

## Régulation et participation publique. L'expérience de la Régie de l'énergie du Québec (1997-2007)

## Regulation and Public Participation : the Régie de l'énergie du Québec's Experience (1996-2007)

Louis Simard

Volume 13, Number 2, 2010

Énergie et citoyenneté

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1001130ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1001130ar>

[See table of contents](#)

### Publisher(s)

Globe, Revue internationale d'études québécoises

### ISSN

1481-5869 (print)

1923-8231 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this article

Simard, L. (2010). Régulation et participation publique. L'expérience de la Régie de l'énergie du Québec (1997-2007). *Globe*, 13(2), 51-74.

<https://doi.org/10.7202/1001130ar>

### Article abstract

For more than a decade, Quebec's electricity sector has seen major transformations in its methods of regulation and in its public action tools (Lascoumes and Le Galès, 2004). The creation of the Régie de l'énergie in 1996 has been central to these changes. This article aims to analyse the Régie de l'énergie's experience with public participation through the use of public hearings. The first part reconstitutes the evolution of the question of public participation in relation to the creation of the Régie de l'énergie with the passage of public policies, laws, and regulations. The second part offers an evaluation of the Regie's procedure with the criteria suggested by Callon, Lascoumes and Barthe (2001), and an exploratory analysis of the public hearings. In light of these first research findings, the case of the electricity sector in Quebec shows a certain change through time in the deliberative ideal expressed at the start, as well as a restricted implementation of public participation due to the construct of its public action tool.

# RÉGULATION ET PARTICIPATION PUBLIQUE. L'EXPÉRIENCE DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE DU QUÉBEC (1997-2007)

LOUIS SIMARD  
Université d'Ottawa

+ +

**Résumé** – Depuis un peu plus d’une décennie, le secteur québécois de l’électricité a été l’objet de transformations majeures dans son mode de régulation et ses instruments d’action publique. La création de la Régie de l’énergie en 1996 est au cœur de celles-ci. Cet article vise à rendre compte de l’expérience de la Régie de l’énergie, et plus spécifiquement de la question de la participation du public. La première partie reconstitue l’évolution de la question de la participation publique en lien avec la création de la Régie de l’énergie au fil des politiques publiques, des lois et règlements. La deuxième partie propose une évaluation de sa procédure à l’aide des critères proposés par Callon, Lascoumes et Barthe (2001), et une analyse exploratoire de l’expérience des audiences publiques. À la lumière de ces premiers constats de recherche, le cas du secteur de l’électricité au Québec montre notamment une certaine altération dans le temps de l’idéal délibératif formulé au départ et une mise en œuvre restreinte de la participation en raison de la formulation de l’instrument d’action publique.

+ + +

*Regulation and Public Participation :  
the Régie de l'énergie du Québec's Experience (1996-2007).*

**Abstract** – For more than a decade, Quebec’s electricity sector has seen major transformations in its methods of regulation and in its public action tools (Lascoumes and Le Galès, 2004). The creation of the Régie de l’énergie in 1996 has been central to these changes. This article aims to analyse the Régie de l’énergie’s experience with public participation through the use of public hearings. The first part reconstitutes the evolution of the question of public participation in relation to the creation of the Régie de l’énergie with the passage of public policies, laws, and regulations. The second part

offers an evaluation of the Regie's procedure with the criteria suggested by Callon, Lascoumes and Barthe (2001), and an exploratory analysis of the public hearings. In light of these first research findings, the case of the electricity sector in Quebec shows a certain change through time in the deliberative ideal expressed at the start, as well as a restricted implementation of public participation due to the construct of its public action tool.

+ +

L'impératif délibératif<sup>1</sup> et le principe du marché sont au cœur des plus récentes innovations dans le secteur public. La gestion de la complexité grandissante de nos sociétés et la recherche de l'efficacité de l'action publique justifieraient le recours à ces instruments de régulation. L'Europe et les États-Unis apparaissent à cet égard comme des chefs de file, particulièrement dans le secteur structurant de l'énergie<sup>2</sup>. Comme cela s'est produit dans nombre de secteurs ces dernières années, la disparition progressive des barrières commerciales entre les pays et la régulation par le marché ont touché le domaine de l'énergie et de l'électricité<sup>3</sup>. Ce secteur fait l'objet de transformations fondamentales depuis plus de dix ans au Canada<sup>4</sup>. Traditionnellement, de grandes entreprises intégrées bénéficiaient de monopoles territoriaux afin d'assurer une qualité du service et des tarifs uniformes. Plusieurs arguments en faveur de la libéralisation du secteur de l'énergie ont toutefois marqué la fin des années 1980 : concurrence, efficacité des activités,

+ + +

1. Loïc BLONDIAUX et Yves SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002, p. 17-35.
2. David LEVI-FAUR, « Regulatory Capitalism. The Dynamics of Change beyond Telecoms and Electricity », *Governance*, vol. 19, n° 3, 2006, p. 497-525.
3. Jean-Thomas BERNARD, « L'ouverture du marché d'exportation d'électricité québécois. Réalité ou mirage à l'horizon », *Analyse de Politiques*, vol. 25, n° 2, 1999, p. 247-258 ; David COEN et Adrienne HÉRITIER, « Business Perspectives on German and British Regulation. Telecoms, Energy and Rail », *Business Strategy Review*, vol. 11, n° 4, 2000, p. 29-37 ; Richard J. GILBERT et Edward P. KAHN (dir.), *International Comparisons of Electricity Regulation*, New York, Cambridge University Press, 1996 ; Eva NIESTEN, « Regulatory Institutions and Governance Transformations in Liberalising Electricity Industries », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 77, n° 3, 2006, p. 291-307 ; Pierre-Olivier PINEAU, « Déréglementation des marchés de l'électricité et enjeux sociaux et environnementaux. Un état de la situation dans les pays nordiques », *Revue Gestion*, vol. 25, n° 1, 2000, p. 66-74.
4. International Energy Agency, *Lessons from Liberalised Electricity Markets*, Paris, OCDE, 2005 ; Robert C. CLARK et Andrew LEACH, « The Potential for Electricity Market Restructuring in Quebec », *Canadian Public Policy*, vol. 33, n° 1, 2007, p. 1-20 ; Bruce G. DOERN (dir.), *Canadian Energy Policy*, Toronto, University of Toronto, 2005 ; Bruce G. DOERN et Monica GATTINGER, *Power Switch. Energy regulatory governance in the twenty-first century*, Toronto, University of Toronto Press, 2003 ; Monica GATTINGER, « Canada-United States Electricity Relations. Policy Coordination and Multi-level Associative Governance », Bruce G. DOERN (dir.), *How Ottawa Spends 2005-2006. Managing the Minority*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2005, p. 143-162 ; Michel BOUCHER et Henri LEPAGE, *La libéralisation des marchés de l'électricité*, Montréal, Éditions Saint-Martin/Institut économique de Montréal, 2001 ; Pierre-Olivier PINEAU, Anil HIRA et Karl FROSCHAUER, « Measuring International Electricity Integration. A Comparative Study of the Power Systems under the Nordic Council, MERCOSUR, and NAFTA », *Energy Policy*, vol. 32, n° 13, 2004, p. 1457-1475.

choix pour les consommateurs et baisse des prix<sup>5</sup>. Cependant, d'autres objectifs, comme le maintien de l'intérêt général à travers la sécurité de l'approvisionnement, l'accessibilité, l'égalité et la continuité du service, continuent de structurer le domaine. De manière générale, on observe l'émergence de nouvelles autorités de régulation et une transformation significative des processus décisionnels<sup>6</sup>. On constate également une grande diversité des situations selon les États et les secteurs<sup>7</sup> avec cependant des tendances communes, notamment une croissance de l'autonomie des agences publiques (qui n'est pas sans poser la question de l'imputabilité<sup>8</sup>) et de la dépendance à l'égard du secteur privé<sup>9</sup>. Les différents travaux témoignent aussi des effets non anticipés de phénomènes d'apprentissage ainsi que d'un déséquilibre dans la distribution des ressources entre les acteurs impliqués<sup>10</sup>.

Cette nouvelle gouvernance se traduit plus spécifiquement par l'émergence de nouveaux instruments d'action publique ; instruments compris comme un « dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation<sup>11</sup> ». Les instruments des politiques publiques sont considérés en tant que moyens par lesquels l'État, ainsi que les autorités extraétatiques, tentent d'encadrer les acteurs publics et privés afin qu'ils se comportent conformément aux objectifs poursuivis. Si certains auteurs



5. Jean-Thomas BERNARD, Stephen GORDON et José TREMBLAY, « Electricity Prices and Elections in Quebec », *Canadian Journal of Economics*, vol. 30, n° 3, 1997, p. 505-525 ; Pierre-Olivier PINEAU, « Peak Load Problem, Deregulation and Reliability Pricing », Georges G. ZACCOUR (dir.), *Deregulation of Electric Utilities*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1998.

6. Jacint JORDANA et David LEVI-FAUR, « The Politics of Regulation In the Age of Governance », Jacint JORDANA et David LEVI-FAUR (dir.), *The Politics of Regulation*, Cheltenham, UK, Elgar, 2004, p. 1-28 ; Carlos OCANA, « Trends in the management of regulation: a comparison of energy regulators in member countries of the Organisation for Economic Development and Co-operation », *International Journal of Regulation and Governance*, vol. 3, n° 1, 2003, p. 13-32.

7. David COEN, « Business-Regulatory Relations. Learning to Play Regulatory Games in European Utility Markets », *Governance: An International Journal of Policy*, vol. 18, n° 3, 2005, p. 375-398 ; Adrienne HÉRITIER, « Market integration and social cohesion. The politics of public services in European regulation », *Journal of European Public Policy*, vol. 8, n° 5, 2001, p. 825-852.

8. David LEVI-FAUR, « Regulatory Capitalism. The Dynamics of Change beyond Telecoms and Electricity », *op. cit.*, p. 497-525.

9. David COEN et Mark THATCHER, « The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators », *Governance*, vol. 18, n° 3, 2005, p. 329-346 ; Mark THATCHER « The Third Force ? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe », *Governance*, vol. 18, n° 3, 2005, p. 347-373.

10. David COEN, « Business-Regulatory Relations. Learning to Play Regulatory Games in European Utility Markets », *op. cit.* ; David COEN et Adrienne HÉRITIER, « Business Perspectives on German and British Regulation. Telecoms, Energy and Rail », *op. cit.*

11. Pierre LASCOURNES et Patrick LE GALÈS, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 14.

consultés s'intéressent au degré de contrainte des instruments ou à l'origine de leur choix, d'autres se penchent davantage sur l'identification de leurs effets. C'est notamment à ce dernier courant que nous voulons contribuer. Nous faisons l'hypothèse que les instruments ne sont pas neutres, ne sont pas de simples techniques et contribuent à distribuer les ressources d'une certaine manière entre les acteurs d'un système d'action.

Institution au sens propre du terme, l'instrument d'action publique est traditionnellement de type législatif/réglementaire et économique/fiscal. Plus récemment se sont développés des instruments de type conventionnel/incitatif, normatif (certification) ou informatif/communicationnel. C'est ce dernier type d'instrument, son évolution et son évaluation, à savoir les audiences publiques de la Régie de l'énergie du Québec, qui nous intéressera plus particulièrement dans cet article. Il a pour fonction de permettre une consultation entre les parties intéressées afin d'éclairer le décideur mais également de renouveler la pratique démocratique et de permettre aux citoyens d'influencer l'action publique<sup>12</sup>.

Dans le contexte de la mondialisation et de l'ouverture des marchés, la politique énergétique québécoise de 1996 créait la Régie de l'énergie et scindait en trois la société d'État Hydro-Québec. Il s'agissait de conditions essentielles posées par les autorités régulatrices américaines pour que l'électricité québécoise puisse être exportée aux États-Unis. Dès lors, le secteur de l'électricité se régulerait à la libre concurrence et se caractériserait par une agence indépendante et experte axée sur la consultation des intéressés. Cet article a pour objectif de rendre compte de l'évolution et de l'expérience de cette innovation, et plus spécifiquement de la question de la participation du public. Quelle procédure de participation publique est en place et qui participe ? La première partie reconstitue, sur plus d'une décennie, l'évolution de la participation publique en lien avec la création de la Régie de l'énergie au fil des politiques publiques et des lois et règlements. La deuxième partie propose une évaluation de sa procédure à l'aide des critères proposés par Callon, Lascoumes et Barthe<sup>13</sup> ainsi qu'une analyse exploratoire de l'expérience des audiences publiques.

✦ ✦ ✦

**12.** Loïc BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008.

**13.** Michel CALLON, Pierre LASCOUMES et Yannick BARTHE, *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil, 2001.

## TRANSFORMATION DE LA RÉGULATION DE L'ÉLECTRICITÉ AU QUÉBEC

Le Québec, plus grand producteur d'électricité au Canada, apparaît comme un cas atypique en raison de l'importance des sources hydroélectrique et éolienne, ainsi que du rôle dominant joué par Hydro-Québec dans le secteur. Au fil des ans, ce « joyau » de la Révolution tranquille a dû composer avec des transformations majeures. Confronté à des logiques d'action parfois contradictoires – l'intégration internationale et territoriale d'un côté et la planification stratégique et les stratégies émergentes de l'autre<sup>14</sup> – le virage commercial amorcé au début des années 1980 ne fait que s'accroître et module depuis sa mission<sup>15</sup>. L'ouverture du marché de l'exportation en gros s'est traduite notamment par le fractionnement de l'organisation en trois entités et la course aux dividendes pour l'État, notamment par la liquidation d'actifs à l'échelle internationale. La création de la Régie de l'énergie dans le cadre de la politique énergétique de 1996<sup>16</sup> a transformé la gouvernance et les instruments du secteur de l'électricité. Nouvel organisme de régulation économique, la Régie de l'énergie fixe, à la suite d'audiences publiques, les tarifs et les conditions auxquelles l'électricité est transportée et distribuée. Elle « approuve les plans d'approvisionnement du distributeur d'électricité et les projets d'investissement, construction des immeubles ou des actifs destinés au transport d'électricité ou à la distribution d'électricité<sup>17</sup> ». Cette nouvelle agence concrétise une volonté de déconcentration et réalise une spécialisation de la régulation des activités. Elle possède aussi comme particularité d'opérer un transfert des droits de décision du *principal*, le ministère/gouvernement, vers l'*agent*, la Régie. Cela se traduirait théoriquement par une accumulation d'informations et de compétences, une hausse de l'expertise, une plus grande efficacité<sup>18</sup> et une dépolitisation. L'établissement

✦ ✦ ✦

14. Luc BERNIER et Louis SIMARD, « The Governance of Public Enterprises. The Quebec Experience », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 78, n° 3, 2007, p. 455-474 ; Louis SIMARD, Alain DUPUIS et Luc BERNIER, « Entreprises publiques et intérêt général à l'heure de la gouvernance », *Administration publique du Canada*, vol. 49, n° 3, 2006, p. 308-333.

15. Michel GARIÉPY, « Ouverture du marché de l'électricité, apprentissage organisationnel et évaluation environnementale au Québec », Louis SIMARD, Laurent LEPAGE, Jean-Michel FOURNIAU, Michel GARIÉPY et Mario GAUTHIER (dir.), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 257-270 ; Taeb HAFSI, « Fundamental Dynamics in Complex Organizational Change. A Longitudinal Inquiry into Hydro-Québec's Management », *Long range Planning*, vol. 34, n° 5, 2001, p. 557-583 ; Marie-Louise PELLETIER, *L'adaptation d'Hydro-Québec aux enjeux de l'intégration économique*, Montréal, Wilson et Lafleur, 2005.

16. *L'énergie au service du Québec, une perspective de développement durable*, Québec, ministère des Ressources naturelles, 1996.

17. Régie de l'énergie du Québec, <http://www.regie-energie.qc.ca/> (11 novembre 2010).

18. Sylvain BROUARD, « Principal/agent », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 339-346.

du principe général de marché est au cœur de la politique énergétique du Québec de 1996 avec l'idée que l'offre et la demande fixeront les prix – à l'exception du bloc patrimonial<sup>19</sup> – par la libre circulation de l'information et la présence d'un certain nombre d'acteurs indépendants. Enfin, le processus décisionnel de la Régie prévoit la tenue d'audiences afin de permettre la participation du public aux décisions les plus importantes concernant le secteur. La Régie a conduit plus de 130 séances publiques dans le secteur de l'électricité et près d'une soixantaine de groupes différents y ont participé.

### **Situation de départ. Le gouvernement et sa société d'État**

La particularité du secteur québécois de l'électricité tenait en la présence d'une société d'État que le gouvernement n'a pas voulu à l'origine soumettre au contrôle d'une régie, contrairement au secteur du gaz naturel. Essentiellement de type législatif et réglementaire, les instruments en place participaient d'un modèle hiérarchique et bureaucratique de gouvernance. La réglementation des activités d'Hydro-Québec était assurée directement par le gouvernement sous la responsabilité du ministère de tutelle. Les modifications tarifaires étaient autorisées par le gouvernement souvent considéré comme juge et partie, État-actionnaire et État défenseur de l'intérêt général. Par ailleurs, la participation du public était fort limitée. Elle pouvait se manifester en commissions parlementaires lors du dépôt du *Plan stratégique* ou lors des audiences publiques du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) dans le cadre de la procédure d'examen et d'évaluation d'impacts des grands projets.

### ***Pour un Québec efficace. Une vaste consultation et un rapport consensuel***

Après son élection en 1994, le gouvernement péquiste annonce la tenue d'un débat public sur l'énergie<sup>20</sup>. Il s'agissait d'un engagement électoral de la campagne de 1994 à la suite de la Commission Doyon sur la politique d'achat d'électricité par Hydro-Québec auprès de producteurs privés. Une

✦ ✦ ✦

19. Un prix fixe de 2,79 ¢/kWh, le tarif de l'électricité patrimoniale, pour 165 TWh par année (Art. 52.2 de la Loi sur la Régie de l'énergie).

20. La création d'une régie est envisagée dès 1978 et en 1993 plusieurs réclament un encadrement plus important des activités d'Hydro-Québec, tout comme la Commission sur le projet Grande-Baleine. Le secteur privé semble a priori contre l'idée, bien qu'une régie puisse faire contrepoids au BAPE. À la fin de 1993, la ministre de l'Énergie tout comme son successeur propose sans succès un projet de Régie de l'énergie. Avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement et l'insistance de Gaz Métropolitain, la consultation sera lancée (*Pour un Québec efficace*, Rapport de la table de consultation sur l'énergie, Québec, 1996.).

table de consultation, formée de plusieurs intervenants du milieu<sup>21</sup> reçoit près de trois cents mémoires. Dans son rapport, fruit d'un large consensus, deux recommandations portent directement sur la participation du public. Celle-ci devra apparaître au cœur de la politique énergétique d'autant plus que cette dernière découlera d'un processus participatif très élaboré. Affirmant qu'elle constitue une démarche normale dans une société qui se veut pluraliste et ouverte, le « rappel des principaux avantages » indique :

Les processus d'information et d'audiences permettent une éducation mutuelle des parties. Il s'agit d'un phénomène logique, les experts des différentes disciplines concernées étant amenés à confronter et à mettre à l'épreuve leurs modèles respectifs.

Cette éducation touche également le grand public qui peut participer aux audiences et a accès aux comptes rendus des débats<sup>22</sup>.

La participation publique dans la future politique énergétique devra avoir un champ d'application large et visera la prise en compte des considérations environnementales, économiques et sociales. On « doit cependant éviter d'alourdir exagérément les processus de décision, en multipliant les consultations du public<sup>23</sup> ». Le public devrait intervenir le plus en amont possible, avoir accès à l'information et lorsque nécessaire, le financement de la participation du public et des contre-expertises est recommandé.

Les actions proposées pour la future Régie de l'énergie sont d'« utiliser de façon privilégiée le mécanisme de consultation publique afin de remplir son mandat, avec la possibilité de tenir des audiences génériques avec le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement concernant les filières énergétiques » et de « refléter, par la composition de la Régie et de son équipe, la pluralité des compétences associées au monde de l'énergie (en accordant une place importante à des spécialistes en environnement et des représentants des consommateurs)<sup>24</sup> ». Comme le souligne une étude récente :

la trame de fond qui semble animer la création de la Régie de l'énergie est la possibilité pour le public de participer aux discussions entourant

✦ ✦ ✦

**21.** La table de consultation compte 15 membres. Ils sont issus des milieux politique, coopératif, syndical, énergétique. Sont également représentés les Autochtones, les consommateurs, le milieu de la recherche et de l'environnement.

**22.** *Pour un Québec efficace*, Rapport de la table de consultation sur l'énergie, Québec, Gouvernement du Québec, 1996, p. 31.

**23.** *Ibidem*.

**24.** *Pour un Québec efficace*, *op. cit.* p. 32.



le domaine de l'énergie, notamment les activités des compagnies gazières et électriques. [...] Favoriser la participation du public sera donc la première utilité de la Régie de l'énergie<sup>25</sup>.

Afin de favoriser la crédibilité de la future Régie de l'énergie, on souhaite la doter d'un statut quasi judiciaire « avec ce que cela implique au niveau de la preuve, du pouvoir d'enquête, du fonctionnement des audiences publiques et du statut des régisseurs<sup>26</sup> ». Le rapport précise que

la nature quasi judiciaire de la Régie ne doit cependant pas être un obstacle à la participation du public : lors du débat sur l'énergie, plusieurs intervenants ont fait part de leur crainte que par sa lourdeur, un système trop légaliste ne constitue un frein à l'implication du public<sup>27</sup>.

Par ailleurs, le rapport aborde les liens entre la future Régie et le BAPE, en prévoyant l'intervention en amont de ce dernier. De plus, la Régie devra prendre en compte, dans ses analyses des plans de ressources et d'affaires du transporteur et du distributeur, autant la dimension environnementale que les dimensions économique et sociale. Enfin, est exprimé le souhait de confier de manière exclusive à la Régie la justification énergétique des projets, ce qui jusqu'alors faisait partie des responsabilités du BAPE.

Hydro-Québec appuie la création d'une Régie de l'énergie, notamment dans l'espoir d'être exemptée de l'obligation légale de justifier ses projets devant le BAPE et de n'avoir à répondre à ses projets que devant la Régie. Les environmentalistes souhaitent la création de la Régie afin de rendre plus transparent le processus décisionnel et d'en faire une condition essentielle à la mise en œuvre d'une gestion intégrée des ressources. Néanmoins, ils craignent la privatisation de la société d'État, sa restructuration apparaissant comme une première étape allant dans ce sens.

### **La politique énergétique de 1996. Un gouvernement qui tranche**

Le dévoilement de la politique énergétique en 1996 marque la transformation de la gouvernance du secteur de l'énergie au Québec ces dernières années. Elle annonce la création de la Régie de l'énergie, organisme quasi

✦ ✦ ✦

25. Jocelyn CARON, « La délégation de pouvoir par les gouvernements. Le cas de la Régie de l'énergie », mémoire de maîtrise (science politique), Université de Montréal, 2008, p. 43.

26. *Pour un Québec efficace, op. cit.* p. 34.

27. *Ibidem.*

judiciaire autonome qui autorise les plans d'approvisionnement (instrument de planification annuelle) et les tarifs, prévoit la participation du public et le développement d'une contre-expertise par rapport aux entreprises qui détiennent un monopole dans le domaine<sup>28</sup>. Au-delà de ces principes, la politique précise au sujet de la place du public dans les activités de la Régie que :

La mise en place d'une Régie de l'énergie, ayant la compétence requise pour réglementer le secteur de l'électricité, répond à une nécessité. Grâce à l'initiative majeure que prend ainsi le gouvernement, il sera possible de contre-expertiser de façon satisfaisante les demandes tarifaires d'Hydro-Québec, selon un mécanisme garantissant la transparence et la participation du public<sup>29</sup>.

Garantir l'équité et la transparence constitue l'un des quatre objectifs<sup>30</sup> de la politique énergétique, notamment en favorisant la participation publique. Ainsi :

La nouvelle politique énergétique ne doit pas seulement promouvoir l'équité au sein de la collectivité québécoise. Elle doit également améliorer la transparence, dans les prises de décision comme dans l'application des orientations retenues. Être transparent, cela signifie que l'on doit favoriser la participation des citoyens à l'analyse des enjeux, au choix des solutions, ce qui suppose à la fois un meilleur accès à l'information, la possibilité effective d'intervenir dans les discussions et la mise en place de forums et d'institutions adaptés à cette fin<sup>31</sup>.

Précisant s'inspirer directement des expériences américaines et canadiennes quant aux mécanismes de régulation, la politique insiste à nouveau sur la participation du public :

l'analyse en audiences publiques des demandes de modification tarifaire permet la participation du public et l'intervention, dans les

✦ ✦ ✦

**28.** La création d'une autorité experte indépendante était une exigence des autorités régulatrices américaines.

**29.** *L'énergie au service du Québec, une perspective de développement durable*, Résumé, Québec, ministère des Ressources naturelles, 1996.

**30.** Fondée sur la notion de développement durable, la politique repose sur quatre principes : (1) assurer aux Québécois les services énergétiques requis, au meilleur coût possible, (2) promouvoir de nouveaux moyens de développement économique, (3) respecter ou rétablir les équilibres environnementaux, (4) garantir l'équité et la transparence (*L'énergie au service du Québec : une perspective de développement durable, op. cit.*).

**31.** *Ibid.*

discussions, de toutes les parties intéressées. En y ayant recours, le gouvernement permet ainsi aux Québécois de faire partie intégrante de ce processus démocratique, et à toutes les parties intéressées de présenter leur point de vue. [...] Ces audiences doivent pouvoir permettre une participation réelle du public<sup>32</sup>.

Il est aussi prévu que les intervenants aux audiences publiques seront remboursés en partie ou en totalité pour les frais engagés. Certaines balises seront fixées par la Régie « afin de limiter les ressources et le temps consacrés aux interventions ». À cette même fin, la Régie pourra exiger que les intervenants se regroupent pour éviter les répétitions.

S'il est prévu que la Régie autorise les projets liés aux plans de ressources et qu'elle procède à la vérification de la justification énergétique des projets, on ne retrouve de précisions ni sur les activités spécifiques qui devront faire l'objet d'audiences publiques, ni sur les conditions de participation des éventuels intervenants. Les liens à prévoir avec le BAPE sont également passés sous silence, tout comme la procédure de nomination des régisseurs et leur expertise.

Ne pas soumettre les activités de production d'électricité à la réglementation et restructurer Hydro-Québec apparaissent comme des libertés prises par le gouvernement. Certains groupes environnementalistes, les syndicats et des associations socio-économiques se sentiront trahis par le gouvernement alors que le milieu économique semble plus satisfait.

### **Loi sur la Régie de l'énergie. Qu'est l'idéal participatif devenu ?**

Déposé en octobre 1996, avant même la politique énergétique, le projet de loi sur la Régie fait l'objet d'une commission parlementaire (« Économie et travail ») qui entend une trentaine d'organismes et de groupes. Selon le porte-parole officiel de l'opposition de l'époque, certains groupes auraient souhaité avoir plus de temps pour mieux se préparer et croient que le ministre a cherché à accélérer le processus d'adoption de la Loi<sup>33</sup>.

Hydro-Québec appuie la création de la Régie qu'elle décrit comme un tournant important vers le développement durable et l'efficacité énergétique privilégiant la transparence et la rigueur dans l'établissement des prix ainsi que l'équité dans le traitement des acteurs. La société d'État félicite

✦ ✦ ✦

32. *Ibid.*, p. 19-22.

33. Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail*, 35<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, 3 décembre 1996, vol. 35, n° 27, Consultations particulières sur le projet de loi n° 50 – Loi sur la Régie de l'énergie, Remarques préliminaires, Normand Cherry.

le gouvernement de ne pas réglementer la production, ce qui lui permettra de concurrencer les autres producteurs. Hydro-Québec est d'accord avec l'engagement de soumettre annuellement à la Régie le plan des ressources du distributeur et les tarifs de fourniture dans le but d'assurer la protection des consommateurs et la bonne conduite d'un processus de planification intégrée des ressources<sup>34</sup>.

Selon plusieurs groupes – syndicats, associations de consommateurs et d'environnementalistes –, la Loi accorde une trop faible portée à la participation du public<sup>35</sup>. Les sujets pour lesquels la Régie *doit* organiser des audiences publiques sont trop restreints. En effet, quelques situations sont identifiées mais pour l'essentiel, seule la question des tarifs est visée par cette exigence. Néanmoins, l'article 25 prévoit que « La Régie [comme le ministre] peut convoquer une audience publique sur toute question qui relève de sa compétence ». Ainsi, les plans d'approvisionnements, comme les projets, ne doivent pas nécessairement faire l'objet d'audiences publiques<sup>36</sup>. Des questions et des demandes concernent les futurs régisseurs, leur mode de nomination ainsi que leur expertise. Rien de précis n'est avancé dans le cadre du projet de loi, alors que certains s'attendent à ce que leur nomination relève de l'Assemblée nationale et qu'une part d'entre eux proviennent du milieu environnemental ou détiennent une expertise en énergies renouvelables et en efficacité énergétique.

À propos du financement des intervenants aux audiences, on s'interroge sur les critères qui seront retenus<sup>37</sup>. Est-ce que les grandes entreprises ou les associations du milieu des affaires seront remboursées ? Est-ce que les intervenants moins fortunés pourront toucher des avances ? Ces questions restèrent sans réponse. Les audiences publiques de type juridique, où avocats et experts reconnus sont nécessaires, génèrent des coûts importants et des craintes sont exprimées sur cette question.

✦ ✦ ✦

**34.** Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail*, 35<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, 3 décembre 1996, vol. 35, n<sup>o</sup> 27, Consultations particulières sur le projet de loi n<sup>o</sup> 50 – Loi sur la Régie de l'énergie, Auditions d'Hydro-Québec.

**35.** Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail*, 35<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, 4 et 5 décembre 1996, vol. 35, n<sup>o</sup> 27, Consultations particulières sur le projet de loi n<sup>o</sup> 50 – Loi sur la Régie de l'énergie.

**36.** Dans les faits, depuis la création de la Régie, pour les activités de transport, des audiences publiques portent sur la fixation des tarifs et conditions, les investissements, la fiabilité du réseau de transport et autres. Pour les activités de distribution, elles portent sur la fixation des tarifs, les modifications aux conditions de service, les investissements, les Plans d'approvisionnement et état d'avancement, l'approbation de contrats d'approvisionnement, les grilles d'évaluation des appels d'offres et autres.

**37.** Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail*, 35<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, 4 et 5 décembre 1996, vol. 35, n<sup>o</sup> 27, Consultations particulières sur le projet de loi n<sup>o</sup> 50 – Loi sur la Régie de l'énergie.

La fragmentation d'Hydro-Québec, l'exclusivité de la production de 50 MW pour le secteur privé comme la déréglementation de la production sont des décisions contraires au rapport de la table de consultation selon un expert indépendant et Greenpeace, membres de celle-ci. C'est l'avis également des centrales syndicales et de l'Union des producteurs agricoles qui considèrent que le gouvernement va trop vite et ne respecte pas les recommandations de la table. Enfin, selon plusieurs acteurs, des éléments majeurs restent à définir : le lien à préciser avec le BAPE, la notion d'intérêt public et la portée de la notion de développement durable<sup>38</sup>.

L'étude des échanges en commission parlementaire sur le projet de loi est très révélatrice des tensions qui existent quant à la place et la forme de la participation publique. Il était hors de question pour le ministre que les audiences publiques soient obligatoires sur d'autres éléments que les tarifs. Il se méfiait des « spécialistes des audiences publiques » et des risques de « paralysie totale » si d'autres activités devaient, d'entrée de jeu, faire l'objet d'audiences publiques. Il considérait qu'il était suffisant que le ministre et la Régie *puissent* prévoir la tenue d'une audience publique sur toute question qui relève de leur compétence<sup>39</sup>.

Les quotidiens laissent entendre que le président d'Hydro-Québec aurait eu une grande influence sur la procédure de participation publique adoptée : obligation des environmentalistes à n'avoir qu'un seul représentant, remise en question de la représentativité des groupes, obligation de révéler la stratégie et les témoins en début d'audience sont parmi les mesures qui apparaissent contraignantes pour les éventuels participants aux audiences publiques. De plus, seuls les « intervenants » auraient droit de contre-interroger les témoins<sup>40</sup>. Selon une dizaine de groupes environnementaux, ces mesures sont incompatibles avec l'obligation de la Régie d'assurer que le public puisse véritablement jouer un rôle dans la prise de décision en matière énergétique.

✦ ✦ ✦

**38.** Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail*, 35<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, 3, 4 et 5 décembre 1996, vol. 35, n<sup>o</sup> 27, Consultations particulières sur le projet de loi n<sup>o</sup> 50 – Loi sur la Régie de l'énergie.

**39** Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail*, 35<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, 12 décembre 1996, vol. 35, n<sup>o</sup> 33, Étude détaillée du projet de loi n<sup>o</sup> 50 – Loi sur la Régie de l'énergie.

**40.** Louis-Gilles FRANCOEUR, « Les groupes écologistes contestent la façon de faire de la Régie de l'énergie. Ils demandent une audience publique sur les règles de procédure de l'organisme », *Le Devoir*, 17 décembre 1997, p. A4.

## Nouvelle Stratégie énergétique. Le développement économique et son portefeuille de projets

En 2004, le gouvernement organise une consultation – qui se poursuit en 2005 – dans le cadre de la préparation de la politique énergétique, sur la base d'un document intitulé *Le secteur énergétique au Québec. Contexte, enjeux et questionnements* qui propose un portrait factuel sommaire du secteur. Trois thèmes principaux structurent le document : la sécurité énergétique, le développement économique et régional et le développement durable. Cette consultation se fera auprès de six experts invités, en commission parlementaire auprès de 138 intervenants – citoyens, entreprises, organismes et regroupements – qui donnera lieu au dépôt de 169 mémoires et par Internet avec 2000 avis reçus. La politique qui en découle contient six objectifs et autant d'orientations pour un total de 26 priorités d'action<sup>41</sup>. Elle confirme et renforce la vision de l'énergie comme vecteur du développement économique en insistant sur la variété des filières à développer, en relançant les grands projets hydroélectriques notamment pour l'exportation, en partenariat avec les régions et les communautés autochtones. Le développement durable, l'efficacité énergétique, le prix « au meilleur coût » apparaissent comme des objectifs de second plan et la gestion intégrée des ressources ne fait plus partie du portrait.

Les éléments qui concernent la participation publique se retrouvent dans l'orientation de la politique intitulée *Moderniser le cadre législatif et réglementaire*. Le gouvernement souhaite modifier le processus d'analyse des projets énergétiques. C'est l'occasion de revenir sur la question du lien entre la Régie de l'énergie et le BAPE. La politique précise :

Pour les projets énergétiques, le gouvernement entend faire en sorte que l'aspect économique, une autre dimension du développement durable, fasse aussi l'objet d'une évaluation de la part d'un organisme indépendant et crédible. À cette fin, la Loi de la Régie de l'énergie sera donc modifiée, afin de confier à cet organisme le mandat d'évaluer la justification énergétique et économique des nouvelles activités et

✦ ✦ ✦

41. Les six objectifs de la nouvelle Stratégie énergétique : (1) la sécurité de ses approvisionnements en énergie, (2) l'énergie comme levier de développement économique. Priorité est donnée à l'hydroélectricité, au potentiel éolien, aux gisements d'hydrocarbures et à la diversification en matière de gaz naturel, (3) une plus grande place aux communautés locales et régionales et aux nations autochtones, (4) l'efficacité énergétique, (5) le développement durable, (6) un prix de l'électricité conforme à nos intérêts et une bonne gestion de la ressource (*Stratégie énergétique 2006-2015, L'énergie pour construire le Québec de demain*, Québec, ministère des Ressources naturelles et de la Faune, 2006).

initiatives énergétiques majeures. On fait ici référence aux projets qui peuvent être soumis aux audiences publiques du BAPE, en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement. Lors de cette évaluation, la Régie devra tenir compte de l'intérêt public et de l'intérêt privé, ainsi que des autres critères établis par le gouvernement<sup>42</sup>.

Ainsi, le gouvernement souhaite dorénavant une évaluation scindée des projets en séparant l'économie des deux autres dimensions du développement durable (sociale et environnementale)<sup>43</sup>. Dans le domaine de l'électricité, cette décision confirme une volonté présente dès 1996 de retirer au BAPE cette compétence mais jamais traduite jusque-là dans les faits concernant les projets de transport et apparaît comme un précédent quant aux projets de production.

### **Quel bilan ? Un confinement de la participation publique**

On constate que les positions initiales sur la participation publique évoquées dans le rapport de la consultation de 1994, la politique qui en découle, les aménagements législatifs et réglementaires et la dernière politique ont été grandement modifiées. La participation publique devait être au cœur de la politique et inclure le grand public. Il était question d'audiences conjointes avec le BAPE et d'une diversité des expertises des régisseurs ainsi que de faire une place aux environnementalistes et aux consommateurs. La politique de 1996 prévoit la possibilité d'une contre-expertise, un financement de la participation (à certaines conditions) en même temps qu'un regroupement éventuel des participants (par souci d'efficacité). La Loi sur la Régie de l'énergie limitera les sujets devant faire l'objet d'audiences publiques aux demandes d'ajustement de tarifs<sup>44</sup>. La nomination des régisseurs se fera à la discrétion du gouvernement, peu de précisions seront formulées concernant les critères de remboursement des participants et les éventuels liens avec le BAPE. Enfin, la Stratégie énergétique de 2006 réaffirmera la volonté du gouvernement de confier exclusivement à la Régie l'examen de la justification économique des projets du secteur de l'électricité, confinant ainsi un peu

✦ ✦ ✦

42. *Stratégie énergétique 2006-2015, op. cit.*, p. 98.

43. Traditionnellement, l'examen du BAPE inclut la dimension économique. Dans le cas du projet récent de La Romaine, les commissaires du BAPE ont fait directement référence à la Stratégie énergétique de 2006, considérant que la raison d'être du projet répondait à plusieurs objectifs de la politique gouvernementale (BAPE et ACÉE, *Projet d'aménagement d'un complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine*, Rapport d'enquête et d'audience publique, 2009, p. 41 et suivantes.).

44. Bien que la Régie pourra convoquer une audience publique sur toute question qui relève de sa compétence (art. 25).

plus le débat à un cercle d'initiés à travers une procédure beaucoup plus contraignante que celle du BAPE.

C'est donc un phénomène de confinement de la participation publique qu'illustre l'élaboration du modèle de participation publique de la Régie de l'énergie. Afin de mieux cerner la question de la participation publique dans le secteur de l'électricité au Québec, la prochaine section analyse plus en détail la procédure spécifique d'audiences publiques de la Régie de l'énergie, la participation effective des groupes et la question de l'expertise des régisseurs.

## PROCÉDURE, ÉVALUATION ET PARTICIPATION

Généralement, à la suite d'une demande du distributeur ou du transporteur, la Régie publie dans les journaux un avis qui précise la nature du dossier<sup>45</sup>. À la lumière de celle-ci, des intervenants reconnus et des motifs invoqués par ceux-ci, la Régie optera pour une procédure. Il existe six types d'activités spécifiques : (1) les rencontres préparatoires convoquées par la Régie qui visent à clarifier les questions à débattre lors de l'audience, (2) les séances d'information, convoquées par la Régie au cours desquelles le demandeur présente de manière informelle certains aspects du dossier, (3) les réunions techniques, en l'absence des régisseurs au cours desquelles les représentants ou les procureurs des parties échangent librement sur des dimensions techniques, juridiques ou procédurales, (4) le processus d'ententes négociées, encadré par la Régie pour favoriser la conclusion d'ententes sur certains sujets et qui pourront être entérinées par la Régie, (5) les groupes de travail favorisant la discussion entre les parties sur certains sujets et (6) les audiences qui se déroulent en cinq étapes<sup>46</sup> et ont pour but de « consulter les participants et d'obtenir de leur part des observations écrites, des preuves dûment attestées et en séance orale, des témoignages, soit la preuve sur laquelle la Régie basera sa décision<sup>47</sup> ». La décision est finale et sans appel. Elle peut néanmoins être révisée sur la base d'une nouvelle preuve, lorsqu'une partie

✦ ✦ ✦

45. Cette section propose une synthèse du document : Régie de l'énergie, *Principes élémentaires de fonctionnement*, Montréal, Gouvernement du Québec, 2002.

46. Les étapes des audiences publiques sont : (1) demandes écrites de renseignements de la Régie et des intervenants, qui doivent d'abord obtenir ce statut auprès de la Régie sur la base des motifs évoqués pour participer à la demande, (2) dépôt de la preuve par les intervenants par le biais d'expert ou non, (3) demandes de clarifications par les parties et la Régie à un intervenant, (4) audience comme telle, sur dossier par audition et qui implique le témoignage des témoins, experts ou non, des parties et le contre-interrogatoire par les autres parties ou la Régie et (5) argumentations écrites ou verbales pour terminer l'audition.

47. Régie de l'énergie, *Principes élémentaires de fonctionnement*, *op. cit.*, p. 9-10.



n'a pu être entendue ou s'il y a eu vice de forme. En plus de rendre sa décision sur la demande qui fait l'objet des audiences, la Régie se prononce sur l'utilité des interventions. Elle invite les intervenants dont la participation a été jugée pertinente à présenter une demande de remboursement. Elle évalue les demandes et rend une décision pour ensuite ordonner au demandeur de payer les intervenants<sup>48</sup>. Les distributeurs et les transporteurs financent le fonctionnement de la Régie et les remboursements selon le principe de l'utilisateur-payeur, par le biais d'une redevance annuelle.

Cette procédure, qui fait l'objet d'un règlement, a connu plusieurs modifications depuis 1998, notamment en 2006 afin d'alléger les pratiques réglementaires et de faire usage de modes alternatifs de résolutions de dossiers<sup>49</sup>.

### Évaluation de l'instrument de participation

À partir de la grille de critères sur les forums hybrides développée par Callon, Lascoumes et Barthe<sup>50</sup>, il est possible de proposer selon nous une lecture critique de la procédure des audiences publiques de la Régie. Cette grille est le fruit d'une recension de plusieurs évaluations menées sur les différents dispositifs de participation publique, notamment dans le monde anglo-saxon. Elle propose trois critères d'organisation des procédures de participation (intensité, ouverture et qualité), accompagnés de sous-critères, et trois critères de mise en œuvre des procédures (égalité, transparence et clarté des règles).



**48.** La Régie détermine le montant des frais attribués en tenant compte d'abord du caractère nécessaire et raisonnable des frais encourus. Pour ce faire, elle compte sur une série de critères : l'importance et les implications de la demande ; la nature de la participation de l'intervenant ; l'expérience et l'expertise des ressources de l'intervenant ; l'enveloppe globale de frais de participation à un dossier. Ensuite, elle juge de l'utilité de la participation d'un intervenant selon plusieurs critères : l'intervention est active, ciblée et structurée ; l'intervention est limitée au débat réel sans en augmenter la portée ; l'intervention ne sert pas seulement à supporter le développement de l'expertise de l'intervenant ; l'intervention n'a pas seulement pour objet un intérêt personnel ; l'intervention ne duplique pas celle d'autres intervenants et offre un point de vue distinct sur les questions à débattre. Une échelle de taux des honoraires et un barème des temps admissibles (préparation et représentation en audiences) sont fixés par la Régie (Régie de l'énergie, *Guide de paiement des frais des intervenants*, Montréal, Gouvernement du Québec, 2003).

**49.** Régie de l'énergie, *Rapport annuel 2006-2007*, Québec, Gouvernement du Québec, 2007.

**50.** Michel CALLON, Pierre LASCOUMES et Yannick BARTHE, *Agir dans un monde incertain, op. cit.*

## CRITÈRES D'ORGANISATION

| CRITÈRES  | SOUS-CRITÈRES   | VALEUR           |
|-----------|---|------------------|
| Intensité | <ul style="list-style-type: none"> <li>• degré de précocité de l'engagement des profanes dans l'exploration des mondes possibles</li> <li>• degré d'intensité du souci de composition du collectif</li> </ul>   | Forte - - Faible |
| Ouverture | <ul style="list-style-type: none"> <li>• degré de diversité des groupes consultés et degré de leur indépendance vis-à-vis des groupes d'action constitués</li> <li>• degré de contrôle de la représentativité des porte-parole des groupes impliqués dans le débat</li> </ul> | Forte - - Faible |
| Qualité   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• degré de sérieux des prises de parole</li> <li>• degré de continuité des prises de parole</li> </ul>   | Forte - - Faible |

## CRITÈRES DE MISE EN ŒUVRE

| CRITÈRES                                | VALEUR           |
|---|------------------|
| Égalité des conditions d'accès          | Forte - - Faible |
| Transparence et traçabilité des débats  | Forte - - Faible |
| Clarté des règles organisant les débats | Forte - - Faible |

Selon les critères d'organisation, les audiences publiques de la Régie de l'énergie, dans leur portée et leur fonctionnement, apparaissent de faible valeur au niveau de l'intensité et de l'ouverture, alors qu'elles semblent de valeur moyenne en ce qui concerne le critère de la qualité. Au niveau de l'intensité, la portée restreinte de l'article 25 de la Loi, la forme très judiciairisée des échanges et le traitement très fragmenté de la question énergétique à travers des dossiers définis a priori (plans, tarifs, etc.) permettraient un faible degré de précocité de l'engagement des acteurs non spécialistes et un faible degré d'intensité dans le souci de composition du collectif. Au niveau de l'ouverture, on remarque une présence récurrente de certains groupes. La forme judiciairisée des échanges et les ressources nécessaires à la participation d'experts et d'avocats favoriseraient la récurrence des groupes constitués et limiterait l'ouverture à une plus grande diversité d'intervenants. La

reconnaissance nécessaire par la Régie du statut des acteurs pour participer produirait le même effet<sup>51</sup>. En revanche, le degré de contrôle de la représentativité des porte-parole est fort, en raison du caractère très formel des échanges et de la justification nécessaire de la pertinence des interventions. L'obligation dans certains cas de regrouper des intervenants pour gagner du temps peut cependant diminuer leur représentativité ou niveler les différences dans les positions avancées. Concernant le critère de la qualité, le degré de sérieux de prise de parole est fort. Cependant, l'on pourrait prétendre qu'il est trop fort et diminue la recherche d'un monde commun en raison du style très formel des échanges. La segmentation des activités et leur traitement affaiblissent la continuité des prises de paroles dans le temps. Néanmoins, l'existence d'un cercle d'habitues et d'abonnés aux audiences produit l'effet contraire.

Selon les critères de mise en œuvre, le modèle des audiences publiques permet difficilement une égalité des conditions d'accès dans la mesure où la Régie conserve un droit discrétionnaire sur l'éventuelle participation des demandeurs et que les registres « imposés » (économique et juridique) ne sont pas accessibles à tous. En revanche, le remboursement éventuel des frais favorise une certaine égalité dans les échanges et leur préparation. La transparence et la traçabilité des débats apparaissent fortes en raison de la formalisation du fonctionnement. Il en va de même pour la clarté des règles organisant les débats. Ceci étant, la formalisation juridique du fonctionnement et l'aspect parfois très technique et économique des sujets peuvent paraître complexes.

À la lumière de ces constatations, le modèle de la Régie de l'énergie ressemble à bien des égards à celui des autres provinces canadiennes. En effet, on observe une certaine « convergence nécessaire », argument principal évoqué par ses auteurs pour le justifier<sup>52</sup>. Un organisme quasi judiciaire, pouvant tenir des audiences publiques, avec une sélection des intervenants, via une procédure prévoyant la production d'une preuve, interrogatoire et contre-interrogatoire. Si le remboursement des intervenants existe ailleurs (en Alberta et en Ontario notamment), il s'agit de l'exception plutôt que de la règle. Par ailleurs, les régisseurs sont nommés pour une période qui varie énormément (de deux ans à illimitée) et les appels des décisions ne sont en

✦ ✦ ✦

**51.** À défaut d'obtenir de la part de la Régie le statut d'intervenant, un individu ou une organisation peut se voir accorder un statut d'observateur. Dans ce cas, il sera possible de faire le dépôt d'observations écrites sans pouvoir participer pleinement (dépôt de preuves ou interrogations).

**52.** Jocelyn CARON, *La délégation de pouvoir par les gouvernements*, op. cit.

principe pas permis. Les États-Unis sont à l'origine de ce modèle. Les États américains témoignent dans ce domaine d'une tradition juridique et technique forte<sup>53</sup>. Les *Public Utilities Commissions* sont très formalisées et autonomes dans leur fonctionnement, réservées aux experts et peu suivies par le public. Néanmoins, des modèles alternatifs existent, par exemple dans les États du Maine ou du Minnesota où le public peut intervenir directement grâce à des *Public Witness Hearings* et à des audiences publiques ouvertes sans recours à des avocats. Il faut plutôt se tourner vers les Pays-Bas et le Danemark pour trouver des modèles de participation plus directe<sup>54</sup>.

### Participation diversifiée, quelques abonnés et remboursements

Pendant la première décennie d'existence de la Régie, 54 groupes différents sont intervenus lors des audiences publiques concernant l'électricité. Il s'agit de groupes environnementaux, de groupes socio-économiques, d'associations d'entreprises et d'industries, d'entreprises, d'experts-chercheurs, d'organisations ou d'autorités gouvernementales et municipales et d'un citoyen.

#### DISTRIBUTION DES INTERVENANTS, 1997-2006<sup>55</sup>

| CATÉGORIES                  | NBR       | %            |
|-----------------------------|-----------|--------------|
| entreprises/industries      | 29        | 54 %         |
| groupes environnementaux    | 6         | 11 %         |
| gouvernements/municipalités | 5         | 9 %          |
| groupes socio-économiques   | 7         | 13 %         |
| experts-chercheurs          | 6         | 11 %         |
| citoyens                    | 1         | 2 %          |
| <b>Total</b>                | <b>54</b> | <b>100 %</b> |

Parmi l'ensemble des intervenants, on compte une quinzaine de groupes qui se sont révélés particulièrement actifs, ayant été présents dans plus de 30 % des demandes dans un des cinq types de demandes au moins<sup>56</sup>.

✦ ✦ ✦

53. Anil HIRA, David HUXTABLE et Alexandre LEGER, « Deregulation and Participation. An International Survey of Participation in Electricity Regulation », *Governance*, vol. 18, n° 1, 2005, p. 53-88.

54. *Ibidem*.

55. La participation est généralement du même ordre au fil des ans. Les demandes concernant les *Plans et budgets* comme celles touchant les *Tarifs* font intervenir plus de participants.

56. On compte essentiellement cinq types de dossiers : « Appels d'offres », « Investissements », « Plans et budgets », « Projets » et « Tarifs ».

Près de la moitié de ces groupes ont été très présents dans l'ensemble des types de demandes. Si la répartition entre la quinzaine de groupes fort actifs se fait de manière relativement égale, à savoir six représentants du groupe « entreprises/industries », trois « associations socio-économiques », quatre « groupes environnementaux », un « expert-chercheur » et un « gouvernement/municipalité » (qui forment les « habitués » aux audiences publiques), parmi ces groupes, quelques-uns sont très présents (30 % et plus) dans l'ensemble des demandes (ce sont les « abonnés » aux audiences). On compte un seul représentant du groupe « entreprise/industrie », la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) ; un « expert/universitaire », le Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) ; deux représentants du groupe « associations à caractère socio-économique », l'Union des consommateurs (UC) et Option-consommateur (OC) et trois « groupes environnementaux », l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA), le Réseau national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) et Stratégies énergétiques (SÉ)<sup>57</sup>. Ainsi on peut faire l'hypothèse qu'il existe des participants, au-delà des « habitués », forts actifs et présents qui constituent des « abonnés » de la Régie de l'énergie et que d'autre part la présence des « citoyens ordinaires » est nulle.

On peut également formuler une deuxième hypothèse qui soutiendrait que les participants les plus actifs au cours de la période étudiée se différencient de manière importante de la distribution de l'ensemble des participants selon les catégories établies. Lorsqu'on analyse la concentration de la présence des « abonnés » selon les différents types de demandes, bien



**57.** La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) est le porte-parole des petites et moyennes entreprises (PME) canadiennes. Stratégies Énergétiques (S.É.) est un organisme environnemental sans but lucratif. Sa mission est de promouvoir les objectifs du développement durable dans les domaines de l'énergie, de la gestion des ressources, de l'aménagement du territoire et des transports. L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) est un organisme sans but lucratif voué à la protection de l'atmosphère. Le Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) est composé de chercheurs et d'experts-conseils et a pour mandat de contribuer à développer la discipline scientifique que constitue la macroécologie. Le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) est le porte-parole des orientations communes des régions, a un rôle de concertation, d'animation et d'information, offre des ressources et un soutien aux 16 conseils régionaux de l'environnement (CRE) et bénéficie comme ces derniers d'un financement récurrent de la part du gouvernement. L'Union des consommateurs (UC) est un organisme à but non lucratif qui regroupe des Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) ainsi que des membres individuels et sa mission est de promouvoir et de défendre les droits des consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Option consommateurs est une association sans but lucratif qui a pour mission de promouvoir et de défendre les intérêts des consommateurs ainsi que de veiller à ce qu'ils soient respectés.

qu'ils soient tous très présents, nous pouvons voir qu'ils se spécialisent dans certains types de demandes. S'ils participent tous au moins au tiers des demandes concernant les « Plans et budgets » et les « Tarifs » et que Stratégies énergétiques apparaît comme le généraliste des « abonnés » en participant à plus de 40 % de l'ensemble des types de demandes, les socioéconomiques (UC et OC) se concentrent sur les demandes de « Plans et budgets » et les « Tarifs » participant respectivement à 58 % et 81 % des demandes, tout comme le RNCREQ avec 33 % et 81 %. Les « experts-chercheurs » et les groupes environnementaux se concentrent particulièrement sur les « Investissements », alors que « l'entreprise » est plus présente sur les demandes d'« Appels d'offres »<sup>58</sup>.

Le remboursement des participants est un élément important du fonctionnement de la Régie. Selon les données disponibles (neuf dernières années de la période à l'étude), le remboursement aux intervenants (préparation, frais d'avocats et d'experts, etc.) atteint plus de 23 M\$ et les demandes concernant spécifiquement l'électricité ont accaparé plus de 70 % de cette somme.

REMBOURSEMENTS DES FRAIS DES INTERVENANTS 2000-2009  
(EN CAD)

| ANNÉES        | ÉLECTRICITÉ       | TOTAL             |
|---------------|-------------------|-------------------|
| 00-01         | 954 387           | 1 562 306         |
| 01-02         | 403 400           | 1 175 957         |
| 02-03         | 2 92 7792         | 3 490 127         |
| 03-04         | 1 491 774         | 2 040 582         |
| 04-05         | 2 615 427         | 3 081 307         |
| 05-06         | 2 429 963         | 2 921 190         |
| 06-07         | 1 862 953         | 2 675 444         |
| 07-08         | 1 797 288         | 3 066 425         |
| 08-09         | 1 978 154         | 2 788 487         |
| <b>Totaux</b> | <b>16 461 138</b> | <b>2 3079 763</b> |

✦ ✦ ✦

**58.** Trois exceptions : Association de l'industrie électrique du Québec (AIEQ) 33 % « Plans et Budgets » ; Gaz Métro (monopole distribution du gaz naturel) 75 % et Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (AQCIE) 44 % « Tarifs ».

Pour certains groupes qui participent régulièrement aux audiences de la Régie, cela représente des sommes importantes. D'une audience à l'autre, les montants remboursés pour un groupe ou une entreprise varient de 2000 \$ à 200 000 \$. Dès lors, cette particularité de la procédure permet de développer et d'entretenir une expertise du côté des intervenants, voire de faire possiblement des audiences de la Régie un fonds de commerce significatif pour les groupes et associations, en plus de rembourser parfois de grandes multinationales. Ainsi, le demandeur en électricité, la société d'État Hydro-Québec, se retrouve à financer ses « ennemis » ou ses concurrents<sup>59</sup>.

### **Les régisseurs. Faible diversité et politisation ?**

La Régie de l'énergie dispose de sept régisseurs nommés par le gouvernement pour une période de cinq ans. Habituellement, on retrouve trois régisseurs pour chaque demande. On compte également des régisseurs en surnombre, nommés par le gouvernement en fonction de leur expertise. Nos premières données quant à l'expertise des régisseurs laissent voir que sur la vingtaine de régisseurs anciens et actuels, plus de 70 % détiennent une formation en droit (38 %) ou en économie (33 %). Le génie civil ou l'environnement comptent pour moins de 10 % des cas. De plus, le gouvernement n'a pas hésité à nommer des régisseurs ayant œuvré pour des industries réglementées<sup>60</sup>.

En ce qui concerne la durée des mandats des régisseurs, au-delà du fait qu'elle varie beaucoup – cinq ont été renouvelés dont trois ont cours depuis la création de la Régie et sept ont une durée inférieure à cinq ans – plusieurs mandats finissent ou débute au courant de l'année 2003-2004, année qui marque l'arrivée du Parti libéral au pouvoir. En effet, plusieurs mandats se terminent avant ou après les cinq années prévues des mandats (respectivement 4 et 1 mandats) alors que quatre nouveaux débute, dont l'actuel président, ancien député du parti politique qui forme le gouvernement<sup>61</sup>.

## **CONCLUSION**

L'expérience de la Régie de l'énergie est à plusieurs égards un cas de régulation de l'action publique contemporaine. Sa création ne se traduit pas



59. Hélène BARIL, « Hausse des tarifs. Hydro finance la lutte des grandes entreprises », *La Presse (La Presse affaire)*, 9 décembre 2006.

60. Jocelyn CARON, *La délégation de pouvoir par les gouvernements*, op. cit.

61. Ces observations incitent à poursuivre les recherches sur l'expertise, l'expérience et les affinités politiques des régisseurs car elles laissent voir un certain décalage entre que qui avait été souhaité quant à la sélection des régisseurs (diversité des expertises, parcours et neutralité politique).

nécessairement par moins d'État mais plutôt par une délégation (principal/agent) de certaines compétences, puisqu'il s'agit d'un organisme public dont les dirigeants sont nommés par le gouvernement. Les audiences publiques constituent un nouvel espace de discussion où on retrouve des acteurs publics, privés et associatifs/communautaires, de différentes échelles d'intervention (locale, régionale, provinciale, nationale), faisant valoir différents points de vue, intérêts et expertises. Mais l'expérience de la Régie de l'énergie, par la nature de ses instruments et de ses activités, doit être interprétée à l'encontre d'un certain confinement juridico-économique de la gouvernance du secteur de l'électricité et d'une altération importante de l'idéal participatif évoqué pour la première fois dans le Rapport de la consultation de 1994 et la Politique de 1996, mais subissant une série d'infléchissement à partir de la Loi sur la Régie de 1996, puis dans le Règlement sur la procédure et la plus récente Stratégie énergétique de 2006.

Ce phénomène d'*altération* se traduit tant sur le plan de l'élaboration des procédures et des règles adoptées que de la mise en œuvre et des pratiques observables. L'idéal participatif identifié au départ est altéré par plusieurs décisions successives. En raison du statut de tribunal qui a été attribué à la Régie, la procédure générale se trouve très judiciaire. Nous pouvons faire l'hypothèse que l'habillement juridique qui caractérise le contexte d'échange et de délibération de la Régie a des effets de cadrage sur le processus décisionnel. Témoignage, preuve, contestation, demande d'information, reconnaissance d'expert-conseil, interrogatoire, etc., donnent une couleur spécifique à la participation publique. Le registre économique apparaît aussi au cœur des échanges. Ainsi, si l'expertise juridique caractérise la forme, l'expertise économique semble marquer le fond. Elle structure les demandes, trie les possibilités, propose un rapport avec l'objet.

Les travaux de Rumpala montrent que des savoirs spécialisés peuvent enfermer la discussion ou peuvent l'orienter de manière spécifique en guidant les choix par des concepts, des outils, les informations admissibles et façonnent également les décisions concernant les demandes de remboursement<sup>62</sup>. Cela peut avoir des effets à long terme sur les acteurs, leur participation et leur capacité d'apprentissage. En revanche, le remboursement des frais qui vise une meilleure égalité des participants permet un certain rééquilibrage des ressources de pouvoir qui sont essentielles à une

✦ ✦ ✦

62. Yannick RUMPALA, « L'environnement à construire, des usages politiques de la science économique », Laurence DUMOULIN, Stéphane LA BRANCHE, Cécile ROBERT et Philippe WARIN (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, p. 157-185.



réelle participation aux échanges. Ceci peut répondre en partie aux méfiances parfois exprimées quant aux effets normalisateurs de la délibération en l'absence d'organisation de la contradiction. La Régie apparaît ainsi comme une forme hybride ayant plutôt tendance a priori à limiter l'entrée des participants mais à les soutenir par la suite une fois qu'ils sont admis.

Cette hypothèse semble se confirmer par l'analyse de la participation aux activités de la Régie de l'énergie qui montre une différenciation riche mais relativement concentrée dans les acteurs impliqués : grande quantité d'entreprises et d'industries et quasi-absence de citoyens. Par ailleurs, on remarque la présence d'« habitués » et d'« abonnés » aux audiences publiques. Si ces groupes n'étaient pas au départ des experts de la question de l'énergie et de l'électricité (à l'exception d'un groupe *S.É.*), ces profanes de l'électricité deviennent des experts en électricité et en procédure. L'existence d'un dispositif de remboursement des intervenants permet à certains groupes de renforcer leurs capacités et, chemin faisant, de devenir des interlocuteurs incontournables.

À partir de là, une culture, au sens fort du terme, de nature juridico-économique est engendrée et s'institutionnalise. Conformément à l'hypothèse selon laquelle les instruments ne sont pas neutres, ne sont pas de simples techniques et contribuent à distribuer les ressources d'une certaine manière entre les acteurs d'un système d'action<sup>63</sup>, notre cas laisse croire que ce nouvel instrument a eu pour effet de confiner dans un nouvel espace et de dépolitiser formellement les décisions concernant les principaux enjeux du secteur de l'électricité en les confiant à un cercle restreint d'experts. Il s'agit là d'un choix politique et d'autres options auraient été possibles. Ainsi comme le mentionne Levi-Faur :

la gouvernance démocratique ne signifie plus la délégation d'une autorité aux représentants élus mais d'une forme indirecte de démocratie représentative de second niveau – les citoyens élisent des représentants qui contrôlent et supervisent des *experts* qui formulent et administrent des politiques de manière autonome dans leurs bastions de régulation<sup>64</sup>. [Je traduis]

✦ ✦ ✦

63. Pierre LASCOURMES et Patrick LE GALÈS, *Gouverner par les instruments*, op. cit.

64. David LEVI-FAUR, « The Global Diffusion of Regulatory Capitalism », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 598, n° 1, 2005, p. 13.