

# **Compte rendu de la première réunion du Conseil consultatif sur les possibilités et défis environnementaux liés à l'évolution du marché pancontinental de l'électricité**

## **Contexte**

La première réunion du Conseil consultatif sur les possibilités et défis environnementaux liés à l'évolution du marché pancontinental de l'électricité s'est tenue le 16 janvier 2001, dans les locaux de la CNACE à Montréal, au Canada. Ce conseil est constitué de spécialistes chevronnés du Canada, du Mexique et des États-Unis représentant un grand éventail de points de vue quant aux liens entre l'électricité et l'environnement. En annexe, on trouve la liste des membres du Conseil consultatif ainsi que de plusieurs spécialistes invités.

## **Objectifs du Conseil consultatif et rapport commandé par le Secrétariat de la CNACE**

La présidence est assurée par Philip Sharp. Celui-ci débute en mentionnant que dans les trois pays nord-américains, le secteur de l'électricité connaît actuellement de très importants changements et demeure une source importante de problèmes environnementaux, tant sur le plan national que transfrontalier. Bien que l'on ne perçoive pas encore toutes les incidences économiques d'un renouveau du marché de l'électricité en Amérique du Nord, on se doute quand même qu'elles seront considérables. Il faut entreprendre des travaux à ce moment crucial de la restructuration et de l'intégration du marché continental si l'on veut relever les conséquences qu'elles peuvent avoir sur l'environnement et cerner des solutions concrètes aux échelons politique et institutionnel.

Les ventes transfrontalières d'électricité sont actuellement très importantes, notamment entre le Canada et les États-Unis, bien que les transferts entre les États-Unis et le Mexique soient censés augmenter de façon constante. À mesure que les réseaux de distribution s'ouvrent à la concurrence et que les producteurs étrangers ou nationaux sont en mesure d'avoir réciproquement accès à leurs réseaux de distribution, il est possible que les problèmes environnementaux et commerciaux prennent une ampleur internationale.

Le Secrétariat de la CNACE a établi des objectifs élargis pour l'activité portant sur les possibilités et défis environnementaux liés à l'évolution du marché pancontinental de l'électricité, de même que pour les travaux qui mèneront à l'établissement d'un rapport spécial à l'intention du Conseil, et ce, aux termes de l'article 13 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE). Ces objectifs comprennent :

- La facilitation d'un dialogue entre les divers groupes d'intervenants représentant les secteurs public, privé et non gouvernemental sur les dimensions environnementales les plus notables de l'évolution du secteur de l'électricité à l'échelle continentale.
- L'examen des possibilités et des défis auxquels donnent lieu les marchés nord-américains de l'écoélectricité, notamment le relevé des tendances concernant la définition, la production et la commercialisation de ce type d'électricité.

En prévision de la première réunion et afin d'appuyer les discussions, le Secrétariat a distribué une note documentaire que l'on peut consulter à l'adresse <<http://www.cec.org/electricity>>. Les membres du Conseil consultatif formulent des indications pour orienter la rédaction de certaines sections de cette note et suggèrent les principaux domaines qu'elle devrait aborder, notamment les enjeux de la demande, qui ne figuraient pas dans la note de janvier 2001.

Par ailleurs, le Conseil consultatif assiste à une présentation de la base de données de la CNACE consultable en ligne. Celle-ci présente les divers aspects des activités relatives à l'écoélectricité, y compris les normes régissant les portefeuilles d'énergies renouvelables, les programmes de certification de l'écoélectricité et d'autres éléments connexes. Il est possible de télécharger les bases de données de la CNACE à l'adresse <<http://www.cec.org/databases>>.

## **Principaux points de discussion et priorités politiques et analytiques**

### **Orientation et objectifs politiques du rapport**

Les membres soulignent la nécessité de préciser l'orientation du rapport de la CNACE dès le début de son établissement, et de faire le tri tant parmi le grand nombre d'enjeux qu'occasionne le secteur de l'électricité que parmi les solutions que le rapport vise à cerner. Plusieurs suggestions sont formulées quant à la meilleure orientation à donner au rapport. L'une d'elles concerne le titre, qui devrait être : *Le défi d'une internalisation rentable des externalités environnementales dans le secteur de l'électricité*.

Les membres formulent plusieurs questions et suggestions :

- (i) Comment peut-on donner de l'expansion aux marchés de l'électricité tout en améliorant de façon radicale la qualité de l'environnement?
- (ii) A-t-on besoin de règles régissant clairement les marchés dans tous les territoires nord-américains si l'on vise l'intégration des réseaux en faisant preuve de prévoyance et de transparence et en tenant clairement compte des priorités environnementales?
- (iii) Quelle sorte d'innovations technologiques une modification de la réglementation occasionnera-t-elle? Des changements en matière de réglementation et de marché susciteront-ils de nouvelles mesures incitatives, ou orienteront-ils les mesures actuelles vers la mise au point de nouvelles technologies? Quelles technologies soutiendra-t-on durant le processus de modification de la réglementation et quelles sont celles que l'on ne soutiendra pas?
- (iv) La modification de la réglementation favorisera-t-elle un renouveau du rendement institutionnel et administratif? Quelle serait la combinaison de solutions la plus opportune pour réglementer des marchés restructurés si l'on vise une très grande qualité de l'environnement? Les solutions doivent énoncer des stratégies irréprochables à l'égard de plusieurs polluants qui fonctionneront dans diverses perspectives de restructuration.
- (v) En quoi consistent les nouveaux défis en matière de gouvernance si l'on considère que la transparence et une participation fructueuse du public font partie intégrante de marchés restructurés?

## **Principaux enjeux techniques et politiques**

**Examen des répercussions sur l'air et dans d'autres milieux :** Les membres soulignent que le principal thème de la note documentaire est la pollution atmosphérique. Toutefois, ils considèrent important d'évaluer les répercussions sur d'autres milieux et par d'autres moyens que les rejets, notamment les effets de l'hydroélectricité<sup>1</sup>, les modifications que subissent les habitats et les écosystèmes en raison du changement de vocation des terres, les incidences sur la santé humaine.

**Prévisions des effets environnementaux :** Les membres sont d'avis qu'il faut user de précaution lorsque l'on prévoit les manifestations de la restructuration sur une période de cinq à dix ans. Ils préconisent que l'examen de l'évaluation environnementale réalisée en vertu du décret 888 de la *Federal Energy Regulatory Commission* (FERC, Commission fédérale de réglementation de l'énergie) des États-Unis pourrait constituer un élément de référence utile pour que la CNACE approfondisse son analyse. Cela permettrait de déterminer la validité des différents paramètres de scénarios relatifs, notamment, au marché, à la réglementation et au prix du carburant afin d'améliorer la précision des futurs travaux de modélisation. Ces scénarios pourraient comprendre un éventail d'hypothèses sur les innovations technologiques, dont les piles à carburant, la gazéification du charbon et la supraconductivité. On souligne également la nécessité d'équilibrer le relevé des répercussions environnementales positives et négatives. Plusieurs membres sont d'avis qu'il faut axer l'attention sur les coefficients d'émission afin d'évaluer différents choix de combustibles et des solutions technologiques.

**Changement de voie en ce qui a trait à la combinaison de combustibles :** Un rapport établi par la CNACE en 1999 sur le secteur de l'électricité montre que l'une des questions environnementales les plus pressantes est celle des centrales électriques au charbon. Selon certaines estimations, en 1995, ce type de production d'électricité n'atteignait que 60 % de sa pleine capacité. On préconise que la CNACE examine les changements que cette production a subis ainsi que sa capacité durant la période de 1995 à 2000. On mentionne également qu'au Mexique, la production d'électricité a tendance à s'orienter vers le gaz, bien qu'il existe des problèmes d'approvisionnement de cette source d'énergie. On indique également que le rapport du Secrétariat aurait également dû porter sur les centrales nucléaires.

**Normes régissant les portefeuilles d'énergies renouvelables :** Les membres constatent que les critères de ces normes diffèrent selon les territoires. Bien qu'il n'existe encore aucun problème commercial ou problème d'accès au réseau, une question demeure, celle de savoir si les critères de ces normes sont transparents et objectifs ou arbitraires. On mentionne que ces critères constituent des moyens à long terme pour atteindre les objectifs de qualité de l'environnement et qu'il faudrait les percevoir comme un processus plutôt que comme un objectif quantitatif (p. ex., des plafonds). Les objectifs à long terme des normes régissant les portefeuilles sont censés appuyer les solutions de remplacement technologiques. On suggère d'élargir la discussion sur ces normes afin d'englober l'examen des mécanismes novateurs comme les certificats échangeables de ressources renouvelables. Parallèlement, compte tenu de la diversité de ces normes et de leurs liens indirects avec des

---

<sup>1</sup> En ce qui concerne l'évaluation de l'énergie hydroélectrique, les membres suggèrent que le Secrétariat s'appuie sur les travaux du *Low Impact Hydro Institute* (Institut pour une électricité ayant peu de répercussions).

améliorations mesurables de la qualité de l'environnement, un membre soulève la question de savoir s'il valait la peine de se battre pour elles puisque leur approche fragmentée augmente le risque d'annihiler les bienfaits qu'en tire plus généralement la politique environnementale.

L'exemple de ces normes met en évidence les possibilités de renforcer la coopération entre les 90 organes fédéraux et infra-fédéraux de l'ALÉNA dans des domaines comme les normes régissant les portefeuilles d'énergies renouvelables, la certification, les normes de rendement des produits et les normes régissant l'équipement et la construction. Une telle coopération peut prendre diverses formes, y compris la reconnaissance mutuelle d'activités différentes, et être amorcée à partir de la base. On mentionne également l'importance que revêt la transparence dans la reconnaissance mutuelle, particulièrement en matière d'administration et de procédures.

**Enjeux de la demande :** Les membres soulignent l'importance des enjeux de la demande que le rapport du Secrétariat aurait dû étudier en détail et que la note documentaire omet de traiter. Certains spécialistes mentionnent que la restructuration aura un effet à long terme en diminuant les gains quant à l'efficacité de la réponse à la demande. D'autres affirment que, compte tenu de la difficulté de mettre en place de nouvelles capacités de production dans plusieurs territoires clés, les enjeux de la demande deviendront plus importants à mesure que la restructuration avancera. En examinant ces enjeux, un membre souligne le caractère essentiel des engagements publics en ce qui concerne l'achat de produits et de services écologiques.

**Problèmes de prix :** Plusieurs membres conviennent de la place prépondérante qu'occupent les subventions dans le secteur de l'électricité. Au Mexique, les grosses subventions sont destinées à compenser les coûts de consommation à l'échelle nationale. Il faut vraiment comprendre à quoi servent les subventions et les mesures incitatives dans les trois pays, et de quelle manière ces interventions tarifaires influent sur les objectifs à long terme de la politique environnementale, par exemple, les efforts destinés à soutenir la mise au point de techniques relatives aux énergies renouvelables dans les critères des normes régissant les portefeuilles d'énergies renouvelables. En étudiant les subventions, il sera impératif d'examiner les transferts financiers directs et indirects, à quel point ils ont un effet sur les tarifs d'électricité, et comment ces changements de tarifs influent sur les perspectives à long terme d'une écoélectricité certifiée tenant compte des besoins de la clientèle.

**Options en matière de politique publique :** Bien que la plupart des discussions en matière de politique publique soient axées sur les règlements et les subventions, les gouvernements ont un rôle à jouer dans des domaines comme la sensibilisation afin de modifier les préférences du public.

**Commerce et problèmes d'accès au marché :** Le Conseil consultatif recommande d'envisager un ou des processus afin de prévenir les différends liés à l'environnement et au commerce qui découlent de problèmes d'accès au marché. Les échanges internationaux d'électricité étant censés se multiplier au cours de la prochaine décennie, les membres considèrent important d'examiner les enjeux éventuels que suscitent l'accès au marché et l'application des règles commerciales lorsqu'ils ont particulièrement pour effet de faire varier la performance environnementale, les normes régissant les portefeuilles d'énergies renouvelables ainsi que celles relatives à l'écocertification dans les divers territoires. On mentionne que l'utilisation éventuelle de normes non uniformes régissant les portefeuilles d'énergies renouvelables

pourrait entraver l'accès au marché et/ou aux réseaux. Plusieurs membres se disent de plus en plus préoccupés par la conclusion de nombreux règlements de différends entre investisseurs et gouvernements aux termes du chapitre 11 de l'ALÉNA.

### **Résumé du président**

Le président du Conseil consultatif, M. Philip Sharp, mentionne les objectifs clés suivants :

- 1) Accorder davantage d'importance aux enjeux de la demande, y compris aux normes régissant les produits.
- 2) Examiner les nouveaux mécanismes de tarification, par exemple en autorisant un grand nombre de consommateurs à acheter de l'électricité plus écologique en fonction du rendement.
- 3) Mesurer la capacité d'accroître les innovations technologiques en dehors des cadres réglementaires en portant une attention particulière aux marchés de gros. Il faut examiner un nouvel éventail de technologies novatrices et de débouchés technologiques, y compris les supraconducteurs.
- 4) Analyser le contexte politique, car en recherchant des options politiques, il est important de saisir les changements que subit ce contexte dans les trois pays. Cependant, compte tenu du caractère instable de la restructuration associée à de récents changements de gouvernement, il est très difficile d'établir des prévisions.