautaires actifs auprès des ménages à faible revenu peuvent plus facilement travailler cette catégorie de consommateurs. Il sera toutefois important que les partenaires de l'AEÉ assument une partie du risque relié à la réduction de la consommation subséquente à l'investissement, qui dépend en partie de la qualité des travaux effectués.

5. LE DÉVELOPPEMENT ÉNERGÉTIQUE

Le CPQ reconnaît la nécessité de faire appel à plusieurs formes et sources d'énergie compte tenu de leurs forces et de leurs faiblesses respectives. Sans s'immiscer dans le débat des filières, le CPQ propose des améliorations à la méthode de comparaison des options énergétiques ainsi qu'une stratégie de communication pour faciliter le développement énergétique.

5.1 Mieux tenir compte des coûts externes et de leur mitigation

En renouvelant la politique énergétique du Québec, l'un des buts est d'actualiser les critères en vertu desquels on choisit les formes d'énergie qui peuvent se substituer l'une à l'autre dans certains usages, comme le chauffage ainsi que les technologies de production d'électricité.

La politique énergétique a toujours visé, entre autres, à minimiser le coût total d'approvisionnement. Dans la poursuite de cet objectif permanent de la politique énergétique, le CPQ recommande de mieux tenir compte des coûts externes et leur mitigation.

Le CPQ reconnaît l'existence de coûts externes reliés à la production et à la consommation d'énergie. Bien que l'opinion publique s'intéresse actuellement aux coûts externes de la filière thermique de production d'électricité, et plus largement des sources d'énergie fossiles, on ne doit pas ignorer les coûts externes associés aux énergies renouvelables. Ainsi, les filières hydraulique (avec réservoir) et éolienne génèrent des coûts externes notamment en raison du territoire+ qu'ils requièrent. Toutefois, la valeur de ce territoire ne peut être très élevée : si c'était le cas, les intervenants qui en réclament la préservation à d'autres fins, comme les activités récréotouristiques, l'auraient déjà exploité!¹⁵ Cette boutade illustre la difficulté inhérente à l'évaluation des coûts externes en l'absence d'un marché des droits d'émission de GES et d'un marché foncier actif dans les régions susceptibles d'accueillir des réservoirs hydrauliques.

Le CPQ favorise la création d'un marché de droits d'émission de GES. Ce marché faciliterait la prise en compte des coûts externes dans la production des différentes formes d'énergie améliorant l'efficacité dans l'allocation des ressources. Un tel marché contraste avec la réglementation qui alourdit et accroît parfois inutilement les coûts de production.

Toutefois, à défaut d'un tel marché, on peut se rabattre sur les coûts de mitigation des impacts environnementaux à condition, bien sûr, qu'il existe un procédé ou une technologie capables de

¹⁵ Les aménagements hydroélectriques visent 73 rivières sur les 4 500 disponibles au Québec, soit 1,6 %. Les réservoirs occupent un territoire de 25 000 km², soit 1,4 % de la superficie totale de la province. Il n'est donc pas question de détruire systématiquement toutes les rivières du Québec, mais plutôt d'identifier celles qui offrent la meilleure combinaison rentabilité-acceptabilité locale et environnementale.

les mitiger. Les coûts de mitigation sont issus de la réglementation environnementale, elle-même issue de pressions populaires et de volonté politique. À l'heure actuelle, seules les filières traditionnelles de production d'électricité (hydraulique, nucléaire et thermique [NO_x, SO₂]) intègrent des coûts de mitigation des impacts environnementaux. La réglementation sur les émissions de polluants par les brûleurs (gaz et mazout) utilisés dans le chauffage résidentiel, industriel et commercial n'est sans doute pas aussi exigeante et coûteuse que la réglementation visant la protection des habitats fauniques dégradés par le développement hydroélectrique.

Le CPQ estime que le gouvernement devrait calibrer la réglementation portant sur chacun des modes de production et de consommation d'énergie en fonction d'un ordre de priorités des problèmes environnementaux. Dans ce cas, le CPQ estime que l'enjeu des polluants atmosphériques devrait être rehaussé dans l'échelle des priorités.

5.2 Adopter une stratégie de communication proactive, pédagogique et transparente

Depuis l'abandon du projet Grande-Baleine, en 1995, on assiste à une opposition systématique aux projets énergétiques : détournements de rivières, petites centrales, Suroît. Cette opposition continuera vraisemblablement de se manifester. Elle provient le plus souvent d'organisations non gouvernementales environnementalistes, de certaines communautés d'accueil ou, encore, de groupes de citoyens qui se mobilisent autour du principe « pas dans ma cour ». Cette opposition est souvent bien organisée, et occulte le fait qu'elle vise souvent à protéger les intérêts d'un petit groupe au détriment de l'ensemble.

Pour éclairer les débats et réduire l'opposition systématique aux projets énergétiques, le CPQ rappelle au gouvernement l'importance de faire valoir d'une manière transparente les avantages et les inconvénients des choix qui s'offrent au Québec. Il recommande de miser sur une stratégie de communication pédagogique et proactive de manière à informer la population des véritables enjeux.

Par ailleurs, la signature de la Paix des Braves avec les Cris a ouvert la voie au développement des projets Eastmain 1 et Eastmain 1-A. La perspective de revenus futurs a transformé en partenaires des parties prenantes qui ont été autrefois de farouches adversaires du développement

hydroélectrique. Soixante-dix pour cent des Cris ont appuyé la Paix des Braves au terme de référendums tenus dans chacun des villages.

Ce rappel vise à faire ressortir combien l'intéressement des communautés d'accueil représente une clé pour débloquer le développement hydroélectrique. Le CPQ recommande au gouvernement d'énoncer une politique systématique d'intéressement des communautés d'accueil s'adressant à l'ensemble des parties prenantes.

Dans le cas où la population locale s'opposerait à un projet, le CPQ estime qu'il y a lieu d'instaurer un mécanisme de consultation formel, incluant possiblement un référendum local, afin de s'assurer que l'opposition soit réellement majoritaire.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Le Conseil du patronat du Québec (CPQ) appuie la proposition de la Régie de l'énergie à l'effet que Hydro-Québec Production (HQP) étudie l'impact de hausser la marge de manœuvre de 5 TWh à 18 TWh et cela, en raison de la valeur qu'il accorde à la sécurité énergétique.
- Le CPQ recommande que le gouvernement améliore les mécanismes de reddition de comptes eu égard à la gestion par HQP de la réserve énergétique.
- Le CPQ partage la vision exprimée par certains de tirer profit de nos exportations pour financer l'augmentation de la réserve énergétique, de manière à favoriser la sécurité énergétique.
- Le CPQ est d'avis que le Québec doit aller de l'avant dans la réalisation de projets de terminaux méthaniers qui permettront d'acheter du gaz sous forme de gaz naturel liquéfié de d'autres pays.
- Le CPQ appuie en principe l'idée d'une augmentation du prix de l'électricité qui soit prévisible sur un horizon permettant la planification des investissements des entreprises. Il suggère que la hausse du prix de l'électricité ne dépasse pas l'inflation.
- Compte tenu des inconvénients de la politique d'interfinancement, à la fois eu égard à l'objectif d'efficacité énergétique chez les particuliers et en raison des coûts injustifiés transférés aux entreprises, le CPQ demande au gouvernement de modifier la *Loi sur la Régie de l'énergie* de façon à permettre l'atténuation délibérée de l'interfinancement en vue de l'éliminer complètement à moyen terme. L'élimination de l'interfinancement permettra aux entreprises d'absorber la hausse progressive du prix du gros sans que leurs coûts de production n'augmentent inconsiderablement.
- Le CPQ est d'avis qu'il faut créer la richesse en exploitant l'ensemble de nos ressources (l'hydroélectricité en est une) spécifiques au Québec. Mais, il ne faut pas pour autant délaisser des secteurs qui ont fait preuve de rentabilité dans le passé pour le Québec et qui emploient encore aujourd'hui des milliers de personnes, non plus que des secteurs porteurs pour l'avenir.
- Pour le CPQ, il importe de faire porter les efforts en efficacité énergétique à l'ensemble des formes d'énergie. À cet effet, le CPQ appuie la recommandation formulée par la Régie de l'énergie à l'effet que :
 - « Le gouvernement doit initier et mettre en œuvre un plan national en efficacité énergétique intégrant notamment :

- a) une amélioration du rendement énergétique de ses bâtiments et véhicules;
 - b) une mise à jour des normes d'équipements et de règlements en matière de construction;
 - c) une campagne de sensibilisation et d'éducation. »
- Le CPQ invite le gouvernement à fixer une cible en matière d'intensité énergétique en tenant compte de la structure industrielle particulière du Québec et d'une analyse des meilleures pratiques observées à l'étranger.
 - Le CPQ estime qu'il y a lieu de retirer à HQD le mandat de développer et d'implanter des programmes d'efficacité énergétique et de confier ce mandat à l'Agence de l'efficacité énergétique (AEE), organisme entièrement voué à cette cause. L'AEE serait financée par une redevance dont la somme équivaldrait au budget du Plan global en efficacité énergétique. Le CPQ est d'avis que le gouvernement doit faire de l'AEE un véritable partenariat privé-public de manière à impulser une industrie dynamique en efficacité énergétique.
 - Le CPQ reconnaît la nécessité de faire appel à plusieurs formes et sources d'énergie compte tenu de leurs forces et de leurs faiblesses respectives. Sans s'immiscer dans le débat des filières, le CPQ estime que le gouvernement devrait encourager la création d'un marché de droits d'émission de gaz à effet de serre (GES); entre-temps, le gouvernement devrait calibrer la réglementation portant sur chacun des modes de production et de consommation d'énergie en fonction d'un ordre de priorités des problèmes environnementaux. Dans ce cas, le CPQ estime que l'enjeu des polluants atmosphériques devrait être rehaussé dans l'échelle des priorités.
 - Pour éclairer les débats et réduire l'opposition systématique aux projets énergétiques, le CPQ rappelle au gouvernement l'importance de faire valoir d'une manière transparente les avantages et les inconvénients des choix qui s'offrent au Québec. Il recommande de miser sur une stratégie planifiée de communication pédagogique et proactive de manière à informer la population des véritables enjeux. Le CPQ recommande également au gouvernement d'énoncer une politique systématique d'intéressement des communautés d'accueil s'adressant à l'ensemble des parties prenantes. Dans le cas où la population locale s'opposerait à un projet, le CPQ estime qu'il y a lieu d'instaurer un mécanisme de consultation formel, incluant possiblement un référendum local, afin de s'assurer que l'opposition soit réellement majoritaire.