# L'ÉNERGIE EN COLOMBIE-BRITANNIQUE :

# LA PLANIFICATION INTÉGRÉE DES RESSOURCES ET

# LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

**par**

**Philip Raphals**

**Rapport préparé pour**

**le ministère des Ressources naturelles**

**du Québec**

**29 janvier 1995**

## RÉSUMÉ

Depuis quelques années, les méthodes de planification de la production énergétique sont une préoccupation croissante au Québec et partout au Canada. Généralement, on reconnaît maintenant que la planification intégrée des ressources est un moyen efficace de faire en sorte que toutes les solutions destinées à satisfaire les besoins futurs en matière d'énergie sont évaluées sur le même pied et que les valeurs et les préoccupations du public sont prises en considération dans le processus de planification. Au Canada, la Colombie-Britannique a été le chef de file dans le domaine de la PIR et les nombreuses similitudes qui existent entre le Québec et cette province font de celle-ci un point de référence intéressant dans le cadre des présentes discussions sur la manière d'appliquer ici la PIR.

En Colombie-Britannique, la mise en pratique de la PIR relève de la Commission des services publics de la Colombie-Britannique, un organisme qui exerce un pouvoir de réglementation étendu sur tous les services publics. Depuis 1980, le service public d'électricité d'État, B.C. Hydro, est aussi soumis au contrôle de la Commission des services publics. Dans la présente étude, nous examinons en détail les mécanismes de contrôle utilisés, soit la PIR et la réglementation des tarifs, illustrés de plusieurs études de cas.

Deux autres organismes complémentaires ont été créés en Colombie-Britannique au début des années 90 : le Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique et le Secrétariat des sociétés d'État. Ce dernier a la responsabilité de surveiller les rapports entre le gouvernement et toutes les sociétés d'État. Il joue un rôle important dans la gestion de B.C. Hydro. Le Conseil de l'énergie, dissous en 1994, avait reçu le mandat d'élaborer une stratégie de développement viable de l'énergie pour la Colombie-Britannique, à partir d'une vaste consultation publique. Avant la terminaison de son mandat, le Conseil de l'énergie a produit un rapport d'une vaste portée, dont nous exposons ici les principales conclusions. Nous discutons également d'un nouveau processus d'évaluation environnementale récemment adopté par l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique, qui fera de la PIR un instrument essentiel pour déterminer quels projets énergétiques devront être soumis au processus d'évaluation environnementale.

Enfin, le mandat de chacun de ces organismes fait l'objet d'une analyse critique, dans l'optique du rôle primordial que jouent la planification et la réglementation.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ
TABLE DES MATIÈRES
I. INTRODUCTION 1
B. La Colombie-Britannique et le Québec : quelques comparaisons 4
C. Aperçu historique 8
II. LA COMMISSION DES SERVICES PUBLICS DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE 17
A. Structure et mandat 17
1. Réglementation des tarifs 20
2. Réglementation des exportations 25
3. Audiences spéciales 26
B. La planification intégrée des ressources 32
1. Les étapes de la PIR 33
2. Processus 35
C. Décisions récentes 36
1. West Kootenay Power 37
2. B.C. Gas 45
3. B.C. Hydro 51
III. LE CONSEIL DE L'ÉNERGIE DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE 61
A. Mandat 61
B. Démarche 63
C. Recommandations 65
a. Stratégies de développement favorisant la 65
b. Planification à l'échelle municipale et régionale 68
c. Transports 69
d. Réduction des gaz à effet de serre 69
e. Production répartie 70
f. Planification intégrée des ressources 71
g. Évaluation des coûts sociaux 72
h. Tarification et taxation 73
i. Transit en gros et au détail 75
j. Gestion de la demande 77
k. Structures gouvernementales 78
D. Discussion 79
IV. LE SECRÉTARIAT DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT 81
A. Principes d'évaluation multicompte 83
B. Surveillance de B.C. Hydro 85

V. LA LOI SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE 1994 88
VI. L'APPLICATION DES CONCEPTS DE PLANIFICATION INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN COLOMBIE-BRITANNIQUE 91
A. L'efficacité énergétique : des règles du jeu équitables 91
B. Externalités 92
C. Participation du public 95
D. Planifier dans l'incertitude 96
VII. LES ORGANISMES DE PLANIFICATION ET DE RÉGLEMENTATION EN COLOMBIE-BRITANNIQUE : ANALYSE CRITIQUE 98
A. La Commission des services publics de la Colombie-Britannique 98
B. Le Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique 103
C. Le Secrétariat des sociétés d'État 107
D. Évaluation environnementale des projets énergétiques 108
E. Caractéristiques essentielles 109
F. Conclusion 115

# I. INTRODUCTION

Depuis quelques années, les questions liées à la planification de la production énergétique ont pris de plus en plus d'importance au Québec. à traduire : Since the early 1980s, there has been an ever increasing demand for a public debate on energy. By 1994, this call had achieved wide, mainstream support, and, late in the year, the Parti Québécois Government announced that it would carry through with its electoral promise to hold such a debate.

Au Québec, on connaît bien les phénomènes sociaux qui sous-tendent cette évolution : l'opposition des Autochtones et des groupes de protection de l'environnement aux projets hydroélectriques de grande envergure, l'opposition du public en général aux centrales à combustibles fossiles et à l'énergie nucléaire, un souci croissant pour la conservation de l'énergie et un intérêt de plus en plus marqué pour les nouvelles sources d'énergie, comme le vent.

Parallèlement, la planification intégrée des ressources (PIR), une approche de la planification énergétique, a pris de l'importance au Québec. Depuis 1993, le gouvernement du Québec a clairement manifesté son intention de faire de la PIR le fondement de sa nouvelle politique énergétique et cette question a fait l'objet d'une consultation en 1994. À l'heure actuelle, au début du débat public sur l'énergie, il semble bien que la PIR soit appelée à jouer un rôle important dans l'avenir énergétique du Québec.

Au sens le plus général, l'objectif de la PIR est de planifier l'approvisionnement futur des services énergétiques au moindre coût pour la société, en utilisant des mesures qui non seulement permettent d'accroître la quantité d'énergie disponible, mais qui influent aussi sur la manière dont celle-ci est utilisée, en tenant compte des coûts du développement énergétique qui ne sont pas assumés par les services publics (soit les effets externes comme les conséquences sociales ou environnementales). La PIR accorde aussi une grande importance aux incertitudes que comporte chaque élément de la planification énergétique. En outre, la PIR est de plus en plus considérée comme une occasion pour la population de participer de façon significative à la planification de l'avenir énergétique, dont le double objectif est de faire en sorte que les grandes décisions en matière d'énergie tiennent compte des préoccupations du public et que ce dernier accorde sa confiance et son appui au processus décisionnel des services publics.

Le concept de la PIR est né aux États-Unis et s'est largement répandu dans ce pays. Il n'est donc pas étonnant que la plupart des ouvrages consacrés à la PIR prennent pour acquises de nombreuses caractéristiques de l'industrie de la production de l'énergie électrique des États-Unis. Parmi ces caractéristiques, on note que les entreprises de production d'électricité appartiennent surtout à des intérêts privés[1] et sont réglementées par des agences ou des commissions d'État. Bien que la PIR soit apparue d'abord dans le Nord-Ouest des États-Unis, où les installations hydroélectriques sont nombreuses, la plupart des études consacrées à cette question accordent beaucoup plus d'attention aux problèmes et aux effets des centrales à combustibles fossiles qu'aux centrales hydroélectriques, probablement parce que très peu de grands projets hydroélectriques sont actuellement en préparation aux États-Unis.

Pour ces raisons, et pour d'autres aussi, la mise en application de la PIR dans le contexte québécois soulève un certain nombre de questions intéressantes. Que signifierait, pour une grande société d'État comme Hydro-Québec, l'adoption de la PIR ? Faudrait-il appliquer la PIR seulement à l'industrie de la production d'électricité ou aussi à celle du gaz naturel ? Qu'en est-il du reste du secteur de l'énergie ? Peut-on, et doit-on, réglementer un service public d'État de la même manière que les services publics du secteur privé ? Comment les méthodes et les pratiques conçues à l'origine pour évaluer les externalités des centrales à combustibles fossiles peuvent-elles être adaptées pour mesurer celles des projets hydroélectriques, dont les répercussions sont plus localisées, mais plus complexes à évaluer ? Il faudra répondre à ces questions, et à d'autres aussi, avant de pouvoir élaborer des structures de PIR adaptées au Québec.

D'autre part, l'industrie de l'électricité aux États-Unis subit actuellement des changements rapides qui peuvent avoir une incidence profonde sur la PIR et la manière dont elle est mise en œuvre. Parmi ces changements, on observe une progression vers des structures concurrentielles aussi bien au niveau du gros (production) qu'au détail (distribution). Les forces qui entraînent ces changements sont particulièrement présentes aux États-Unis, mais n'y sont pas confinées. Pour appliquer le concept de la PIR au Québec, il faudra évaluer soigneusement ces tendances et déterminer l'influence qu'elles exercent sur notre industrie de l'électricité.

1. À l'exception de quelques grandes entreprises hydroélectriques appartenant au gouvernement fédéral, comme la Tennessee Valley Authority et la Bonneville Power Administration.

C'est évidemment au Québec qu'on devra répondre à ces questions, mais il peut être intéressant d'examiner les expériences menées ailleurs au Canada, et plus particulièrement dans les provinces qui partagent certaines caractéristiques du Québec. En ce sens, l'exemple de la Colombie-Britannique est fort pertinent. L'industrie de l'électricité de cette province présente des similitudes remarquables lorsqu'on la compare à celle du Québec, comme nous le verrons dans la prochaine section. De plus, parmi toutes les provinces canadiennes, c'est celle qui est allée le plus loin dans la mise en application de la planification intégrée des ressources.

Comme au Québec, l'industrie de l'électricité de la Colombie-Britannique est dominée par une société d'État, B.C. Hydro, qui, cependant, à la différence d'Hydro-Québec, est soumise à une régime de réglementation depuis 1980. La Commission des services publics de la Colombie-Britannique (British Columbia Utilities Commission), l'organisme de réglementation, agit indépendamment du gouvernement et a pleins pouvoirs pour réglementer les tarifs ainsi que les nombreux types de projets dans le domaine de la production d'énergie. Depuis 1992, la Commission des services publics exige que chacun des organismes qu'elle réglemente, y compris B.C. Hydro et plusieurs entreprises de distribution de gaz naturel, applique le concept de la planification intégrée des ressources.

Parallèlement, d'autres organismes de la Colombie-Britannique ont aussi mis en application un grand nombre de concepts habituellement associés à la planification intégrée des ressources, comme la gestion de la demande, la consultation et la participation du public au processus décisionnel ainsi que l'évaluation explicite des externalités. Parmi ces organismes, on compte le Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique (British Columbia Energy Council), un organisme consultatif dont les activités sont axées sur la planification à long terme, le Secrétariat des sociétés d'État (Crown Corporations Secretariat), chargé de surveiller et de conseiller toutes les sociétés d'État, y inclus B.C. Hydro, bien sûr, et le ministère de l'Énergie provincial. Hors du secteur de l'énergie, ces mêmes concepts sont au cœur des activités de la Commission des ressources et de l'environnement (Commission on Resources and the Environment), qui vise à assurer une planification intégrée de l'aménagement du territoire.

La présente étude donne un aperçu de la mise en œuvre de la PIR et des concepts connexes dans le secteur de l'énergie en Colombie-Britannique, et particulièrement dans celui de l'électricité. À cette fin, nous examinerons chacun des organismes mentionnés ci-dessus, leur mandat, les méthodes qu'ils utilisent et la nature de leurs activités.

## B. La Colombie-Britannique et le Québec : quelques comparaisons

L'industrie de l'électricité de la Colombie-Britannique a beaucoup de points en commun avec celle du Québec, tant sur le plan physique que sur le plan institutionnel. Comme au Québec, la production de l'électricité est essentiellement hydroélectrique, soit 90 pour cent de la puissance installée, comparativement à 95 pour cent pour le Québec. Comme au Québec aussi, mais à la différence de presque tout le reste de l'Amérique du Nord, c'est en hiver que la consommation électrique est la plus élevée, et le chauffage électrique de l'eau et des locaux constitue une part importante de la demande (quoique beaucoup moindre qu'au Québec). Autre similitude encore, la plupart des centrales électriques sont situées à une grande distance des centres urbains qui consomment la plus grande partie de l'énergie, ce qui fait du transport d'électricité sous haute tension un élément important du réseau électrique. Par ailleurs, la consommation domestique d'électricité de la Colombie-Britannique représente environ 40 pour cent de celle du Québec, dont la population est environ deux fois plus importante.

Sur le plan institutionnel, B.C. Hydro et Hydro-Québec sont des sociétés d'État verticalement intégrées qui sont des quasi-monopoles[2]. Les deux entreprises ont été créées à peu près à la même époque. Bien que la création d'Hydro-Québec remonte à 1944, c'est en 1963 qu'elle est devenue la société d'État que l'on connaît aujourd'hui, avec la nationalisation de la Shawinigan Water and Power, de la Québec Power, de huit autres compagnies de distribution d'électricité et de 45 coopératives d'électricité. La B.C. Hydro and Power Authority (B.C. Hydro), quant à elle, est née de la nationalisation de la B.C. Electric Company, en 1962.

On peut établir d'autres parallèles entre ces deux sociétés d'État. En effet, dès leurs premières années, toutes deux ont entrepris de grands travaux hydroélectriques qui ont soulevé de vives controverses dans le public — l'aménagement de la rivière de la Paix et du fleuve Columbia dans le cas de B.C. Hydro et de la rivière Manicouagan et de la baie James dans le cas d'Hydro-Québec —, quoique Hydro-Québec ait bénéficié beaucoup plus que B.C. Hydro du soutien « patriotique » de la population. Plus récemment, dans

2. Le monopole de B.C. Hydro est plus « partiel » que celui d'Hydro-Québec, puisque 11 pour cent de ses ventes sont alimentées par des achats à des producteurs indépendants, et cette proportion devrait s'accroître rapidement au cours des prochaines années. En revanche, les achats d'Hydro-Québec à d'autres producteurs s'élèvent à l'heure actuelle à moins de 1 pour cent de sa distribution totale. En 1993, le Plan de développement d'Hydro-Québec prévoyait qu'environ 3 pour cent de la distribution proviendrait de producteurs indépendants en l'an 2000, mais cet objectif a été considérablement révisé à la baisse.

les deux provinces, les projets d'exploitation de nouvelles ressources hydroélectriques ont aussi soulevé des critiques (le Site C de 900 mégawatts sur la rivière de la Paix et le deuxième phase du projet Kemano d'Alcan, en Colombie-Britannique ; le projet de 3 200 mégawatts de Grande-Baleine et, dans une moindre mesure, le projet de Sainte-Marguerite-3, au Québec).

À la suite de la réalisation de ces premiers grands travaux, les deux sociétés ont eu d'importants surplus de production pendant de longues périodes, qui ont provoqué des réductions de personnel et des bouleversements internes ; mais en partie grâce à ces travaux, elles bénéficient maintenant toutes deux de grandes capacités de production à un coût relativement faible. Les deux sociétés ont aussi en commun les caractéristiques opérationnelles propres aux réseaux hydroélectriques. À la différence des réseaux qui sont de façon prépondérante thermoélectriques, les besoins en énergie sont une contrainte lourde pour les réseaux hydroélectriques, parfois même davantage que les besoins en capacité. En effet, dans le cas d'un réseau thermoélectrique, les planificateurs ne doivent se soucier que de répondre à la demande maximale (une question de capacité) ; dans le cas d'un réseau hydroélectrique, on peut disposer de la capacité nécessaire pour répondre à la demande maximale, alors que les réservoirs ne contiennent pas suffisamment d'eau pour répondre à la demande d'énergie toute l'année.

En outre, dans les réseaux hydroélectriques, la capacité de production énergétique des ressources existantes est incertaine, car elle dépend de l'abondance des pluies. Comme Hydro-Québec dispose de réservoirs dont la capacité de stockage est beaucoup plus élevée que ceux de B.C. Hydro, elle se trouve dans une plus large mesure à l'abri de cet impondérable. Les deux services publics possèdent aussi de nombreuses connexions avec leurs voisins américains, et les exportations fermes d'électricité à long terme suscitent la controverse dans ces deux provinces.

La structure industrielle du Québec et celle de la Colombie-Britannique présentent elles aussi des similitudes : dans les deux provinces, les industries de la production de métaux non ferreux (principalement l'aluminium) ainsi que celles des pâtes et papiers sont d'une grande importance. Ces deux industries consomment de très grandes quantités d'énergie et la production de leur propre électricité représente donc un choix intéressant pour les entreprises. Alcan possède ses propres centrales hydroélectriques dans les deux provinces et vend ses surplus à la société d'État[3]. Pour sa part, l'industrie des pâtes et

3. En Colombie-Britannique, la phase II du projet Kemano aurait donné lieu à d'importantes ventes à long

papiers, qui exige de grandes quantités de chaleur et d'électricité, manifeste beaucoup d'intérêt pour la cogénération au gaz naturel. Au Québec, cet intérêt demeure toutefois très théorique, puisqu'il n'y a actuellement qu'une seule centrale de cogénération de ce genre en exploitation. Au départ, un certain nombre d'autres centrales semblables devaient être construites, mais le programme a été ramené à des proportions beaucoup plus modestes ces dernières années et plusieurs contrats déjà signés ont été annulés en 1994. En Colombie-Britannique, la quantité annuelle d'électricité que l'industrie des pâtes et papiers a produite par cogénération pour ses propres besoins s'est élevée à 2,6 TWh en 1989, et la production d'énergie tirée des déchets de bois, qui sont maintenant éliminés dans des fours hautement polluants, constitue un objectif de première importance.

Bien que l'industrie de l'électricité de la Colombie-Britannique présente beaucoup de similitudes avec celle du Québec, on y observe aussi des différences majeures. En effet, la Colombie-Britannique produit aussi du gaz naturel et du pétrole et se trouve la voisine (et la rivale) de l'Alberta, centre de l'industrie pétrolière et gazière du Canada. C'est en partie pour cette raison que la population de la Colombie-Britannique n'est pas aussi opposée que celle du Québec à l'utilisation du gaz naturel comme combustible. De plus, B.C. Hydro est devenue un sujet de controverse publique avant Hydro-Québec. C'est pourquoi les pressions réclamant des changements institutionnels, qui commencent seulement à se faire entendre au Québec, sont survenues dans les années 80 en Colombie-Britannique. La section suivante présente une description des événements qui se sont produits.

La différence peut-être la plus marquée entre le Québec et la Colombie-Britannique se situe dans la manière dont les différents segments de la société considèrent les questions liées à l'énergie. À la fin des années 70 et au début des années 80, l'énergie était une question qui divisait profondément la société en Colombie-Britannique. Les projets de construction d'un ensemble de grandes centrales hydroélectriques ont provoqué de vives dissensions entre le mouvement de protection de l'environnement et les travailleurs et aussi entre la population blanche du sud et les autochtones du nord. Bref, l'énergie était un sujet brûlant, comme elle l'est actuellement au Québec, et pour les mêmes raisons.

---

terme à B.C. Hydro. Ce projet et la controverse qui l'entoure font l'objet d'une discussion un peu plus loin, à la page 23.

Aujourd'hui, l'énergie ne crée plus la controverse en Colombie-Britannique. B.C. Hydro est considérée en général comme une entreprise responsable et soucieuse de l'environnement. Le public est constamment invité à participer à la planification énergétique. Quand il est question d'énergie dans les journaux, le sujet est traité dans de courts articles à la fin du journal, et non à la une.

Cela ne signifie pas pour autant que tous les problèmes ont été résolus. Des questions litigieuses subsistent encore, comme les tarifs, l'exportation de l'électricité ou le harnachement des petites rivières sauvages par des producteurs privés. Dans l'ensemble toutefois, le climat est paisible plutôt que tumultueux. Il semble que la Colombie-Britannique se soit dotée d'institutions qui lui permettent de maintenir dans des limites acceptables le débat sur l'énergie. Quelle est la nature de ces institutions et comment est-on parvenu à ce résultat ? C'est le sujet de la présente étude.

## C. Aperçu historique

Comme nous l'avons déjà mentionné, B.C. Hydro est née en 1962 à la suite de la nationalisation de la B.C. Electric Company. Jusqu'en 1980, B.C. Hydro était sous le pouvoir direct de la législature provinciale ; ses projets de construction étaient soumis à l'examen public seulement s'ils exigeaient des permis d'exploitation hydraulique[4]. Cependant, cette façon de procéder a été abondamment critiquée en 1976, à l'occasion des audiences de la Water Act sur le projet de 1 843 mégawatts de la High Revelstoke Dam, sur le fleuve Columbia. Lors de ces audiences, les intervenants ont insisté pour qu'on aborde certaines questions comme la justification du projet, la planification énergétique, les prévisions de l'offre et de la demande ainsi que les conséquences sociales et environnementales du projet. Le haut fonctionnaire responsable des audiences, le Contrôleur général des eaux (Water Comptroller) Howard DeBeck, accepta alors que ces questions soient soumises à la discussion, malgré l'absence d'autorité législative claire, soutenant que les audiences étaient la seule tribune où ces questions pouvaient être débattues[5]. DeBeck émit en décembre 1976 un permis autorisant la construction du barrage et comprenant quelques restrictions sur le plan environnemental, mais un front commun formé de groupes environnementaux et d'organismes de loisirs ainsi qu'une compagnie de pâtes et papiers portèrent la décision en appel. Un tribunal d'appel composé de cinq membres et nommé par le Cabinet provincial entendit l'appel ; le permis, légèrement modifié, fut finalement délivré en 1978[6].

À la suite de cette controverse, plus particulièrement en ce qui concerne les effets du barrage sur l'environnement et la crédibilité des prévisions de la demande provinciale d'électricité sur lesquelles la décision avait été fondée[7], le gouvernement du Crédit social

---

4. B.C. Hydro a toujours payé et paie encore des redevances au gouvernement provincial pour l'utilisation des eaux de la province. Jusqu'à tout récemment, ces redevances constituaient les seuls paiements que la société d'État versait au gouvernement provincial.

5. N. Bankes, « Energy Project Review in British Columbia: A Comment on the Utilities Commission Act, 1980 », U.B.C. Law Review, 16:1, p. 101-113.

6. « Energy in British Columbia — The Turning Point », Nature Canada, 7:1, janvier 1978, et Province de la Colombie-Britannique, ministère de l'Environnement, Direction des droits d'utilisation de l'eau, Power in British Columbia: Annual Review for 1979, p. 9.

7. M. Jaccard, J. Nyboer et T. Makinen, « Managing Instead of Building: B.C. Hydro's Role in the 1990s », BC Studies, n° 91-92, automne-hiver, 1991-1992, p. 104.

de William Bennett déposa un projet de loi en août 1980 dans le but de réviser la réglementation de l'industrie de l'énergie dans la province. La nouvelle Utilities Commission Act (Loi de la Commission des services publics) reprenait bon nombre de dispositions de l'ancienne Energy Act (Loi sur l'énergie), mais comprenait aussi beaucoup de mesures novatrices.

Auparavant, la réglementation des services publics relevait de la Commission de l'énergie de la Colombie-Britannique (B.C. Energy Commission), qui n'exerçait toutefois aucun contrôle sur B.C. Hydro. La nouvelle loi a soumis B.C. Hydro au pouvoir de réglementation de la nouvelle Commission des services publics de la Colombie-Britannique. De plus, la loi a mené à :

- la création d'un processus d'examen unifié des projets énergétiques, relevant d'un Comité interministériel de coordination des projets énergétiques (Interministerial Energy Project Coordinating Committee), qui est chargé d'examiner les motifs justifiant chaque projet (notamment les prévisions de consommation et les autres sources d'énergie, y compris les mesures d'économie d'énergie possibles) et les conséquences pour l'environnement (y compris les mesures d'atténuation des impacts et d'indemnisation) dans le cadre d'un processus d'audiences unique mené par la Commission des services publics de la Colombie-Britannique ;

- la création d'un mécanisme de réglementation provincial des exportations d'énergie, dont les pouvoirs complètent ceux de l'Office national de l'énergie. Les exportations devaient dorénavant être examinées à la lumière de divers facteurs comme les besoins énergétiques de la province, les conséquences sur l'environnement, le rapport entre les prix fixés et la pleine valeur à long terme de l'énergie ainsi que les avantages et les inconvénients économiques pour la province, y compris les conséquences sur l'emploi et la croissance des revenus ;

- la réglementation de l'industrie pétrolière et du gaz naturel, bien que les dispositions en ce sens aient été abrogées en 1987[8].

8. A. Thompson, N. Bankes et J. Souto-Maior, Energy Project Approval in B.C., Westwater Research Centre, 1981, p. 25.

Même si ces nouvelles dispositions ont d'abord suscité de vives critiques de la part de l'industrie de l'énergie, des environnementalistes et des gouvernements municipaux[9], la loi a très bien résisté à l'épreuve du temps. Les représentants des services publics, l'industrie de l'énergie, les groupes de protection de l'environnement, divers groupes de défense des intérêts publics et le gouvernement lui-même appuient aujourd'hui avec vigueur les mesures de réglementation introduites par la Loi de la Commission des services publics.

Plusieurs années se sont écoulées avant que le contrôle exercé par la Commission des services publics commence à produire des effets notables sur les activités de B.C. Hydro. Comme nous le verrons dans la brève chronologie qui suit, la Commission a eu une influence majeure sur deux décisions importantes prises par B.C. Hydro : l'abandon du projet hydroélectrique du Site C et le changement d'orientation de l'entreprise, soit la préséance de l'économie d'énergie sur la production, qui a mené à la création et au développement dynamique de Power Smart, la division de B.C. Hydro qui s'occupe de la promotion de l'efficacité énergétique.

En 1981, B.C. Hydro a demandé à la Commission d'approuver la construction du Site C sur la rivière de la Paix, en aval du barrage W.A.C. Bennett, dont les 2 730 mégawatts représentaient déjà une proportion considérable de la capacité de production de la société d'État. À compter de novembre 1981, des audiences ont eu lieu devant la nouvelle Commission des services publics. À cette époque, B.C. Hydro prévoyait une hausse annuelle de la demande de l'ordre de 6 pour cent et estimait devoir recourir à la production du Site C vers la fin de la décennie.

L'année suivante toutefois, les ventes d'électricité chutaient, en raison de la récession, et les tarifs augmentaient. Même la hausse de 6 pour cent octroyée par la Commission des services publics, le maximum possible en vertu du plafond imposé par le gouvernement, n'a pas permis à la société d'État d'atteindre les ratios financiers visés. La Commission a alors annoncé qu'à l'avenir elle allait soumettre B.C. Hydro a un examen « afin de s'assurer que ses investissements sont judicieux et ses opérations efficaces[10] ». Le projet du Site C fut donc reporté à 1991.

9. N. Bankes, op. cit., p. 101.

10. B.C. Hydro, Rapport annuel 1982-1983, p. 23.

En 1983, après une année d'audiences, la Commission des services publics a conclu que le projet du Site C était acceptable sur le plan environnemental, mais « a recommandé qu'il soit reporté jusqu'à ce que les méthodes de prévision de B.C. Hydro démontrent de manière plus solide la nécessité de construire le barrage[11] ». Entre-temps, B.C. Hydro annonça qu'elle apportait des changements à ses méthodes de prévision de la demande et, surtout, à la manière d'appliquer ces prévisions dans sa planification. Au lieu de construire des installations en fonction du scénario de croissance moyenne, l'entreprise déclara qu'elle allait dorénavant planifier seulement les ressources véritablement nécessaires pour répondre aux prévisions minimales de la demande ; toute croissance de la demande au-dessus de ce niveau serait compensée par des achats d'énergie ou en accélérant la mise en œuvre de ressources déjà planifiées[12].

Le barrage de Revelstoke, mis en service en 1984, a permis d'accroître de 25 pour cent la puissance installée de B.C. Hydro, mais l'augmentation de la demande, au début des années 80, s'est tenue tellement en deçà des prévisions que la production de la centrale était entièrement excédentaire par rapport aux besoins de la province. « De 1984 à 1988, une part substantielle de ce surplus d'électricité a été exportée sur le marché "spot", à un prix moyen de 2,4 cents le kWh [en dollars de 1989], alors que le coût moyen actualisé de l'électricité produite à la centrale [était] de l'ordre de 4,2 cents le kWh[13]. »

La situation à B.C. Hydro a commencé à changer lorsque Chester Johnson a été nommé chef de la direction, en 1984. Quand il a constaté qu'il ne serait pas nécessaire d'augmenter sensiblement la puissance installée dans un avenir prévisible, Johnson a réduit radicalement la taille de B.C. Hydro. Ce fut le début d'un réalignement du pouvoir au sein de la société, où les ingénieurs ont dû remettre les rênes aux gestionnaires.

Ces changements se sont accélérés lorsque Larry Bell a remplacé Johnson en 1987. C'est à Bell, en fait, qu'est attribuable en majeure partie la transformation de B.C. Hydro. Auparavant haut fonctionnaire au ministère des Finances de la Colombie-Britannique, Bell fut nommé à ce poste par le gouvernement créditiste de Bill vander Zalm. Sa tâche consistait à faire de B.C. Hydro une entreprise attentive à sa clientèle, axée davantage

11. Jaccard et al., op. cit., p. 104-105.

12. B.C. Hydro, Rapport annuel 1984, p. x.

13. Jaccard et al., op. cit., p. 104.

sur le modèle d'une entreprise privée que sur celui des sociétés d'État. Bell est resté à la direction de B.C. Hydro jusqu'en 1990.

## Le virage vert de B.C. Hydro

Larry Bell a de toute évidence joué un rôle primordial à B.C. Hydro, d'après Ken Peterson, directeur de la planification à cette époque et maintenant à la tête de Powerex, la filiale de B.C. Hydro chargée des exportations. « L'enseignement qu'il faut tirer du passage de Bell à B.C. Hydro, c'est que la présence d'une seule personne à la tête d'une entreprise peut faire toute la différence si celle-ci a une vision en profondeur de la situation et la poursuit avec détermination », dit-il. Peu avant le départ de Larry Bell, une publication spécialisée de la Colombie-Britannique a décrit, dans un portrait élogieux du gestionnaire, l'essence de son leadership :

> « C'est sur le plan de la vision des choses que s'est produit le changement le plus profond [sous la direction de Bell]. On peut parler du virage vert de B.C. Hydro. Sur la foi de prévisions de croissance économique exagérément optimistes, B.C. Hydro, pendant des dizaines d'années, a construit de nouveaux barrages, inondé des vallées et suralimenté la Colombie-Britannique en électricité. Les nombreux ingénieurs hydrauliques de cette entreprise, qui ont consacré toute leur carrière à l'exploitation de deux grands cours d'eau (le fleuve Columbia et la rivière de la Paix), ont biaisé le processus décisionnel en faveur de mégaprojets de construction de barrages. [...]
>
> Selon Bell, les solutions à moindre coût de B.C. Hydro sont aussi fort intéressantes sur le plan de l'environnement. Auparavant, l'économie d'énergie était une solution à laquelle on avait recours entre la réalisation de deux projets. Une fois qu'une grande centrale était mise en service, on se disait : « Nous aurons un surplus pendant un certain temps. » Évidemment, parce que les blocs d'énergie et de puissance ajoutés sont très grands. Ce n'est donc pas le temps de promouvoir les économies d'énergie, car le coût marginal de production est littéralement nul.
>
> À mon avis, on ne peut considérer cette question à la légère. Nous devons revoir l'ordre de nos objectifs. L'économie d'énergie, qui consiste à utiliser efficacement celle que l'on a, est encore la meilleure solution. Comme elle permet d'accroître le revenu des individus, la productivité et le rendement de notre économie, il faut que ce soit un concept permanent, et non une solution à laquelle on a recours entre deux grands projets. Il s'agit d'un changement d'attitude en profondeur[14]. »

L'un des problèmes que Bell a dû résoudre était le malaise qui régnait au sein de l'entreprise, attribuable aux mises à pied massives provoquées par la récession et les surplus d'énergie, au milieu des années 80. En effet, le personnel dans son ensemble a diminué de moitié entre 1981 et 1990 ; à lui seul, le personnel du service d'ingénierie (conception) est passé de 1 150 employés à 350 au cours de cette période. Cela a eu pour effet de provoquer une pénurie de jeunes individus talentueux au sein de l'entreprise. Pour corriger la situation, Bell a triplé le budget consacré à la formation et à l'apprentissage et a engagé une firme de consultants spécialisée dans la transformation et l'autorenouvellement des entreprises, Trendsitions Strategy Management, dirigée par Bob Johnson.

Trendsitions Strategy Management est une petite firme de consultants qui a déjà réussi à provoquer des transformations en profondeur dans un certain nombre de grandes entreprises. Selon Johnson, Bell a fait appel à sa firme parce qu'il était déçu du peu de réactions du personnel à la suite des changements qu'il avait annoncés. « On ne peut pas transformer une entreprise avec des affiches et des films vidéo », dit Johnson, que beaucoup d'employés avaient prévenu : « Vous n'y arriverez pas dans les conditions actuelles. »

14. J. Lyon, « The New Face of Power », B.C. Business, février 1990, p. 16.

La méthode de Johnson a consisté à travailler avec de petits groupes d'employés à tous les échelons de l'entreprise, à commencer par le haut. Son objectif était de coordonner les idées et la créativité du personnel dans le but de trouver des moyens de mettre en œuvre les changements proposés par la haute administration. Le premier groupe doit être composé du personnel de la haute direction — Johnson affirme que cela est essentiel à la réussite de toute transformation de l'entreprise[15]. C'est donc avec Bell et son personnel immédiat ainsi qu'avec les dix vice-présidents et leur personnel que Johnson a tenu ses premiers ateliers à B.C. Hydro. Ils ont ensuite effectué le même travail dans l'ensemble de l'entreprise, tout en formant des instructeurs en cours de route. Au terme de l'exercice, presque quatre ans plus tard, Johnson a estimé que 4 500 employés de B.C. Hydro avaient participé directement à l'un des groupes de travail. « C'est faux de croire que les gens s'opposent au changement, dit Johnson, ils s'opposent seulement au changement qui leur est imposé. Ce sont les individus au sein de l'entreprise qui créent le changement, mais le chef de la direction doit être fermement déterminé à leur donner les moyens nécessaires. »

Comme il fallait s'y attendre, ce virage vert a rencontré certaines résistances dans l'entreprise. Quelques vice-présidents voyaient même dans ce changement d'orientation axé sur la demande une sorte de subterfuge nécessaire pour obtenir du gouvernement l'autorisation de construire d'autres barrages. C'est seulement après des discussions franches et approfondies qu'on est parvenu à convaincre ces personnes que la gestion de la demande n'était pas une opération de maquillage, mais plutôt le meilleur moyen d'assurer la croissance et la prospérité de l'entreprise à long terme.

La marque la plus concrète du passage de Bell à B.C. Hydro est la création de Power Smart, la division de B.C. Hydro qui fait la promotion de l'efficacité énergétique. Officiellement, Power Smart a été créée en 1989, mais l'idée du projet date de quelques années auparavant. Même si l'économie d'énergie est un concept qui a été incorporé au Plan de gestion de l'électricité de B.C. Hydro dès 1984, la véritable planification des économies d'énergie a commencé en 1986, lorsque la Commission des services publics a demandé à la société d'élaborer des plans en vue de réaliser de telles économies. Les employés ont dressé une liste de 35 programmes possibles et l'ont soumise à Bell. « Nous pensions qu'il allait en choisir quelques-uns dans la liste », dit Jack Habart, jusqu'à récemment directeur de la planification stratégique à Power Smart. « Au lieu de cela, il nous a dit : Mettez-les tous en marche, et dès demain[16]. »

Depuis sa création, Power Smart a connu une croissance rapide. L'an dernier, les économies d'énergie réalisées grâce à ses interventions se sont élevées à près de 1,5 TWh, soit 3,5 pour cent des ventes totales de B.C. Hydro. Son coût moyen pour B.C. Hydro par kWh économisé est de 1,6 cent seulement, comparativement à 3,3 cents par

15. En 1992, Johnson a décliné une invitation à venir travailler avec le personnel d'un département d'Hydro-Québec parce que, selon lui, la démarche risquait fort d'être infructueuse si la haute direction n'y participait pas activement elle aussi.

16. Cité dans Power Smart Five-Year Review, 1994, p. 3.

kWh pour la nouvelle production à court terme[17]. À titre de comparaison, le programme d'efficacité énergétique d'Hydro-Québec a permis d'économiser environ 1 TWh d'électricité, ce qui représente 0,6 pour cent de son volume de ventes, qui est beaucoup plus élevé.

B.C. Hydro s'est elle-même dotée d'une filiale en 1990 afin de diffuser le nom et les programmes de Power Smart hors de la Colombie-Britannique. En 1994, Power Smart Inc. est devenue une compagnie indépendante qui est maintenant la propriété commune de sept services publics, dont B.C. Hydro, Ontario-Hydro et Hydro-Québec. Par le biais de B.C. Hydro International, elle met en marché des programmes axés sur la demande dans plusieurs pays de l'Europe et de l'Asie.

Depuis la démission de Bell, en 1990, plusieurs changements se sont produits à la tête de B.C. Hydro, notamment en raison de l'élection d'un nouveau gouvernement en 1991. Marc Eliesen, jusqu'alors président d'Ontario-Hydro, a été nommé à la direction de B.C. Hydro par le nouveau gouvernement NPD, mais il n'y est pas demeuré longtemps. « Il irritait tout le monde, au Ministère, à la Commission des services publics, au Conseil de l'énergie et au conseil d'administration de B.C. Hydro, a dit un observateur. Je n'ai jamais vu quelqu'un gaspiller son crédit aussi rapidement après son arrivée. »

Quand Eliesen est parti, en avril 1994, John P. Sheehan a assuré l'intérim et a été nommé chef de la direction en novembre. Il a concentré son attention sur la tendance vers la déréglementation aux États-Unis et a annoncé récemment une restructuration majeure en conséquence. La nouvelle structure repose avant tout sur la séparation entre la production, d'une part, et le transport et la distribution (TD), d'autre part, considérées comme deux unités fonctionnelles distinctes et potentiellement indépendantes. Bien que les effets à court terme de cette restructuration ne soient pas lourds de conséquences — à l'exception de plusieurs centaines de mises à pied —, ce changement est vu par plusieurs comme ayant pour but de permettre à l'entreprise de réagir plus rapidement aux éventuelles modifications du régime réglementaire qui pourraient permettre aux services publics canadiens de mener une concurrence plus directe sur les marchés américains[18].

17. Ibid., p. 5.

18. Cette réorganisation fait l'objet d'un examen plus détaillé à la page 27.

L'élection du NPD, en 1991, a amené de profonds changements dans le domaine de l'énergie en Colombie-Britannique. En effet, le nouveau gouvernement a adopté trois mesures, dont nous examinerons attentivement les conséquences dans ce rapport :

- Le gouvernement a nommé, à la direction de la Commission des services publics de la Colombie-Britannique, le D^r^ Mark Jaccard, un jeune professeur d'économie de l'environnement et des ressources de l'université Simon Fraser qui jouait depuis plusieurs années un rôle de premier plan dans le débat sur l'énergie en Colombie-Britannique. Sous la conduite énergique de Jaccard, la Commission a exercé une influence majeure sur la planification de l'énergie dans cette province. Depuis 1992, elle exige de tous les services publics sur lesquels elle exerce un contrôle qu'ils effectuent une planification intégrée des ressources et elle a joué un rôle clé dans de nombreuses questions ayant trait à l'énergie. Nous examinerons en détail la structure et les activités de la Commission des services publics au chapitre II du présent rapport.

- Le gouvernement a adopté sans tarder une loi créant le Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique, un organisme consultatif chargé de faire rapport au gouvernement sur une politique à long terme en matière d'énergie qui serait « viable[19] », à la suite d'une vaste consultation publique. À l'origine, le Conseil de l'énergie devait être un organisme permanent, mais le gouvernement a mis un terme à ses activités en novembre 1994. Le chapitre III présente une analyse détaillée de sa démarche et de son rapport final, Planning Today for Tomorrow's Energy.

- Le gouvernement a créé le Secrétariat des sociétés d'État (Crown Corporations Secretariat), un organisme gouvernemental de petite taille dont le mandat consiste à promouvoir l'efficacité et la synergie au sein de toutes les sociétés d'État de la Colombie-Britannique, particulièrement en ce qui concerne les dépenses en capital. Dans le secteur de l'énergie, le Secrétariat assure en fait la liaison entre le gouvernement et B.C. Hydro. Au chapitre IV, nous examinerons le rôle de cet organisme ainsi que les liens entre la surveillance qu'il exerce sur B.C. Hydro et celle de la Commission des services publics de la Colombie-Britannique.

19. Les termes sustainable et sustainability se traduisent très mal en français. Ici, nous nous contenterons des termes « viable » et « viabilité », même s'ils n'englobent pas toutes les nuances de l'anglais.

Chacun de ces organismes exerce une influence directe ou indirecte sur les choix énergétiques, tant pour ce qui est la production que de la conservation. Pour les projets de production et de transport, la Colombie-Britannique révise actuellement son processus d'évaluation environnementale, d'une façon qui crée des liens étroits avec la planification intégrée des ressources. Ce nouveau processus d'évaluation environnementale est décrit au chapitre V.

Enfin, les chapitres VI et VII présentent une discussion et une analyse de l'efficacité des structures actuelles de réglementation et de planification de la Colombie-Britannique.

## II. LA COMMISSION DES SERVICES PUBLICS DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

### A. Structure et mandat

La Commission des services publics de la Colombie-Britannique (British Columbia Utilities Commission) a comme responsabilité première de réglementer les services publics d'énergie dans cette province. C'est un organisme indépendant qui relève du gouvernement provincial, constitué en vertu de la Utilities Commission Act (Loi de la Commission des services publics). Depuis 1980, la Commission réglemente presque tous les services de gaz et d'électricité de la Colombie-Britannique[20]. Sa responsabilité première est de « faire en sorte que les tarifs de l'énergie soient justes, équitables et raisonnables et que les services publics fournissent des services sûrs et appropriés à leurs clients[21] ». Pour s'acquitter de ce mandat, la Commission examine les requêtes tarifaires de chaque service public, détermine quelles dépenses peuvent être récupérées auprès des clients, approuve la conception tarifaire et fixe les tarifs. Depuis 1992, dans le but de déterminer si les investissements sont judicieux et donc que les tarifs sont justifiés, la Commission exige des services publics qu'ils effectuent la planification intégrée des ressources au moindre coût. Nous allons examiner en détail cet aspect des activités de la Commission.

La Commission des services publics de la Colombie-Britannique doit jouer trois rôles distincts. D'abord et avant tout, c'est un organisme de réglementation. De plus, elle se prononce sur les demandes d'autorisation que requièrent les différentes catégories de projets énergétiques[22]. Elle est aussi responsable de l'octroi des certificats d'exportation

---

20. La Commission des services publics est responsable de la réglementation de 19 services publics de la Colombie-Britannique. Ce nombre comprend une société d'État (B.C. Hydro), 5 services d'électricité du secteur privé, 6 services d'électricité appartenant à des municipalités, 6 services de gaz naturel du secteur privé et un service de production de vapeur du secteur privé. Le seul service public non réglementé est la Westcoast Energy, une compagnie de transport du gaz naturel soumise à l'autorité exclusive de l'Office national de l'énergie.

21. Rapport annuel de la Commission des services publics de la Colombie-Britannique, 1993, p. i. On peut obtenir ce rapport ainsi que d'autres publications de la Commission des services publics de la Colombie-Britannique en écrivant à : R. Pellatt, Secretary, B.C. Utilities Commission, 900 Howe Street, Sixth Floor, Box 250, Vancouver, B.C. V6Z 2N3.

22. Dans le cas des projets de moindre envergure, la Commission délivre directement les autorisations nécessaires, qu'on appelle certificats de commodité et de nécessité publiques. Pour les projets de grande envergure, la Commission fait des recommandations au conseil des ministres, à qui appartient la décision

d'énergie, nécessaires à l'exportation de ressources énergétiques hors de la province. Enfin, elle tient des audiences et formule des recommandations sur toute question que lui soumet le conseil des ministres en matière d'énergie.

La Commission se compose d'un président, d'un vice-président, de six commissaires à temps partiel, d'un personnel professionnel comptant seize personnes et d'un personnel de soutien et administratif comptant dix personnes. Le ministre de l'Énergie nomme les commissaires, qui choisissent le personnel de la Commission. Le nombre total de membres de la Commission a varié d'un maximum de 33 en 1985 à 24 en 1991 (voir la figure 1). Mis à part les services administratifs et le secrétariat, qui s'occupe des communications officielles avec le gouvernement et le grand public, le personnel de la Commission se compose d'ingénieurs, d'analystes financiers, d'économistes et de spécialistes de l'économie d'énergie, qui appartiennent à trois catégories : électricité, pétrole-gaz ainsi que « services stratégiques ». Ce dernier groupe s'occupe des travaux spéciaux comme l'élaboration de principes directeurs en matière de PIR et la préparation des audiences sur les marchés concurrentiels.

La Commission tient des audiences publiques pour examiner les requêtes soumises par les services publics (en vue de l'approbation des projets ou des augmentations de tarifs) ; elle peut aussi convoquer des audiences de son propre chef ou à la demande du conseil des ministres. En 1993, la Commission a tenu douze audiences, qui ont duré en tout 80 jours. Elle a aussi émis 154 ordonnances particulières et sept certificats de commodité et de nécessité publiques.

Le financement de la Commission provient des contributions perçues sur les ventes de tous les services publics réglementés ; son budget total doit être approuvé par l'Assemblée législative. Avant 1994, la contribution était d'environ 0,1 pour cent des ventes brutes d'énergie[23]. Les sommes perçues en 1993 dépassaient tout juste 3 millions de dollars.

---

finale d'émettre un certificat de projet énergétique. La nouvelle Loi sur les évaluations environnementales (Environmental Assessment Act), que nous examinerons au chapitre VI, entraînera de légères modifications de cette procédure.

23. Cette contribution est maintenant établie d'après la quantité d'énergie vendue plutôt que les revenus.

En vertu de la Loi de la Commission des services publics, la Commission jouit d'une grande autonomie et ses pouvoirs sont très étendus :

- il lui appartient de déterminer quels sont ses besoins en matière de personnel et de choisir ses employés, qui ne sont pas considérés comme des fonctionnaires (article 8) ;

- elle peut décider de mener des enquêtes ou de tenir des audiences sur toute question relevant de sa compétence, et son action ne se limite donc pas à répondre aux plaintes ou aux demandes de permis (article 97) ;

- elle dispose des mêmes pouvoirs que les cours provinciales en ce qui concerne l'assignation de témoins et l'accès à la documentation. De plus, elle peut émettre des injonctions et des ordonnances et imposer des amendes, avec les mêmes pouvoirs que les cours provinciales. Ces amendes, qui vont jusqu'à 10 000 $ par jour, peuvent être imposées aux services publics, à leurs administrateurs, à leurs employés et à d'autres personnes qui ne se conforment pas aux ordonnances de la Commission (articles 88, 89 et 124) ;

- les décisions de la Commission peuvent être portées en appel à la Cour d'appel provinciale (article 115) ;

- des modifications apportées à la loi en 1993 autorisent la Commission à rembourser une partie ou la totalité des frais engagés par les participants aux audiences et à ordonner à l'une des parties de rembourser les frais de l'autre partie.

Le personnel de la Commission examine les requêtes soumises par les services publics et peut exiger tous les documents qu'il juge nécessaires à l'appui d'une requête. Tous les documents sont transmis aux intervenants inscrits et sont mis à la disposition du public pour consultation.

Les audiences de la Commission des services publics ont un caractère relativement protocolaire, quoique moins que celles d'une cour de justice. Les témoins du service public et de toute autre partie inscrite désirant témoigner doivent prêter serment. Les témoins peuvent produire au préalable un témoignage écrit et prononcer une brève déclaration préliminaire. Ils sont ensuite contre-interrogés, d'abord par le procureur de la Commission, puis par ceux qui représentent le service public et chaque intervenant inscrit. Les intervenants présents à titre individuel ne sont habituellement pas

représentés par un avocat, mais ils ont le droit de contre-interroger eux-mêmes tous les témoins[24]. Les commissaires peuvent aussi poser des questions en tout temps.

## 1. Réglementation des tarifs

Le rôle premier de la Commission des services publics est de fixer des tarifs justes, équitables et raisonnables. Pour ce faire, elle détermine si toutes les dépenses que l'entreprise souhaite récupérer par le biais des tarifs sont prudentes et judicieuses. La somme d'argent totale qu'un service public compte récupérer auprès de sa clientèle au cours d'une année s'appelle les « besoins en revenus ». Ces besoins en revenus comprennent toutes les dépenses que l'organisme de réglementation estime judicieuses (y compris le financement, l'amortissement et la dépréciation des dépenses en capital qui étaient jugées prudentes) de même que les bénéfices ou dividendes versés aux actionnaires (soit les investisseurs ou, dans le cas d'une société d'État, le gouvernement), dont la somme est aussi fixée par l'organisme de réglementation à un niveau correspondant aux risques auxquels ils sont exposés[25].

### Les fondements théoriques de la réglementation

Traditionnellement, la réglementation dans l'industrie de l'électricité s'est appuyée dans une large mesure sur le fait que cette industrie était un « monopole naturel » et qu'elle engendrait une quantité appréciable de coûts externes, ou « externalités »[26].

#### Les monopoles naturels

Le concept de la récupération des dépenses jugées judicieuses (et d'un rendement sur l'avoir propre), sur lequel se fonde la réglementation, découle directement de la notion de monopole naturel réglementé. Il y

24. Certains intervenants estiment que cette procédure accorde une trop grande place aux individus et fait perdre un temps précieux lors des audiences sans pour autant que l'issue en soit sensiblement modifiée.

25. Les bénéfices correspondent habituellement à un taux de rendement sur l'avoir propre. Dans le cas d'une société d'État, toutefois, comme le chiffre servant à évaluer l'avoir propre de l'État laisse place à l'interprétation, on peut utiliser d'autres moyens pour déterminer un profit acceptable. Voir le commentaire sur la Directive spéciale n° 8, ci-dessous, page 75.

26. Ces notions, de même qu'une troisième, soit le « bien public », qui se rapporte moins au sujet qui nous intéresse, sont examinées en profondeur par Mark Jaccard dans « Canadian Electricity Markets and the Future Role of Government », Energy Studies Review, 6:103-126, 1994.

a monopole naturel lorsque « les coûts de production les moins élevés possible peuvent être atteints seulement s'il n'y a qu'une seule entreprise dans le marché[27] ». Lorsqu'un gouvernement autorise une entreprise à jouir des avantages d'un tel monopole, normalement il l'empêche de tirer des profits excessifs d'un public captif en la soumettant à une réglementation.

Quand il existe un monopole naturel, la réglementation est essentiellement un mécanisme servant à répartir équitablement les coûts entre les propriétaires du service public et ses clients. Dans le cas d'un service public appartenant au secteur privé, cette distinction est claire : les premiers sont les actionnaires, peu importe qu'ils vivent ou non dans la région où l'entreprise vend ses services, tandis que les seconds sont les consommateurs d'électricité que dessert le service public, la grande majorité d'entre eux n'étant pas actionnaires de l'entreprise. Comme la plupart des services publics sont des monopoles, c'est-à-dire que leurs clients ne peuvent pas se procurer l'énergie à une autre source, les forces du marché ne posent aucune limite au pouvoir des actionnaires d'exiger des tarifs exagérément élevés. Tant qu'un tel monopole existe, il doit donc être réglementé afin de préserver les intérêts des consommateurs[28].

Quand il s'agit d'une société d'État, cependant, la situation est moins claire, car la plupart des consommateurs sont aussi des citoyens, et donc indirectement des « actionnaires ». La distinction n'en est pas moins importante. Si l'on considère que tous les profits du service public appartenant à l'État vont au gouvernement provincial sous forme de dividendes et contribuent ainsi à réduire l'impôt provincial, on pourrait concevoir qu'un citoyen consommateur imaginaire puisse être indifférent au tarif de l'électricité, puisqu'il consomme une quantité moyenne d'électricité et paie une somme moyenne d'impôts tout à la fois. Dans la pratique, bien sûr, les choses ne se passent pas ainsi. La plupart des services publics réinvestissent leurs profits ; bien qu'ils puissent ainsi contribuer à réduire les tarifs d'électricité dans l'avenir, ils n'entraînent pas directement une réduction du fardeau fiscal. Mais surtout, même si les profits reviennent à l'État, des consultations menées par le Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique montrent de toute évidence que la plupart des citoyens doutent que leur argent soit bien utilisé : ils croient plutôt que le gouvernement ou l'administration du service public le gaspille.

Dans les faits, cependant, la situation d'un service public d'État est assez similaire à celle d'un service public appartenant au secteur privé, car il existe une rivalité d'intérêts entre les clients, d'une part, qui souhaitent que les augmentations de tarifs soient maintenues à un minimum, et les gestionnaires du service et ses actionnaires (soit le gouvernement provincial), d'autre part, qui souhaitent réaliser le plus de profits possible. Le rôle de l'organisme de réglementation consiste précisément à départager ces intérêts divergents, d'après le principe suivant lequel les tarifs doivent être justes, équitables et raisonnables et le service public ne doit récupérer, par ces tarifs, que les dépenses judicieuses qu'il a engagées.

Externalités

27. Ibid., p. 3.

28. Le débat sur le « transit au détail » (retail wheeling) a remis en question cette situation de monopole. L'évolution actuelle de la structure du marché de l'électricité en Amérique du Nord pourrait changer la nature même du monopole naturel que représente la fourniture de l'électricité, et donc le genre de réglementation qui s'y applique. Ces questions sont présentement à l'examen aux audiences de la Commission des services publics sur la structure du marché de l'électricité en Colombie-Britannique, dans le cadre d'un mandat spécial du ministre de l'Énergie. Ce sujet est examiné à la page 25.

Il existe un deuxième argument en faveur de la réglementation, qui prend de plus en plus d'importance même si la situation de « monopole naturel » s'atténue. En effet, il faut tenir compte du fait que la production et la distribution de l'électricité provoquent des externalités importantes. Ces externalités sont les avantages ou les inconvénients qui touchent des personnes non engagées dans la transaction. Parmi les externalités négatives les plus courantes de la production de l'électricité, on compte la pollution de l'air dans les villes, causée par les centrales, ou la disparition des territoires de chasse et de pêche des autochtones résultant de la construction des centrales hydroélectriques. Il existe aussi des externalités positives, qu'il faut bien se garder toutefois de confondre avec des changements propres à l'activité économique.

Si l'électricité est considérée strictement comme un produit dont le prix est établi uniquement par le biais de négociations entre les acheteurs et les vendeurs, les externalités n'auront aucune incidence sur les quantités vendues ni sur leur prix. Du point de vue d'un économiste, l'avantage d'un marché libre tient au fait qu'il détermine automatiquement le niveau de production et de consommation qui maximise le bien-être de la population. Cependant, si l'on ne tient pas compte des externalités, la production et la consommation d'électricité atteindront un niveau plus élevé que ce qui est souhaitable sur le plan économique.

La plupart des systèmes de réglementation s'efforcent de tenir compte des externalités dans le choix de nouvelles ressources. Théoriquement, il faudrait aussi en tenir compte dans les décisions concernant la répartition (quand on détermine quelles ressources utiliser parmi les ressources disponibles) et les tarifs de l'électricité. Certains organismes de réglementation expérimentent la première option ; nous discuterons de la deuxième un peu plus loin (p. 66).

Les besoins en revenus comprennent les dépenses courantes d'exploitation, d'entretien et d'administration (EEA) ainsi que les frais de financement liés aux dépenses en capital antérieures. La Commission des services publics examine minutieusement les dépenses d'EEA. Si elle ne vient pas à la conclusion qu'elles sont judicieuses, elle peut :

- exiger une comptabilité plus détaillée de ces dépenses et des explications,

- refuser le recouvrement de ces dépenses, ce qui entraîne une diminution des revenus sous le niveau fixé de rendement sur l'avoir propre,
- approuver ces dépenses, mais prévenir le service public que si les problèmes indiqués ne sont pas corrigés, elle pourrait refuser d'approuver des dépenses similaires dans les années à venir.

La réglementation des besoins en revenus peut être et rétrospective et prospective : un service public peut demander à l'organisme de réglementation l'autorisation de récupérer par le biais des tarifs des sommes déjà engagées, ou l'approbation d'un budget en vue de dépenses futures. Une telle approbation crée « l'entente

réglementaire », ce qui signifie qu'en approuvant le budget, l'organisme de réglementation sera normalement tenu de juger que les dépenses étaient judicieuses lorsque le service public demandera plus tard de les récupérer.

Les dépenses en capital posent un problème aux organismes de réglementation, car l'entreprise ne peut demander de les récupérer par le biais des tarifs qu'une fois le projet d'investissement réalisé. Or, comme les délais d'exécution d'un grand nombre de ces projets sont fort longs, cela peut signifier que des milliards de dollars ont été investis avant que l'organisme de réglementation ait l'occasion de déterminer si un projet est judicieux. Même s'il est possible qu'un organisme de réglementation juge un projet d'investissement non judicieux et n'approuve pas la récupération des dépenses engagées, cette décision serait normalement considérée comme une violation de l'entente réglementaire. Néanmoins, dans des circonstances exceptionnelles, il arrive que des dépenses soient considérées non judicieuses et ne soient pas approuvées. Une telle décision protège les intérêts des clients, mais peut entraîner des pertes considérables pour les actionnaires. Lorsque les sommes en jeu sont importantes, le refus d'approuver les dépenses peut même compromettre la stabilité financière de l'entreprise.

Cette question revêt une grande importance pour les organismes américains qui ont investi de fortes sommes dans l'énergie nucléaire. En effet, cette industrie a connu des dépassements de coûts considérables dans les années 80, et dans certains cas les commissions des services publics ont refusé d'autoriser la récupération de ces coûts par le biais des tarifs, ce qui a entraîné des pertes importantes pour les actionnaires. Ces pertes sont même devenues catastrophiques dans certains cas, la construction des centrales n'ayant pas été achevée. Le cas le plus célèbre est celui du Washington Public Power Supply System (WPPSS, mieux connu sous le nom de « Whoops »), que le refus de l'approbation de ses dépenses pour des centrales nucléaires non complétées a entraîné dans une « spirale de la mort » : la très forte augmentation des tarifs a provoqué une diminution de la clientèle, les industries ayant déménagé pour fuir les tarifs élevés, ce qui a entraîné un surplus de production, donc des tarifs encore plus élevés, et finalement la faillite de l'entreprise.

La possibilité que les dépenses en capital ne soient pas approuvées crée donc une situation très peu souhaitable, à tous points de vue. C'est mauvais pour les actionnaires, pour qui le risque augmente considérablement, et c'est mauvais pour les clients, car cela augmente le rendement sur l'avoir propre que doivent toucher les actionnaires pour assurer leur participation dans l'entreprise. Cela affaiblit aussi la stabilité financière de

l'entreprise, ce qui se traduit par une augmentation du coût général des emprunts. Or, comme ces coûts sont récupérables, cela signifie des tarifs encore plus élevés. Enfin et surtout, cela empêche l'organisme de réglementation de déterminer avant qu'elles soient engagées si les dépenses en capital sont judicieuses, ce qui sape le principe de base de la réglementation d'un monopole naturel, qui est de faire en sorte que le service public agisse dans le meilleur intérêt du public.

La nécessité de trouver un moyen d'examiner en profondeur les décisions relatives aux dépenses en capital avant qu'elles soient adoptées a été l'un des principaux éléments à l'origine de la planification intégrée des ressources (PIR). En règle générale, les dépenses en capital représentent un pourcentage élevé des dépenses totales des services publics, particulièrement ceux qui ont largement recours à des technologies nécessitant beaucoup de capitaux, comme les centrales nucléaires et hydroélectriques. Bien que la Loi de la Commission des services publics, de laquelle la Commission tient ses pouvoirs, ne fasse pas explicitement mention de la PIR, elle « confie à la Commission la responsabilité de voir à ce que les services publics se livrent à une planification détaillée de leurs investissements consacrés à la production, au transport et à la distribution, de manière à répondre adéquatement aux besoins de la clientèle et de s'assurer que les tarifs sont entièrement justifiés[29] ». C'est de ce principe que la Commission s'est inspirée pour élaborer son processus de PIR, afin de s'assurer que les dépenses en capital, et donc les tarifs, sont entièrement justifiés.

Une analyse de ce qu'est la PIR selon la Commission des services publics de la Colombie-Britannique se trouve à la section B, p. 28.

En plus du rôle qu'elle joue sur le plan de la réglementation, la Commission tient aussi des audiences générales sur des questions liées à l'énergie lorsqu'elle le juge opportun. C'est ainsi qu'elle a tenu en 1994 des audiences portant sur le niveau approprié de rendement sur l'avoir propre de plusieurs petites entreprises de services publics, et elle doit tenir au cours de la présente année d'autres audiences générales sur les processus de planification touchant plus d'une source d'énergie (par exemple, l'électricité et le gaz naturel). Ces audiences serviront à déterminer les principes suivant lesquels seront évaluées les mesures de substitution de sources d'énergie des services publics de gaz et d'électricité.

29. Commission des services publics de la Colombie-Britannique, In the Matter of British Columbia Hydro and Power Authority, 1994/95 Revenue Requirements Application: Decision, 24 novembre 1994, p. 64.

## 2. Réglementation des exportations

Selon les dispositions de la Loi de la Commission des services publics, la Commission a aussi le pouvoir de réglementer l'exportation de tous les types de ressources énergétiques, dont l'électricité. Pour exporter un produit énergétique, y compris le gaz naturel et l'électricité, il faut obtenir de la Commission une autorisation d'exportation d'énergie (AEÉ). Dans le cas d'exportations d'une certaine importance, la Commission tient habituellement des audiences avant de délivrer l'autorisation.

Les exportations d'électricité ont soulevé la controverse en Colombie-Britannique, la population s'inquiétant du fait que les conséquences pour l'environnement découlant de la production de l'électricité destinée à l'exportation étaient plus graves que les avantages qu'elle pouvait en retirer. Le débat sur les exportations d'électricité a connu plusieurs étapes. En 1992, la Commission des services publics a tenu des audiences relativement à une demande d'AEÉ soumise par B.C. Hydro. La société d'État demandait l'autorisation d'exporter 2 300 MW d'électricité aux États-Unis et 1 200 MW en Alberta, soit 6 TWh par année d'énergie garantie et 25 TWh par année d'énergie interruptible.

La Commission a recommandé l'octroi de l'autorisation, mais seulement à la condition que l'énergie exportée soit constituée de surplus à court terme, soit de l'énergie excédentaire provenant de centrales construites pour répondre aux besoins des clients de la province. C'est pourquoi, de l'avis de la Commission, « la durée maximale des contrats de vente d'énergie garantie pouvant être considérés comme des exportations à court terme devait être de trois ans ». La Commission a rendu sa décision en juin 1992.

Ces audiences ont bien démontré que le public s'opposait encore fermement aux exportations d'énergie, plus particulièrement aux exportations à long terme d'électricité garantie. Pour tenter de résoudre ces conflits et d'établir une politique provinciale en matière d'exportations à long terme, le ministre de l'Énergie a demandé en juillet 1992 au Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique, nouvellement créé, de mener des consultations auprès du public et de formuler une recommandation relativement à ces exportations. Le Conseil devait notamment évaluer les coûts et les avantages nets, pour les citoyens de la Colombie-Britannique, que pouvaient représenter des exportations d'une durée et en quantité suffisantes pour justifier la construction de nouvelles installations de production ou de transport.

Le Conseil a terminé cet examen en 1993. Il a recommandé qu'on autorise l'exportation à long terme d'électricité garantie, mais aux conditions suivantes :

- on ne devait pas construire ou envisager de construire de grandes centrales en vue de l'exportation d'électricité ;

- la durée des AEÉ devait être limitée à dix ans ou à la période pour laquelle B.C. Hydro disposait de sources d'énergie suffisantes (existantes ou en voie de réalisation), à moins que l'on ne démontre que les exportations représentent un avantage net pour la province, compte tenu de tous les coûts sociaux et environnementaux ;

- une partie des revenus que retirerait ainsi le gouvernement devrait servir à procurer des avantages compensatoires aux régions qui auraient à subir les inconvénients résultant des installations de production et de transport ;

- la politique en matière d'exportation d'énergie devrait être révisée à partir du moment où les AEÉ émises totaliseraient une quantité globale de 4 TWh par année d'énergie garantie à long terme[30].

S'appuyant dans une large mesure sur le contenu de ce rapport, le gouvernement a adopté en 1993 une politique sur les exportations d'électricité[31] qui s'inspirait étroitement des recommandations du Conseil de l'énergie. Il a toutefois porté à vingt ans la durée maximale des AEÉ et n'a pas fixé de limite annuelle globale devant donner lieu au réexamen automatique de la politique.

### 3. Audiences spéciales

Selon la Loi de la Commission des services publics, le Ministre peut demander à la Commission de tenir des audiences publiques sur toute question ayant trait à l'énergie et de lui soumettre une recommandation. La Commission a reçu un tel mandat en 1993 à

30. Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique, Long-Term Firm Electricity Export Review: Final Report, 7 avril 1993, 115 p.

31. Province de la Colombie-Britannique, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières, Electricity Export Policy: Long-Term Firm Exports, 12 juillet 1993.

propos de la phase II du projet Kemano, qui a suscité une vive controverse pendant bien des années en Colombie-Britannique. Tout récemment encore, elle a reçu un autre mandat concernant la concurrence au détail.

a. La phase II du projet Kemano

La première phase du projet Kemano a pris fin au début des années 50. Il s'agit d'une centrale hydroélectrique appartenant à la compagnie Alcan et qui produit l'énergie électrique nécessaire à son aluminerie de Kitimat. Elle a nécessité le détournement des eaux de la rivière Nechako, un affluent du fleuve Fraser qui coule vers l'est et se jette, par un tunnel percé dans la montagne, dans la rivière Kemano, qui coule vers l'ouest jusqu'à l'océan Pacifique.

L'accord conclu avec le gouvernement de la Colombie-Britannique pour la première phase du projet Kemano prévoyait également une deuxième phase, comprenant un second tunnel dans la montagne et le détournement d'un volume encore plus grand des eaux de la Nechako. Aux termes de cet accord, Alcan devait obtenir pour la deuxième phase un permis d'exploitation hydraulique permanent aux tarifs de 1950, à la condition que cette phase soit terminée avant la fin du siècle.

En 1979, Alcan annonça que la phase II du projet Kemano serait mis en œuvre. Or, la compagnie n'avait aucun projet de construction de nouvelle aluminerie, à laquelle serait destinée la production additionnelle d'électricité. En revanche, Alcan a conclu un contrat avec B.C. Hydro pour l'achat de cette énergie additionnelle.

Ce projet soulève la controverse pour plusieurs raisons : à cause de ses conséquences pour les autochtones de la région et pour les populations de saumon de la rivière Nechako (et du fleuve Fraser, en aval), parce que l'énergie ne servira pas à la production d'aluminium, comme il était prévu à l'origine, mais sera vendue plutôt à B.C. Hydro[32], et en raison des conditions très favorables consenties à Alcan dans l'accord initial. Il y a eu en outre un grave conflit de compétence entre la Colombie-Britannique et le gouvernement fédéral à propos de l'évaluation environnementale du projet. Toutes ces difficultés ont été aplanies, en quelque sorte, par un règlement à l'amiable, en 1987, où le gouvernement fédéral revenait sur sa position antérieure et acceptait les conditions d'Alcan.

32. B.C. Hydro maintient que l'énergie produite servirait à répondre à la demande intérieure, mais on croit en général que cette énergie serait plutôt exportée.

En 1988, Alcan entreprit la construction de la centrale. En 1990, un groupe de protection de l'environnement et un groupe d'autochtones déposèrent devant les tribunaux une requête afin que soit effectuée une évaluation environnementale du projet. Le Cabinet fédéral décréta alors que ce projet n'était pas soumis au Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, mais une cour fédérale décida que cette exemption n'était pas fondée. Alcan interrompit la construction en attendant que soient résolues toutes les questions en suspens ayant trait à l'évaluation environnementale. La Cour d'appel fédérale cassa le premier jugement, supprima l'obligation d'effectuer une évaluation fédérale, mais maintint la validité du processus d'évaluation provincial.

Par la suite, le Ministre confia à la Commission des services publics de la Colombie-Britannique, en vertu d'un mandat spécial, le soin d'évaluer la phase II du projet Kemano. Le mandat de la Commission limitait l'évaluation aux conséquences sociales et environnementales du projet, dans les limites des deux bassins hydrographiques directement concernés. Les audiences publiques durèrent presque un an. En décembre 1994, la Commission remit son rapport au gouvernement, qui le rendit public en janvier 1995. À la même époque, le gouvernement de la Colombie-Britannique annonça qu'il n'autoriserait pas la poursuite du projet. La plupart des observateurs prévoient qu'Alcan tentera d'obtenir compensation pour les pertes subies. Il faut sans doute s'attendre à une longue bataille juridique.

b. Concurrence au détail et « dégroupement » des services

Un mandat de même nature a récemment été confié à la Commission des services publics, qui doit tenir au printemps de 1995 des audiences afin d'examiner les changements structurels que pourraient connaître l'industrie de l'électricité en Colombie-Britannique, particulièrement en ce qui concerne la concurrence au détail (aussi appelée « transit au détail ») et le « dégroupement » des services d'électricité. Ces deux pratiques font l'objet d'un vif débat dans toute l'Amérique du Nord, alors que l'industrie de l'électricité connaît une restructuration en profondeur.

Le terme transit désigne simplement le fait qu'un service public met ses installations de transport à la disposition d'autres services publics, qui effectuent des transactions auxquelles le premier ne participe pas. Le transit en gros est donc la vente d'électricité d'une entreprise de production à un service public, par le biais des installations de transport d'un autre service public. Le transit en gros permet aux compagnies de distribution d'électricité d'acheter de l'électricité auprès de producteurs

géographiquement éloignés, ce qui provoque la concurrence entre différents fournisseurs d'électricité au stade de la production. Diverses entreprises de production peuvent alors se faire concurrence sur un pied d'égalité dans le but de vendre de grandes quantités d'énergie aux services publics de distribution, peu importe leur situation géographique. Les accords de ce genre deviennent de plus en plus courants en Amérique du Nord. Aux États-Unis, la Energy Policy Act de 1992 a imposé le transit en gros sur tout le territoire des États-Unis et des structures ont été créées afin de rendre la chose possible. Il faut toutefois noter que cette disposition ne modifie pas la situation de monopole d'un service public, soit son droit et son obligation de fournir ses services à tous les clients qui se trouvent dans l'aire géographique qu'il dessert.

Le transit au détail, d'autre part, permettrait à des consommateurs individuels d'acheter de l'électricité de producteurs situés à une grande distance, ce qui introduirait la notion de concurrence entre fournisseurs à l'échelon de la distribution. Cette situation s'apparente à celle des services téléphoniques interurbains que l'on connaît actuellement, où chaque client peut choisir parmi plusieurs fournisseurs. À l'heure actuelle, le transit au détail n'existe pas en Amérique du Nord, mais plusieurs États américains explorent activement la possibilité de mettre en œuvre cette pratique, qui abolirait le monopole liant une clientèle à un service public.

Le dégroupement désigne le concept qui consiste à fragmenter les composantes d'un service d'électricité traditionnel et à les mettre en marché séparément. Ainsi, en plus de l'énergie garantie qu'une entreprise vend à ses clients, cette dernière peut aussi offrir des « produits dégroupés » comme de l'énergie interruptible (soit sans la garantie d'un service continu), de l'énergie de relève (aux clients qui produisent leur propre électricité), le stockage d'énergie, etc.

Aux États-Unis, la structure de l'industrie de l'électricité connaît une évolution rapide. Dans beaucoup d'États américains, l'opportunité de recourir au transit de détail et la manière de mettre en œuvre cette pratique font l'objet d'un débat animé. Ses partisans se retrouvent surtout parmi la clientèle industrielle, pour qui l'achat direct d'énergie auprès de fournisseurs qui la vendent à rabais (et qui la produisent habituellement à l'aide du gaz naturel) plutôt que du service public local constitue un moyen de réduire les coûts. Les tarifs des services publics sont plus élevés pour bien des raisons, notamment le coût de production actuel, l'obligation d'assurer des réserves de puissance et de fournir le service à des clients non rentables et, dans certains cas, des dépenses élevées découlant de la gestion de la demande.

Beaucoup de services publics s'opposent au transit au détail. Ils craignent de ne pas pouvoir concurrencer les producteurs d'électricité indépendants, en raison du coût élevé de l'énergie produite par leurs installations plus coûteuses (particulièrement les centrales nucléaires), qui deviennent parfois des investissements improductifs (« stranded investments »)[33], et de leur responsabilité en ce qui concerne la fiabilité du réseau. La plupart des groupes de protection de l'environnement et de défense des intérêts du public s'opposent aussi à cette pratique, parce que la suppression du monopole qui lie les clients à un service public remet en question le concept de programmes de gestion de la demande parrainés par les services publics. De plus, ce genre d'arrangement aurait tendance à réduire le pouvoir de surveillance des organismes de réglementation, puisque les décisions en matière de planification des ressources seraient fondées strictement sur les forces du marché, qui ne tiennent pas compte de la totalité des coûts que doit assumer la société (le principe des externalités qui en partie justifie la réglementation). Enfin, les clients résidentiels craignent, comme « clients captifs » des services publics, de devoir subir d'importantes hausses de tarifs à mesure que ces derniers perdent leurs clients industriels plus rentables.

Même s'il n'y a pas de demandes pressantes, en Colombie-Britannique ou dans les autres provinces canadiennes, de faire autoriser le transit au détail, les services publics du Canada se montrent très intéressés à vendre leur énergie sur les marchés que cette tendance est en train de créer aux États-Unis. Il est très difficile, cependant, de savoir quels changements pourront être requis à l'intérieur des provinces canadiennes pour permettre l'accès à ces marchés. On a fait valoir que les consortiums américains d'électricité pourraient empêcher les services publics canadiens de leur livrer concurrence sur leurs marchés, à moins qu'on n'ouvre aussi les marchés canadiens aux producteurs américains.[34] Cette accessibilité réciproque aux marchés serait désastreuse pour certains producteurs canadiens dont les coûts sont élevés, comme Hydro-Ontario,

---

33. John P. Sheehan, président de B.C. Hydro, a fait cette observation à propos des investissements improductifs au Forum du Conseil canadien de l'énergie tenu à Montréal en octobre 1994 : « Le problème des investissements improductifs, qui se surviennent lorsqu'un service public perd des clients importants mais reste pris avec les coûts engagés dans une centrale construite en partie pour les desservir, suscite des questions épineuses. Qui doit payer, ou comment faut-il répartir le fardeau financier que représente une centrale électrique inutilisée? Le problème s'aggrave à mesure que se prolonge la période d'amortissement de la centrale, une autre raison pour laquelle les mégaprojets ne sont plus du tout à la mode. »

34. Richard Drouin, pdg d'Hydro-Québec, a déclaré récemment devant la Commission de l'Économie et du travail de l'Assemblée nationale qu'il prévoit devoir faire face à une concurrence au détail sur le territoire québécois d'ici quatre ou cinq ans.

mais beaucoup d'observateurs estiment que la Colombie-Britannique n'a rien à craindre de la concurrence américaine, en raison de ses coûts peu élevés. Cependant, l'incertitude qui découle de la possibilité de perdre une part importante de la consommation aux mains de concurrents étrangers pourrait venir fausser complètement les plans et les prévisions des services publics. C'est certainement une des questions que la Commission examinera lors de ses audiences.

La réorganisation qui a eu lieu récemment à B.C. Hydro pourrait bien être un présage de ce qui s'en vient. En effet, à la fin de 1994, B.C. Hydro a procédé à une réorganisation interne consistant à séparer la production du transport et de la distribution, pour en faire deux unités fonctionnelles distinctes. En faisant du transport et de la distribution une unité distincte, on souhaite faciliter la participation de l'entreprise aux groupes de transport régionaux qui sont en train de se former aux États-Unis. Cela faciliterait également le libre accès aux marchés du gros ou même du détail, dans l'éventualité où la réciprocité serait exigée.

Pour certains, cette restructuration n'est qu'un début ; la prochaine étape devrait consister à faire de ces deux unités des compagnies distinctes et peut-être à en privatiser certains éléments. À l'heure actuelle, on ne peut que spéculer, car différents scénarios sont à l'étude. Dans la plupart de ces scénarios, cependant, la compagnie de distribution, c'est-à-dire celle qui vend l'électricité directement aux consommateurs, demeurerait un monopole entièrement réglementé, qu'elle soit du secteur public ou du secteur privé. Le transport sous haute tension, en revanche, devrait très probablement demeurer propriété publique. Selon certains scénarios, le transport et la distribution seraient la responsabilité d'une seule compagnie ; selon d'autres, le transport serait la responsabilité d'une compagnie autonome.

Pour certains observateurs, des structures de ce genre pourraient en théorie permettre de réaliser les objectifs fondamentaux de la PIR et de la réglementation et de profiter en même temps des avantages d'une concurrence accrue[35]. Pour y parvenir, il faudrait toutefois mettre en place un système de redevances réservées comme celui que propose le Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique (voir p. 66). De plus, les niveaux de redevances devraient être assez substantiels et modulés de manière à tenir compte des différentes externalités attribuables à chacune des sources d'énergie.

35. Voir par exemple Jaccard, « Changing Canadian Electricity Markets and the Future Role of Government », op. cit., p. 124-125.

D'autres observateurs, plus sceptiques, considèrent qu'il est impossible sur le plan politique de parvenir à un tel arrangement, et concluent que la déréglementation, même aussi limitée, demeure contraire à l'objectif de viabilité et aux intérêts à long terme de la société.

Le mandat de la Commission consiste à consulter le grand public et les groupes d'intérêts sur l'opportunité de permettre la concurrence au détail en Colombie-Britannique, en prenant en considération ses incidences sur la planification intégrée des ressources, y compris la gestion de la demande et les externalités environnementales. Compte tenu de la grande importance que la Commission, les services publics de la Colombie-Britannique et les groupes qui interviennent régulièrement auprès d'eux accordent déjà à ces questions, les audiences promettent d'être très intéressantes, non seulement pour la Colombie-Britannique, mais aussi pour les autres régions du Canada.

B. La planification intégrée des ressources

Bien que d'autres organismes dont il est question dans le présent rapport appliquent eux aussi des concepts liés à la PIR, c'est la Commission des services publics de la Colombie-Britannique qui a le mandat de surveiller l'application de la PIR par les services publics. Cet état de choses relativement récent a commencé à se concrétiser à partir du moment où la Commission a publié un projet de principes directeurs en matière de planification intégrée des ressources, en août 1992, peu de temps après la nomination de Mark Jaccard à la présidence de la Commission. Après une période au cours de laquelle les services publics et la population en général ont pu formuler leurs observations, la version finale de ces principes directeurs a été publiée en février 1993.

Ces principes se distinguent par leur brièveté et leur caractère général. Bien qu'ils définissent clairement les grandes étapes à suivre, ils ne précisent pas les méthodes ou les modalités à utiliser (par exemple la monétisation des externalités). De ce point de vue, ils diffèrent sensiblement des exigences que posent les commissions des services publics de la majorité des États américains, qui ont l'habitude de préciser dans le menu détail les renseignements requis et la manière de les présenter.

Aux dires du personnel de la Commission, c'était un choix délibéré ; on a voulu un système souple, et ce de deux manières différentes. En premier lieu, on a voulu que la même ensemble de principes directeurs s'applique aux 19 services publics que réglemente la Commission. Ce nombre comprend les services d'électricité (aussi bien des services publics intégrés verticalement que des services de distribution municipaux),

des compagnies de distribution et des compagnies exploitant des pipelines de gaz naturel et de gaz propane. La taille de ces entreprises varie considérablement : B.C. Hydro, une société d'État, réalise annuellement des ventes d'électricité de plus de deux milliards de dollars, tandis que Northland Utilities, une compagnie de distribution de gaz, a des ventes annuelles de moins de six millions de dollars.

La deuxième raison du choix de cette stratégie dans l'élaboration des principes directeurs, tout aussi importante que la première, était la volonté de laisser les méthodes et les normes évoluer avec le temps. Des prescriptions strictes auraient peut-être permis d'obtenir des présentations plus complètes au cours des premières années, mais les auteurs des principes directeurs ont jugé que cet avantage ne valait pas le risque que cette rigidité, au fil des ans, devienne un carcan qui empêcherait les entreprises de s'adapter aux nouvelles situations. Ce point de vue traduit un principe de base qui sous-tend l'attitude de la Commission en matière de réglementation, soit de faire en sorte que ses politiques évoluent graduellement, comme une « jurisprudence », au lieu d'adopter au départ des politiques rigides. Toujours dans cette optique, la Commission s'assure que les services publics prennent connaissance de toutes les décisions qu'elle rend et présument qu'ils seront soumis à des exigences similaires le moment venu[36].

1. Les étapes de la PIR

Les principes directeurs prévoient sept étapes dans la préparation d'un plan intégré des ressources, brièvement exposées ci-dessous. Dans la section suivante, nous verrons plus en détail comment deux sociétés d'électricité et une société de gaz naturel ont suivi ces étapes.

- Définition des objectifs

  Les objectifs peuvent inclure entre autres la fiabilité du service, l'efficacité économique, l'importance égale accordée à la gestion de la demande et aux ressources de production, la réduction des risques et la prise en considération des conséquences sociales et environnementales. Dans ses décisions, la Commission a

36. Commission des services publics de la Colombie-Britannique, In the Matter of British Columbia Hydro and Power Authority, op. cit., p. 58.

exigé que les objectifs soient clairement exposés et que les choix en matière de planification soient fondés directement sur les objectifs fixés.

- Élaboration d'un ensemble de prévisions de la demande

  Il s'agit ici de prévisions « brutes », c'est-à-dire qui ne tiennent pas compte des effets des programmes de gestion de la demande. Une gamme assez large de prévisions est requise, afin de tenir compte des multiples facteurs impondérables de l'avenir. Les prévisions doivent être structurées et décomposées de manière que les économies découlant de différents programmes de gestion de la demande puissent être affectées à des utilisations finales explicitées dans les prévisions de la demande.

- Détermination des ressources potentielles de production et de conservation

  Il faut inclure ici toutes les ressources possibles, c'est-à-dire tous les investissements indivisibles et toutes les mesures que le service public peut prendre pour modifier l'offre ou la demande d'énergie ou de puissance.

- Caractérisation des ressources de production et de conservation

  Chacune des ressources désignées doit être comparée à un ensemble uniforme d'attributs qualitatifs ou quantitatifs qui correspondent aux objectifs établis ci-dessus. Cette analyse à attributs multiples peut porter sur les coûts assumés par le service public, par sa clientèle et par des tiers, y compris les effets des tarifs, les impacts sociaux et environnementaux, les risques ainsi que les occasions manquées (celles qui, « si elles ne sont pas exploitées promptement, sont irrémédiablement perdues ou deviennent beaucoup plus coûteuses à réaliser »). Pour certaines ressources, les coûts peuvent être représentés sous la forme de courbes qui montrent le coût unitaire associé aux différents quantités d'énergie.

- Préparation de plusieurs portefeuilles de ressources intégrées

  Pour chacune des prévisions de demande brute, il faut préparer plusieurs portefeuilles plausibles de ressources, y compris les ressources de production et de conservation.

- Évaluation et sélection des portefeuilles de ressources

Cette étape consiste à faire une comparaison entre les portefeuilles établis au cours de l'étape précédente, selon chacun des attributs et pour chacune des prévisions de demande brute, d'après un processus d'arbitrage à attributs multiples faisant appel à la participation du public. Il peut être nécessaire de réitérer cette opération plusieurs fois. Au terme de l'opération, on obtient le plan intégré des ressources, c'est-à-dire un ensemble de portefeuilles de ressources retenus, soit un pour chaque prévision de la demande.

- Plan d'action

Le plan d'action définit les mesures à prendre à court terme (environ quatre ans) pour assurer la mise en œuvre du plan intégré de ressources choisi en fonction de la prévision de la demande jugée la plus probable. Le plan d'action doit aussi préciser comment le service public entend réagir, durant cette période, aux informations qui pourraient révéler, dans la croissance de la demande, des écarts en plus ou en moins par rapport à cette prévision « moyenne ».

2. Processus

Les principes directeurs de la Commission précisent clairement que le public doit participer du début à la fin au processus de PIR, sans toutefois indiquer de quelle manière. Ils suggèrent, entre autres, d'organiser des séances d'information, des ateliers et des groupes de concertation d'intéressés et de préparer des documents de discussion afin de recueillir les opinions du public.

Groupes de concertation et comités consultatifs

Les groupes de concertation et les comités consultatifs sont des mécanismes utilisés de plus en plus pour permettre au public d'exprimer son opinion lors de décisions importantes. Il s'agit de groupes formés de 10 à 30 personnes représentant une gamme complète d'intérêts et de points de vue, qui travaillent ensemble pendant un certain temps dans le but de trouver des solutions satisfaisantes pour tous. Dans la planification d'un service public, le groupe des intéressés est généralement très vaste et peut comprendre des entreprises, des industries, des exploitations agricoles, des groupes de protection de l'environnement et de défense des consommateurs, des membres des Premières Nations et divers autres groupes de défense de l'intérêt public. Il faut faire la distinction entre un véritable groupe de concertation, où tous les participants partagent le pouvoir décisionnel, et un comité consultatif. Les comités consultatifs ont pleins pouvoirs sur le déroulement de leurs activités, comme les groupes de concertation, mais leur rôle est seulement consultatif ; ils n'ont pas de pouvoir décisionnel.

En vertu des principes directeurs de la Commission des services publics en matière de PIR, les services publics ont l'obligation explicite de faire en sorte que le public participe tout au long du processus ; ils peuvent ainsi prendre des décisions à la lumière des recommandations informées du public. Toutefois, les services publics doivent assumer l'entière responsabilité juridique de leurs plans, et la Commission a établi qu'ils ne pouvaient déléguer ce pouvoir. Les décisions récentes de la Commission, exposées ci-dessous, démontrent qu'elle est fermement en faveur de l'utilisation des comités de consultation.

Ce qui distingue le mieux les groupes de concertation et les comités de consultation des autres formes de participation et de consultation, c'est l'autonomie laissée au groupe, qui peut déterminer le processus qu'il entend suivre et lui donner l'orientation qu'il veut. Dans le cas de la PIR d'un service public, c'est normalement ce dernier qui organise un comité consultatif et lui assure son soutien financier et technique. En revanche, c'est le comité, et non le service public, qui détermine quelles questions doivent être examinées et de quelle manière elles seront traitées.

B.C. Hydro a déjà parrainé un véritable groupe de concertation — qui a acquis une certaine notoriété — pour évaluer les potentiels techniques et rentables de l'efficacité énergétique[37]. Le groupe de concertation comprenait 13 membres, représentant 34 organismes, y compris des groupes d'intérêts des secteurs résidentiel, commercial et industriel, des groupes d'autochtones, des groupes de protection de l'environnement, des gouvernements locaux ainsi que B.C. Hydro. Des représentants du ministère de l'Énergie et de la Commission des services publics ont aussi participé aux travaux, à titre d'observateurs. Les décisions, prises par consensus, ont porté notamment sur « l'approbation du cadre d'examen, le choix des consultants, la définition des principales hypothèses et des paramètres que ces derniers devaient utiliser ainsi que l'examen et l'approbation de tous les rapports[38]. »

En vertu des principes directeurs, le personnel de la Commission des services publics doit aussi avoir la possibilité d'examiner et de commenter le PIR[39] aux divers stades de sa préparation. Les plans doivent être soumis à l'examen de la Commission tous les deux ans. Celle-ci doit formuler par écrit ses observations sur les plans et peut faire appel à la participation du public lors de l'examen.

## C. Décisions récentes

37. Electricity Conservation Potential Review Project, 1988-2010, Achievable Conservation Potential in British Columbia Through Technological and Operating Change: Final Report et Conservation Potential Through Lifestyle Change: Final Report, juillet 1994. La coordination de cette analyse était confiée à Nancy J. Cooley, de Cooley/Olsen, Inc. et à Janet Gavinchuk, de B.C. Hydro, assistées de Synergic Resources Corporation (SRC). On peut obtenir le rapport en s'adressant à B.C. Hydro ou à SRC (rapport n° 7933-R5).

38. Ibid., p. 6.

39. Au masculin, l'abréviation PIR désignera le plan intégré de ressources; au féminin, la planification intégrée de ressources.

La meilleure façon de comprendre comment la Commission des services publics fait appliquer la PIR consiste à examiner ses décisions. Nous allons donc étudier en détail trois de ses décisions récentes, concernant notamment les plans intégrés de ressources de la West Kootenay Power (une petite compagnie d'électricité indépendante) et de la société d'État, B.C. Hydro. Nous examinerons aussi brièvement le plan de B.C. Gas, une grande entreprise de distribution de gaz.

## 1. West Kootenay Power

La West Kootenay Power (WKP) est un petit service public privé qui dessert quelque 120 000 clients dans la partie méridionale de la Colombie-Britannique, qui comprend la vallée de l'Okanagan, en plein développement. La compagnie possède sur la rivière Kootenay quatre centrales hydroélectriques dont la capacité totale s'élève à 205 MW. Elle comble le reste de ses besoins par le biais d'une combinaison complexe de contrats d'achat signés avec Cominco (une fonderie de plomb et de zinc) et B.C. Hydro.

### a. Le PIR de la West Kootenay Power

Le plan intégré des ressources que la WKP a déposé en 1993 était son premier, comme c'était aussi le premier du genre que la Commission était appelée à examiner depuis l'entrée en vigueur de ses principes directeurs en février 1993. Il s'agit d'un document concis, qui compte 104 pages de texte et 136 pages d'annexes techniques. Par sa conception, il suit étroitement les principes directeurs de la Commission. L'introduction est suivie de chapitres consacrés aux besoins en matière d'énergie, aux ressources liées à l'offre (production) et aux ressources liées à la demande (conservation), à l'évaluation des coûts sociaux (externalités), à l'analyse des portefeuilles de ressources et enfin au plan d'action.

#### Ressources liées à l'offre (production)

L'analyse des ressources liées à l'offre, dans la version préliminaire de la PIR, porte sur deux types de ressources :

- les ressources que la WKP peut exploiter seule ou en coentreprise, ce qui comprend des projets liés à des sites précis et des ressources génériques. La première catégorie comprend quatre nouveaux projets hydroélectriques, deux projets d'agrandissement de centrales hydroélectriques, deux petites centrales (5 MW) à déchets de bois, des turbines à gaz à cycle combiné, des améliorations aux turbines existantes, des modifications destinées à améliorer l'efficacité du transport et de la

distribution, des achats d'énergie non garantie et de l'énergie provenant des barrages du fleuve Columbia, aux États-Unis, qui pourrait être retournée au Canada à l'expiration du Traité du fleuve Columbia. Les ressources considérées sur le plan générique comprennent le charbon, l'énergie éolienne, l'énergie solaire, les piles à combustible, la biomasse, les déchets solides des municipalités ainsi que l'énergie géothermique et nucléaire.

- les offres d'achat en réponse à une demande de propositions : l'entreprise a reçu 36 propositions, soit 10 projets de petites centrales hydroélectriques, 8 projets de centrales thermiques à déchets de bois, 8 turbines à gaz (à cycle simple ou combiné), 2 projets d'incinérateurs produisant de l'énergie au moyen de déchets, 2 projets de cogénération, 1 projet combinant l'énergie éolienne et l'énergie hydroélectrique et 5 propositions de vente provenant d'autres services publics.

Ressources liées à la demande

Voici un aperçu des différentes options de gestion de la demande étudiées :

- augmentation des investissements dans les sept programmes de gestion de la demande actuellement en cours à la WKP ;

- nouveaux programmes pour abonnés résidentiels, comprenant des rabais pour la rénovation de l'enveloppe des bâtiments, des rabais pour l'amélioration de l'efficacité énergétique des nouvelles constructions, la distribution gratuite de pommes de douche sur demande, et des programmes de lampes fluorescentes compactes, de rachat de réfrigérateurs et de substitution de sources d'énergie (plinthes électriques remplacées par le chauffage au gaz naturel) ;

- nouveaux programmes pour abonnés commerciaux, comprenant des programmes d'amélioration de l'efficacité de l'éclairage, du chauffage, de la ventilation et de la climatisation de l'air ;

- nouveaux programmes pour abonnés industriels, comprenant les moteurs, les pompes et les ventilateurs, un programme de vérification de l'efficacité énergétique des industries et un ensemble spécial de programmes à l'intention de Cominco ;

- programme d'écrêtement des pointes comprenant des systèmes de stockage thermique, des programmes visant à déplacer les charges des pompes à eau et des chauffe-eau hors des heures de pointe et des limiteurs de demande.

Ces options ont été évaluées en fonction de leurs incidences financières, à l'aide d'un logiciel distribué par l'Electric Power Research Institute (EPRI, États-Unis), et les rabais ont été établis de telle manière que les participants puissent récupérer leur investissement en deux ans. Elles ont été évaluées au moyen de tests d'évaluation normalisés de la gestion de la demande, tels que l'évaluation du coût total des ressources, l'évaluation des conséquences pour la clientèle et pour le service public, en prenant en considération les effets croisés. Sur les 32 programmes, seulement sept n'ont pas subi avec succès le test du coût total des ressources. Les programmes retenus ont été combinés en un groupe unique puis comparés aux ressources liées à l'offre.

On a aussi tenu compte de la conception tarifaire, des tarifs différents applicables à l'énergie interruptible et des mécanismes servant à rendre les profits indépendants des ventes.

Évaluation des coûts sociaux

L'évaluation des coûts sociaux est le terme le plus souvent employé en Colombie-Britannique pour désigner l'intégration des externalités. En d'autres termes, les coûts sociaux sont les coûts totaux que doit assumer la société, compte tenu des coûts financiers directs, des coûts financiers imputés aux tierces parties (y compris les gouvernements), les conséquences sociales et environnementales, les avantages sur le plan du développement régional, etc.

L'analyse des coûts sociaux réalisée par la WKP est fondée sur la méthode des comptes multiples (multiple account) conçue par le Secrétariat des sociétés d'État (voir p. 71). Les principaux comptes utilisés sont les suivants :

- l'aspect financier, incluant la valeur actualisée nette des besoins en revenus, les besoins en capitaux et les impacts tarifaires ;

- l'aspect environnemental, incluant la mesure des émissions atmosphériques, l'utilisation du sol et des eaux, le bruit et les conséquences de l'élimination des déchets ;

- l'aspect social, incluant l'évaluation des incidences économiques locales ;

- la stabilité de l'approvisionnement énergétique, incluant l'évaluation des incidences sur la fiabilité, la souplesse du portefeuille de ressources et les risques qu'il comporte.

La valeur pécuniaire de certains impacts non financiers a été établie à l'aide des données de la Bonneville Power Administration (É.-U.) et du Northwest Power Planning Council. D'autres impacts ont aussi été quantifiés, mais non monétisés. On a utilisé un système de pondération pour pouvoir comparer les impacts du projet d'un compte à l'autre et les valeurs de chacun ont été « normalisées » sur une échelle de 1 à 3.

Participation du public

Pour déterminer la valeur relative des différents aspects, on a constitué un comité où un large éventail d'intérêts communautaires étaient représentés. Ce comité, qui s'est réuni sept fois, était composé de représentants de divers groupes d'intérêts situés dans le territoire desservi par le service public, et choisis par celui-ci.

Sélection

Les diverses ressources ont été classées selon le rapport entre leurs coûts et leurs avantages financiers et selon leur rendement mesuré à l'aide d'un ensemble pondéré des quatre principaux comptes. Trois formules de pondération ont été utilisées :

- la pondération proposée par la WKP, où les conséquences d'ordre financier avaient un poids de 70 pour cent, les impacts environnementaux un poids de 15 pour cent, les impacts sociaux un poids de 5 pour cent et la stabilité de l'approvisionnement énergétique un poids de 10 pour cent ;

- une formule où tous les comptes avaient le même poids ;

- une formule intermédiaire, recommandée par le comité consultatif, où le compte financier avait un poids de 50 pour cent, les impacts environnementaux et sociaux un poids respectif de 20 pour cent et la stabilité de l'approvisionnement énergétique un poids de 10 pour cent.

Le projet de PIR montre que le comité consultatif n'a pu s'entendre sur le poids à donner aux différents facteurs. Cependant, le document précise que le classement des ressources, en majeure partie, était très peu sensible à la formule de pondération choisie.

L'entreprise a aussi effectué une analyse de décision à attributs multiples (voir l'encadré), qui examine les compromis possibles selon les différents aspects et au sein même de chacun d'eux. Cependant, le projet de PIR fournit très peu de détails sur cette analyse.

Analyse de décision à attributs multiples[40]

L'analyse de décision à attributs multiples, une technique de plus en plus répandue en Colombie-Britannique et ailleurs, sert à faire des choix qui entraînent des répercussions nombreuses et variées. « L'objectif est d'établir clairement combien il en "coûte" au chapitre d'un attribut en particulier pour obtenir un certain bénéfice, ou pour éviter une certaine dépense relative à un autre attribut. En dernière analyse, il s'agit d'essayer de trouver des compromis tels qu'une détérioration limitée selon un attribut permettra une grande amélioration selon un autre. [...]

« Traditionnellement, la planification au moindre coût met l'accent sur un seul critère : la valeur monétaire. Il sert à quantifier les risques des orientations alternatives et ainsi à aider les décideurs à choisir une orientation qui maximise les bénéfices prévus.

« L'analyse de décision à attributs multiples commence par la définition des attributs les plus importants et, pour chacun, du meilleur indice pour le quantifier. Dans le cas des attributs environnementaux, les indices sont habituellement des mesures physiques telles que les tonnes, les acres, les gallons, etc., ou des mesures subjectives comme l'éventail allant des "impacts très grands" à "aucun impact". Les analystes mesurent ensuite le rendement de chaque solution envisagée en fonction de chaque attribut.

« Pour être en mesure de classer les solutions possibles et de déterminer laquelle sera de la plus grande utilité totale, il faut d'abord établir le poids relatif des divers attributs. Dans des situations où il existe un groupe nettement défini de décideurs, il suffit de savoir quel est leur système de valeurs. Mais cela peut être extrêmement difficile quand il s'agit de questions aussi complexes que la planification des services publics, qui touche de nombreux secteurs différents de la société — qui sont tous engagés dans le processus de décision et dont le degré d'influence peut être plus ou moins grand. [...]

« Avec ce genre d'analyse, les diverses possibilités sont comparées en tenant compte de deux attributs à la fois. L'analyse a pour but de définir les situations où les impacts environnementaux peuvent être considérablement réduits à peu de frais, ou bien celles où des compromis aux avantages semblables sont possibles entre deux impacts potentiels. Des améliorations additionnelles par rapport au premier attribut auraient alors pour résultat une détérioration marquée par rapport au deuxième. [...]

40. Tiré de Litchfield, Hemmingway et Raphals, Planification intégrée des ressources dans le cadre de l'examen public du projet Grande-Baleine, Bureau de soutien de l'examen public du projet Grande-Baleine, p. 81-88.

> « Contrairement à l'analyse de décision traditionnelle, cette approche évite le recours à des jugements de valeur avant que l'analyse des compromis soit complétée. Même en utilisant cette technique, les décideurs doivent toujours en venir à des compromis entre les divers attributs, mais ils n'ont pas à expliciter leurs valeurs de façon formelle comme il est nécessaire dans d'autres approches d'analyse de décision. Les désaccords sont fréquents au sujet des solutions préférables, mais ce genre d'analyse a orienté le débat sur les solutions qui sont les plus souhaitables relativement à plusieurs attributs, y compris le coût. »

Analyse du portefeuille de ressources

Six portefeuilles de ressources ont été comparés, chacun étant axé sur une stratégie particulière (parmi ceux-ci, l'un réduit au minimum les coûts financiers, deux prévoient l'agrandissement de centrales hydroélectriques, un consiste uniquement en achats, un consiste uniquement des ressources thermiques et un autre est constitué de l'ensemble des ressources auxquelles le comité des intéressés accorde une préférence). À la suite de la sélection préliminaire, certaines ressources ont été jugées largement préférables à d'autres en ce qui concerne les coûts, les impacts environnementaux, la souplesse et le risque. Comme la WKP considérait que celles-ci devaient toutes être acquises, même selon le scénario d'une croissance faible de la demande, elles ont été incorporées à tous les portefeuilles de ressources sauf celui qui consistait en achats.

Les six portefeuilles de ressources ont ensuite été évalués en fonction de quatre comptes. On a aussi effectué une analyse de sensibilité en les comparant selon huit scénarios où le service public pourrait éprouver des difficultés majeures, y compris une croissance élevée et une croissance faible de la demande, une augmentation élevée et une augmentation faible du prix du gaz, la perte de clients au gros due au transit ainsi que des dépenses en capital élevées et peu élevées. Chaque portefeuille de ressources a été évalué en fonction de chaque scénario et de la valeur actualisée nette des besoins en revenus.

Stratégie préférée

La stratégie préférée de la WKP n'était pas le portefeuille de ressources « financier », que l'analyse de sensibilité classait premier dans tous les scénarios, mais bien le portefeuille « Waneta », qui comprenait une coentreprise avec B.C. Hydro ayant pour but d'augmenter de 390 MW la production actuelle de la centrale hydroélectrique de

Waneta. La raison invoquée était que cette ressource risquait de devenir une « occasion manquée » ; en effet, si la WKP n'entreprenait pas le projet immédiatement, elle risquait de perdre l'occasion de participer au développement du site.

Décision de la Commission des services publics

Dans sa décision, la Commission s'est montrée très positive à l'égard du projet de PIR et a loué les efforts de la WKP. Cependant, elle a proposé les améliorations suivantes :

Participation du public

La Commission a jugé que le comité consultatif devait exercer un plus grand pouvoir sur son processus et avoir un coordonnateur indépendant. En d'autres termes, le comité devrait fonctionner comme un groupe de concertation. Toutefois, ses décisions ne sauraient lier l'administration du service public. « Au bout du compte, c'est à l'administration du service public et à la Commission que revient la responsabilité décisionnelle de déterminer si le PIR et le plan d'action qu'il contient sont judicieux. Ni l'administration ni la Commission ne peuvent éviter leurs responsabilités par le biais d'un groupe de concertation[41]. » Elle a aussi accueilli les arguments des intervenants, qui soutenaient que les groupes environnementaux et d'autres groupes d'intérêt n'étaient pas suffisamment représentés au sein du comité.

Ressources liées à la demande

La Commission a proposé que les ressources liées à la demande soient décomposées en ensembles plus restreints de mesures, ce qui permettrait de voir jusqu'à quel point le service public et le comité consultatif préféreraient « inclure des projets de gestion de la demande comportant des coûts financiers plus élevés (donc des tarifs plus élevés) mais aussi des avantages non monétisés dans les autres comptes[42] ».

Évaluation des coûts sociaux

41. Commission des services publics de la Colombie-Britannique, In the Matter of Applications by West Kootenay Power Ltd., 1994/95 Revenue Requirements, Rate Design and Integrated Resource Plan: Decision, 17 juin 1994, p. 5.

42. Ibid., p. 7.

Plusieurs intervenants ont remis en question la méthode utilisée par la WKP pour pondérer et regrouper les scores attribués aux différentes ressources dans les divers comptes. La Commission a convenu qu'il y avait quelques problèmes et a demandé à la WKP d'améliorer sa méthode en vue des prochaines présentations.

Analyse des portefeuilles de ressources

À l'audience, la WKP a défendu sa préférence pour le portefeuille de ressources de Waneta même si le portefeuille financier lui était supérieur en soutenant que la notion d'« occasion manquée » du portefeuille de Waneta et d'autres facteurs favorables à ce choix n'étaient pas inclus dans l'analyse. Cependant, la Commission a exprimé de sérieuses réserves quant au statut d'occasion manquée que la WKP accordait au projet Waneta. Selon la définition de la Commission, une occasion manquée, dans le domaine des ressources, est une « occasion dont sera privé l'ensemble de la société si elle n'est pas exploitée à un moment donné ». Or, la WKP n'a pas soutenu que l'occasion serait perdue pour la société si le projet n'était pas réalisé immédiatement, mais seulement qu'elle pourrait être perdue pour l'entreprise. L'utilisation de ce concept « par rapport à la concurrence » a préoccupé la Commission, « parce qu'il pourrait aussi être utilisé pour justifier des investissements par anticipation dans un marché où les coûts sont à la hausse[43] ».

Pour expliquer pourquoi le portefeuille de ressources qu'elle préférait n'était pas celui que sa propre analyse de décision avait désigné, la WKP a soutenu que la méthode choisie par le service public ne permettait pas de tenir compte de toutes les préoccupations de la compagnie. La Commission a bien pris soin de souligner qu'elle n'exigeait pas que « le portefeuille de ressources préféré soit nécessairement l'issue mécanique de l'évaluation des ressources et de la pondération des comptes ». Elle a cependant rappelé que « tout choix non conforme aux résultats de l'analyse de décision à attributs multiples devait être clairement expliquée et justifiée[44] ».

c. Conclusion

En dépit des lacunes que comporte l'analyse effectuée par la WKP, le personnel de la Commission des services publics et les principaux intervenants considèrent que

43. Ibid., p. 8.

44. Ibid., p.11.

l'exercice est un succès et démontre que le processus de la PIR peut être efficace et d'un coût raisonnable, même pour un petit service public en milieu rural.

2. B.C. Gas

Les plus récentes audiences de B.C. Gas devant la Commission des services publics ont eu lieu en trois phases. La première, que nous n'examinerons pas ici, a porté exclusivement sur les tarifs et les besoins en revenus. La deuxième portait principalement sur un mécanisme proposé pour stabiliser les tarifs en dépit des variations des conditions climatiques et sur des propositions concernant le « découplage ». Enfin, la troisième phase était consacrée au PIR de la compagnie.

a. Stabilisation des tarifs et découplage

On reconnaît généralement que l'un des principaux obstacles à la gestion de la demande réside dans le fait que les services publics font de l'argent avec l'énergie qu'ils vendent et n'en font pas avec celle qu'ils ne vendent pas. Le « découplage » est le terme qui désigne un ensemble de mécanismes, dont plusieurs sont déjà en usage dans diverses régions des États-Unis, qui servent à « découpler » les profits d'un service public de ses ventes brutes d'énergie.

Habituellement, ces mécanismes exigent que l'on détermine la quantité d'énergie qu'un service public devrait « normalement » vendre et les profits qu'il devrait réaliser. Dans l'éventualité où l'entreprise vendrait moins d'énergie en raison du succès des programmes de conservation, elle serait autorisée à accroître ses besoins en revenus (et donc ses tarifs) afin de maintenir ses profits au même niveau, en dépit de la réduction des ventes. C'est pourquoi, dans la mesure où les profits d'une entreprise sont découplés, il n'est pas important pour elle que ses ventes augmentent ou non. On croit généralement que ce mécanisme est une condition préalable au succès d'un programme de gestion de la demande.

L'année précédente, B.C. Gas avait demandé l'approbation d'un mécanisme de stabilisation et de rajustement qui aurait mis l'entreprise à l'abri des fluctuations de revenus résultant des changements dans les conditions climatiques — en réalité, une sorte de découplage partiel. En réponse, la Commission des services publics a invité B.C. Gas a soumettre une proposition de découplage total dans sa demande de 1994.

Au lieu de soumettre une telle proposition, l'entreprise a plutôt déposé une analyse du découplage total qui tentait de démontrer que ce mécanisme ne pouvait lui convenir à l'heure actuelle. Plusieurs intervenants ont dénoncé le fait que B.C. Gas ne s'était pas conformée à une directive claire de la Commission. La B.C. Energy Coalition, notamment, a soutenu qu'un « mécanisme de découplage simple était l'approche la plus pratique pour commencer à harmoniser les intérêts des actionnaires et ceux des clients[45] ».

Dans sa décision, la Commission a convenu avec le service public que « le découplage total des ventes et des profits n'est pas un préalable essentiel pour faire en sorte que le service public cherche à réaliser uniquement les ventes répondant aux meilleurs intérêts des clients et de la société[46] ». Néanmoins, elle a rappelé qu'un de ses objectifs était de « réduire la nécessité d'imposer une réglementation détaillée... en s'assurant que les mesures incitatives de cette réglementation servent le plus possible l'intérêt public ». En outre, la Commission a convenu avec l'Energy Coalition que le découplage des ventes et des profits à court terme des services de distribution produirait ce résultat. En revanche, elle a écarté la solution proposée par l'Energy Coalition, pour retenir plutôt celle qu'a proposée R. Brian Wallace, l'avocat des consommateurs industriels. Cette solution aurait pour effet d'écarter la tentation de réaliser des profits en effectuant des ventes à court terme durant la période de pointe de l'hiver, « ce qui permettrait d'éviter le conflit potentiel avec l'effort de fournir des services énergétiques économiques et efficaces[47] ». De plus, ce nouveau mécanisme n'aurait pas d'incidence sur les ventes réalisées en été, car la Commission a conclu que l'accroissement des ventes hors pointe augmentait l'efficacité de l'ensemble du réseau, ce qui était à l'avantage de toutes les catégories de clients[48]. Cette solution apparaît acceptable aussi bien aux représentants de l'entreprise qu'aux intervenants. Un porte-parole de B.C. Gas l'a qualifiée de « complexe, mais réalisable ». Jaccard, toutefois, considère qu'elle constitue l'un des mécanismes de découplage les plus simples en Amérique du Nord, aussi bien en ce qui concerne sa mise en œuvre que sa surveillance.

---

45. Commission des services publics de la Colombie-Britannique, In the Matter of B.C. Gas Utility Ltd., 1994/95 Revenue Requirements Application, Phase 2: Decision, 4 août 1994, p. 2.

46. Ibid., p. 4.

47. Ibid.

48. La décision ne tient pas compte des incidences sur l'effet de serre que peuvent avoir les efforts pour augmenter la demande hors pointe.

b. Plan intégré des ressources

Malgré les différences majeures qui existent entre l'industrie de l'électricité et celle du gaz — la plus importante étant que les services publics de gaz s'occupent uniquement du transport et de la distribution, alors que la production n'est pas réglementée et relève d'autres compagnies —, l'expérience de la Commission des services publics de la Colombie-Britannique montre que le même cadre de planification intégrée des ressources peut être appliqué à ces deux industries, avec seulement des modifications mineures.

En général, la Commission des services publics a réagi très positivement au PIR soumis par B.C. Gas. Certains points ont toutefois fait l'objet de critiques. Les principales questions abordées au cours de la phase des audiences consacrée au PIR portaient sur ses objectifs, l'analyse de décision à attributs multiples, la gestion de la demande, les portefeuilles de ressources et la substitution de sources d'énergie. Les autres questions qui ne seront pas examinées ici comprennent notamment les prévisions à long terme de la demande, les coûts évités et la politique relative au prolongement des conduites de gaz.

Objectifs du PIR

Bien que la Commission reconnaisse les objectifs fondamentaux retenus par B.C. Gas dans son PIR, deux points ont soulevé des objections. Premièrement, on a remis en question le rapport entre les objectifs du PIR et le plan stratégique d'entreprise. B.C. Gas soutenait qu'il n'y avait que peu de rapport entre ces deux documents, car le plan stratégique décrivait le rôle que doit jouer l'entreprise dans certaines activités, alors que le PIR définit les objectifs pour l'industrie et la province en général. Bien que ces deux documents soient complémentaires, aucun ne dépend de l'autre, selon l'entreprise. En revanche, la B.C. Energy Coalition soutenait que le PIR devait servir de guide à la planification d'entreprise.

La Commission ne partageait pas l'avis de B.C. Gas, affirmant que « le PIR ne sert pas simplement à décrire les mesures que l'entreprise encourage pour l'industrie et la province ». Selon la Commission, le plan d'entreprise doit être en harmonie avec le PIR ;

autrement, « il y a de fortes chances que les actes de l'entreprise compromettent la mise en œuvre des activités prévues dans le PIR[49] ».

L'analyse de décision à attributs multiples (ADAM)

L'Energy Coalition et l'Association des consommateurs du Canada (section de la Colombie-Britannique) ont vivement critiqué la méthode utilisée par B.C. Gas pour réaliser son ADAM. Carol Reardon, conseillère juridique de l'Energy Coalition, a soutenu qu'elle ne permettait pas que les valeurs auxquelles les participants attachent de l'importance se traduisent en compromis entre les différents attributs.

Plus précisément, selon la conseillère juridique, « l'utilisation des valeurs médianes pour obtenir les coefficients servant aux calculs de l'ADAM est fondamentalement contraire à la prise de décisions par consensus. Le processus Keeney/MacDaniels n'est tout simplement pas conçu pour faciliter une entente entre les intervenants[50] ». En outre, elle ajoute que « les auteurs du questionnaire n'ont pris aucune mesure pour s'assurer que les réponses obtenues étaient mutuellement cohérentes, alors que de nombreuses études montrent que ce type de questionnaire peut donner des résultats erronés, trompeurs et incohérents[51] ».

La Commission a pris bonne note de ces critiques, mais n'est pas allé jusqu'à condamner la méthode utilisée. Elle a plutôt pressé l'entreprise de poursuivre ses efforts en vue d'incorporer des mesures monétisées des impacts environnementaux et de collaborer avec les autres services publics pour trouver une solution à ces problèmes méthodologiques.

Gestion de la demande

En règle générale, l'industrie du gaz se montre beaucoup plus réticente que l'industrie de l'électricité quand il s'agit d'adopter la gestion de la demande. Comme leurs dirigeants

---

49. Commission des services publics de la Colombie-Britannique, In the Matter of B.C. Gas Utility Ltd., 1994/95 Revenue Requirements Application, Phase 3: Decision, 12 août 1994, p. 4.

50. Carol Reardon, Written Submission on Behalf of the B.C. Energy Coalition, In the Matter of An Application by B.C. Gas Utility Ltd., 1994/95 Revenue Requirements Phase 3 and Integrated Resource Plan, juillet 1994, p. 8.

51. Ibid., p. 12.

l'affirment souvent, les entreprises de l'industrie gazière sont spécialisées dans le transport et la distribution plutôt que la production, et donc les économies de coûts qu'elles peuvent réaliser grâce aux économies d'énergie sont nettement moins élevées que celles des services publics d'électricité qui sont intégrés verticalement.
Dans cette optique, il est tout de même remarquable que B.C. Gas, dans son PIR, ait proposé une série de neuf programmes d'économie d'énergie et de gestion de la demande afin de réduire de 24 pour cent l'augmentation des ventes d'énergie et de 55 pour cent l'augmentation de la demande de pointe d'ici à l'an 2000. La Commission a loué B.C. Gas pour « la diversité et le sérieux des programmes d'économie et d'écrêtement de pointe qu'elle a proposés et arrive à la conclusion que l'entreprise a réalisé un juste équilibre entre les principaux critères, soit la pénétration du marché, la rentabilité et l'équité[52] ». Néanmoins, et même si aucun intervenant ne s'est opposé à l'un ou l'autre des programmes, la Commission a fait un examen critique de chacun. Elle a rejeté d'emblée deux propositions ; pour ce qui est de la majorité des autres, elle a invité le service public à se montrer prudent et à commencer par mettre en œuvre des projets pilotes avant d'engager des dépenses majeures dans des mesures incitatives. La Commission a ultérieurement approuvé la plupart des programmes, après modifications.

Portefeuilles de ressources

Selon les prévisions de la demande à long terme préparées par B.C. Gas, la croissance de la demande d'énergie devrait être de l'ordre de 27 à 40 pour cent au cours des vingt prochaines années et celle de la demande de pointe (quotidienne) de 43 à 59 pour cent[53]. À l'aide de ces chiffres, l'entreprise a envisagé dix options d'approvisionnement. Ces options, qui comprennent des contrats pour répondre à la demande saisonnière et de pointe, l'emmagasinage souterrain et diverses solutions faisant appel au gaz naturel liquéfié (GNL) ou à l'air propané, ont été combinées avec les options de gestion de la demande retenues et réunies en sept portefeuilles de ressources qui ont ensuite été comparés à un scénario de référence où le statu quo serait maintenu. Dans ce scénario de référence, on a considéré que toute augmentation de la demande serait satisfaite au moyen de nouveaux contrats d'achat de gaz et que les installations de stockage existantes demeureraient disponibles.

52. Ibid., p. 21.

53. La Commission a d'ailleurs exprimé des réserves à propos des méthodes de prévision utilisées et a demandé au service public de continuer d'examiner d'autres modèles.

De l'avis du service public et des intervenants, les résultats montrent clairement que de nouvelles installations de stockage de GNL joueraient un rôle important dans un plan au moindre coût. La Commission a approuvé cette orientation générale, mais a toutefois fait observer que, d'une part, les hypothèses de coûts utilisées en ce qui concerne les installations de stockage de GNL étaient peut-être trop optimistes, tandis que, d'autre part, les avantages potentiels comme la fiabilité, la sécurité de l'approvisionnement et la souplesse de fonctionnement n'avaient pas été pris en considération[54]. La Commission a donc demandé au service public d'effectuer d'autres analyses d'incertitude dans le cadre de son analyse de l'option du GNL.

Dans une décision antérieure, la Commission des services publics avait refusé d'approuver un compte de dépenses différées pour entreprendre des études de faisabilité portant sur de telles installations, « pour le motif que B.C. Gas n'avait pas établi dans un cadre de PIR qu'il était nécessaire de construire de nouvelles installations de stockage de GNL[55] ». Compte tenu de l'assentiment de tous les intervenants, la Commission a autorisé l'ouverture d'un compte de dépenses différées pour la première phase d'une étude de faisabilité. Avant qu'elle puisse approuver des dépenses additionnelles, toutefois, elle a exigé que le service public effectue les analyses d'incertitude mentionnées ci-dessus. En outre, craignant qu'il s'avère impossible de trouver un emplacement acceptable pour la construction de ces installations, la Commission a exigé que le service public la tienne régulièrement informée sur cette question, à mesure que progresseront les études.

Substitution de sources d'énergie

Parmi ses programmes de gestion de la demande, B.C. Gas comptait plusieurs programmes de substitution de sources d'énergie visant à inciter les clients à remplacer l'électricité par le gaz naturel comme source de chauffage. La Commission a jugé que les questions sous-jacentes n'avaient pas été suffisamment examinées pour que de telles mesures soient justifiées. Elle a écarté tous ces programmes, dans l'attente des audiences portant sur les programmes de substitution de sources d'énergie, qui auront lieu en 1995 (voir p. 21).

c. Discussion

54. Ibid., p. 13.

55. Ibid.

Malgré l'opinion généralement répandue dans l'industrie du gaz naturel selon laquelle la PIR serait contraire aux intérêts fondamentaux de l'industrie, B.C. Gas semble avoir adopté cette méthode de planification. Philip Murray, qui a dirigé pour cette entreprise le processus de PIR, a affirmé que celui-ci avait été utile et constructif. Il a toutefois déploré la pratique courante qui consiste à faire de la participation du public un instrument de relations publiques. « Cette participation devrait servir à recueillir les avis des intéressés avant que l'on prenne des décisions », a-t-il dit.

De fait, parmi les trois exemples examinés ici, il semble que ce soit dans le cas de la PIR de B.C. Gas que l'opinion publique ait exercé l'influence la plus directe — et, assez curieusement, il s'agit d'une option liée à l'offre, soit les installations de stockage de GNL. La raison en est que les installations de stockage permettent de répondre à la demande de pointe sans qu'il soit nécessaire de construire de nouveaux pipelines. Couplée à un programme dynamique axé sur la demande, cette solution semblait la moins coûteuse (à ce stade préliminaire) si l'on tient compte des conséquences économiques et des externalités. Il est également intéressant de noter que cette option ne suscite pas beaucoup d'intérêt dans les milieux gouvernementaux ; auparavant, c'est essentiellement l'appui de l'ensemble des parties intéressées qui a exercé une influence décisive sur la Commission des services publics.

### 3. B.C. Hydro

Bien que B.C. Hydro ne soit qu'un des treize services publics que réglemente la Commission des services publics de la Colombie-Britannique, c'est de loin le plus important, et c'est aussi la seule société d'État. Cette situation crée des problèmes particuliers.

Les relations entre B.C. Hydro et la Commission des services publics n'ont pas toujours été faciles. Selon les observateurs, cela est attribuable aux circonstances qui ont entouré la création de la Commission, en 1980. Comme nous l'avons expliqué déjà, le désir « d'assujettir B.C. Hydro à des mécanismes de contrôle » a été un facteur important dans l'adoption de la Loi de la Commission des services publics de 1980, et c'est sans doute la raison pour laquelle ce service public n'a pas été un fervent supporter de la Commission. Le scepticisme généralisé à propos de la compétence technique de la Commission, au cours des premières années, n'a guère facilité les choses. Cependant, grâce aux changements survenus à la Commission ces dernières années, celle-ci semble avoir gagné le respect de la direction de B.C. Hydro. Aujourd'hui, les porte-parole de B.C.

Hydro appuient la Commission — même si c'est parfois avec réticence — et reconnaissent l'importance de son rôle sur le plan de la vérification et de la surveillance.

Il subsiste toutefois des tensions, particulièrement en ce qui concerne la PIR. Même si B.C. Hydro est en général considérée comme le chef de file dans la mise en œuvre de la planification intégrée des ressources au Canada, la Commission a sévèrement reproché à cette entreprise de ne pas tenir compte de ses principes directeurs. Pour sa part, B.C. Hydro affirme que la Commission des services publics n'a pas le pouvoir légal de contraindre l'entreprise à soumettre des PIR à son approbation[56].

Quoi qu'il en soit, B.C. Hydro n'a pas refusé d'entreprendre un processus de planification intégrée des ressources comme l'exige la Commission dans ses principes directeurs. En 1993, B.C. Hydro a donc soumis, en guise de PIR, son Plan d'énergie électrique et les documents à l'appui.

La Commission a fait appel à une firme de consultants bien connue, Barakat & Chamberlin, pour déterminer si les documents soumis correspondaient aux critères de la PIR énoncés dans les principes directeurs de la Commission. Selon le rapport des consultants, le Plan d'énergie électrique semblait correspondre dans des limites raisonnables aux principes généraux de la PIR, mais ne se conformait pas aux exigences des principes directeurs dans plusieurs domaines. Plus particulièrement, les consultants ont fait les observations suivantes :

- les objectifs du service public, dans le processus de PIR, n'étaient pas clairement définis ;

- les renseignements relatifs aux prévisions de la demande n'étaient pas suffisants pour permettre de juger de leur validité, et la portée des prévisions était trop restreinte, de sorte qu'il était impossible de vérifier la « robustesse » des décisions concernant l'acquisition des ressources[57] ;

---

56. Commission des services publics de la Colombie-Britannique, In the Matter of B.C. Hydro, 1994/95 Revenue Requirements Application: Decision, 7 décembre 1993. La Commission a rejeté cet argument, mais B.C. Hydro a porté cette décision en appel. L'affaire est toujours devant les tribunaux.

57. "Un portefeuille de ressources est dit robuste s'il donne suffisamment de flexibilité pour répondre aux besoins de services énergétiques non seulement selon le scénario considéré le plus vraisemblable, mais aussi selon le plus grand nombre de futurs possibles, tout en entraînant un minimum de préjudices économiques ou environnementaux." Litchfield, Hemmingway et Raphals, Planification intégrée des

- les documents contenaient des renseignements détaillés concernant le portefeuille de ressources préféré, mais ne précisaient pas quelles ressources avaient été prises en considération puis écartées, ni pourquoi le portefeuille de ressources préféré avait été choisi ;

- le Plan ne précisait pas si le public avait participé à l'ensemble du processus de planification, comme l'exigent les principes directeurs, ou seulement à l'étape finale du processus, au moment de résoudre certaines questions de détail.

En règle générale, les témoins de B.C. Hydro ont reconnu à l'audience le bien-fondé de ces critiques. Dans sa décision, la Commission a exigé que B.C. Hydro « apporte au présent Plan d'énergie électrique les changements nécessaires pour en faire un véritable plan intégré des ressources[58] ». Plus particulièrement, la Commission exigeait « un énoncé plus clair des objectifs, une documentation plus abondante sur les méthodes de prévision de la demande et un plus large éventail de prévisions, la description de toutes les ressources prises en considération dans le processus de planification et non seulement des ressources retenues dans le portefeuille préféré, de plus amples informations sur chacune des ressources et sur la méthode utilisée pour faire un choix parmi celles-ci et enfin, une meilleure participation du public plus tôt au cours du processus de planification[59] ». En outre, la Commission a rappelé à B.C. Hydro que « le plan intégré des ressources constitue le document fondamental qui servira éventuellement à justifier les projets d'investissement que le service public pourrait avoir l'intention d'entreprendre. Pour cette raison, le PIR devrait contenir suffisamment de renseignements pour permettre aux tierces parties de comprendre les objectifs du service public et le raisonnement qu'il a suivi pour parvenir à ses décisions. [...] On doit s'attendre à ce que le PIR du service public soit en général conforme aux principes directeurs de la Commission ; dans le cas contraire, le service doit expliquer pourquoi il s'en est éloigné et justifier sa décision[60] ».

---

ressources dans le cadre de l'examen public du projet Grande-Baleine, op. cit., p. 10.

58. Ibid., p. 42.

59. Ibid., p. 30.

60. Ibid., p. 42.

C'est dans ces conditions qu'ont été entreprises les audiences de 1994-1995, qui ont eu lieu en septembre 1994. La décision de la Commission, rendue à la fin de novembre[61], montrait encore plus de fermeté que la précédente. Tout en louant une grande partie du travail qu'avait effectué la société d'État, la Commission a rappelé avec force, et dans un langage très clair, que les exigences des principes directeurs devaient être respectées. En outre, selon la Commission, B.C. Hydro n'a pas réussi à démontrer que ses budgets des investissements s'appuyaient vraiment sur le processus de la PIR[62].

Dans sa décision, la Commission a repris un à un les éléments contenus dans les principes directeurs de la PIR.

Objectifs

Le Plan d'énergie électrique pose six objectifs de planification à long terme et cinq objectifs particuliers. De plus, B.C. Hydro poursuit cinq objectifs généraux établis par le conseil d'administration sans consultation préalable de la haute direction. Cependant, les rapports entre ces divers ensembles d'objectifs et le rôle qu'ils ont joué dans le choix du portefeuille de ressources préféré ne sont pas clairs. En outre, « la Commission craint que le manque de participation du public ne compromette le bien-fondé des objectifs fixés dans le PIR[63] ». La Commission a donc demandé à B.C. Hydro de réexaminer les objectifs en collaboration avec son nouveau comité consultatif de la PIR et de faire en sorte qu'à l'avenir les projets d'investissement se fondent sur la PIR et son plan d'action.

Élaboration d'un ensemble de prévisions de la demande

La Commission a conclu que le service public avait utilisé des méthodes conformes aux principes directeurs du PIR, mais que l'analyse des scénarios n'était pas suffisamment élaborée pour permettre d'évaluer les risques auxquels il s'exposait.

Identification des ressources liées à l'offre et à la demande

61. Commission des services publics de la Colombie-Britannique, In the Matter of British Columbia Hydro and Power Authority, 1994/95 Revenue Requirements Application: Decision, 24 novembre 1994.

62. Ibid., p. 24.

63. Ibid., p. 33.

La Commission a reconnu que toutes les ressources réalisables sur le plan de la production étaient bien identifiées. Cependant, compte tenu de l'importance des dépenses en capital prévues qui seraient affectées au transport et à la distribution, elle a estimé qu'il fallait examiner avec plus de soin les scénarios faisant appel à d'autres options pour répondre à ces besoins, en prenant en considération le risque que les investissements deviennent improductifs en raison de nouvelles technologies d'économie d'énergie et de la production répartie[64].

Ce risque a été analysé en détail dans une étude préparée par B.C. Hydro et déposée aux audiences à la demande d'un intervenant[65]. Cette étude examine les répercussions sur le rendement financier de l'entreprise que pourrait entraîner une diminution de la consommation prévue en raison d'une augmentation graduelle de la production répartie, à compter du début du siècle prochain. Les résultats seraient très lourds de conséquences : même une faible pénétration de ces technologies provoquerait des surplus d'énergie très importants et une chute du rendement sur l'avoir propre, qui passerait de 15 à 6,4 pour cent ; une pénétration modérée entraînerait des pertes très substantielles.

Bien qu'il s'agisse d'une étude très préliminaire, fondée sur beaucoup d'hypothèses simplificatrices, la conclusion est claire : le nombre croissant d'incertitudes dans les prévisions de la demande, attribuable à la pénétration éventuelle des technologies de la production répartie, représente une menace grave pour l'équilibre financier de l'entreprise. Le même raisonnement s'applique bien sûr à la diminution de la consommation due au transit au détail.

Caractérisation des ressources liées à l'offre et à la demande

Les facteurs qu'a utilisés B.C. Hydro pour évaluer les options concernant les ressources sont exposés dans sa Politique en matière d'approvisionnement, l'un des documents qui font partie de son PIR. Cette politique a été élaborée sans grande consultation du public, mais B.C. Hydro a soutenu qu'elle était conforme aux directives sur l'évaluation selon la méthode des comptes multiples du Secrétariat des sociétés d'État et aux principes directeurs de la Commission en matière de PIR.

---

64. Le concept de production répartie est expliqué à la page 62.

65. B.C. Hydro, Potential for Stranded Investments: Financial Consequences to B.C. Hydro of New Generation Technologies, février 1994, 30 pages.

La Commission a déploré le manque de participation du public à l'évaluation multicompte (EM) et a critiqué la sélection des ressources auxquelles cette méthode avait été appliquée. B.C. Hydro a limité son EM aux ressources de production potentielles ayant été retenues après un examen informel et que l'entreprise projetait d'exploiter dans un avenir rapproché. C'est pourquoi un certain nombre d'aspects ont été évacués du processus, y compris les ressources de production que l'entreprise a écartées pour une raison ou pour une autre, les ressources « engagées (dont l'acquisition avait fait l'objet d'une décision formelle) », les projets de transport d'énergie et la répartition des ressources existantes.

Pour ces raisons, la Commission a exigé une évaluation plus systématique, faisant appel à des consultations publiques pour évaluer les compromis possibles entre une gamme élargie de ressources, en fonction d'un ensemble de facteurs plus vaste et plus cohérent. La Commission a notamment exigé que les facteurs d'incertitude soient traités plus explicitement et que B.C. Hydro revoie, dans son prochain PIR, les contrats conclus avec Alcan touchant la phase II du projet Kemano et compare les coûts économiques et sociaux de la mise en œuvre du projet et les coûts de son abandon[66]. Enfin, la Commission a aussi exigé que l'entreprise évalue sur un pied d'égalité les achats faits auprès de producteurs d'énergie indépendants et le recours à ses propres ressources.

Élaboration, évaluation et sélection des portefeuilles de ressources

D'après les principes directeurs de la Commission, les services publics doivent élaborer plusieurs portefeuilles de ressources plausibles, afin de répondre à leurs prévisions de la demande, et les comparer entre eux attribut par attribut selon les objectifs déclarés de leur PIR. Dans son Plan, B.C. Hydro a présenté un seul portefeuille de ressources préféré pour tous les niveaux de demande, affirmant que l'entreprise « compenserait le risque d'un déséquilibre entre l'offre et la demande par le biais de modifications aux échéanciers des projets, d'occasions d'achat et de vente d'énergie, des niveaux de production des centrales thermiques et de stockage dans des réservoirs multiannuels. » La Commission a mis ce problème en évidence, en soulignant que « chacune de ces [actions] comporte des conséquences très différentes sur le plan social et environnemental[67] ».

66. Voir note 72, plus loin.

67. Commission des services publics de la Colombie-Britannique, In the Matter of British Columbia Hydro and Power Authority, 1994/95 Revenue Requirements Application: Decision, op. cit., p. 48.

En ce qui concerne le choix des ressources, le Plan précise que la fiabilité de l'approvisionnement constitue le premier critère, mais aussi que « l'acquisition de ressources pourra se faire avant ce qui serait exigé uniquement pour assurer la fiabilité du service si l'on voit une possibilité de réduire les coûts sociaux prévus liés à la satisfaction des besoins à venir[68] ». Cette politique s'applique aussi bien aux « ressources risquant de constituer une occasion manquée » qu'à celles dont le coût représente une telle économie pour l'entreprise que les avantages liés à leur acquisition l'emportent sur tout risque d'offre excédentaire. B.C. Hydro situe ce seuil à 2,5 cents par kWh, ce qui « constitue une offre permanente pour l'achat d'électricité... [Ce prix est] inférieur au coût à court terme de ses nouveaux approvisionnements d'électricité et devrait généralement être inférieur au prix que peut demander le service public sur le marché d'exportation de l'énergie non garantie[69] ».

Sans remettre directement en question l'une ou l'autre des politiques exposées dans le Plan d'énergie électrique, la Commission a exprimé de vives réserves à propos du processus qui avait conduit à ces décisions.

> « Jusqu'à maintenant, B.C. Hydro a utilisé l'évaluation multicompte simplement comme moyen de structurer l'information utilisée dans un processus décisionnel apparemment non structuré. Bien que cette pratique puisse s'avérer commode pour les décideurs, elle ne permet pas au public d'examiner les décisions. Par conséquent, le processus décisionnel continue d'être opaque plutôt que transparent. La Commission est d'avis qu'il faut mettre en place un processus décisionnel explicite, pour que le public soit assuré que tous les intérêts ont été équitablement représentés et pris en considération[70]. »

Participation du public

Dans sa décision, la Commission dénonce avec vigueur le processus de participation du public :

68. Ibid., p. 49.

69. Ibid.

70. Ibid., p. 51.

> « B.C. Hydro ne s'est conformée ni à l'esprit des principes directeurs de la Commission ni aux directives particulières formulées à son intention dans la dernière décision en ce qui concerne la participation du public. Même si le service public a mis en place certains processus destinés au public, il appert que la majorité de ceux-ci sont davantage des programmes d'éducation qui fournissent de l'information au public, mais qui ne lui permettent pas de participer aux décisions.
>
> « La Commission considère cette pratique inacceptable pour deux raisons. Premièrement, les décisions relatives à l'acquisition des ressources doivent tenir compte non seulement des coûts et avantages directs que comporte un projet donné, mais aussi des coûts et avantages indirects, et souvent intangibles. La détermination des compromis acceptables entre les ressources exige que l'on établisse la valeur que le public attache à ces coûts et avantages et que l'on en tienne compte dans la décision, d'une manière explicite et transparente. La Commission a déjà clairement expliqué que la meilleure façon de déterminer cette valeur consistait à encourager la participation directe des groupes d'intérêts représentatifs.
>
> « Le recours exclusif au personnel, aux gestionnaires et au conseil d'administration de B.C. Hydro pour la sélection des ressources est aussi inacceptable pour une autre raison. Un tel processus, interne et fermé, présente un caractère de partialité et est hautement susceptible de fausser la prise de décision en favorisant les intérêts de la bureaucratie de l'entreprise...
>
> « Cette incompréhension, ou ce non-respect si elles ont été comprises, des directives et des principes directeurs de la Commission en ce qui concerne la participation du public contraint cette dernière à émettre sur cette question de nouvelles directives d'un degré de précision sans précédent. La Commission regrette de devoir recourir à cette mesure, car elle est réticente à pénétrer dans un domaine qui est traditionnellement celui des gestionnaires ; toutefois, le défaut de B.C. Hydro de se conformer aux directives de la Commission émises le 7 décembre 1993 ne lui laisse aucun choix[71]. »

La Commission a donc exigé que B.C. Hydro crée un comité consultatif de PIR composé des membres du précédent groupe de concertation sur la gestion de la demande (voir

71. Ibid., p. 57.

page 31) et de représentants des producteurs d'électricité indépendants. Comme nous l'avons mentionné déjà, il est convenu que le comité a pleins pouvoirs sur le déroulement de ses activités, tandis que B.C. Hydro conserve tous ses pouvoirs décisionnels en ce qui a trait à son PIR.

La Commission a aussi émis des directives précises en ce qui concerne les questions que doit examiner ce comité, soit notamment les objectifs du PIR, la méthode de prévision de la demande, l'élaboration des scénarios, les programmes de gestion de la demande, la politique relative au problème de l'émission de gaz à effet de serre, une analyse de décision à attributs multiples similaire à celle de la West Kootenay Power, une comparaison sur un pied d'égalité de toutes les ressources considérées et les risques et avantages liés au traitement des achats que B.C. Hydro entend faire auprès des producteurs d'énergie indépendants et d'Alcan (y compris la phase II du projet Kemano)[72].

À-propos de la documentation

Plusieurs intervenants ont demandé que le Plan de l'énergie électrique de B.C. Hydro ne soit pas considéré comme un PIR et ne soit pas accepté comme tel. Les clients du milieu industriel ont fait valoir que les documents ne contenaient « aucun classement précis des options d'approvisionnement, aucune solution de rechange au portefeuille de ressources [et] aucune analyse de risque concrète[73] ». L'Energy Coalition a dit des documents qu'ils étaient « un maquillage du problème le plus sérieux [...], soit le manque de transparence du processus de planification des ressources et l'obstacle qu'il pose à l'obligation de rendre publiquement des comptes. Même après deux semaines d'audiences, le processus de décision à attributs multiples utilisé dans ces documents demeure encore tout aussi énigmatique que le Sphinx[74] ».

---

72. Cette directive à l'effet que le comité consultatif examine l'achat d'énergie de la phase II du projet Kemano a eu une importance considérable. Jusque là, B.C. Hydro considérait cet achat comme une « ressource engagée » et ne l'avait donc pas inclus parmi les options considérées dans la PIR. Or, le public était fortement opposé au projet Kemano et même si B.C. Hydro s'était exposée à de lourdes sanctions si elle n'avait pas respecté son contrat avec Alcan, elle aurait dû, de même que son comité consultatif, comparer ces coûts aux avantages sociaux et environnementaux qui auraient pu résulter de l'annulation du contrat. Maintenant que le gouvernement a annulé ce projet, ces questions sont bien sûr devenus hypothétiques.

73. Ibid., p. 62.

74. Ibid.

Discussion

Comme l'ont montré les deux autres exemples, ce serait une erreur de croire que les relations antagonistes entre B.C. Hydro et la Commission des services publics sont typiques du processus de réglementation en Colombie-Britannique. Il faut plutôt y voir un symptôme du réaménagement de la relation de pouvoir entre une grande société d'État et ce qui lui apparaît — du moins à un certain égard — comme un jeune organisme de réglementation qui manque d'humilité. Les services publics de moindre importance, comme la West Kootenay Power ou B.C. Gas, ne contestent pas l'autorité de la Commission : ils considèrent qu'elle a un mandat clair lui permettant de surveiller leurs activités, y compris leur planification à long terme, et font tous les efforts nécessaires pour se conformer à ses exigences.

À B.C. Hydro, la situation est fort différente. Bien qu'elle dise appuyer le processus de PIR qu'imposent les principes directeurs de la Commission, il semble clair qu'aux plus hauts échelons, l'entreprise ne reconnaît pas vraiment à la Commission le droit de lui dicter quel type de processus décisionnel elle doit suivre ou quel genre de documents elle doit produire. Cette perception se reflète clairement dans la position de l'entreprise, dont nous avons fait état précédemment, suivant laquelle la Loi de la Commission des services publics ne confère pas à la Commission le pouvoir d'approuver ou non le PIR d'un service public, mais seulement d'exiger qu'il en soumette un. La Commission a repoussé cet argument lors de ses audiences de 1993, mais B.C. Hydro a demandé l'autorisation d'en appeler de cette décision. En ce qui concerne la tournure que prendront les rapports entre ces deux organismes, on ne peut qu'attendre. La plupart des observateurs croient que B.C. Hydro se conformera aux directives de la Commission et acceptera, serait-ce à contrecœur, le rôle qu'elle entend jouer dans la planification des ressources. Néanmoins, ces événements montrent sans doute que l'imposition de la réglementation à un grand service public d'État jusqu'à présent indépendant ne se fait pas sans heurts.

## III. LE CONSEIL DE L'ÉNERGIE DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

### A. Mandat

Le British Columbia Energy Council (Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique) a été créé en juin 1992 par une loi provinciale, la Energy Council Act, (Loi du Conseil de l'énergie), à la suite d'une recommandation de la Table ronde de la Colombie-Britannique sur l'environnement et l'économie (British Columbia Round Table on the Environment and the Economy). Cette table ronde fut mise sur pied en 1990, « afin d'élaborer une stratégie de développement viable pour la Colombie-Britannique, de proposer de meilleurs moyens de résoudre les conflits en matière d'environnement et d'économie et de sensibiliser le public à la question du développement viable[75] ». Cette table ronde, qui s'inspirait de la table ronde fédérale créée par le Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement, était constituée d'intervenants appartenant à tous les secteurs de la société.

La raison d'être du Conseil de l'énergie était de conseiller le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières sur les questions touchant à l'énergie, et plus particulièrement d'encourager la planification globale de l'énergie en Colombie-Britannique. Le Conseil devait notamment préparer des recommandations en vue de l'adoption d'une stratégie de viabilité en matière d'énergie, revue tous les deux ans, et examiner diverses questions propres à la gestion de l'énergie suivant les instructions du Ministre.

Les objectifs du Conseil de l'énergie en matière de planification étaient beaucoup plus vastes que ceux de la Commission des services publics de la Colombie-Britannique. Les travaux du Conseil ont porté essentiellement sur les façons dont les besoins d'énergie futurs sont influencés par les actes de personnes ou d'organismes qui se soucient peu ou ne sont même pas conscients des conséquences de leur consommation d'énergie.

L'exécution du mandat du Conseil reposait essentiellement sur la participation du public. En effet, le Conseil devait « assurer la participation du public [...] et prendre en considération les facteurs sociaux, régionaux, économiques et environnementaux, pour

75. Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique, Planning Today for Tomorrow's Energy, p. 4.

élaborer une stratégie de viabilité en matière d'énergie pour l'ensemble de la Colombie-Britannique[76] ».

Le Conseil était composé d'un président à temps plein, de six conseillers à temps partiel et de quelques employés. Son budget, qui provenait directement d'une cotisation perçue des services publics et établie d'après leurs ventes totales d'énergie, s'élevait à près de 1,5 million de dollars par année.

Durant ses deux ans et demi d'existence, le Conseil a produit 36 documents, dont deux rapports majeurs. Le premier, produit en réponse à un mandat confié par le Ministre, portait sur les exportations d'électricité à long terme (Final Report on Long Term Electricity Exports). Le second, sa stratégie finale en matière d'énergie (Planning Today for Tomorrow's Energy : An Energy Strategy for British Columbia), a été publié juste avant la dissolution du Conseil, en novembre 1994[77].

En vertu de la Loi du Conseil de l'énergie, le Conseil devait être un organisme permanent chargé de produire tous les deux ans un Plan de gestion de l'énergie, mais le gouvernement de la Colombie-Britannique a décidé, en mars 1994, de mettre un terme à ses activités dès novembre 1994 (les motifs de cette décision sont examinés à la fin du présent chapitre). La stratégie de développement durable de l'énergie proposée par le Conseil, intitulée Planning Today for Tomorrow's Energy, constitue donc à la fois son premier et son dernier rapport complet.

En plus de préparer une stratégie en matière d'énergie, le Conseil devait mener des consultations publiques sur des questions particulières ayant trait à l'énergie, à la demande du Ministre. Peu de temps après sa création, le Conseil a aussi reçu le mandat de formuler des recommandations relativement aux exportations d'électricité à long terme. Il s'est acquitté de cette tâche avant de commencer à travailler à la stratégie en matière d'énergie et a soumis son rapport en avril 1993.

---

76. Ibid., p. i.

77. On peut se procurer ces titres, de même que d'autres publications du Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique en s'adressant au : B.C. Ministry of Energy, Mines and Petroleum Resources, Communications and Public Affairs, 8th Floor - 1810 Blanshard Street, Victoria, B.C. V8V 1X4. Téléphone : (604) 952-0152, télécopieur : (604) 952-0151.

D'après le président du Conseil, Richard Gathercole, la structure et le mandat de cet organisme ont été définis après un examen attentif d'organismes semblables aux États-Unis, plus particulièrement la California Energy Commission (Commission de l'énergie de la Californie) et le Northwest Power Planning Council (Conseil de planification de l'énergie du Nord-Ouest). Néanmoins, M. Gathercole a souligné que ce dernier organisme a de la difficulté à traiter certaines questions, car son mandat se limite à la planification de l'électricité. Le Conseil de l'énergie, quant à lui, s'est efforcé d'élargir la portée de ses activités en incluant dans son champ de compétence d'autres combustibles (comme le gaz naturel) et d'autres secteurs de l'énergie (comme le transport). « Si l'on considère la Commission de l'énergie de la Californie et ce qu'elle fait, on s'aperçoit que c'est une création des années 70, dit-il, tandis que le Conseil de planification de l'énergie du Nord-Ouest est une création des années 80. Pour notre part, nous avons voulu créer un organisme qui répondrait aux exigences des années 90. »

B. Démarche

Le Conseil de l'énergie a pris très au sérieux son obligation de faire participer le public à ses délibérations. Lors de l'élaboration de la stratégie en matière d'énergie, le Conseil a reçu des rapports écrits ou des témoignages verbaux de la part de quelque 40 particuliers et 120 groupes, notamment des groupes de protection de l'environnement et de protection des consommateurs, des associations commerciales et professionnelles, des gouvernements municipaux et régionaux, des services publics et des Premières Nations. Des rencontres et des discussions ont eu lieu dans 37 localités de la Colombie-Britannique.

Pour mener ses consultations, le Conseil a mis en pratique les principes suivants :

- favoriser la participation des citoyens de toutes les régions de la province,
- supprimer les obstacles financiers à la participation,
- écouter avec un esprit ouvert,
- s'assurer que les délais pour la participation soient raisonnables,
- porter beaucoup d'attention aux revendications territoriales et aux questions culturelles dans les rapports avec les Premières Nations,

- offrir aux participants différents moyens d'émettre leurs opinions,
- distribuer des documents clairs et faciles à comprendre,
- préparer les consultations publiques en collaboration avec les intervenants,
- informer les participants des réactions du Conseil aux témoignages entendus[78].

Pendant toute la durée du processus, le Conseil a fait preuve aux audiences d'un degré d'ouverture sans précédent. Toutes les rencontres étaient ouvertes au public et tout ce qui s'est dit a été consigné. « Pendant très longtemps, les consultations publiques ont eu mauvaise réputation dans notre province », a dit Gathercole, et le Conseil était déterminé à éviter les erreurs du passé.

Le processus de participation du public comportait les étapes suivantes :

- Une lettre a été expédiée par la poste à quelque 800 organismes et particuliers, les invitant à formuler leurs observations sur la portée, les priorités et les principes de la stratégie en matière d'énergie. Le Conseil a reçu plus de 200 réponses écrites.
- Les réponses reçues ont servi à préparer un document de travail exposant la méthode que le Conseil se proposait de suivre et sollicitant des commentaires sur les principes directeurs de la stratégie, les principes du développement viable, les domaines particuliers de la politique énergétique qui devaient être examinés et les moyens d'encourager la participation du public.
- Le Conseil a tenu une série de « séances de remue-méninges » afin d'élargir l'éventail des idées soumises.
- Quatre groupes de consultation ont été créés pour recueillir des idées sur la stratégie en matière d'énergie et sur les trois questions qui, aux yeux du public, étaient les plus importantes, soit : la climatisation et le chauffage des locaux et le chauffage de l'eau, les déchets de bois (l'utilisation des déchets de l'industrie des pâtes et papiers comme source d'énergie) et le transport de l'énergie. Chacun de ces groupes était composé de représentants de quinze ou vingt groupes et

78. Ibid., p. 145.

d'employés de soutien du Conseil de l'énergie. Leurs réunions mensuelles étaient ouvertes au public.

- Le Conseil a expédié un bulletin d'information mensuel et a produit et distribué gratuitement des documents de base.

- Le Conseil a publié une version préliminaire de sa stratégie et un film vidéo de trente minutes intitulé Energy Sustainability and the Planning of Cities and Towns et a fait le tour de la province pour recueillir les commentaires du public.

C. Recommandations

Les recommandations du Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique sont contenues dans son rapport final, Planning Today for Tomorrow's Energy : An Energy Strategy for British Columbia, publié le 22 novembre 1994. Ce rapport de 150 pages, rédigé en langage clair et direct, part de l'idée que « les façons actuelles de faire les choses ne sont pas viables » et tente de déterminer la nature et les caractéristiques des systèmes énergétiques qui sont viables, ainsi que les moyens d'y parvenir. Les systèmes énergétiques durables sont ceux qui sont entièrement renouvelables et qui ont des impacts acceptables sur l'environnement, la société, la santé et la culture. Le rapport tente aussi de définir des stratégies de transition en matière d'énergie, soit des stratégies qui ne répondent pas en soi à tous ces critères, mais qui permettront de faciliter la transition vers une économie pleinement durable.

Voici une brève description des principaux points du rapport et des recommandations qu'il contient.

a. Stratégies de développement favorisant la « viabilité »

Le Conseil estime qu'il est impossible de parvenir à la viabilité en matière d'énergie sans changer non seulement les technologies d'approvisionnement et l'efficacité de la consommation, mais aussi les niveaux absolus de service énergétique. Cela ne signifie pas pour autant une privation ; « au contraire, les gens commencent maintenant à comprendre que cela peut se traduire par une haute qualité de vie, semblable à celle qu'ils souhaitent de toute façon[79] ». Par exemple, en plus de chercher à améliorer

79. Ibid., p. 17.

l'efficacité des véhicules et des carburants, on pourrait aussi tenter de mieux planifier les nouvelles agglomérations, de manière que leurs futurs habitants aient de moins en moins besoin de services de transport. C'est pourquoi le Conseil considère que la planification à l'échelle municipale et régionale est un élément clé du développement viable en matière d'énergie, car « les décisions fondamentales qui déterminent la quantité d'énergie utilisée sont prises par des personnes et des organismes qui souvent ne se préoccupent pas des coûts de l'énergie ou des conséquences de son utilisation[80] ».

De plus, le Conseil a élaboré un certain nombre de principes de développement viable propres au domaine de l'énergie. En voici quelques-uns :

- Une définition de l'approvisionnement durable en énergie qui ne se limite pas seulement au fait d'être renouvelable, mais qui tient compte aussi des impacts sociaux et environnementaux, ainsi que de la durabilité des activités connexes

  Pour qu'une option d'approvisionnement soit considérée comme viable, ses impacts doivent être acceptables pour ceux qui les supportent, et ne pas excéder la capacité de soutien des écosystèmes touchés. Ainsi, certaines sources d'énergie renouvelable ne sont pas durables. Par exemple, « les grandes quantités d'énergie de la biomasse provenant des déchets de bois sont renouvelables indéfiniment, mais les méthodes utilisées pour récolter le bois des écosystèmes forestiers ne sont pas nécessairement acceptables sur le plan écologique[81] ». De même, le Conseil considère que les mégaprojets hydroélectriques ne sont pas viables, parce que les barrages inondent des vallées productives et déséquilibrent leurs écosystèmes, sans compter qu'ils favorisent un développement qui montre en flèche puis s'écroule tout d'un coup, ce qui est contraire aux intérêts à long terme des populations locales.

- La reconnaissance de l'importance des stratégies et des combustibles de transition

  De toute évidence, il n'est pas possible de passer immédiatement aux systèmes énergétiques durables et viables. Les décisions en matière d'énergie devraient

80. Ibid., p. 19.

81. Ibid., p. 22.

plutôt « être fondées sur le fait qu'elles permettent ou non de faire progresser la société vers cet objectif[82] ».

Comme les infrastructures énergétiques que l'on construit aujourd'hui vont durer très longtemps, il est essentiel de faire immédiatement des choix qui non seulement permettent de répondre aux besoins actuels, mais qui pourront également être adaptés aux futures options de demande ou d'approvisionnement d'énergie plus durables, à des coûts raisonnables. Cela signifie également que l'efficacité énergétique doit être très élevée : « Des maisons à très haut rendement énergétique, chauffées à l'aide de faibles quantités de gaz naturel (non renouvelable) peuvent être converties au chauffage électrique ou solaire, sources d'énergie durables, plus facilement qu'une maison à faible rendement énergétique chauffée à l'électricité[83]. »

Le Conseil estime que le gaz naturel a un rôle important à jouer comme combustible de transition, car la majorité des infrastructures et des technologies conçues pour le gaz pourraient facilement être converties à l'hydrogène lorsque les technologies appropriées seront plus perfectionnées. Cependant, « le fait que le gaz naturel puisse servir de combustible de transition ne signifie pas pour autant qu'on doive sans réserve promouvoir son utilisation ou sa substitution. Il faut prévoir des applications précises, avant-gardistes et hautement efficaces dont la construction, les équipements ou les infrastructures, par leur conception, ne limitent pas la conversion à une source d'énergie renouvelable[84]. »

- La reconnaissance du fait que la concurrence et la réglementation jouent des rôles importants dans la poursuite du développement viable

  La concurrence tend à provoquer une réduction du coût des biens et des services qui ont un prix, mais cette réduction peut se faire au détriment de certaines choses qui n'ont pas de valeur de marché. « La grande difficulté consiste à déterminer où et quand les ventes d'énergie et les contrats de transport établis uniquement sur le principe de la concurrence correspondent aux intérêts sociaux, économiques et

82. Ibid., p. 22.

83. Ibid., p. 24.

84. Ibid.

environnementaux du public[85] ». Pour répondre à cette question, le Conseil prône la recherche d'une approche « élaborée en C.-B. pour la C.-B, et fondée non sur une théorie ou une idéologie toute faite, mais sur les résultats souhaités ».

D'autres principes de durabilité retenues par le Conseil sont :

- la valeur intrinsèque rattachée au fait que l'on situe la production de l'énergie près du point d'utilisation, de manière que l'utilisateur connaisse bien et assume les impacts sociaux et environnementaux de cette production ;

- la valeur des processus de planification intégrée des ressources qui permettent la participation directe de ceux qui jouissent des avantages découlant des décisions en matière d'énergie et de ceux qui en paient les coûts.

b. Planification à l'échelle municipale et régionale

Décrivant le modèle de développement des banlieues comme « une expérience de 40 ans qui a échoué », le Conseil se dit fortement en faveur du concept de village urbain pour le développement des nouvelles agglomérations urbaines. Comparativement aux banlieues traditionnelles, les projets de ce genre prévoient des résidences plus petites et contiguës (ce qui réduit les coûts de chauffage des locaux), des quartiers mixtes comprenant des immeubles résidentiels et commerciaux (ce qui simplifie les problèmes de transport) et des voies publiques en réseau plutôt que les culs-de-sac des banlieues (ce qui permet de réduire les coûts par résidence des infrastructures linéaires comme les rues, les égouts et les aqueducs). Les méthodes de construction à haut rendement énergétique, le chauffage urbain et les pompes à chaleur géothermique résidentielles et commerciales combinées sont parmi les éléments qui contribuent à la viabilité énergétique des nouveaux aménagements urbains.

De plus, le Conseil encourage fortement la planification énergétique communautaire pour parrainer et coordonner des programmes d'efficacité énergétique destinés aux services publics, aux entreprises et aux résidences. Le Conseil favorise aussi la mise en œuvre des principes de la planification intégrée des ressources à l'échelle locale ou régionale pour prendre en considération un large éventail de solutions en matière d'énergie. Les localités situées hors réseau, notamment, disposent d'une très vaste

85. Ibid., p. 123.

gamme de choix ; compte tenu du coût élevé des nouvelles lignes de transport ou des conduites de gaz, des ressources qui ne sont pas encore rentables pour la province en général peuvent cependant faire partie de la stratégie optimale en matière d'énergie pour ces localités. L'élaboration des PIR locaux de ce genre n'est pas nécessairement coûteuse. Avec l'aide d'un service public ou de consultants, ce processus ne devrait pas prendre plus de quelques mois, selon le Conseil.

c. Transports

Le Conseil reconnaît que les transports consomment plus d'énergie que les secteurs résidentiel et commercial réunis et que, les sociétés pétrolières n'étant pas des services publics, les méthodes de réglementation traditionnelles ne peuvent apporter de solutions. Conformément à son mandat à long terme, le Conseil s'intéresse surtout aux incidences de la planification urbaine et régionale sur les modèles de consommation d'énergie. C'est pourquoi il considère « essentiel de repenser la manière dont se développent les villes et les centres urbains si l'on veut parvenir à mettre en place un système de transport économique sur le plan énergétique[86] ». Cela nécessiterait l'adoption de mesures destinées à réduire la demande sous-jacente de services de transport et à changer les modes de déplacement de la population (en favorisant les transports en commun).

Le Conseil fait quelques recommandations précises portant sur certains problèmes de transport, l'idée de base consistant à adapter les principes de la planification intégrée des ressources à la planification du transport, à l'échelon régional et provincial, pour faire en sorte qu'on examine un large éventail d'options.

d. Réduction des gaz à effet de serre

Pour parvenir aux objectifs que s'est fixés la Colombie-Britannique en matière de réduction des gaz à effet de serre, « il faudrait adopter immédiatement un ensemble de mesures innovatrices et sans précédent. [...] Un grand nombre de ces mesures seraient utiles de toute manière, car en plus des effets environnementaux qu'elles peuvent avoir sur les émissions de gaz à effet de serre, elles sont intéressantes sur le plan économique. » Cependant, le Conseil ne fait pas de distinction nette entre une stratégie relative aux gaz à effet de serre et la durabilité en matière d'énergie. « Toutes les

86. Ibid., p. 77.

recommandations ayant pour but de réduire la consommation de combustibles fossiles ou de remplacer certaines sources d'énergie par des combustibles appropriés sont des recommandations qui favorisent la réduction des gaz à effet de serre. [...] Par exemple, des recommandations qui auraient pour effet de resserrer et diversifier le zonage urbain et celles qui favorisent les systèmes de chauffage urbains sont, entre autres choses, des recommandations visant la réduction des gaz à effet de serre[87]. »

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le Conseil ne considère pas l'hydroélectricité comme une source d'énergie durable, en raison de ses effets importants sur l'environnement. C'est pourquoi « une stratégie de durabilité en matière d'énergie ne peut viser à résoudre le problème des gaz à effet de serre en encourageant la construction de grandes centrales hydroélectriques[88] ».

e. Production répartie

La production répartie désigne une situation où un consommateur d'énergie produit sa propre énergie, réduisant ainsi ses achats auprès du service public. Du point de vue du service public, la production répartie est une ressource liée à la demande, mais dans une perspective plus vaste, il s'agit d'une ressource liée à l'offre.

Le Conseil estime que la production répartie est un facteur clé d'un avenir viable en matière d'énergie. Il voit une valeur intrinsèque dans le fait que l'on situe l'approvisionnement en énergie près du point d'utilisation, parce que de cette manière « le consommateur d'énergie connaît et assume[89] » les impacts sociaux et environnementaux de la production de cette énergie. La production répartie permet aussi de diminuer les pertes de transport et de distribution et de réduire les nouveaux investissements requis dans ces deux domaines.

Le Conseil prévoit que les technologies de la production répartie devraient être rentables et largement accessibles dans un avenir relativement rapproché. Ces technologies comprennent les piles à combustible, les centrales photovoltaïques, les centrales de microcogénération ainsi que les très petites centrales éoliennes et hydroélectriques.

87. Ibid., p. 33.

88. Ibid., p. 43.

89. Planning Today for Tomorrow's Energy, p. 6.

D'autres technologies de production répartie ne produisent pas d'électricité, mais peuvent la remplacer, comme les pompes à chaleur géothermique, le chauffage de l'eau et des locaux à l'énergie solaire ainsi que le chauffage urbain, que l'on peut relier aux systèmes de cogénération municipaux.

> « Les technologies de production répartie pourraient fort bien marquer la fin de la planification énergétique telle qu'on la connaît. Les consommateurs achèteraient l'électricité de la production répartie sur des marchés concurrentiels de la même manière qu'ils achètent des appareils ménagers ou des matériaux de construction. Le réseau servirait principalement à assurer la relève et à fournir l'énergie nécessaire en période de pointe. Les prévisions à long terme ainsi que la planification des centrales et des grands réseaux de transport perdraient de leur importance[90]. »

Par la même occasion, le Conseil pointe du doigt plusieurs éléments de la politique actuelle qui font obstacle à la production répartie. Par exemple, le fait que les tarifs d'électricité correspondent au coût moyen du réseau, qui est inférieur au coût du nouvel approvisionnement (coût marginal), tend à décourager les investissements dans le domaine de la production répartie, même lorsque celle-ci est moins coûteuse que les autres nouveaux approvisionnements, car le seul avantage qu'en retire le client est l'économie qu'il réalise sur sa facture d'électricité. De plus, le Conseil reconnaît que la production répartie est habituellement une « ressource représentant une occasion manquée » qui est beaucoup plus rentable lorsqu'elle est mise en œuvre au moment de la construction ou d'une rénovation majeure. B.C. Hydro est actuellement prête à payer jusqu'à 2,5 cents le kWh d'énergie en tout temps ; le Conseil semble ouvert à l'idée d'adapter cette politique de manière à favoriser explicitement les ressources représentant une occasion manquée.

### f. Planification intégrée des ressources

Le Conseil appuie fermement le principe de la PIR que la Commission des services publics de la Colombie-Britannique impose à chaque service public par le biais de ses principes directeurs ainsi que l'extension de cette pratique aux services de distribution de gaz naturel. Le Conseil recommande également d'étendre même encore davantage cette pratique. Tout en reconnaissant que cela n'a jamais été fait systématiquement, il

90. Ibid., p. 125.

encourage l'application de la PIR au domaine des transports, où les transports en commun et une meilleure planification urbaine joueraient le rôle de la gestion de la demande dans la PIR des services publics. Le Conseil recommande également que la PIR se fasse à l'échelle régionale plutôt que provinciale, ce qui « correspondrait à la transition vers les technologies de production d'électricité sur place et à petite échelle et vers les programmes de gestion de la demande axés sur les régions géographiques ». Le Conseil presse donc B.C. Hydro de préparer un ensemble de plans intégrés de ressources locaux ou régionaux conformément au principe suivant lequel « les parties qui retirent les avantages et assument les coûts directement sont aussi celles qui doivent être consultées[91] ». Enfin, le Conseil invite la Commission des services publics à entreprendre des démarches afin d'intégrer les PIR des divers services publics qu'elle réglemente.

En outre, « comme les sources d'électricité durables sont souvent situées sur les lieux d'utilisation ou à proximité, leur mise en valeur exige la participation du client. Il faudrait prendre contact avec les parties intéressées locales non seulement pour connaître leur opinion, mais aussi pour trouver des solutions et conclure des ententes commerciales[92]. »

g. Évaluation des coûts sociaux

L'évaluation des coûts sociaux consiste à « tenter de déterminer quels seraient les coûts — et par conséquent les prix de l'énergie — si l'économie était parfaitement concurrentielle », c'est-à-dire dans un monde idéal où tous les coûts sociaux et environnementaux étaient déjà intégrés dans les prix. « La politique d'évaluation des coûts sociaux se fonde sur l'hypothèse suivant laquelle les meilleures ressources sont celles qui présentent le coût total le plus bas, y compris les coûts (ou effets) qui ne sont pas payés en argent. La théorie économique enseigne que les ressources les moins coûteuses sont celles qui seraient exploitées dans une économie parfaitement concurrentielle[93]. »

Chacun des organismes de planification de l'énergie considérés dans le présent rapport se sert, d'une manière ou d'une autre, des principes d'évaluation des coûts sociaux. Le

91. Ibid., p. 121.

92. Ibid.

93. Ibid., p. 53.

Secrétariat des sociétés d'État exige que toutes les sociétés d'État se servent de l'évaluation multicompte, une méthode d'évaluation des coûts sociaux, pour juger de leurs dépenses d'investissement, et la Commission des services publics de la Colombie-Britannique exige que tous les services publics l'utilisent dans leur PIR.

Le rapport du Conseil de l'énergie contient des recommandations précises sur les méthodes les plus appropriées pour l'évaluation des coûts sociaux. Le Conseil s'oppose fermement à la monétisation des dommages à l'environnement, une pratique largement répandue aux États-Unis, particulièrement en ce qui a trait aux rejets dans l'atmosphère des centrales électriques à combustibles fossiles. Le Conseil souligne que les centrales hydroélectriques et à déchets de bois, qui produisent une large part de l'électricité de la Colombie-Britannique, se prêtent beaucoup moins facilement à la monétisation générique des coûts, étant donné que leurs impacts sont très localisés. Précisant que « l'utilisation d'une méthode conçue en fonction des problèmes environnementaux des États-Unis ne saurait convenir à la situation qui existe en Colombie-Britannique », le Conseil souhaite voir « une méthode d'évaluation des coûts sociaux made in B.C., qui tiendrait compte du bassin de ressources et des questions environnementales propres à la province[94] ».

Le Conseil soutient que les méthodes fondées sur la quantification financière mènent inévitablement à une simplification exagérée du caractère complexe, incertain et variable de la plupart des impacts environnementaux. Il rappelle que même en l'absence de valeurs monétisées, il demeure toujours possible de tenir compte des impacts environnementaux dans les prises de décisions, et il souhaite qu'on élabore des processus « permettant de constituer un regroupement des parties intéressées afin d'arbitrer les compromis multidimensionnels qui s'imposent entre les diverses options en matière de ressources ». Ces intervenants, appuyés par un soutien technique complet, pourront alors examiner les compromis entre les facteurs environnementaux, économiques et autres, dans un large éventail de solutions possibles. « L'une des principales qualités de cette méthode est sont caractère constructif, qui favorise le consensus et la prise de vraies décisions[95]. »

h. Tarification et taxation

94. Ibid., p. 118.

95. Ibid., p. 120.

Il faut noter toutefois que ces méthodes d'évaluation des coûts sociaux ne s'appliquent qu'à la sélection des nouvelles ressources ; elles n'ont qu'une incidence minime et indirecte sur les prix réels de l'énergie. Le Conseil de l'énergie accorde son appui entier à l'évaluation des coûts sociaux, mais croit qu'il faudrait faire un pas de plus en intégrant effectivement les coûts sociaux aux prix de l'énergie.

Dans son rapport, le Conseil note que l'idée d'augmenter les prix pour tenir compte des coûts sociaux et environnementaux a reçu l'appui de la grande majorité des groupes et individus qu'il a consultés. Cependant, cette solution comporte elle aussi des coûts, étant donné qu'une « politique qui se traduit par une augmentation des coûts de l'énergie est préjudiciable à tous les conducteurs automobiles et à tous les clients des services publics de la province[96] ». En outre, elle ferait diminuer la rentabilité de nombreuses industries et pourrait avoir des effets pervers si elle était appliquée uniquement à certaines sources d'énergie. Le Conseil souligne en particulier le danger d'accroître les coûts des sources réglementées, mais non ceux des sources non réglementées.

En réponse à ces problèmes, le Conseil propose d'augmenter les coûts de l'énergie par le biais d'une redevance, mais à condition que le gouvernement réinvestisse tous les revenus additionnels ainsi perçus dans les marchés de services énergétiques, sous forme de soutien au développement durable. Ce type de redevance réservée est appelée « taxation en circuit fermé » par le Conseil. « Les opinions que le public a formulées sur cette question indiquent clairement qu'on appuie le principe d'une redevance réservée et d'un tel mécanisme de financement seulement à la condition que le gouvernement soit astreint à dépenser les sommes ainsi perçues à des fins précises et prédéterminées. [...] Sans équivoque, le public est opposé à toute taxe sur l'énergie qui irait s'ajouter aux revenus généraux du gouvernement[97]. »

En ce qui concerne la nature de cette redevance, le Conseil préférerait qu'elle porte sur le contenu énergétique de base des combustibles et de l'électricité - on parle souvent d'une « taxe sur les BTU » — plutôt que sur les gaz à effet de serre, surtout parce que les taxes sur les hydrocarbures ou les gaz à effet de serre avantagent certaines ressources énergétiques au détriment des autres. Par exemple, ce type de taxe rend les grandes centrales hydroélectriques plus attrayantes, étant donné que leurs émissions de gaz à

96. Ibid., p. 55.

97. Ibid., p. 58.

effet de serre sont habituellement jugées très faibles[98]. Comme nous l'avons mentionné déjà, le Conseil estime que les grandes centrales hydroélectriques ne peuvent être considérées comme durables. Pour cette raison, une redevance qui toucherait de façon sélective les combustibles fossiles, mais qui épargnerait l'hydroélectricité, ne favoriserait pas la durabilité en matière d'énergie.

Les principaux avantages de ce type de redevance réservée seraient de faire augmenter les prix jusqu'à un niveau où ils correspondent approximativement aux coûts réels pour la société des nouvelles sources d'énergie et, en même temps, de permettre l'adoption de mesures de financement qui favoriseront la durabilité en matière d'énergie. Le Conseil a proposé plusieurs mécanismes pour réduire le fardeau qu'une telle redevance imposerait aux clients à faible revenu et aux petites entreprises (comme des exemptions ou des rabais) et pour faire en sorte que le changement ne provoque pas de profits inattendus ni de pertes financières pour les services publics et les sociétés pétrolières. Ces mécanismes sont semblables à ceux qui servent au découplage des profits et des ventes brutes — un objectif important de la PIR, car tant que l'augmentation des ventes se traduit par une augmentation des profits, les services publics n'ont aucun intérêt à promouvoir l'économie d'énergie. Beaucoup de mécanismes de découplage sont en usage dans divers États et provinces de l'Amérique du Nord ; comme nous l'avons noté précédemment, la Commission des services publics de la Colombie-Britannique a imposé le découplage à B.C. Gas dans sa dernière décision sur les tarifs.

i. Transit en gros et au détail

Parmi les questions soulevées par la profonde restructuration que connaît actuellement l'industrie de l'électricité en Amérique, il y a le transit en gros et le transit au détail, ou l'accès ouvert au transport de l'énergie. Ces termes désignent en fait l'apparition de la concurrence dans les marchés d'électricité, aussi bien au niveau du gros que du détail.

98. Des recherches récentes ont toutefois soulevé certains doutes sur cette croyance largement répandue. Des études menées par le Freshwater Institute de Winnipeg et par l'Université du Québec à Montréal ont révélé que les réservoirs hydroélectriques dégageaient des quantités substantielles de méthane, un gaz à effet de serre puissant. Il faudra approfondir les recherches avant de pouvoir estimer avec précision le dégagement réel de gaz à effet de serre des réservoirs hydroélectriques. Il semble sûr, toutefois, que ces émissions varient considérablement selon les caractéristiques physiques des réservoirs et qu'elles peuvent être substantielles, du moins dans certains cas.

Le Conseil est entièrement en faveur du transit en gros. Comme il existe aujourd'hui des technologies de production à petite échelle mais hautement efficaces, il n'y a plus de véritables économies d'échelle à réaliser dans la production de l'électricité, et le Conseil estime, pour cette raison, que ce n'est plus un monopole naturel. Rien ne s'oppose donc à l'existence d'un marché concurrentiel de gros pour l'électricité, comme c'est le cas pour le gaz naturel.

Le Conseil considère que le transit en gros demeure compatible avec les technologies de production actuelles, la planification intégrée des ressources et la durabilité en matière d'énergie. En effet, l'acquisition concurrentielle d'électricité par les services publics de distribution (qui sont toujours des monopoles naturels réglementés) ne les empêche pas de choisir entre les ressources liées à l'offre et les ressources liées à la demande en fonction de leurs coûts financiers, sociaux et environnementaux. Le Conseil est aussi en faveur du dégroupement des services d'électricité, soit la fourniture de différents types de services à des tarifs variés (service interruptible, service de relève pour producteurs autonomes, etc.).

D'un autre côté, compte tenu de la structure technologique actuelle de l'industrie de l'électricité, le Conseil considère que le transit au détail — soit la vente d'énergie à un client par un producteur autre que le service public local, ce qui implique le libre accès aux installations de transport et de distribution — n'est pas compatible avec l'objectif de la durabilité. La planification intégrée des ressources exige que les services publics tiennent compte des coûts sociaux et environnementaux dans les décisions concernant la production ou l'achat d'électricité et que les ressources de la demande et de l'offre aient un poids égal. Dans une structure de transit au détail, toutefois, les ventes se feraient directement entre producteurs et clients, sur la base de considérations d'ordre strictement financier. Une telle structure avantagerait indûment les ressources de production à faible coût financier, peu importe leurs impacts environnementaux et sociaux.

Le Conseil note aussi que le transit au détail n'est réclamé que par peu d'intervenants en Colombie-Britannique, contrairement aux États-Unis, où les tarifs ont créé des pressions importantes pour des structures qui permettaient surtout aux grands consommateurs industriels d'acheter de l'électricité à bon marché. En C.-B., les seules pressions véritables proviennent de quelques clients industriels qui possèdent leur propres installations de production et qui aimeraient pouvoir expédier leur surplus d'énergie à leurs autres usines.

L'opposition du Conseil de l'énergie au transit au détail se fonde sur le fait que cette pratique risquerait de compromettre les efforts que fait la société pour créer des systèmes énergétiques durables. Le Conseil est convaincu que la viabilité en matière d'énergie devra reposer sur des technologies réparties, qui sont plus efficaces et ont des impacts moins graves sur l'environnement que les installations de production centralisées équivalentes, parce qu'elles permettent de supprimer les coûts et les impacts du transport[99]. De plus, ces technologies rendent la production d'énergie et ses impacts plus visibles pour l'utilisateur, ce qui l'incite fortement à consommer l'énergie plus prudemment.

Le Conseil soutient que la concurrence au détail, dans la situation actuelle, ralentirait la commercialisation des technologies réparties et provoquerait la diminution des investissements des services publics dans les mesures de gestion de la demande, car même si ceux-ci continuaient à fournir des services axés sur la demande à des tarifs concurrentiels, ils devraient faire concurrence aux producteurs privés, dont le prix de l'énergie serait déterminé selon les seuls coûts financiers sans tenir compte des coûts sociaux. Cependant, lorsque les technologies réparties seront plus perfectionnées, le Conseil croit que la concurrence au détail pourrait devenir souhaitable.

j. Gestion de la demande

Le Conseil reconnaît que les programmes de rabais aux consommateurs et les programmes d'information ne sont pas très efficaces en soi et qu'ils sont « une façon lente et coûteuse d'accroître l'efficacité des marchés[100] ». Il estime plutôt que les programmes de gestion de la demande devraient viser la transformation définitive des marchés, de telle sorte que les programmes eux-mêmes ne seraient que transitoires. Le Conseil cite en exemple certains programmes Power Smart de B.C. Hydro, comme les programmes de rabais sur les réfrigérateurs et les moteurs, qui ont amené une transformation du marché en faveur de modèles moins énergivores.

Les programmes de gestion de la demande actuels sont encore principalement axés sur la clientèle dans son ensemble, mais le Conseil propose qu'à l'avenir ces programmes

99. En Colombie-Britannique, les projets de transport de l'électricité sous haute tension suscitent dans le public autant d'opposition que les projets de production, probablement parce qu'ils ont des conséquences directes plus graves dans les régions où la densité de la population est plus élevée.

100. Ibid., p. 129.

soient conçus davantage pour des groupes de clients et des zones géographiques en particulier, ce qui permettrait un meilleur rendement de l'investissement, et comportent aussi des mesures incitatives pour les fabricants, de préférence en collaboration avec d'autres services publics, comme la « prime » de trente millions de dollars qu'offre un groupe de 24 services publics des États-Unis pour la fabrication d'un réfrigérateur sans CFC qui répondrait à des normes d'efficacité beaucoup plus rigoureuses que celles qui existent à l'heure actuelle.

En outre, le Conseil recommande :

- que les services publics s'efforcent en priorité de saisir les « occasions manquées », comme celles qui se présentent lors de la construction de nouveaux édifices ou le remplacement de machinerie industrielle, même s'il n'y a aucun besoin immédiat de l'électricité ainsi économisée. Si l'on n'agit pas maintenant, dans ces situations, en faveur de l'efficacité énergétique, les conséquences négatives qui en résulteront dureront de nombreuses années et feront augmenter les coûts de l'approvisionnement en énergie dans l'avenir ;

- que l'on tienne compte de l'effet des structures tarifaires sur la consommation ;

- que les programmes de gestion de la demande visent des objectifs à l'échelle locale, axés sur les coûts évités de transport et de distribution, qui varient considérablement d'une région à une autre ; et

- que des règles uniformes soient adoptées pour déterminer la rentabilité des programmes de gestion de la demande proposés et pour évaluer leur efficacité.

k. Structures gouvernementales

Dans son rapport, le Conseil s'intéresse aussi aux caractéristiques structurelles du gouvernement qui font obstacle aux réformes examinées ailleurs dans le rapport. Dans une large mesure, le problème est finalement lié au fait que l'économie de la province a longtemps reposé sur l'exploitation des matières premières plutôt que sur les services ou l'aménagement du territoire. La structure ministérielle du gouvernement est en grande partie fondée sur ces matières premières, ce qui se traduit par des chevauchements importants et des lacunes graves.

Ainsi, une région de faible superficie peut être à la fois une ressource forestière, une attraction touristique, une ressource énergétique, une zone de création d'emplois, une réserve écologique et le site d'une nation distincte, chacun de ces aspects étant administré par un ministère différent. En raison des chevauchements et des conflits qui peuvent exister entre ces divers mandats, il est très difficile de faire de la durabilité une véritable priorité.

La situation est semblable en ce qui a trait à la politique énergétique dans le domaine des transports. Les choix qui déterminent le type et la quantité d'énergie qui sera utilisée à cette fin sont faits par plusieurs organismes, y compris le ministère des Transports et de la Voirie et le ministère des Affaires municipales ainsi que des sociétés d'État comme B.C. Transit et B.C. Ferries, bien qu'aucun d'eux n'ait le mandat de gérer la consommation de l'énergie. La Direction de gestion de l'énergie du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières, quant à elle, a très peu d'influence sur la politique en matière de transports. Dans la planification des transports, la durabilité en matière d'énergie se trouve comme entre deux chaises.

Le Conseil de l'énergie déplore aussi le manque de leadership politique dans le domaine de la durabilité en matière d'énergie, mais ne fait aucune recommandation particulière à l'intention du gouvernement, soutenant que la question ne se limite pas à la politique en matière d'énergie et qu'elle doit faire l'objet d'un débat plus élargi.

D. Discussion

Le rapport du Conseil de l'énergie, Planning Today for Tomorrow's Energy, est un document important, et non seulement pour la Colombie-Britannique, car il expose en termes clairs ce que devrait être la durabilité en matière d'énergie. On ne peut prévoir, toutefois, dans quelle mesure ses recommandations seront mises en application. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a mis sur pied un comité interministériel chargé d'examiner cette question.

Comme nous l'avons mentionné, il semble que les fonctions du Conseil de l'énergie seront en majeure partie reprises dans le mandat de la Commission des services publics de la Colombie-Britannique. De plus, une partie du mandat du Conseil de l'énergie pourrait être confiée au nouveau Conseil de viabilité (Sustainability Council), en voie de formation au Whistler Centre for Business and the Arts. Ce Conseil sera encore plus « autonome » que le Conseil de l'énergie ; il n'aura aucun lien officiel avec le gouvernement, bien qu'il semble jouir de son appui. Pour Richard Gathercole, ex-

président du Conseil de l'énergie et l'un des organisateurs du nouveau Conseil, l'objectif n'est pas « d'agir comme un groupe de revendication, mais d'amener le gouvernement et les organismes non gouvernementaux à chercher des solutions ».

## IV. LE SECRÉTARIAT DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT

Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, le Secrétariat des sociétés d'État (Crown Corporations Secretariat) est un organisme quasi gouvernemental chargé de la surveillance des 14 sociétés d'État de la Colombie-Britannique. Son mandat consiste à favoriser la coopération entre les sociétés d'État et à les aider à améliorer leurs processus décisionnels, particulièrement dans le domaine des dépenses en capital. Le Secrétariat joue un rôle important dans la surveillance de B.C. Hydro, la seule société d'État dans le domaine de l'énergie ; il est aussi intéressant de noter que le cadre d'analyse que le Secrétariat a imposé à toutes les sociétés d'État, qu'on appelle évaluation multicompte (EM), est étroitement lié à la planification intégrée des ressources.

Le Secrétariat des sociétés d'État a été créé en 1992. En février 1993, il a publié ses Principes d'évaluation multicompte, qui servent de cadre de planification à toutes les sociétés d'État. Beaucoup de services publics de la Colombie-Britannique appartenant au secteur privé en ont aussi fait la base de l'analyse de décision à attributs multiples qu'exige la Commission des services publics.

La plupart du temps, le Secrétariat travaille en collaboration avec le conseil d'administration des sociétés d'État. Ken Peterson, ex-directeur de la planification à B.C. Hydro, était secrétaire adjoint par intérim du Secrétariat en 1992, et a continué de s'y occuper de questions relatives à l'énergie jusqu'à la fin de 1994, alors qu'il a été nommé président de Powerex, une filiale de B.C. Hydro responsable de l'exportation d'énergie. Selon Peterson, le Secrétariat a réussi à établir avec la haute direction et le conseil d'administration de B.C. Hydro une collaboration que le gouvernement peut très difficilement réaliser de façon directe. « Les conseils d'administration sont souvent négligés, parce que le gouvernement juge plus simple de traiter directement avec le président ou le directeur général », dit Peterson.

Le conseil d'administration de B.C. Hydro se distingue sous plusieurs aspects. Depuis les années 80, il compte une représentation équilibrée de membres provenant de toutes les régions de la province, y compris des autochtones (et depuis 1992, il compte également une proportion égale de femmes). Ses membres ne proviennent pas seulement du milieu des affaires, mais de toutes les sphères de la société. Le rôle du Secrétariat consiste à leur fournir les outils nécessaires pour se faire une opinion de ce que la haute direction leur transmet — un problème que connaissent aussi les conseils d'administration hautement expérimentés, dit Peterson.

La principale priorité du Secrétariat des sociétés d'État a été de faciliter la synergie entre les différentes sociétés d'État (par exemple, les Traversiers et la Voirie) et de rajeunir leur façon de concevoir la planification. Plus particulièrement, le Secrétariat s'est efforcé d'apporter plus de rigueur dans la manière dont les sociétés d'État considèrent les dépenses en capital. En effet, alors que certaines sociétés d'État utilisaient des techniques relativement perfectionnées pour s'assurer que leurs dépenses en capital étaient judicieuses, d'autres se fondaient sur des méthodes plutôt primitives. En cette matière, B.C. Hydro compte parmi les chefs de file et, aux dires de Peterson, l'un des objectifs du Secrétariat était d'inciter les autres sociétés d'État, et plus particulièrement les sociétés de transport comme B.C. Ferries, B.C. Transit et B.C. Rail, à s'inspirer des méthodes de B.C. Hydro pour évaluer les choix en matière d'offre et de demande.

Même si B.C. Hydro ne se livrait pas de façon explicite et méthodique à la planification intégrée des ressources, elle a été à la recherche depuis la fin des années 80, par le biais de ses programmes Power Smart, de solutions de rechange axées sur la demande pour éviter de nouvelles dépenses en capital. L'un des principaux objectifs que s'est fixés le Secrétariat est de communiquer cette « éthique de gestion de la demande » aux autres sociétés d'État. Cela signifierait par exemple qu'au lieu de construire systématiquement de nouvelles autoroutes à mesure que la circulation augmente, il faudrait envisager d'autres solutions axées sur la demande qui seraient moins coûteuses, comme les voies réservées et l'amélioration du transport en commun. De même, au lieu d'augmenter automatiquement le nombre de trains et de construire d'autres gares maritimes pour désengorger les réseaux de transports publics aux heures de pointe, il suffirait d'imposer des tarifs peu élevés hors pointes pour dégager les heures de pointe d'un certain nombre de voyageurs.

Évidemment, pour être en mesure de faire un choix parmi ces diverses solutions, il faut disposer de données beaucoup plus élaborées que celles qui sont nécessaires pour faire des choix parmi des solutions axées sur l'offre, y compris les coûts marginaux par utilisateur pour de nouvelles solutions axées sur l'offre et les conséquences économiques des diverses solutions axées sur la demande, qui diffèrent sensiblement l'une de l'autre.

De plus, conformément à la volonté du gouvernement d'intégrer dans le processus décisionnel les facteurs sociaux et environnementaux ainsi que d'autres facteurs non financiers, le Secrétariat des sociétés d'État a élaboré ses principes d'évaluation multicompte pour aider les sociétés d'État à comparer des stratégies très différentes à

l'aide d'un large éventail d'intérêts et d'objectifs, incluant entre autres des critères financiers, dans les limites d'un cadre de planification intégré.

A. Principes d'évaluation multicompte

Pour appliquer la méthode d'évaluation multicompte, il faut d'abord « connaître précisément le problème ou l'occasion d'affaires à évaluer et déterminer tout l'éventail de possibilités auxquelles ce problème ou cette occasion doivent être comparés. [...] C'est la créativité et la rigueur consacrées à trouver les solutions qui peuvent engendrer les avantages potentiels les plus grands à partir du processus d'évaluation[101]. »

L'évaluation multicompte consiste à mesurer l'efficacité de plans et de projets de rechange en fonction de plusieurs « comptes ». En règle générale, le Secrétariat propose qu'on utilise cinq comptes principaux, qui peuvent chacun comprendre plusieurs sous-comptes. Cet ensemble n'est toutefois pas rigide ; il peut être modifié pour répondre aux particularités propres au problème à l'étude. Il est important de noter que certains comptes sont d'ordre financier, alors que d'autres sont quantitatifs et d'autres encore qualitatifs. Avec la méthode de l'évaluation multicompte, il n'est pas nécessaire de représenter toutes les impacts dans les mêmes unités.

Bien que le choix des comptes puisse être adapté à la situation particulière de chaque organisme, les principaux sont habituellement les suivants :

- les résultats financiers : les conséquences sur les revenus et les dépenses, du point de vue de l'entreprise et du point de vue plus général du gouvernement ;

- le service à la clientèle : la valeur ou les avantages nets que les clients ou les utilisateurs retirent des solutions de rechange ;

- l'environnement : la nature, l'ampleur et l'importance des principaux impacts des solutions de rechange sur les ressources naturelles et biophysiques ;

- le développement économique : la nature, l'ampleur et l'importance des conséquences des solutions de rechange sur les revenus et l'emploi ;

101. Secrétariat des sociétés d'État, Principes d'évaluation multicompte (Multiple Account Evaluation Guidelines), février 1993, p. 6.

- le développement social : les conséquences majeures des solutions de rechange sur le tissu social, les valeurs ou les objectifs des collectivités touchées, y compris les collectivités autochtones.

Les principes directeurs de l'évaluation multicompte n'offrent pas de méthode explicite qui permettrait de faire des compromis entre les différents comptes. Ils ont seulement pour objet de déterminer les diverses conséquences de chaque solution de rechange et de les présenter d'une manière structurée et facile à comprendre. Cependant, l'évaluation multicompte peut en réalité servir de point de départ à une analyse de décision plus élaborée. C'est ce qu'on a fait avec le PIR de la West Kootenay Power (p. 32).

En fait, deux méthodes différentes ont été utilisées dans ce cas. En premier lieu, chaque compte de l'évaluation a été « normalisé » sur une échelle de 1 à 3. La solution de rechange présentant les meilleurs résultats pour un compte donné a été cotée 1, celle qui présentait les pires résultats a été cotée 3 et les autres ont été réparties proportionnellement entre ces deux extrêmes. Il s'agit d'une manière adroite d'introduire une valeur de mesure unique mais non financière dans tous les comptes, ce qui permet de les combiner (selon des valeurs de pondération prédéterminées) en un score unique. Malheureusement, cette méthode comporte deux inconvénients. Premièrement, même si les coefficients de pondération sont obtenus par des moyens participatifs et démocratiques, les participants ne disposent d'aucune méthode précise leur permettant d'établir leur propre pondération, qui a par conséquent un caractère arbitraire[102].

Le deuxième inconvénient, plus subtil, a trait à la « normalisation » sur une échelle de 1 à 3. Le problème vient de ce que cette méthode traite le compte financier différemment des autres, d'une manière qui, dans certains cas, peut fausser les résultats. En ce qui concerne le compte financier, le projet qui présente le meilleur rapport coûts-avantages reçoit la cote 1, celui qui présente le pire rapport coûts-avantages reçoit la cote 3 et les autres sont répartis entre ces deux valeurs. Cela signifie, évidemment, qu'il y a toujours un choix qui, sur le plan financier, obtient la cote 1. Ce n'est toutefois pas le cas pour les autres comptes, pour lesquels les scores sont attribués directement par les participants,

102. (Dans le cas de la WKP, on a résolu ce problème en observant que le résultat était particulièrement stable, c'est-à-dire qu'il ne variait pas quelles que soient les pondérations choisies.)

sur une échelle de 1 à 3. Cela rend problématique toute comparaison entre le compte financier et les autres.

L'autre méthode que la WKP a utilisée est l'analyse de décision à attributs multiples (ADAM) (multi-attribute trade-off analysis). En fait, les résultats obtenus à l'aide de l'évaluation multicompte sont utilisés dans l'analyse de décision à attributs multiples, qui sert à comparer le rendement net de plusieurs portefeuilles de ressources (par opposition aux ressources prises individuellement) en fonction de plusieurs comptes.

Nous avons décrit précédemment l'analyse de décision à attributs multiples (p. 36). Bien qu'elle soit hautement compatible avec l'évaluation multicompte que propose le Secrétariat, elle ne fait pas partie de ses principes directeurs.

♣

B. Surveillance de B.C. Hydro

En vertu de la Loi de la Commission des services publics, le conseil des ministres peut donner à la Commission des directives spéciales concernant diverses mesures qu'elle doit prendre à l'égard de B.C. Hydro. Jusqu'à maintenant, huit Directives spéciales ont été émises. La première, émise en mars 1981, peu de temps après la création de la Commission, avait pour objet de faire en sorte que B.C. Hydro établisse ses tarifs de manière à atteindre une situation financière lui permettant d'emprunter « aux conditions les plus économiques possible ». Elle exigeait notamment que les tarifs soient suffisamment élevés pour atteindre un ratio de couverture des intérêts (le quotient des revenus bruts divisés par les intérêts sur la dette) de 1,3, afin que le ratio d'endettement parvienne à atteindre 80 pour cent[103].

La Directive spéciale n° 3 adressée à la Commission des services publics, émise en 1989, reconnaissait que « les tarifs d'électricité doivent augmenter graduellement en raison des coûts de plus en plus élevés des nouveaux approvisionnements en électricité », mais ordonnait à la Commission de faire en sorte que les augmentations de tarifs soient « modérées, stables et prévisibles et qu'elles contribuent à l'économie de l'énergie et à l'usage efficace de l'électricité ». La directive rappelait aussi les critères financiers établis la première fois en 1981.

---

103. En comparaison, le ratio de couverture des intérêts d'Hydro-Québec n'a pas dépassé 1,1 depuis 1989. Le pourcentage cible du ratio d'endettement, sous le seuil duquel l'entreprise ne peut verser de dividende au gouvernement, est de 25 pour cent; il se maintient à environ 24 pour cent depuis 1989.

Depuis sa création en 1992, le Secrétariat des sociétés d'État a joué un rôle majeur dans la préparation de ces Directives spéciales. Il a notamment préparé la Directive spéciale n° 8, émise en novembre 1992, qui a modifié les critères financiers au moyen desquels la Commission des services publics fixe les tarifs de B.C. Hydro. Cette directive précise que les tarifs de B.C. Hydro doivent être établis de manière à permettre à l'entreprise d'obtenir un rendement sur l'avoir propre « équivalent à celui qu'obtient, avant impôts, le service public du secteur privé et réglementé en vertu de la Loi qui est le plus comparable ». La directive limite aussi les augmentations de tarifs de B.C. Hydro à 2 pour cent de plus que le taux d'inflation. Le Secrétariat estime que ce changement permettra d'augmenter de plus de 150 millions de dollars par année les dividendes que B.C. Hydro verse au gouvernement[104].

Cette Directive spéciale a provoqué une vive controverse, aussi bien sur le plan technique que politique. Sur le plan technique, elle a suscité des débats complexes sur les principes comptables qui devaient servir à établir cette comparaison et sur ce qu'est « le service public du secteur privé qui est le plus comparable » — de toute évidence, en raison de la taille de B.C. Hydro et du fait qu'elle soit une société d'État, les différences entre ce service public et ceux qui appartiennent au secteur privé sont beaucoup plus importantes que les similitudes.

Sur le plan politique, l'opposition à la directive est venue du fait qu'elle augmentait considérablement les sommes que B.C. Hydro doit verser au gouvernement. Plusieurs ont comparé cette pratique à une saisie des revenus, accusant le gouvernement de faire du service public une vache à lait exploitée aux frais des clients. « Le gouvernement voit dans B.C. Hydro un moyen de dépenser de l'argent dans la province sans augmenter les impôts — il augmente plutôt les tarifs pour y parvenir », a dit Brian Wallace. Selon lui, la vraie raison de la Directive spéciale n° 8 était la chute des taux d'intérêt, qui avait permis à B.C. Hydro de réaliser des économies importantes. Au lieu d'autoriser une réduction des tarifs, le gouvernement s'est tout simplement approprié l'excédent, a-t-il affirmé.

Le Secrétariat des sociétés d'État est aussi intervenu à maintes reprises dans les activités de B.C. Hydro. Il a participé à l'élaboration d'une politique sur les exportations et les achats auprès de producteurs d'électricité indépendants, il a effectué un examen des programmes Power Smart et il a collaboré avec le Ministère à la réalisation d'un examen

104. Secrétariat des sociétés d'État, Rapport annuel 1992-1993, p. 8.

de l'exploitation des réseaux électriques. De plus, le Secrétariat a participé activement à la planification des négociations sur le Traité du fleuve Columbia avec les États-Unis.

## V. LA LOI SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE 1994

L'assemblée législative de la Colombie-Britannique a adopté en 1994 une nouvelle Loi sur l'évaluation environnementale (Environmental Assessment Act). Un projet de règlement a été publié, mais la nouvelle loi n'est pas encore en vigueur. Celle-ci apporte plusieurs changements importants au processus d'évaluation environnementale des projets énergétiques.

Dans le cadre du processus antérieur, l'examen des projets énergétiques était coordonné par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières, et le ministre de l'Environnement était consulté sur certaines questions. La responsabilité d'autoriser les projets énergétiques et d'octroyer les permis était divisée : dans le cas des projets mineurs, la Commission des services publics jouissait d'une autorité exclusive. Dans le cas des projets majeurs, la décision finale appartenait au conseil des ministres, qui s'appuyait sur les recommandations formulées par la Commission à la suite d'audiences publiques. Avant ces audiences, la demande était examinée par le Comité interministériel de coordination des projets énergétiques, qui comptait des représentants du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières, du ministère de l'Environnement, de la Commission des services publics et du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE).

Le nouveau processus qui entrera en vigueur prochainement apporte beaucoup de modifications à la procédure. L'une de ces modifications consiste en une réorganisation en profondeur du rapport entre l'évaluation environnementale et la planification énergétique : les projets énergétiques ne pourront être inclus dans le processus d'évaluation environnementale que s'ils ont été préalablement approuvés par la Commission des services publics dans le cadre d'un plan intégré des ressources.

Ce mécanisme simple apporte une solution à la contradiction qui a gêné le processus de décision concernant les projets énergétiques au Québec et dans plusieurs autres régions, les commissions d'évaluation environnementales devant considérer chaque élément de la planification énergétique d'un service public pour être en mesure de déterminer le bien-fondé du projet qui leur est soumis. Même si la plupart des observateurs reconnaissent qu'il s'agit là d'une anomalie, cette situation est presque impossible à éviter, car les impacts des projets énergétiques sur l'environnement ne peuvent être jugés acceptables qu'en rapport avec le besoin d'énergie et les solutions de rechange possibles.

La participation du public aux évaluations environnementales est un principe reconnu depuis longtemps, mais c'est seulement de nos jours qu'elle est devenue pratique courante en matière de planification énergétique. Tant que la planification énergétique ne sera pas soumise à l'examen du public, il est à peu près inévitable que les groupes de protection de l'environnement et autres groupes de défense de l'intérêt public insisteront pour exposer leurs préoccupations sur la seule tribune mise à leur disposition. La solution que présente la Loi sur l'évaluation environnementale permettra donc d'alléger considérablement la tâche des commissions d'évaluation environnementale qui doivent examiner les questions touchant à la planification énergétique.

Curieusement, pour les fonctionnaires qui sont en train d'élaborer ce nouveau système, ce n'est même pas le principal avantage. Pour eux, l'avantage principal réside dans le fait que la commission d'évaluation environnementale n'aura pas à examiner les projets dont la justification n'a pas encore été démontrée. « Nous ne pouvons pas gaspiller des ressources à faire l'examen de projets qui ne verront jamais le jour », a dit John Allan, sous-ministre de l'Énergie responsable de l'élaboration de la nouvelle loi.

L'autre aspect de cette situation contradictoire, c'est que les organismes de réglementation ne devraient pas avoir la responsabilité d'autoriser des projets au cours du processus de PIR, alors qu'ils n'ont qu'une idée générale et qualitative des impacts de ces projets. Et il ne serait pas approprié d'exiger des évaluations détaillées des incidences environnementales, incluant des stratégies d'atténuation et d'indemnisation, dès les premiers stades de la planification. Le nouveau système offre aussi une solution à cette impasse : après l'évaluation environnementale, les promoteurs de projets énergétiques devront toujours obtenir une autorisation (un « certificat de commodité et de nécessité publiques ») délivrée par la Commission des services publics.

Le processus est donc le suivant : si le PIR d'un service public comprend la mise en œuvre de nouveaux projets énergétiques dans un avenir plus ou moins rapproché et que la Commission des services publics approuve ce PIR, les projets passent au stade de l'évaluation environnementale. Le processus d'évaluation est axé davantage sur la détermination et l'atténuation des impacts que sur l'approbation ou le refus du projet, car on suppose au départ qu'il représente la meilleure de toutes les solutions possibles, puisque celles-ci ont déjà été examinées dans le PIR et que leurs incidences environnementales ont été globalement évaluées. Si le processus d'évaluation environnementale n'a révélé l'existence d'aucune conséquence majeure imprévue, l'entreprise se présente de nouveau devant la Commission des services publics pour obtenir le certificat de commodité et de nécessité publiques. Si la Commission est

convaincue que le projet constitue toujours la meilleure solution, elle autorise le début des travaux de construction. Si toutefois les prévisions de la demande ont changé ou que les mesures d'atténuation exigées à la suite des audiences environnementales font grimper sensiblement le coût du projet, la Commission peut refuser d'octroyer le certificat.

Il est à noter que la Commission exerce son autorité non seulement sur la construction des nouvelles installations, mais aussi sur l'exploitation de celles qui existent déjà. Son rôle ne se termine donc pas au moment où elle autorise la construction. Toute plainte ou tout problème qui surviennent au cours de la construction ou de l'exploitation d'une installation sont soumis à la Commission, ce qui lui permet d'exercer une surveillance informée pendant toute la durée du processus.

En ce qui concerne les projets majeurs, le processus est le même, à l'exception que c'est le conseil des ministres qui doit donner l'approbation finale, comme dans le système actuel.

## VI. L'APPLICATION DES CONCEPTS DE PLANIFICATION INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN COLOMBIE-BRITANNIQUE

Même si c'est la Commission des services publics de la Colombie-Britannique qui est l'organisme le plus explicitement engagé dans la planification intégrée des ressources, les autres institutions qui constituent le cadre de planification et de réglementation en Colombie-Britannique font aussi appel à plusieurs concepts essentiels de la PIR. On peut décrire ceux-ci de la manière suivante :

- faire en sorte que, dans la recherche de moyens pour répondre aux besoins d'énergie, les solutions axées sur la demande (conservation) soient considérées sur le même pied que les solutions axées sur l'offre (production) ;

- faire en sorte que les externalités (les coûts et les avantages sociaux et environnementaux) soient prises en considération dans le choix de nouvelles sources d'énergie ;

- faire en sorte que le processus décisionnel soit transparent, que le public y ait accès et qu'il puisse y prendre part ;

- faire en sorte que les risques et les incertitudes que comporte la planification soient pleinement pris en considération et que la robustesse face à ces incertitudes soit un facteur clé de la planification.

Il est maintenant possible de voir comment les éléments majeurs de la PIR sont mis en œuvre en Colombie-Britannique.

### A. L'efficacité énergétique : des règles du jeu équitables

L'importance accordée aux solutions axées sur la demande est maintenant un fait acquis dans l'ensemble du milieu de l'énergie en Colombie-Britannique. Ce principe est bien établi à B.C. Hydro et dans les autres services publics par le biais du programme Power Smart, et il occupait une place prépondérante dans les délibérations du Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique. En vertu des principes directeurs de la PIR adoptés par la Commission des services publics, les ressources axées sur la demande doivent être clairement définies et comparées aux ressources axées sur l'offre.

L'une des caractéristiques intéressantes qui ressort de la réglementation des tarifs par la Commission des services publics est la surveillance qu'elle exerce sur les programmes axés sur la demande. En règle générale, les programmes axés sur la demande sont d'abord soumis à la Commission au moment où un service public réclame l'ouverture d'un « compte de dépenses différées », c'est-à-dire qu'il demande que les dépenses engagées pour réaliser un programme soient différées, pour être ensuite récupérées par le biais des tarifs lorsque le programme entrera en application. Cela pourra surprendre, mais la Commission s'est montrée sévère à l'égard de ces comptes de dépenses différées. Comme dans le cas de tout projet de production d'électricité, elle veut s'assurer que l'investissement est judicieux — non seulement que le programme sera efficace, mais aussi qu'il est bien conçu et qu'il constitue la solution la meilleure et la plus économique. C'est pourquoi, sur les vingt programmes axés sur la demande que B.C. Gas a proposés dans son PIR de 1994, la Commission en a refusé sept d'emblée, jugeant qu'ils étaient mal conçus ou qu'ils présentaient peu d'avantages en comparaison avec leur coût. Dans la plupart des autres cas, la Commission n'a approuvé que des projets pilotes en version réduite, en exigeant que le service public se présente à nouveau devant elle pour obtenir d'autres approbations. Ce souci du détail et cette volonté de réduire les effets de la gestion de la demande sur les tarifs est l'une des raisons qui expliquent l'appui général dont jouit la Commission, non seulement de la part des environnementalistes, mais aussi des clients industriels.

## B. Externalités

Le fonctionnement de chacun des organismes décrits dans le présent rapport fait appel dans une large mesure à des mécanismes visant à intégrer les externalités dans le processus décisionnel, ce que l'on appelle « l'évaluation des coûts sociaux » en Colombie-Britannique[105]. Par exemple, la réalisation la plus valable du Secrétariat des sociétés d'État est sans doute la mise en application du principe de l'évaluation des coûts sociaux dans le processus décisionnel de toutes les sociétés d'État, par le biais de ses principes d'évaluation multicompte. De la même manière, les principes directeurs de la PIR adoptés par la Commission des services publics précisent clairement que les externalités doivent être soigneusement prises en considération dans le processus décisionnel de la PIR.

105. Comme il a été noté plus haut, le terme « coûts sociaux (social costing) » est utilisé en Colombie-Britannique pour faire référence à tous les coûts assumés par la société, incluant les coûts financiers directs et indirects, les impacts environnementaux, ainsi que les impacts strictement sociaux.

On pourrait soutenir qu'il résulte une certaine redondance du fait que chacun des organismes étudiés dans le présent rapport impose l'évaluation des coûts sociaux. Les consommateurs du secteur industriel soutiennent que ces nombreuses évaluations des coûts sociaux sont redondantes et inutilement coûteuses. Dans son plaidoyer final pour le compte de ces clients, lors des dernières audiences sur les tarifs de B.C. Hydro, R. Brian Wallace a déclaré : « Nous craignons que cette pratique ne mène à un dédoublement des efforts et à un gaspillage de temps et d'argent, alors que chaque groupe doit étudier le problème puis tenter de justifier sa conception d'un sujet très difficile. La Commission doit faire tout ce qu'elle peut pour regrouper en une opération unique toutes les activités se rapportant à l'évaluation des coûts sociaux. »

L'évaluation des coûts sociaux que propose le Secrétariat des sociétés d'État et celles qu'effectuent B.C. Hydro et les autres services publics ont toutes pour objet de faire en sorte que les externalités soient prises en considération dans la sélection des nouvelles ressources. Dans son rapport final, le Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique pousse un cran plus loin le concept de l'évaluation des coûts sociaux. Il reconnaît que l'application de ce concept dans les décisions relatives aux nouvelles ressources n'est qu'un pas seulement vers la réalisation de l'objectif théorique des économistes qui consiste à « intégrer les externalités ». Idéalement, cela signifie que tous les coûts sociaux et environnementaux du développement énergétique devraient être pondérés et intégrés au prix du marché des services d'énergie. Si tel était le cas, le marché limiterait lui-même la consommation d'énergie au niveau où les consommateurs accepteraient de compenser les dommages dont ils seraient indirectement la cause. De ce point de vue économique, le fait que les signaux des prix aux consommateurs ne tiennent pas compte de ces externalités est l'un des principaux motifs qui justifient la réglementation.

L'utilisation du concept d'évaluation des coûts sociaux dans la sélection des nouvelles ressources n'a qu'un effet limité sur les prix[106]. Même si l'on choisit une ressource plus coûteuse qu'une autre parce que son « coût social » est moindre, le coût élevé de cette ressource sera grandement réduit lorsqu'il sera réparti dans le total des coûts du réseau. C'est seulement après plusieurs années de fonctionnement d'un tel réseau que les prix réels vont commencer à refléter les coûts élevés payés pour l'exploitation de ressources ayant de faibles incidences sur l'environnement, et même alors, les conséquences réelles de la production de l'énergie ne seraient pas encore intégrées dans les prix.

106. Le terme « coût » désigne ce qu'il en coûte à un producteur pour produire une unité d'énergie; son prix est le montant que paie le consommateur pour cette unité.

Ce processus peut être mené un pas plus loin en appliquant l'évaluation des coûts sociaux à la répartition aussi bien qu'à la sélection des nouvelles ressources. Autrement dit, avec les systèmes qui exploitent des quantités importantes de ressources peu coûteuses mais polluantes, il serait possible d'obtenir des avantages considérables sur le plan de l'environnement si l'on utilisait les coûts sociaux plutôt que les coûts financiers pour déterminer quelles ressources il faut mettre hors service lorsque le réseau ne fonctionne pas à plein régime. Cette pratique pourrait avoir une incidence plus grande sur les prix que si l'évaluation des coûts sociaux n'était utilisée que pour le choix des ressources, étant donné qu'on aurait recours beaucoup plus souvent à des ressources plus coûteuses mais moins polluantes.

Le Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique va même plus loin, car il propose l'intégration directe des externalités, par le biais d'une redevance réservée. En vertu de ce concept, toute l'énergie vendue ferait l'objet d'un droit spécial, de manière à porter son prix à un niveau correspondant réellement au coût que doit assumer la société pour son usage. Cependant, les sommes provenant de cette redevance ne seraient pas versées aux revenus généraux ; elles seraient réservées pour compenser les dommages réels ou, plus probablement, pour financer les programmes de gestion de la demande qui réduisent le coût global des besoins d'énergie de la société.

L'imposition d'une telle redevance permettrait de résoudre bon nombre des casse-tête économiques de l'énergie. En théorie, on pourrait ainsi supprimer les deux plus grands obstacles à la concurrence au détail, soit la perte du financement par les services publics de la gestion de la demande avec le résultat inévitable que les producteurs qui parviendraient à s'emparer du marché seraient ceux dont les coûts financiers (et non sociaux) seraient les moins élevés. En affectant les revenus provenant de cette redevance au financement de la gestion de la demande, on pourrait résoudre le premier problème ; en la modulant pour tenir compte des différentes externalités des diverses technologies de production, on pourrait résoudre le deuxième. Autrement dit, les producteurs utilisant des technologies très polluantes et des ressources non durables verraient s'ajouter au prix de leur produit une redevance plus élevée que celle imposée aux producteurs utilisant des ressources propres et renouvelables. Cela aurait pour effet d'annuler l'avantage financier des technologies de production indésirables pour la société. En revanche, on pourrait soutenir que dans la pratique il est peu probable qu'une telle redevance soit suffisamment élevée pour compenser les coûts sociaux des ressources énergétiques non renouvelables et non durables.

## C. Participation du public

Le principe de la participation du public est profondément enraciné en Colombie-Britannique. On y mène des consultations à grande échelle sur toutes sortes de décisions gouvernementales et non gouvernementales. Dans le domaine de l'énergie, les consultations les plus vastes ont été celles du Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique ; elles ont donné naissance à tout un ensemble de recommandations sur des politiques qui favorisent la durabilité à long terme en matière d'énergie. De fait, les consultations publiques ont été un élément clé du mandat du Conseil de l'énergie.

Le fonctionnement de la Commission des services publics de la Colombie-Britannique fait également appel à la participation du public, quoique de manière beaucoup plus restreinte et formelle. Nous avons déjà mentionné que les audiences de la Commission avaient la plupart du temps un caractère assez officiel. Lors des audiences spéciales, comme dans le cas de la phase II du projet Kemano, la procédure de la Commission est un peu moins rigide, et on peut sans doute prévoir qu'elle le soit encore moins si la Commission des services publics doit effectivement assumer une partie du mandat de l'ex-Conseil de l'énergie, comme plusieurs s'y attendent.

L'un des facteurs clés de la participation du public est le financement. Bien que personne ne compte être payé pour venir devant une commission dire ce qu'il pense, les groupes communautaires et les groupes de défense de l'intérêt public ne peuvent, sans le financement nécessaire, participer à des processus permanents de planification avec l'engagement, la rigueur et la responsabilité que l'on attend d'eux aujourd'hui. Les participants aux délibérations du Conseil de l'énergie bénéficiaient d'un certain financement. Comme nous l'avons mentionné, la Commission des services publics fournit aussi des fonds aux participants, mais d'une manière que certains groupes considèrent inadéquate.

En ce qui a trait à la participation du public à la planification intégrée des ressources comme telle, on commence à voir les effets de l'insistance inflexible avec laquelle la Commission des services publics réclame que des représentants du public participent effectivement à tous les stades de la préparation d'un PIR. Aujourd'hui, les grands services publics ayant participé à une première ronde de PIR, on constate que les résultats sont variables. Le PIR de la West Kootenay Power a fait appel au public, mais non d'une manière entièrement satisfaisante. Quant à B.C. Gas, la mise sur pied de son groupe consultatif semble être un bon départ ; on s'attend beaucoup à ce qu'il fasse

mieux lors de la prochaine ronde, particulièrement en ce qui touche le processus d'évaluation des coûts sociaux.

Le plus gros problème jusqu'à maintenant vient de B.C. Hydro, mais non pas parce que l'entreprise ne mène pas de consultations. Dans l'année qui a précédé sa dernière audience, B.C. Hydro a tenu plus de 40 processus de consultation différents, ayant trait à des projets dans toutes les régions de la province. Cependant, la Commission des services publics a soutenu catégoriquement que ces consultations cas par cas axées sur des projets particuliers ne répondaient pas à l'exigence fondamentale de la PIR, soit la participation du public à l'ensemble du processus de planification.

De 1991 à 1994, B.C. Hydro a parrainé un processus de concertation (mentionné plus haut) ayant pour but d'évaluer le potentiel d'économie d'énergie de la Colombie-Britannique, et qui a été extrêmement fructueux. Ce processus de concertation se distinguait des autres consultations menées par B.C. Hydro principalement en ce qu'il était dirigé non par le service public, mais par les participants ; le groupe lui-même a pris toutes les décisions liées au processus. La Commission des services publics a demandé à B.C. Hydro de mettre sur pied un comité consultatif ayant une composition semblable à celle du groupe de concertation, qui participera à toutes les étapes de son processus de PIR[107].

## D. Planifier dans l'incertitude

Le processus de PIR requis par la Commission des services publics de la Colombie-Britannique exige que la planification tienne compte des risques et de l'incertitude. Ses principes directeurs exigent l'élaboration d'une gamme de prévisions plausibles de la demande et, surtout, la préparation d'un portefeuille de ressources pour chacune de ces prévisions. En théorie, c'est l'ensemble de ces portefeuilles de ressources qui constitue le véritable PIR.

En pratique, le risque et l'incertitude ne semblent pas avoir joué dans les PIR soumis à la Commission le rôle primordial auquel on aurait pu s'attendre. Bien que l'évaluation des risques et la robustesse demeurent des concepts importants dans les délibérations de la

107. Il est intéressant de noter que le groupe-conseil sur le processus de consultation d'Hydro-Québec a aussi recommandé le recours à un processus de concertation (Avis des membres du Groupe-conseil sur le processus provincial de participation publique au plan de développement 1996 d'Hydro-Québec, novembre 1993, p. 16-17). La société d'État a rejeté cette proposition, en faveur d'une consultation d'entreprise.

Commission, la planification semble encore se ramener principalement au scénario de croissance « le plus probable », les autres possibilités étant examinées dans le cadre d'analyses de sensibilité au lieu de faire l'objet d'analyses indépendantes. Le danger de cette façon de faire, c'est qu'on a tendance à accorder une importance exagérée au scénario de la « croissance modérée » et donc à sous-estimer la possibilité (en réalité appréciable) que la croissance réelle de la demande soit en fait sensiblement plus forte ou plus faible que prévu.

D'après Jaccard, la raison en est que les analyses de sensibilité ont montré que le choix d'un taux de croissance prévue plus élevé ou plus faible avait peu d'effet sur les décisions à court terme, étant donné que la planification, en Colombie-Britannique, repose maintenant sur des ressources de petite taille dont les délais de mise en production sont courts. Si toutefois les analyses de sensibilité devaient démontrer que la planification des ressources serait radicalement différente dans un scénario de croissance faible de la demande et dans un autre de croissance forte, la Commission exigerait probablement que les entreprises élaborent un plan distinct pour chacun.

# VII. LES ORGANISMES DE PLANIFICATION ET DE RÉGLEMENTATION EN COLOMBIE-BRITANNIQUE : ANALYSE CRITIQUE

## A. La Commission des services publics de la Colombie-Britannique

Sous bien des aspects, la Commission des services publics de la Colombie-Britannique est au cœur de tout le système de planification et de réglementation de l'énergie et constitue l'organisme qui assure le bon fonctionnement des autres. Les entrevues menées avec des représentants des services publics réglementés et d'un grand nombre des principaux intervenants de tous les secteurs montrent que ceux-ci accordent unanimement leur soutien à la Commission des services publics, en ce qui concerne aussi bien son mandat que les jugements qu'elle a rendus. Même dans les secteurs où l'on pourrait s'attendre à observer de l'antipathie à l'égard de cet organisme de réglementation ferme et engagé — les services publics et leurs clients industriels —, la Commission des services publics semble avoir gagné le respect et elle est considérée comme un arbitre équitable de leurs intérêts divergents. De l'avis même de R. Brian Wallace, qui représente souvent les intérêts des industries devant la Commission, « Nous sommes là parce que nous croyons que si nos positions sont valables, la Commission des services publics va le reconnaître et agir en conséquence. » Wallace n'est pas un « chaud partisan » de la PIR, mais il est convaincu qu'elle contribue à améliorer la planification de B.C. Hydro. « Si ça prend la PIR pour que la Commission définisse des principes directeurs pour la planification de B.C. Hydro, je suis entièrement d'accord », dit-il.

Au cours d'une entrevue, Ken Spafford, responsable de la planification des ressources et principal porte-parole de B.C. Hydro pour ce qui est de la PIR, a admis que l'équilibre des pouvoirs découlant de la structure de surveillance engendrait une « saine tension ». Spafford juge très valable qu'un examen indépendant soit mené par la Commission pour déterminer le bien-fondé des dépenses, « et c'est la seule tribune où les intervenants peuvent participer à un exercice de ce genre ». Quant aux principes directeurs touchant la PIR, B.C. Hydro considère que la Commission n'a pas l'autorité légale d'approuver ou de refuser un plan, mais se dit très en faveur du processus lui-même. « Auparavant, aux audiences sur les besoins en revenus, les groupes d'intervenants voulaient toujours discuter de nos plans de ressources, alors que ceux-ci n'ont rien à voir avec les besoins en revenus, dit Spafford. Les principes directeurs de la PIR ont créé une tribune où l'on peut tenir des discussions structurées sur les acquisitions de ressources. De toute évidence, les consultations publiques à elles seules ne sont pas la bonne manière de

traiter de ces questions. Rien ne vaut un examen quasi judiciaire. » C'est pourquoi B.C. Hydro semble reconnaître que le fait de porter sur la place publique les questions liées à la planification énergétique sert au bout du compte ses propres intérêts aussi bien que ceux des intervenants.

L'une des caractéristiques importantes de cette structure est l'existence d'une certaine distance entre la Commission des services publics et le gouvernement. Selon Deborah Emes, responsable des Services stratégiques à la Commission, « le fait que l'organisme de réglementation soit indépendant assure la transparence et la qualité des décisions. Par exemple, si le gouvernement tient absolument à la construction d'une centrale au Site C, il devra émettre une Directive spéciale et en assumer la responsabilité. Cependant, la Commission comporte aussi un avantage pour le gouvernement, car elle lui évite l'odieux des décisions impopulaires. À ceux qui exercent sur le gouvernement des pressions pour que soit entrepris un projet inopportun, celui-ci peut toujours répondre : "Nous voulions le réaliser, mais la Commission des services publics a dit non." »

Spafford est du même avis et ajoute que cette structure indépendante force le gouvernement à être explicite dans son action. Ainsi, lorsque le gouvernement a décidé d'accroître les revenus qu'il tire de B.C. Hydro, il a émis une Directive spéciale à l'intention de la Commission, lui enjoignant de fixer les tarifs à un niveau qui permettrait à la société d'État de verser des dividendes équivalents à ceux qu'elle réaliserait si elle était un service public du secteur privé. Certains ont critiqué cette décision, d'autres l'ont défendue, mais en raison de l'indépendance de la Commission, le gouvernement a dû jouer cartes sur table.

Rôles multiples de la Commission

Comme nous l'avons vu, la Commission des services publics de la Colombie-Britannique s'acquitte de plusieurs tâches complexes. Sont-elles séparables ? Sont-elles toutes essentielles et, dans l'affirmative, est-il nécessaire qu'elles soient liées entre elles comme le prévoit la Loi de la Commission des services publics ? Rappelons les responsabilités que la Loi confère à la Commission :

- réglementer les tarifs de tous les services publics de la province,

- examiner les demandes de permis de construction et d'exploitation des projets énergétiques,

- examiner les demandes de certificats nécessaires pour l'exportation d'énergie, et

- tenir des audiences et faire des recommandations sur toute question que lui soumet le conseil des ministres.

À cette liste, il faut ajouter une cinquième tâche, soit celle de surveiller la préparation du plan intégré de ressources de chaque service public de la province. Sur le plan légal, cela est vu comme un prolongement de la réglementation des tarifs. Dans les faits, l'examen du PIR se fait habituellement dans le cadre d'une révision des tarifs, quoique dans certains cas cette question fasse l'objet d'audiences distinctes.

La question la plus complexe, et la plus importante sur le plan pratique lorsqu'on envisage l'application de ce système au Québec, porte sur l'opportunité de maintenir ce lien. La PIR est-elle intrinsèquement liée à la réglementation des tarifs, ou cette association, en Colombie-Britannique, est-elle simplement un résultat contingent propre à l'évolution de la Commission des services publics ?

Il est certainement logique de lier la PIR à la réglementation des tarifs, à laquelle tous les services publics de la Colombie-Britannique sont contraints depuis 1980. Comme nous l'avons dit plus haut (p. 20), la PIR, ou toute méthode qui en tient lieu, est un instrument dont les organismes de réglementation ont besoin pour déterminer si les dépenses en capital sont justifiées avant qu'elles deviennent un fait accompli. Mais même si ces deux pratiques vont souvent de pair, il arrive aussi que ce ne soit pas le cas. L'exemple le plus évident est celui de la Colombie-Britannique, où la réglementation des tarifs sans PIR existait jusqu'au moment où la Commission des services publics a publié ses principes directeurs de PIR, en 1992. Cela ne démontre pas grand-chose, cependant, puisque ce sont les lacunes de l'ancienne structure qui sont à l'origine des principes directeurs.

Le cas du Northwest Power Planning Council (NPPC, États-Unis), que la plupart considèrent comme le berceau de la PIR, est un exemple plus intéressant. Le NPPC n'est pas et n'a jamais été un organisme de réglementation, en ce sens qu'il n'a aucun pouvoir ni aucune responsabilité dans le domaine des tarifs. Sa seule fonction est plutôt la planification : l'organisme prépare des plans à long terme et examine les plans de ressources de tous les services publics des quatre États où s'étend son action.

Le seul pouvoir légal qu'exerce le NPPC sur chacun des services publics en est un de persuasion, et non de contrôle[108]. En revanche, l'organisme détient un pouvoir non officiel considérable. Les plans du Conseil sont très élaborés, et comme ses membres sont les représentants des gouverneurs des quatre États, son influence est fort appréciable. En fait, selon James W. Litchfield, qui a été responsable de la planification au NPPC de 1981 à 1992, les Commissions des services publics et autres organismes de réglementation des quatre États concernés ont très souvent recours au plan du Conseil et à ses compétences au cours de leurs propres délibérations.

Le NPPC ne se substitue pas à l'application de la PIR par les organismes de réglementation des États, mais la complète. Dans chacun des quatre États, la Commission des services publics exige des services publics placés sous son autorité qu'ils préparent un PIR suivant des principes très similaires à ceux du NPPC. Le NPPC est donc un modèle et un guide pour les PIR des services publics, mais aussi une source d'expertise aux audiences des Commissions des services publics. Il joue également un rôle dans la planification à grande échelle : chaque service public effectue la PIR pour la région qu'il dessert, mais seul le NPPC peut considérer avec un certain recul les effets combinés des mesures prises dans l'ensemble de la région.

En d'autres termes, chaque Commission des services publics exerce une fonction très similaire à celle de la Commission des services publics de la Colombie-Britannique, en s'occupant de la réglementation des tarifs et de la PIR. Mais en outre, le NPPC a pour tâche d'assurer la planification à l'échelle régionale, en faisant preuve de leadership et en complétant, sans s'y substituer, le processus de PIR imposé par la Commission.

Au Québec, un fort consensus s'est établi sur l'importance de la PIR, mais la réglementation des tarifs a reçu moins d'attention. Est-il possible, et est-il souhaitable, d'avoir l'un sans l'autre ? La plupart des principaux intervenants de la Colombie-Britannique interrogés dans le cadre de la présente recherche étaient d'avis que non. Bien des raisons ont été invoquées, mais la plus convaincante est simplement que seule la réglementation des tarifs permet à la Commission d'exercer son autorité sur un service public, particulièrement une puissante société d'État. Outre les sanctions juridiques punitives, auxquelles on n'a jamais eu recours en Colombie-Britannique, le pouvoir le plus important qu'exerce la Commission sur les services publics est celui de

108. Il existe toutefois une exception : la Bonneville Power Administration, propriété fédérale, le plus important producteur d'énergie de la région, ne peut construire de nouvelles centrales d'une puissance supérieure à 50 MW sans l'autorisation du NPPC.

rejeter les demandes d'augmentation de tarifs. Ce pouvoir est lourd de conséquences, puisque par le biais de son influence sur les revenus d'un service public, la Commission est en mesure d'exiger qu'il se conforme aux principes de la PIR. Si ce n'était de ce moyen de pression, la plupart des observateurs croient que la Commission ne serait rien de plus qu'un irritant pour un service public qui refuse de se conformer à ses directives. Dans ce cas, le respect des exigences de la Commission en matière de planification ne serait plus obligatoire, mais volontaire.

L'intégration de la PIR et de la réglementation des tarifs sert aussi un autre objectif important. Par sa nature, la réglementation des tarifs est un exercice hautement technique et minutieux, qui exige un personnel professionnel chevronné. La PIR exige elle aussi un personnel très compétent, bien qu'on puisse imaginer que certains aspects de la PIR soient plus qualitatifs et plus superficiels que d'autres. La fusion de ces deux tâches en une seule entité permet donc de garantir que le processus de PIR sera mené avec soin.

On peut en dire autant en ce qui concerne l'octroi des permis pour les projets énergétiques et les exportations. Une fois qu'on a constitué un corps de personnel technique solide, il apparaît tout à fait logique de lui confier ces autres genres d'autorisations réglementaires.

Procédure

La procédure est une autre question à résoudre dans la mise en place d'une structure de réglementation. Au Québec, on estime en général que les processus quasi judiciaires sont à éviter, en raison de leur coût et de leur caractère formel. Ce qui peut paraître étonnant toutefois, c'est que la plupart des observateurs en Colombie-Britannique sont fortement en faveur de la procédure relativement formelle qu'on y retrouve, avec les témoignages sous serment et des contre-interrogatoires des témoins menés par les intervenants, ou plus souvent par leur avocat.

De plus, les audiences publiques peuvent être utiles au service public lui-même. « Les audiences publiques provoquent la réflexion chez les gestionnaires du service public beaucoup plus que les processus de consultation, affirme Brian Wallace. La préparation des membres de la haute direction en vue des audiences publiques est pour eux l'exercice le plus productif qui soit. Le chef de la direction dit à ses employés "Signalez-moi immédiatement toutes les questions embarrassantes qui pourraient être soulevées.

Si je me fais prendre sur un point dont vous ne m'avez pas informé, vous êtes renvoyés." »

Fait intéressant, les groupes de défense de l'intérêt public se montrent aussi enthousiastes à propos du caractère quasi judiciaire des audiences. Malgré les frais d'avocats que cela comporte, ils affirment avec vigueur l'importance de cette méthode. Presque à l'unanimité, les groupes interrogés étaient d'avis que sans conseillers juridiques et contre-interrogatoires, l'exercice perdrait rapidement tout son sens. Plusieurs groupes ont fait observer que les intervenants qui ne faisaient pas appel aux services d'un conseiller juridique, même lorsqu'ils participaient activement aux procédures, étaient souvent incapables d'obtenir des réponses claires et directes d'un témoin habile. « Le contre-interrogatoire est absolument essentiel », soutient Dermot Foley, de la British Columbia Energy Coalition. « C'est à peu près la seule façon d'être pris au sérieux. Il n'est pas essentiel d'avoir un avocat, mais cela aide beaucoup. Les avocats ont appris à insister pour obtenir des réponses à leurs questions, et ils savent les orienter de manière à bâtir une argumentation. »

Les groupes de défense de l'intérêt public sont toutefois insatisfaits sur un point particulier, soit le processus utilisé pour l'allocation des fonds destinés à faciliter leur participation. En effet, la Commission des services publics ne leur accorde pas de fonds pour le travail préparatoire, mais seulement pour les jours d'audiences. Comme nous l'avons mentionné, les fonds ne sont versés qu'à la fin d'une audience et sont établis en partie selon la valeur, d'après la Commission, de la participation du groupe à ses délibérations. Pour les petits groupes de défense de l'intérêt public, cela signifie qu'ils doivent déterminer l'ampleur des ressources qu'ils vont engager dans une audience (conseiller juridique, témoins experts, etc.) sans savoir si leurs dépenses seront remboursées. « La Commission des services publics prétend se soucier beaucoup de la participation active du public informé, mais elle rend l'exercice presque impossible à réaliser », a déclaré un intervenant.

Un autre intervenant, le Centre pour la promotion de l'intérêt public, a engagé des poursuites contre la Commission en raison d'un remboursement de dépenses qu'elle considère insuffisant.

B. Le Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique

L'évaluation critique des réalisations et des échecs du Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique doit se faire dans le contexte de la décision du gouvernement de

mettre un terme à son mandat. À l'origine, le Conseil de l'énergie devait être un organisme permanent, mais il a été dissous à la fin de novembre 1994, après deux ans d'existence.

En plus de préparer la stratégie en matière d'énergie que nous avons déjà exposée, le Conseil a aussi mené une consultation publique sur les exportations à long terme d'énergie garantie. C'est d'ailleurs la première tâche qu'il a entreprise dès sa création et, comme nous le verrons plus loin, beaucoup d'observateurs considèrent que cette consultation a été inextricablement liée à sa dissolution, bien que les interprétations diffèrent quant aux raisons.

Ainsi que nous l'avons mentionné déjà, les travaux relatifs au mandat de base du Conseil, soit la stratégie en matière d'énergie, ont été reportés après la réalisation de son examen des exportations, en avril 1993. C'est seulement en juin 1993 que le Conseil a publié un premier document de travail sur la stratégie en matière d'énergie, et le rapport préliminaire a été publié en juin 1994. On peut en tirer deux conclusions importantes. Tout d'abord, cela signifie que lorsque le budget provincial a été préparé en mars 1994, le Conseil n'avait encore rien à produire après une année de travail sur sa mission première. Certains observateurs soutiennent donc que n'eût été de l'examen des exportations, le Conseil aurait pu rendre public beaucoup plus tôt le projet de stratégie, ce qui lui aurait permis de faire connaître ses réalisations et d'assurer sa survie.

Les critiques les plus sévères à l'endroit du Conseil de l'énergie semblent provenir des services publics — qui ont payé pour ses activités par le biais d'un montant prélevé sur leurs ventes — et de leurs clients industriels. De l'avis des membres de ces groupes, le Conseil faisait double emploi avec d'autres organismes de planification de la Colombie-Britannique et, ce qui est sans doute plus important, la méthode de consultation qu'il avait adoptée était trop longue, trop coûteuse et, en dernière analyse, inutile. À ce propos, un porte-parole du secteur industriel a dit que le Conseil mesurait le succès de sa consultation non pas d'après la valeur des interventions, mais d'après le nombre de personnes entendues.

D'autres intervenants n'étaient toutefois pas du même avis. Beaucoup d'observateurs, qu'ils appartiennent ou non à des organismes gouvernementaux ou de réglementation, ont loué le travail du Conseil, affirmant que celui-ci avait pris au sérieux le mandat de consultation qui lui avait été confié. De même, on semble considérer en général que le Conseil de l'énergie a rempli une fonction nécessaire, soit la recherche d'une perspective à long terme de la viabilité en matière d'énergie — très différente de l'approche plus

concrète et pratique de la Commission des services publics ou du rôle en matière de politique que joue le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières.

Certains groupes de défense de l'intérêt public ont un avis très différent sur la dissolution du Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique. Selon leur interprétation, cynique peut-être, ce que le gouvernement voulait obtenir du Conseil, c'était son rapport sur les exportations d'électricité, qui ouvrait la voie à une politique provinciale permettant d'effectuer ces exportations avec seulement quelques restrictions mineures. Après avoir obtenu ce qu'il voulait du Conseil, le gouvernement s'en est tout simplement débarrassé.

Selon une autre interprétation, moins radicale, la dissolution du Conseil de l'énergie est attribuable à des facteurs politiques. Selon cette perception, la disparition du Conseil est un incident de parcours attribuable à la conjoncture politique où il s'est retrouvé, avec un gouvernement de gauche traqué sans merci par la presse de droite, plus qu'à la redondance, à des contradictions ou à des lacunes inhérentes à sa structure. Créé par le gouvernement NPD et présidé par un ex-candidat NPD, le Conseil a subi dès le départ les attaques de la presse. C'est pour cette raison que le Ministre s'est senti obligé de lui donner un mandat très important pour le faire accepter au conseil des ministres. Ce serait là la justification politique de l'examen de la politique en matière d'exportations. Mais cet examen, nécessaire pour assurer la création du Conseil, a aussi été la cause de sa chute : au lieu de prendre le temps nécessaire pour s'établir solidement et se mettre en marche, recruter tout son personnel et gagner le respect des principaux intervenants, le Conseil s'est trouvé engagé dans un examen controversé et hautement médiatisé sans être bien préparé. Dans ce processus, il a grandement perdu la confiance des groupes de défense de l'intérêt public et, par voie de conséquence, il a eu beaucoup de difficulté à établir un consensus sur son mandat principal, la stratégie de développement durable de l'énergie.

On ne sait pas très bien qui prendra la relève du Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique. En faisant disparaître le Conseil, le gouvernement a indiqué que le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières et la Commission des services publics assumeraient chacun certaines fonctions du Conseil. Dans son rapport, le Conseil a d'ailleurs formulé certaines recommandations à ce sujet. Il proposait que la stratégie soit mise à jour tous les deux ou trois ans, afin de tenir compte des changements rapides que connaissent les marchés et les technologies de l'énergie. La responsabilité de veiller à ce que ces mises à jour soient faites incombe au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières, mais selon le Conseil, il serait préférable que les examens

soient effectués par un organisme indépendant, d'une part parce que le Ministère est responsable de la mise en œuvre de la stratégie et d'autre part parce que les questions en jeu relèvent en partie de la compétence d'autres ministères. C'est pourquoi il faudrait « accorder au Ministère un mandat clair lui permettant de collaborer plus facilement avec les autres ministères, les autres paliers de gouvernement, le milieu des affaires, les groupes de protection de l'environnement et de défense de l'intérêt public ainsi que le grand public[109] ».

Il semble bien que certaines fonctions du Conseil seront déléguées à la Commission des services publics de la Colombie-Britannique. Le Conseil a noté que la Commission avait déjà le pouvoir de mettre en œuvre un grand nombre d'idées qu'il avait proposées et a recommandé que l'initiative de la Commission dans le domaine de la PIR soit élargie afin de lui permettre d'intégrer les plans des différents services publics. En ce qui concerne le rôle du Conseil dans l'examen de certaines questions particulières en matière d'énergie, ce sujet fait déjà partie du mandat de la Commission, quoique les modes d'opération de ces deux organismes soient très différents. Le processus quasi judiciaire de la Commission est beaucoup plus formel que les consultations publiques à grande échelle menées par le Conseil ; bien que ces procédures soient bien adaptées à certaines questions, elle peuvent toutefois limiter sa capacité de sonder l'opinion publique sur un plan plus général.

On a observé précédemment qu'il existait à la Commission des services publics une tension entre l'ouverture et l'attachement aux règles. Certains considèrent que le temps consacré aux audiences est trop précieux pour que l'on continue de donner aux membres du public l'occasion de participer à titre d'intervenants et de contre-interroger chaque témoin. Ces difficultés risqueraient de s'aggraver si l'on confiait à la Commission des services publics la tâche de mener des consultations publiques élargies à la place du Conseil.

Néanmoins, le président de la Commission, Mark Jaccard, croit que la Commission des services publics peut aisément s'acquitter de ce rôle consultatif. Par le passé, la Commission a publié des documents de travail et tenu des séances d'information publiques sur des questions générales touchant à l'énergie. Maintenant, pour faire l'examen de la concurrence et des politiques relatives au transit dont nous avons parlé précédemment, elle aura principalement recours à des ateliers, des groupes de

109. Planning Today for Tomorrow's Energy, p. 149.

spécialistes, des assemblées dans les hôtels de ville, des documents de synthèse préparés par le personnel de la Commission et divers autres mécanismes.

« Nous devrons bien un jour tenir des audiences à caractère formel, dit Jaccard, mais nous allons nous efforcer de retarder cette étape le plus longtemps possible. » Il est convaincu que les gens sont plus intéressés à participer aux séances de consultation de la Commission qu'à celles que tiennent des organismes strictement consultatifs. « Les gens sont très ouverts à nos processus, ajoute-t-il, car ils savent que ceux-ci peuvent effectivement mener à des décisions. »

### C. Le Secrétariat des sociétés d'État

Comme nous l'avons déjà souligné, il paraît évident que le Secrétariat des sociétés d'État a joué un rôle efficace en Colombie-Britannique. Que ce rôle ait été essentiel ou non ou qu'il doive être imité, c'est une autre question. Au cours d'une entrevue, Ken Peterson, qui s'est occupé des questions énergétiques pour le compte du Secrétariat, a reconnu que le portefeuille de l'énergie de la Colombie-Britannique était dans un certain sens « surdéterminé », mais il ne voyait aucun conflit de compétence entre le mandat du Secrétariat des sociétés d'État et celui de la Commission des services publics. « La Commission des services publics est beaucoup plus réactive que nous le sommes, en ce sens qu'elle répond aux demandes, dit-il. Sous la présidence de Mark Jaccard, elle a adopté une démarche très active, particulièrement avec ses principes directeurs en matière de PIR, qui sont excellents, à notre avis. Mais l'approche de la Commission sur le plan des examens et des audiences repose beaucoup plus sur des délibérations et la participation du public que la nôtre, et elle correspond beaucoup moins au style de gestion directe que le gouvernement souhaiterait parfois adopter à l'égard de ses actifs les plus importants. »

Selon Peterson, il n'a jamais été question que le Secrétariat soit un organisme permanent. « Notre mandat empiétait sur celui des sociétés d'État, ce type d'organisme est donc en soi voué à une existence éphémère, dit-il. Pour faire un travail efficace, il faut embêter un tas de gens qui, peu de temps après, vous rendent la pareille. Ou alors, il faut adopter une méthode bureaucratique, comme celle de la Crown Investments Corporation, en Saskatchewan, qui est une société de portefeuille chapeautant toutes les sociétés d'État. Il s'agit d'une structure permanente, fortement bureaucratisée. Ce n'est pas une mauvaise solution, si vous pouvez obtenir une réponse rapide, mais il est très difficile, dans les grandes organisations, d'amener les gens à repenser leurs façons de faire. Ils se disent qu'ils ont du succès dans ce qu'ils font, alors pourquoi devraient-ils

changer ? Il faut vraiment les secouer de temps en temps pour les amener à voir les choses différemment. »

Même si son existence sera brève, le Secrétariat des sociétés d'État a été à l'origine d'améliorations considérables dans le fonctionnement de plusieurs sociétés d'État, notamment B.C. Transit, B.C. Ferries, B.C. Rail et B.C. Hydro. Au cours de sa première année d'activité, avec un budget d'à peine deux millions de dollars, l'organisme a permis de réaliser près de 200 millions de dollars d'économies réelles et estimait à près de un milliard de dollars les avantages futurs des mesures adoptées.

D. Évaluation environnementale des projets énergétiques

Bien que l'évaluation environnementale ne soit pas habituellement considérée comme un élément du processus de surveillance du développement énergétique, elle joue un rôle essentiel dans l'approbation finale des projets énergétiques. La réforme actuellement en cours en Colombie-Britannique présente un intérêt considérable précisément parce qu'elle établit un lien beaucoup plus étroit entre ces deux aspects de la planification des ressources énergétiques.

Dans le système qui existe au Québec et ailleurs au Canada, ces deux processus sont distincts et relèvent de deux ministères différents. Chaque producteur d'énergie applique son propre processus de planification — auquel le public ne participe pas toujours et qui n'est pas toujours soumis à la surveillance des organismes publics. Lorsqu'un producteur d'énergie décide de mettre en route un projet, celui-ci est présenté en vue de l'obtention des autorisations gouvernementales, qui peuvent nécessiter une évaluation environnementale publique, selon la nature et l'ampleur du projet. Dans le cas des projets à réaliser dans le sud du Québec, les évaluations sont effectuées par le Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) ; si les projets doivent être réalisés sur le territoire visé par la Convention de la baie James et du Nord québécois, l'évaluation est confiée aux comités créés par la convention.

Dans le contexte de ces évaluations environnementales, la question de la justification des projets a pris une importance capitale. Le rapport des audiences du BAPE sur le projet de la rivière Sainte-Marguerite — le plus récent projet hydroélectrique d'envergure entrepris au Québec — a soulevé de graves interrogations sur la justification du projet. Cette question a également été au premier plan dans l'évaluation environnementale du projet hydroélectrique de Grande-Baleine, qui a récemment été mis en suspens. De fait, en l'absence d'un processus public de planification transparent

et crédible, les groupes d'experts environnementaux n'ont d'autre choix que de se demander très sérieusement si le projet proposé constitue la meilleure solution, du point de vue social, aux besoins énergétiques prévus. C'est exactement cette situation qui est survenue en Colombie-Britannique, lors des audiences du projet de Revelstoke, en 1976, alors que pour exactement les mêmes raisons le Contrôleur général des eaux a accepté d'entendre les arguments en faveur de la justification du projet, malgré le fait que cela dépassait les limites explicites de son mandat.

La réforme du processus d'évaluation environnementale actuellement en cours en Colombie-Britannique laisse entrevoir une solution possible à ce problème fondamental. Évidemment, les processus d'évaluation environnementale diffèrent considérablement d'un gouvernement à un autre, et il ne serait pas logique de tenter d'appliquer directement au Québec la formule utilisée en Colombie-Britannique, quoique son concept de base présente beaucoup d'intérêt. En voici les éléments essentiels :

- avant de faire l'objet d'une évaluation environnementale, un projet devrait absolument avoir été approuvé dans le cadre d'un processus public de PIR ;

- une fois les impacts sociaux et environnementaux du projet soigneusement établis au cours du processus d'évaluation environnementale, le dossier devrait être transmis de nouveau à l'organisme de planification énergétique, qui s'assurerait que le projet constitue toujours la meilleure solution, à la lumière des renseignements détaillés sur ses impacts recueillis grâce au processus d'évaluation environnementale et à une analyse actualisée des besoins d'énergie et des solutions de rechange.

Cette façon de procéder simplifierait grandement les évaluations environnementales — la justification du projet étant supprimée du processus — et permettrait d'économiser le temps et l'argent des ministères de l'Environnement assiégés, grâce à la réduction du nombre de projets soumis à l'évaluation.

### E. Caractéristiques essentielles

L'examen de la situation qui existe en Colombie-Britannique permet d'alimenter substantiellement la réflexion sur d'éventuelles structures institutionnelles pour le Québec. Même si la sagesse des choix qu'il incarne en ce qui concerne les différents organismes et leur mandat est discutable, il n'en reste pas moins que le modèle de la Colombie-Britannique met clairement en lumière les avantages que l'on retire, d'une

part, en faisant la distinction entre les activités fondamentalement différentes que sont la planification de l'énergie et sa réglementation et, d'autre part, en confiant ces deux responsabilités à des organismes ayant des structures et des mandats différents. Parmi les premières questions à résoudre, il faut d'abord déterminer quels éléments du système actuel de la Colombie-Britannique sont « essentiels » — c'est-à-dire lesquels constituent la mise en application d'une théorie explicite de planification et de réglementation de l'énergie — et quels sont ceux qui résultent de situations particulières ou de facteurs historiques propres à la Colombie-Britannique.

1. Le Secrétariat des sociétés d'État : liaison avec le service public d'État

Parmi les trois organismes examinés dans le présent rapport, il semble évident que le Secrétariat des sociétés d'État n'est pas essentiel, au sens que nous avons expliqué. Cela ne signifie pas pour autant que ce n'est pas un excellent moyen d'améliorer le rendement et la responsabilité des sociétés d'État de la Colombie-Britannique, ou même qu'il ne serait pas intéressant pour le Québec de prendre en considération cette manière de gérer ses organismes paragouvernementaux. Cependant, l'existence même et le mandat du Secrétariat sont attribuables aux questions générales relatives à l'autorité du gouvernement sur les sociétés d'État et ne sont qu'accessoirement reliés à la politique énergétique.

En ce qui a trait plus particulièrement au rôle du Secrétariat dans le cas de B.C. Hydro, certains éléments méritent sans doute d'être retenus. Il est notoire que les relations entre le gouvernement et Hydro-Québec ne sont pas toujours harmonieuses. Il n'est pas toujours aisé de déterminer quels sont les choix qui relèvent du service public et quels sont ceux qui appartiennent au gouvernement[110]. Dans certaines situations, le gouvernement est accusé de s'ingérer dans les affaires d'Hydro-Québec, et dans d'autres, à l'inverse, on prétend que l'entreprise n'est plus contrôlable. Donc, même si un tel organisme n'est nullement essentiel à la mise en application de la PIR, il serait peut-être intéressant d'examiner le Secrétariat des sociétés d'État plus en profondeur,

110. Parmi les signes de friction ou de manque de communication entre la société d'État et son seul actionnaire, citons pour exemple quelques incidents, comme les pressions que la ministre de l'Énergie Lise Bacon a exercées publiquement pour forcer Hydro-Québec à conclure certains contrats de cogénération, en 1992, l'annonce par le premier ministre Daniel Johnson du projet hydroélectrique de la rivière Sainte-Marguerite le jour même où Hydro-Québec annonçait de son côté des réductions majeures de ses prévisions de la demande et, bien sûr, l'annonce par le premier ministre Parizeau de la suspension du projet de Grande-Baleine, en novembre 1994, qui semble avoir pris Hydro-Québec au dépourvu.

car il pourrait s'agir d'un moyen de normaliser et d'améliorer les rapports entre Hydro-Québec et le gouvernement.

2. Le Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique : planification à long terme dans une perspective sociale

Même si les ministères du gouvernement sont normalement responsables de la planification et des politiques, il survient des situations qui exigent une vision plus large des choses, détachée de toute influence du gouvernement. La Colombie-Britannique s'est retrouvée dans cette situation en 1980, lorsqu'elle a entamé le processus qui a conduit à l'adoption de la Loi de la Commission des services publics, et une nouvelle fois au début des années 90, quand elle a créé le Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique.

L'élaboration des politiques, en Colombie-Britannique, relève encore du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières, mais s'appuie maintenant sur les résultats des délibérations du Conseil de l'énergie, qui se fondaient elles-mêmes sur de très vastes consultations publiques. Comme nous l'avons déjà dit, un comité interministériel a été mis sur pied pour chercher des solutions aux questions complexes soulevées dans son rapport.

Si l'on songe à créer des institutions semblables au Québec, bien des questions devront être examinées. Tout d'abord, il faudra prendre la décision de regrouper ou non ces fonctions au sein d'un seul organisme. Une première possibilité consiste à confier la planification des ressources, la réglementation et la consultation à un même organisme. C'est dans cette direction que la Colombie-Britannique semble engagée depuis la dissolution du Conseil de l'énergie, ces trois fonctions étant assurées par la Commission des services publics de la Colombie-Britannique. Ce n'est toutefois pas la seule structure possible. Une autre solution consisterait à confier à un organisme la planification intégrée des ressources, tant à l'échelle des services publics qu'à l'échelle régionale ou sociétale, et à un autre organisme la réglementation des tarifs. Il faudrait examiner attentivement le pour et le contre de ces deux solutions.

Quant au Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique, il n'est sans doute pas nécessaire qu'un tel organisme ait un caractè_e permanent, bien que son importance ne doive pas être minimisée. L'élaboration d'objectifs à long terme par le biais d'un processus largement ouvert au public est une façon de procéder fort louable et probablement nécessaire. Les principales caractéristiques du Conseil de l'énergie étaient

son indépendance à l'égard du gouvernement, l'obligation de fonder ses recommandations sur une vaste consultation publique et la durée relativement longue de son mandat (18 mois pour la préparation de sa stratégie en matière d'énergie).

En fait, le rôle qu'a joué le Conseil de l'énergie en Colombie-Britannique pourrait bien avoir été semblable à celui du Débat public sur l'énergie au Québec. Même si les modalités de ce processus n'avaient pas encore été rendues publiques au moment d'écrire ces lignes, il pourrait effectivement y avoir une grande similitude entre ces deux processus, tous deux ayant pour objectif de tenir compte largement de l'opinion du public dans l'élaboration d'une politique à long terme en matière d'énergie. Mais alors qu'à l'origine le Conseil de l'énergie devait être un organisme permanent, son mandat a pris fin après deux ans d'existence.

3. La Commission des services publics de la Colombie-Britannique : réglementation et planification

Enfin, il y a la Commission des services publics de la Colombie-Britannique. Comme nous l'avons déjà mentionné, la Commission des services publics est, dans un certain sens, la cheville ouvrière du système de planification et de réglementation de l'énergie en Colombie-Britannique. Cela peut paraître curieux, car sous bien des aspects la Commission est une création improbable. Comme le soulignait Mark Jaccard dans un article cité précédemment, les caractéristiques du marché de l'électricité, soit l'existence d'un monopole naturel et la protection de l'intérêt public, ont amené les gouvernements des provinces à intervenir soit en réglementant les tarifs, soit en se dotant d'installations de production appartenant à l'État, mais jamais en ayant recours à ces deux moyens simultanément. La plupart des provinces qui comptent en grande partie sur les technologies hydroélectriques ou nucléaires qui exigent d'importants capitaux possèdent des sociétés d'État productrices d'électricité qui ne sont pas réglementées directement.

Jaccard souligne deux problèmes inhérents aux services publics d'État :

> « Le premier a trait à l'inefficacité économique qui peut apparaître lorsque des considérations d'ordre politique ou l'intérêt personnel des gestionnaires du service public interfèrent avec les décisions relatives aux investissements et au fonctionnement. Le second a trait aux problèmes que présentent pour les sociétés

> démocratiques la concentration du pouvoir dans les mains de gestionnaires des grandes sociétés d'État[111]. »

On peut considérer qu'il s'agit là d'un problème du genre « mandant-mandataire ». « Selon ce concept, la société d'État est un mandataire du gouvernement qui a pour tâche de réaliser les objectifs de ce dernier. Cependant, il peut arriver que le mandataire, ayant des objectifs différents de ceux du gouvernement, ne tienne pas compte de ces derniers ou ne parvienne pas à les réaliser[112]. »

Ce serait là, selon Jaccard, une raison de greffer au modèle de la société d'État un mécanisme de réglementation :

> « À la fin des années 70, British Columbia Hydro a été la cible de critiques redoublées parce que l'entreprise planifiait d'importants projets hydroélectriques partout dans la province sans évaluer équitablement les risques financiers et environnementaux, les possibilités d'approvisionnement à petite échelle et les mesures d'efficacité énergétique. Les décisions d'investissement les plus importantes et les plus critiques de la province étaient prises par un groupe de bureaucrates et de techniciens, sans que le public ait la possibilité d'exprimer son opinion ou d'examiner les projets. Comme le public était de plus en plus convaincu que le "mandataire" ne servait plus du tout les intérêts du "mandant", le gouvernement a pris la décision de soumettre le service public d'État au pouvoir de réglementation de la Commission des services publics provinciale. C'est ce qui est à l'origine de cette situation assez particulière où l'on a créé un service public d'État pour répondre aux problèmes de monopole naturel de biens publics, puis une Commission des services publics dotée d'un pouvoir de réglementation pour corriger les problèmes de "mandant-mandataire" des sociétés d'État. Malgré son caractère assez particulier, ce modèle institutionnel s'est révélé très efficace en comparaison avec ce qui se fait dans les autres provinces canadiennes[113]. »

---

111. Jaccard, op.cit., p. 4.

112. Ibid., p. 15.

113. Ibid.

Cela démontre que la réglementation est parfaitement compatible avec le régime des sociétés d'État. Comme le révèle la situation qui existe en Colombie-Britannique, l'application d'un système de réglementation à un service public d'État comporte des avantages considérables, d'une part, sur le plan de la transparence et de l'obligation de rendre publiquement des comptes et, d'autre part, sur le plan de la qualité et de l'intégrité du processus de planification de l'énergie en soi. Bien que le régime des sociétés d'État réponde à des objectifs importants, il n'est pas conçu de telle manière que les choix en matière d'énergie correspondent aux priorités de la société.

Même si beaucoup de structures permettent de réaliser ces objectifs, un certain nombre d'éléments s'avèrent nécessaires. Les principaux sont les suivants :

- Réglementation des tarifs et besoins en revenus

  Comme nous l'avons vu déjà, plusieurs raisons justifient la réglementation des services publics, notamment leur situation de monopole et les conséquences de leurs activités sur les tierces parties. En plus d'exercer un contrôle des dépenses en capital par le biais de la PIR, la plupart des États et des provinces ont jugé nécessaire, pour protéger les intérêts des consommateurs, de réglementer aussi les tarifs des services publics, étant donné que ceux-ci n'ont pas à subir les pressions de la concurrence en raison de leur monopole. Même lorsqu'un service public appartient à l'État, il y a de bonnes raisons de croire que la réglementation le contraint à faire preuve de discipline dans ses dépenses et d'une plus grande transparence, ce qui accroît la confiance du public.

  La Commission des services publics de la Colombie-Britannique a reçu le mandat clair et non équivoque de réglementer les tarifs et les besoins en revenus de tous les services publics de la province, y compris B.C. Hydro, une société d'État. L'expérience de la Colombie-Britannique montre que la réglementation d'une société d'État est non seulement possible, mais souhaitable pour plusieurs raisons.

- Planification intégrée des ressources
  Il est désormais évident que la planification intégrée des ressources est un excellent moyen de faire en sorte que les dépenses en capital consacrées aux ressources énergétiques soient engagées dans le meilleur intérêt de la société. Dans beaucoup d'États et de provinces, chaque service public doit effectuer la PIR sous la surveillance obligatoire d'une Commission des services publics. De plus, certains gouvernements exigent aussi la planification intégrée des ressources à l'échelle

régionale afin de mieux coordonner les activités des différents intervenants du secteur de l'énergie. Cette PIR à l'échelle régionale peut viser les services d'électricité seulement ou encore les entreprises qui exploitent différentes sources d'énergie.

En Colombie-Britannique, chaque service public effectue la PIR sous la surveillance de la Commission des services publics. En outre, la Commission des services publics semble se diriger vers des processus de PIR à l'échelle régionale (appliqués à plusieurs services publics ou regroupant plusieurs sources d'énergie), suivant en cela, dans une certaine mesure, les recommandations du Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique. Cependant, elle ne possède aucun mandat explicite en ce sens, et les mécanismes qui devraient régir la mise en œuvre de ces processus n'ont pas encore été entièrement élaborés.

Dans une perspective un peu plus lointaine, on craint que les changements à venir dans l'industrie de l'électricité — la séparation des différentes composantes de l'industrie, soit la production, le transport et la distribution (« dé-intégration » verticale) et l'apparition progressive de marchés de production concurrentiels, au gros comme au détail — restreignent sensiblement le rôle que les services publics et les organismes qui les réglementent sont appelés à jouer dans le choix des installations à construire. Ces transformations pourraient aussi porter grandement atteinte à l'efficacité des processus d'évaluation environnementale, étant donné que les marchés concurrentiels préfèrent souvent les projets de peu d'envergure, qui sont exemptés d'un examen public. On commence aussi à discuter d'autres mesures comme la gestion des bassins hydrographiques et atmosphériques. Ces questions commencent seulement à être abordées dans les délibérations de la Commission des services publics de la Colombie-Britannique et d'autres organismes de consultation et d'orientation.

## F. Conclusion

Le processus de planification et de surveillance dans le domaine de l'énergie en Colombie-Britannique peut se diviser en trois éléments principaux : politique de l'énergie, réglementation des tarifs et planification des ressources.

### Politique de l'énergie

L'élaboration de la politique de l'énergie peut aussi se diviser en trois parties distinctes :

- planification à long terme « visionnaire », le rôle du Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique. Sa fonction n'était pas de créer ou de mettre en œuvre une politique, mais de sonder l'opinion publique et de tenter de définir les grandes lignes d'un concept de politique de l'énergie qui, avec le temps, finirait par correspondre aux objectifs économiques, sociaux et environnementaux de la population ;

- consultation du public sur des éléments particuliers de la politique de l'énergie. Le Conseil de l'énergie et la Commission des services publics font tous deux des recommandations sur des questions qui touchent à la politique, en consultant directement le public et en conservant leur indépendance à l'égard du gouvernement ;

- élaboration de la politique de l'énergie proprement dite. Ce domaine relève du gouvernement, par le biais du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières. Les politiques du Ministère servent de fondement aux choix de B.C. Hydro et de la Commission des services publics[114] ; le Ministère participe aussi à l'élaboration des Directives spéciales destinées au service public et à la Commission, qui ont force exécutoire.

Réglementation des tarifs

La réglementation économique détaillée des services publics de la province est du ressort exclusif de la Commission des services publics de la Colombie-Britannique, qui dispose de tous les pouvoirs d'un tribunal administratif pour assurer l'exécution de ses décisions.

Planification des ressources

La planification de l'énergie est un processus complexe qui amène à choisir de nouvelles ressources énergétiques, qui peuvent comprendre des installations de production et de transport de même que des programmes de gestion de la demande ou des achats. Ce processus comporte trois grandes étapes :

---

114. Voir par exemple les récents énoncés de politique sur les exportations d'électricité et les achats auprès de producteurs d'énergie indépendants.

- l'élaboration de plans de ressources, qui se fait maintenant au moyen de la PIR, sous l'autorité de la Commission des services publics de la Colombie-Britannique. De plus, le Secrétariat des sociétés d'État surveille les politiques de dépenses en capital de B.C. Hydro.
- l'évaluation environnementale. Même si l'évaluation environnementale est souvent considérée comme un processus distinct, aucun grand projet énergétique ne peut être entrepris sans les autorisations environnementales nécessaires. Aux termes de la nouvelle Loi sur l'évaluation environnementale, il existe un lien étroit entre ce processus et celui de la PIR de la Commission des services publics.

- la délivrance des autorisations et permis relatifs aux projets énergétiques. Deux organismes se partagent cette responsabilité : elle relève exclusivement de la Commission des services publics pour ce qui est des projets mineurs ; dans le cas des projets majeurs, toutefois, la décision finale appartient encore au conseil des ministres.

Au cours des quinze dernière années, la Colombie-Britannique a fait l'essai de diverses structures pour assurer la mise en œuvre de ces concepts de planification et de réglementation. Ces structures sont schématisées dans le tableau suivant. Dans la colonne située à l'extrême droite, on voit de quelle manière ces questions sont traitées à l'heure actuelle au Québec.

| | COLOMBIE-BRITANNIQUE | | | | QUÉBEC |
|---|---|---|---|---|---|
| | AVANT 1980 | 1980-1992 | 1992-1994 | 1995- | |
| POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE | Ministère | | Ministère, sur recommanda-tion du Conseil de l'énergie et de la Commission des services publics | Ministère, sur recomman-dation de la Commission des services publics | Ministère |
| TARIFS | Tarifs des services publics du secteur privé réglementés, ceux de B.C. Hydro fixés par le conseil des ministres | Tarifs de tous les services publics, y compris B.C. Hydro, fixés par la Commission des services publics | | | Tarifs d'Hydro-Québec fixés par le conseil des ministres ; ceux des services de gaz fixés par la Régie du gaz |
| PLANS DE RESSOURCES | Budgets des services publics privés approuvés par la Commission des services publics ; plans de développement de B.C. Hydro approuvés par le conseil des ministres | | PIR exigé par Commission des services publics | | Plans de développement approuvés par le conseil des ministres |
| ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE | Audiences tenues par le Contrôleur général des eaux (projets hydroélectriques seulement) (justification et impacts) | Audiences tenues par la Commission des services publics (justification et impacts) | | Approbation préalable requise dans le PIR ; audiences tenues par la Commission environnementale (impacts) | Audiences tenues par le BAPE ou les comités de la CBJNQ (justification et impacts) |
| PERMIS D'EXPORTATION ET DE CONSTRUCTION | conseil des ministres | Commission des services publics (approbation du conseil des ministres dans le cas de projets majeurs | | | conseil des ministres |

L'élaboration proprement dite de la politique de l'énergie a toujours été confiée au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières, comme elle relève du ministère des Ressources naturelles au Québec. Cependant, de 1992 à 1994, le Ministère a bénéficié de la collaboration du Conseil de l'énergie de la Colombie-Britannique pour ce qui est de certaines questions de politique et de la planification à long terme du développement durable. Le mandat du Conseil de l'énergie s'étant terminé à la fin de 1994, il semble que sa relève sera assumée en grande partie par la Commission des services publics. Un nouvel organisme non gouvernemental, le Conseil du développement durable, pourrait aussi être appelé à jouer un certain rôle dans la réflexion qui se poursuit sur les choix à long terme dans le domaine de l'énergie.

En ce qui concerne la détermination des tarifs, le système en place en Colombie-Britannique était similaire, jusqu'en 1980, à celui que possède actuellement le Québec : les tarifs des services publics du secteur privé étaient fixés par un organisme de réglementation provincial, tandis que ceux du service public d'État l'étaient directement par le conseil des ministres. La Loi de la Commission des services publics est venue modifier cette structure en 1980 — un changement qui a eu des répercussions

profondes sur la planification de l'énergie en Colombie-Britannique. La Commission des services publics créée par la Loi, qui a pleins pouvoirs de réglementation sur B.C. Hydro (excepté sur les émissions d'obligations, qui relèvent directement du gouvernement), a été l'origine et la cause d'une grande part des changements survenus depuis ce temps.

Le plus important de ces changements a trait aux dépenses en capital, c'est-à-dire les investissements majeurs engagés dans les ressources énergétiques. Même après 1980, le seul moyen dont disposait la Commission des services publics pour exercer une influence sur les dépenses en capital était le contrôle des budgets de dépenses. Il s'agissait d'un pouvoir important, mais il ne lui permettait pas d'évaluer pleinement les facteurs menant au choix des projets d'investissement. C'est seulement lorsqu'elle a promulgué ses principes directeurs en matière de planification intégrée des ressources, en 1992, que la Commission a commencé à jouer un rôle de premier plan dans la surveillance des choix énergétiques fondamentaux, au moyen d'une comparaison rigoureuse de toutes les options. Il faut souligner que l'autorité législative sous laquelle ces principes directeurs ont été émis était toujours la Loi de la Commission des services publics de 1980, qui ne fait pas explicitement mention de la PIR. Il ne semble pas qu'on veuille modifier la loi à l'heure actuelle, mais il est presque certain qu'on y définirait explicitement le rôle de la Commission dans la PIR si on devait la rédiger aujourd'hui.

L'un des principaux avantages du processus de PIR, selon les intervenants, qu'ils soient employés de la Commission ou représentants des services publics, est qu'il donne lieu à un forum public où sont soigneusement examinés les choix menant à la décision d'exploiter une ressource énergétique. Cette façon de procéder a eu pour effet de donner plus de rigueur à la planification des ressources et d'atténuer sensiblement la controverse publique entourant ces plans.

Depuis la fin des années 70, on admet de façon générale le principe suivant lequel il faut mettre en route un processus public d'évaluation environnementale avant de pouvoir exploiter une source d'énergie majeure. Jusqu'à 1980, le seul mécanisme du genre comportant des audiences, en Colombie-Britannique, était celui prévu par la Loi sur le régime des eaux (Water Act), qui s'appliquait uniquement aux projets hydroélectriques. Ces audiences étaient destinées à mesurer seulement les incidences environnementales ; cependant, les audiences portant sur le projet de Revelstoke, en 1976, ont été un point tournant, car c'était la première fois que la justification du projet prenait une importance majeure au cours des audiences. Depuis 1980, conformément à la Loi de la Commission des services publics, la Commission tient de telles audiences,

puisqu'elle a pour mandat d'examiner à la fois le bien-fondé des projets et les questions environnementales. Comme au Québec, ces audiences ont été longues et complexes.

Pour améliorer cette situation, la législature a adopté un nouveau système, dans une loi qui n'a toutefois pas encore été promulguée. Aux termes de la Loi sur l'évaluation environnementale (Environmental Assessment Act of 1994), les projets de développement énergétique ne peuvent même pas être déposés en vue de l'obtention d'un permis environnemental s'ils ne font pas partie d'un PIR déjà approuvé par la Commission des services publics. C'est pourquoi les audiences, qui auront lieu devant une Commission de l'environnement, traiteront uniquement de questions touchant à l'environnement ; comme les projets auront déjà été soumis à un processus rigoureux de PIR, il ne devrait pas être nécessaire que la Commission de l'environnement en examine la justification.

Finalement, pour compléter le processus d'examen des dépenses en capital, le nouveau régime attribue un rôle à la Commission des services publics après les audiences environnementales ; si le coût des mesures d'atténuation ou une situation nouvelle dans le domaine de l'énergie rendent le projet moins attrayant, celui-ci peut être réexaminé à la lumière des données nouvelles.

Un grand nombre des problèmes que ces structures sont censées résoudre sont encore des problèmes cruciaux et litigieux au Québec et dans beaucoup d'autres parties du monde. Il appartiendra au public et aux décideurs de définir l'ensemble de structures qui correspond le mieux aux particularités du Québec.