PUBLICATION TRIMESTRIELLE SUR LA RÈGLEMENTATION DE L'ÉNERGIE

VOLUME 12, NUMÉRO 2 2024

RÉDACTEURS EN CHEF

Rowland J. Harrison, c.r., LLB, LLM, Conseiller en règlementation de l'énergie, Calgary

Gordon E. Kaiser, BA, MA, JD, Arbitre, JAMS Toronto, Washington DC

SUPPORTERS

L'Honorable David M. Brown, BA, JD, LLM, Juge, Court d'appel de l'Ontario

Scott Hempling, BA, JD, Professeur adjoint, Georgetown University Law Center

Mark A. Jamison, BSc, MSc, PhD, Directeur, Public Utility Research Center, University of Florida

William Lahey, BA, LLM, Professeur, Schulich School of Law, Dalhousie University

Peter Ostergaard, BA, MA, Ancien président, BC Utilities Commission, Vancouver

Dr. André Plourde, BA, MA, PhD, Professor, Doyen, Faculty of Public Affairs, Carleton University

Mark Rodger, BA, LLB, Associé senior, Borden Ladner Gervais LLP, Toronto

Lawrence E. Smith, c.r., BA, LLB, MA, Associé, Bennett Jones, Calgary

C. Kemm Yates, c.r., BA, JD, Associé, Blakes, Calgary

COLLABORATEUR 2024

Jackie Ashley, BSc, ancien Spécialiste principal de la réglementation, British Columbia Utility Commission

Kenneth A. Barry, ancien Conseiller en chef de l'énergie, Reynolds Metals Co., Richmond, VA, ancien Avocat-conseil, Réglementation de l'énergie, Hunton Andrews Kurth, Washington, DC

Timothy Cullen, JD, MA, Associé, McMillan LLP, Ottawa

Paul Daly, LLM, PhD, Professeur, Chaire de droit administratif et de gouvernance, Université d'Ottawa, Ottawa

Charles DeLand, MA, BA, Directeur associé de la recherche, C.D. Howe Institute, Calgary

Adelaide Egan, JD, BA, Avocate, McMillan LLP, Ottawa

Bob Heggie, BA, LLB, Chef de la direction, Alberta Utilities Commission

Anik Islam, MA, MSc, Associé de recherche, Institut Pour l'IntelliProspérité, Ottawa

Colleen Kaiser, MSc, PhD, Directrice du programme Gouvernance et politique d'innovation, Institut Pour l'IntelliProspérité, Ottawa

Geoff McCarney, PhD, Professeur adjoint, École de développement international et mondialisation, et Directeur principal de la recherche, Institut de l'environnement et l'Institut Pour l'IntelliProspérité, Ottawa

Ian Mondrow, LLB, Associé, Gowling WLG, Toronto

David Morton, BASc, PEng., ancien Président du conseil d'administration et chef de la direction, British Columbia Utilities Commission

Martin Thiboutot, LLB, Avocat-conseil, McMillan LLP, Montreal

ÉNONCÉ DE MISSION

La mission de la publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie consiste à offrir une tribune pour des débats et des discussions sur des questions concernant les industries réglementées du secteur énergétique au Canada, notamment des décisions de tribunaux de réglementation, des actions législatives et politiques associées, ainsi que des initiatives et des mesures adoptées par des sociétés réglementées et des intervenants. Le rôle de cette publication est de fournir des analyses et le contexte qui vont au-delà des développements quotidiens. Cette publication se veut équilibrée par rapport au traitement des différents dossiers.

Les auteurs sont tirés d'une liste de personnes aux antécédents variés, reconnues comme des chefs de file dans le domaine des industries énergétiques réglementées. D'autres auteurs sont invités, de temps à autre, à soumettre des contributions par les rédacteurs en chef.

POLITIQUE RÉDACTIONNELLE

Cette publication trimestrielle est publiée en ligne par l'Association canadienne du gaz (ACG) dans le but de favoriser une meilleure compréhension des questions et des tendances en matière de réglementation dans le secteur de l'énergie au Canada.

Les directeurs de la rédaction travailleront avec l'ACG pour déterminer des thèmes et des sujets pour chaque publication, rédigeront des textes éditoriaux, sélectionneront des collaborateurs et réviseront leurs articles pour s'assurer de l'uniformité du style et de la qualité. Les directeurs de la rédaction se réservent la responsabilité de sélectionner les directeurs de rédaction.

L'équipe de cette publication trimestrielle conservera une « liste » de collaborateurs qui seront appelés à prêter leur nom et leur collaboration à cette publication. Les personnes apparaissant sur la liste peuvent être invitées par les directeurs de la rédaction à écrire des articles sur des thèmes particuliers ou peuvent proposer leur collaboration selon leur propre initiative. De temps à autre, d'autres personnes peuvent également être invitées à rédiger des articles.

Le contenu de fond des articles individuels est à l'unique responsabilité des collaborateurs. Certains collaborateurs peuvent avoir représenté des parties ou encore y avoir été associés dans un dossier sur lequel ils formulent un commentaire. Le cas échéant, une note de bas de page sera ajoutée par les rédacteurs à cet effet.

Outre la publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie, des commentaires ou des hyperliens vers des développements actuels peuvent être publiés sur le site Web de temps à autre, en particulier en temps opportun.

Par souci d'offrir une tribune pour des débats et des discussions, l'équipe de cette publication trimestrielle invite les lecteurs à émettre leurs commentaires sur les articles publiés et invite également les collaborateurs à réagir, le cas échéant. Les commentaires et les réactions seront publiés sur le site Web de la publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie (www.energyregulationquarterly.ca).

PUBLICATION TRIMESTRIELLE SUR LA RÈGLEMENTATION DE L'ÉNERGIE

TABLE DES MATIÈRES

ÉDITORIAL

Éditorial 5

Rowland J. Harrison, c.r. et Gordon E. Kaiser

EN MÉMOIRE DE

Rendre hommage à Gordon Edward Kaiser 6

ARTICLE

Évolution de la règlementation en Alberta en 2023 8

Bob Heggie

Quelle est la « valeur ajoutée » apportée par les organismes de règlementation des services publics? 14

Jackie Ashley et David Morton

Un faible espoir pour le développement du gaz du delta du Mackenzie?..... 23

Rowland J. Harrison, c.r.

RECENSION

Fossil Future, Alex Epstein 25

Kenneth A. Barry

ÉDITORIAL

Rédacteurs en chef

Rowland J. Harrison, c.r. et Gordon E. Kaiser

Le premier article du présent numéro de la *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie* a été rédigé à la mémoire de Gordon E. Kaiser, rédacteur en chef qui a joué un rôle déterminant dans la mise sur pied de notre publication il y a plus de 10 ans, et qui est malheureusement décédé le 16 mai 2024. Il ne fait aucun doute que sans la vision, la détermination et le dévouement de Gordon, la *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie* n'aurait tout simplement pas vu le jour. Ses contributions sont commémorées par son collègue et ami Bob Heggie ainsi que par Timothy Egan, au nom de l'Association canadienne du gaz, l'éditeur de la *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie.*

Le premier article du présent numéro traite de l'« Évolution de la réglementation en Alberta en 2023 » de la part de Bob Heggie. Cet article devait faire partie de la série « Rétrospective », dont Gordon était responsable et sur laquelle il travaillait au moment de son décès. Compte tenu des circonstances, cet article fait partie du présent numéro sous forme d'examen indépendant des développements en Alberta. Nous remercions Bob de s'être prêté à cet exercice.

Dans l'article suivant, Jackie Ashley et David Morton reviennent sur la question fondamentale : « Quelle est la « valeur ajoutée » apportée par les organismes de règlementation des services publics ? » Leurs réflexions ont été suscitées par la constatation suivante : « [i] l a été étonnamment difficile de répondre à cette question. » En relevant le défi, ils réexaminent certains des premiers principes et évoquent l'observation de Scott Hempling selon laquelle « la mesure de la valeur est nécessaire, mais l'ampleur de la valeur est insaisissable » [traduction].

L'exploitation potentielle des vastes réserves de gaz naturel du delta du Mackenzie a été contrecarrée à deux reprises – d'abord par la recommandation du rapport Berger de 1977 d'un moratoire de dix ans, principalement pour permettre le règlement des revendications territoriales des Autochtones, puis en 2017 par la chute brutale des prix du gaz naturel. Dans le troisième article du présent numéro, Rowland J. Harrison se demande s'il pourrait y avoir « Un faible espoir pour le développement du gaz du delta du Mackenzie ? » à la lumière de la conclusion d'un récent rapport du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest selon laquelle « le projet de développement et d'exportation responsables du gaz naturel liquéfié du delta du Mackenzie (Mackenzie Delta Liquefied Natural Gas [MDLNG]) présente suffisamment d'intérêt pour justifier au moins une étude complète » [traduction].

La présente publication se termine par un examen de la part de Kenneth A. Barry au sujet du livre *Fossil Future* d'Alex Epstein, sous-titré « Why Global Human Flourishing Requires More Oil, Coal, and Natural Gas – Not Less » (pourquoi la prospérité humaine mondiale nécessite plus de pétrole, de charbon et de gaz naturel – et non moins de ces ressources). ■

RENDRE HOMMAGE À GORDON EDWARD KAISER

Bob Heggie

Je suis honoré que Tim Egan et Rowland Harrison, les collaborateurs de Gordon dans ce journal, m'aient demandé de rendre hommage à Gordon.

Gordon était notre ami, notre professeur et un géant dans les domaines du droit de la concurrence, des télécommunications et de la règlementation de l'énergie.

Il a eu trois carrières professionnelles bien remplies : un avocat accompli, un entrepreneur prospère et un régulateur et arbitre influent.

Pour beaucoup d'entre vous qui avez travaillé avec lui ou qui le connaissiez, vous vous souviendrez de ses observations perspicaces, de son intelligence vive et de son plaidoyer intransigeant et fondé sur des principes. Gord travaillait dans la tradition de l'excellence, avec des normes élevées de savoir-faire dans ses écrits et une affection pour les idées et la mise en relation des personnes. C'était un idéaliste qui ne reculait jamais devant un combat et qui poursuivait sans relâche sa philosophie du droit centrée sur l'équité, les principes démocratiques et l'intérêt public.

L'individualisme et la rigueur intellectuelle de Gord lui étaient naturels. Il aimait raconter qu'à l'âge de treize ans, il avait demandé à ses parents une collection complète des *Dominion Law Reports*. Il savait qu'il voulait devenir avocat et aimait la pratique du droit, mais ses talents s'étendaient à l'économie, et il a obtenu un diplôme de droit et une maîtrise d'économie de sa chère *Alma mater* à l'Université Queen's. Cette combinaison lui a été très utile tout au long de sa carrière, notamment en tant qu'arbitre audacieux et vice-président de la Commission de l'énergie de l'Ontario, où il est considéré comme l'un de nos plus éminents interprètes du droit.

Les contributions de Gord au service public constituent son plus grand héritage, notamment la création de la présente publication et du *Energy Law Forum*. Sa plus importante

contribution a peut-être été la création d'une culture axée sur l'éducation au sein de la communauté des organismes de règlementation.

Éternel apprenant, Gord, était avant tout un enseignant dans l'âme. Il a créé un cours sur la règlementation de l'énergie à l'Université Queen's qui a formé plus de 1 400 étudiants au fil des ans. Je me souviens très bien de Gord donnant des cours passionnant qui retenaient l'attention de ses étudiants. Il se réjouissait de la camaraderie avec ses élèves et se rendait toujours à son restaurant préféré, Chez Piggy, après une journée de cours.

Gord avait un intérêt constant pour la technologie, et il a passé une grande partie de ses dernières années à s'intéresser à la manière dont la technologie permettrait à notre secteur et à nos marchés de l'énergie de répondre aux problèmes auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui et de prospérer à l'avenir.

Gord se souciait beaucoup des gens et les réunissait sans cesse pour débattre de questions de politique, de technologie ou des dernières affaires règlementaires et juridiques.

Dans notre système de responsabilité partagée, sa vision des organismes de règlementation était, avant tout, de protéger l'intérêt public. En honorant son héritage, nous nous engageons à nouveau, aujourd'hui et chaque jour, à jouer le rôle qu'il avait imaginé : celui de protecteur de la loi et de gardien de l'intérêt public.

Mon monde est plus triste et plus sombre depuis le départ de Gord — son amitié me manque le plus.

Timothy Egan

Toute personne ayant travaillé avec Gordon Kaiser aura probablement un sentiment de familiarité en lisant ces brefs commentaires sur son rôle dans la création de la *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie.*

Un jour, il a été suggéré de créer une revue commentant les décisions règlementaires en matière d'énergie. Les participants s'accordaient à dire que, trop souvent, les décisions étaient rendues sans que personne ne réfléchisse à leurs implications, et encore moins sur leurs mérites. Gordon avait déjà été une force motrice de conversation robuste entre les régulateurs, , la communauté juridique, les dirigeants d'entreprises de services publics et les responsables de la règlementation pendant de nombreuses années. La *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie* n'était que l'étape suivante, s'appuyant sur le cours réglementaire de l'université Queen's, les divers dialogues entre l'industrie et les organismes de règlementation et les autres efforts que lui, Michael Cleland, Hans Konow, Peter Gurnham, Bob Heggie et bien d'autres avaient si soigneusement élaborés. Que l'idée de la *Publication trimestrielle sur la reglementation de l'energie* soit ou non venue de lui, il s'en est immédiatement emparé et l'a portée, suggérant qu'il était le candidat idéal pour en être le rédacteur en chef.

Il s'est avéré que c'était bien le cas. Il a joué un rôle clé dans le soutien apporté à l'idée dès le premier jour. Face à des organismes de règlementation (au départ) très sceptiques, il a plongé (comme un boulet de canon?) avec son enthousiasme habituel, leur assurant qu'« aucun éditeur ne me dira quoi dire, donc vous savez que ce sera indépendant » [traduction]. Cela a fonctionné, et les organismes de règlementation de tout le pays ont commencé à le lire. Il a joué un rôle clé dans la sollicitation du contenu, convaincant des experts du pays et de l'étranger d'écrire des articles, s'appuyant sur son incroyable réseau d'amis et de connaissances. Il s'est également fait un devoir d'apporter lui-même des contributions régulières, généralement de manière entièrement spontanée...

Gordon était une force de la nature, et cela se voyait dans sa façon de mener les choses. En tant qu'éditeur, je peux dire que travailler avec Gordon impliquait souvent des surprises, mais il était toujours incroyablement dévoué au projet et déterminé à se retrouver autour d'un bon repas et d'un excellent vin rouge pour discuter de tout problème.

Aux côtés de son collègue rédacteur fondateur, Rowland Harrison, il s'est assuré que la *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie* s'établisse comme un forum important pour la réflexion sur la réglementation économique dans le secteur de l'énergie au Canada. Puisse la réussite continue de la *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie* faire partie de son héritage.

À Charlene et à sa famille, tous les membres de la *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie* présentent leurs plus sincères condoléances — la mort de Gordon est une douleur que nous partageons tous. Qu'il repose en paix. ■

ÉVOLUTION DE LA RÈGLEMENTATION EN ALBERTA EN 2023

*Bob Heggie**

En ce qui concerne l'Alberta Utilities Commission (AUC), la Cour d'appel de l'Alberta a rendu deux décisions importantes en 2023; dans les deux cas, la décision de l'AUC a été invalidée. Le gouvernement de l'Alberta a également suspendu temporairement la capacité de l'AUC à approuver de nouveaux projets d'énergie renouvelable.

COÛTS DE L'INCENDIE DE FORÊT DE FORT MCMURRAY EN 2016

Dans l'affaire *ATCO Electric Ltd v Alberta Utilities Commission*[1], la Cour a examiné la décision de la Commission de 2019[2] d'attribuer les coûts non amortis des actifs du réseau de distribution électrique d'ATCO détruits par l'incendie de Fort McMurray en 2016 au compte des contribuables d'ATCO, et non à celui de ses actionnaires.

L'approche de la Commission a été guidée par les principes qu'elle a dégagés de la décision fondamentale de la Cour suprême du Canada dans sa décision *Stores Block*[3] et de la décision subséquente de la Commission sur la politique d'aliénation d'actifs de services publics (Utility Asset Disposition [UAD])[4].

L'examen de l'affaire *Stores Block*, de toutes les décisions ultérieures de l'AUC et des tribunaux qui se sont fondés sur les principes de cette affaire ainsi que sur cette décision en matière d'aliénation d'actifs de services publics (UAD), dépasse largement le cadre de ce résumé. Il y a eu près de vingt ans de litiges sur divers schémas factuels d'aliénation d'actifs en Alberta. Ces affaires n'ont pas permis aux investisseurs et aux contribuables de se faire une idée claire de la manière dont les actifs délaissés devraient être traités. Cette observation émane à la fois des commentateurs de l'industrie et de l'AUC elle-même. La décision de la Cour de 2023 pourrait apporter un élément de certitude supplémentaire, mais seulement pour une catégorie de cas : les actifs détruits par un incendie de forêt.

La décision de la Commission a appliqué les principes relatifs à l'aliénation d'actifs de services publics, en particulier les principes d'amortissement précédemment adoptés par la Commission dans la décision en cette matière, pour attribuer les pertes liées à la mise hors service prématurée d'actifs de services publics.

Conformément à ces principes, pour déterminer si la valeur résiduelle des actifs détruits devait être attribuée à l'actionnaire ou au contribuable, la Commission a examiné si la mise hors service était « extraordinaire »[5] ou « ordinaire »[6]. Ce point était important car, selon les principes

---

* Bob Heggie est le directeur général de l'Alberta Utilities Commission.

[1] *ATCO Electric Ltd v Alberta Utilities Commission*, 2023 ABCA 129.

[2] *ATCO Electric Ltd Z Factor Adjustment for the 2016 Regional Municipality of Wood Buffalo Wildfire* (2 octobre 2019), 21609-D01-2019, en ligne (pdf) : Alberta Utilities Commission <efiling-webapi.auc.ab.ca/Document/Get/799233>.

[3] *ATCO Gas & Pipelines Ltd v Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4 [*Stores Block*].

[4] Décision 2013-417 (26 novembre 2013), Alberta Utilities Commission [*Décision UAD*].

[5] *Supra* note 2 au para 88.

[6] *Ibid*.

d'amortissement appliqués, une mise hors service « extraordinaire »[7] entraînait l'attribution de la valeur résiduelle aux actionnaires, tandis qu'une mise hors service « ordinaire »[8] était allouée aux contribuables. Enfin, la détermination du caractère « extraordinaire »[9] ou « ordinaire »[10] d'un événement dépendait si l'étude d'amortissement la plus récente de la compagnie prenait en compte le risque de mise hors service d'actifs dans le cadre d'événements présentant des caractéristiques similaires. Si l'étude tenait compte de ce risque, l'événement devenait « ordinaire »[11], dans le cas contraire, on qualifiait l'événement d'« extraordinaire »[12].

Dans le cas des actifs détruits par l'incendie de forêt de Fort McMurray, la Commission a conclu qu'il n'y avait pas de reconnaissance ou d'intégration d'événements semblables dans l'étude d'amortissement d'ATCO. Par conséquent, la Commission a jugé que les mises hors service d'actifs devraient être qualifiées d'« extraordinaires »[13]. La Commission a attribué la valeur résiduelle des actifs détruits aux actionnaires d'ATCO.

L'élément essentiel du raisonnement de la Commission consistait à appliquer de nouveau la conclusion de la Commission dans la décision relative à l'aliénation d'actifs de services publics, selon laquelle l'effet de la décision *Stores Block* et des affaires judiciaires ultérieures a été de limiter la marge de manœuvre accordée à la Commission dans le traitement des questions d'attribution des coûts. Plus précisément, la Commission a interprété la conclusion fondamentale de la Cour suprême, selon laquelle les clients des services publics n'acquièrent pas d'intérêt patrimonial dans les actifs d'une entreprise de service public, comme signifiant que, puisque les actifs utilisés pour les services publics sont la propriété du fournisseur de services publics[14], tout gain ou risque de perte concernant cet investissement initial serait à la charge du propriétaire de l'actif.

La Cour d'appel n'a pas fait grand cas de cette contrainte. Elle a estimé que la Commission avait commis une erreur de droit en concluant que les solutions possibles qui s'offraient à elle pour traiter les actifs détruits par des catastrophes naturelles étaient limitées par l'arrêt *Stores Block*. La Cour a fait remarquer que cet arrêt portait sur la vente d'actifs et non sur des actifs détruits par un incendie, et qu'il n'obligeait pas la Commission à fixer un tarif juste et raisonnable pour les pertes en question. Sur la base de cette conclusion, l'affaire a été renvoyée à l'AUC pour réexamen.

Dans la décision *Reconsideration of ATCO Electric Ltd. Z Factor Adjustment for the 2016 Wood Buffalo Fire*[15], la Commission a réexaminé la question à la lumière des directives de la Cour. La Commission a conclu que, dans le contexte de l'incendie de forêt de Fort McMurray, l'attribution de la valeur résiduelle des actifs détruits aux actionnaires d'ATCO a supprimé la possibilité raisonnable pour ATCO de recouvrer ses coûts.

Ce résultat reconnaît que les actifs détruits avaient été inclus dans la base tarifaire, que l'on avait fait preuve de prudence à cet égard et que, bien que ceux-ci aient été détruits pour des raisons indépendantes de la volonté d'ATCO, les actifs de remplacement continuaient d'être nécessaires au service public.

La Commission a pris soin de limiter ce raisonnement aux faits dont elle était saisie (à savoir des actifs détruits par un incendie de forêt). Cependant, le fait de faire assumer aux contribuables les coûts des actifs résultant de catastrophes naturelles n'est sans doute pas conforme au raisonnement sur l'absence de droits acquis dans l'affaire *Stores Block*, mais correspond davantage à l'approche règlementaire antérieure à cette affaire, selon laquelle les contribuables et les actionnaires partagent à la fois les avantages et les coûts du service publique, en fonction des circonstances.

---

[7] *Ibid*.

[8] *Ibid*.

[9] *Ibid* au para 89.

[10] *Ibid*.

[11] *Ibid*.

[12] *Ibid*.

[13] *Ibid* au para 128.

[14] *Stores Block*, *supra* note 3 au para 83.

[15] *Reconsideration of ATCO Electric Ltd Z Factor Adjustment for the 2016 Wood Buffalo Fire* (10 décembre 2023), 28320-D01-2023, en ligne (pdf) : Alberta Utilities Commission <efiling-webapi.auc.ab.ca/Document/Get/799233>.

La Cour a également précisé que les affaires antérieures à l'arrêt *Vavilov*[16] continuaient d'être des précédents ayant présomption de force obligatoire, nonobstant le changement d'analyse des normes de contrôle. L'argument d'ATCO à cet égard visait l'imprimatur par la Cour de la décision relative à l'aliénation d'actifs de services publics de la Commission dans l'affaire *FortisAlberta Inc v Alberta (Utilities Commission)*[17].

CONTRIBUTIONS DES CLIENTS DE L'AESO

Une deuxième décision à noter est celle de la Cour d'appel dans l'affaire *Alta Link Management Ltd v Alberta Utilities Commission*[18].

L'affaire porte sur la question de savoir qui doit payer pour les nouvelles installations de transport et si les contributions des clients doivent être utilisées pour financer l'investissement nécessaire.

Les contributions des clients sont un outil de financement et de règlementation utilisé depuis longtemps pour trouver un équilibre entre l'obligation de servir les clients et le risque de construire des installations pour servir un ou quelques clients, qui seront payées par d'autres clients dans le cadre des tarifs généraux. La politique de contribution est normalement basée sur la collecte de l'excédent des coûts de raccordement du projet par rapport aux recettes de soutien prévues pour les clients.

Dans l'ancien monde de l'intégration verticale, les contributions des clients ne posaient pas un problème. La règlementation approuvait la politique d'investissement de l'entreprise de service public, et cette politique dictait dans quelle circonstance une contribution était nécessaire pour fournir le service. Lorsqu'une contribution était requise et payée par un contribuable à une entreprise de services publics, à des fins de comptabilité règlementaire, le capital d'apport était exclu de la base tarifaire. Ces paiements des clients (appelés contributions des clients ou contributions en faveur de la construction) ont tendance à être temporaires par nature et sont remboursés par l'entreprise de service public au cours de la durée de vie utile de l'installation concernée.

Lorsque l'Alberta a restructuré le marché de l'électricité il y a 25 ans pour favoriser la concurrence dans la fourniture de services de production et de détail, ces changements ont entraîné l'apparition d'une nouvelle interface commerciale entre les réseaux de transport et de distribution qui n'existait pas dans l'ancien monde de l'intégration verticale. De plus, pour faciliter un marché de gros concurrentiel, l'administration de l'accès aux lignes de transport a été confiée à un tiers indépendant, appelé « *Transmission Administrator* » (administrateur du réseau de transmission), maintenant connu sous le vocable « *Independent System Operator* » (société indépendante d'exploitation du réseau), qui exerce ces activités sous le nom commercial d'Alberta Electric System Operator (AESO).

Dans ses nouvelles conditions d'accès au réseau de transmission, l'AESO a élaboré une politique de contribution qui établit des signaux en matière de prix à l'interface de transmission/distribution afin d'assurer le développement efficace et économique des installations de transmission.

Cela signifie que les entreprises de distribution seraient tenues, dans certaines circonstances, de payer une contribution lorsqu'elles demandent un service à l'AESO.

Il est juste de dire que la politique de contribution de l'AESO, lorsqu'elle a été approuvée pour la première fois en 2000 par le prédécesseur de la Commission, a été très controversée. Il était largement admis, même par la règlementation, que cette politique, une fois mise en œuvre, pourrait présenter des difficultés au fil du temps. Il s'avère que la décision d'envoyer un signal en matière de prix aux entreprises de distribution dans le cadre de la politique de contribution a créé des incitatifs et des résultats que la Commission a tenté de traiter dans sa décision qui fait l'objet de cet appel.

Les incitatifs et les résultats auxquels la Commission s'est attaquée sont mieux expliqués par un exemple.

---

[16] *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [*Vavilov*].

[17] *FortisAlberta Inc v Alberta Utilities Commission,* 2024 ABCA 110 (CanLII).

[18] *Alta Link Management Ltd v Alberta Utilities Commission,* 2023 ABCA 325 (CanLII).

Une société de distribution reçoit des demandes de service dans une région frontalière de l'Alberta. L'entreprise de service public évalue la demande afin de déterminer si la meilleure solution économique pour y répondre réside dans une distribution ou transmission accrue. Si la solution de la distribution est retenue, la politique de contribution de l'entreprise l'oblige à déterminer si les coûts de l'installation doivent être attribués à tous les clients du réseau de distribution (pas de risque que les recettes ne correspondent pas aux coûts du projet), ou à un ou plusieurs des clients qui demandent le service (risque de manque à gagner).

Si une contribution est nécessaire, l'entreprise de service public la perçoit auprès des clients, et ce capital d'apport constitue une compensation pour sa base tarifaire.

Si l'entreprise de distribution conclut qu'un prolongement ou un développement du réseau de transmission est la meilleure solution, elle s'adresse à l'AESO pour demander le service.

L'AESO détermine alors si une solution de transmission représente effectivement la solution la plus économique pour fournir le service demandé et, le cas échéant, si une contribution du client doit être payée par l'entreprise de distribution. Pour ce faire, l'entreprise de distribution fournit à l'AESO tous les renseignements nécessaires pour étayer la décision de planifier, de concevoir et de construire une installation de transmission, y compris les prévisions de croissance de la demande, le type de demande et le nombre de clients. Ces renseignements sont essentiels pour déterminer si les recettes prévues permettront de financer l'investissement nécessaire. Si c'est le cas, la demande est classée comme celle d'un réseau, et les coûts d'investissement sont intégrés et payés par tous les contribuables qui paient pour la transmission. Si les recettes prévues sont insuffisantes, une contribution des clients sera exigée.

Si une contribution du client est imposée à l'entreprise de distribution, celle-ci a la possibilité d'attribuer ces coûts à un ou plusieurs clients situés derrière l'interface de transmission/distribution (appelée le point de livraison), à tous les clients situés derrière le point de livraison ou à tous les contribuables du réseau de distribution.

Si l'entreprise répercute la contribution de ses clients, qu'il s'agisse d'un ou de plusieurs clients, l'argent collecté par l'entreprise est versé à la société de transport sélectionnée par l'AESO pour construire la nouvelle capacité de transport, et le paiement est comptabilisé en tant que dépenses à des fins comptables et règlementaires.

Si l'entreprise de distribution décide que le coût de la contribution doit être attribué à tous les contribuables du réseau de distribution, elle paie elle-même la contribution. Cependant, à des fins comptables et règlementaires, la contribution des clients finalement *payée* par l'entreprise de distribution à l'entreprise de transmission est ajoutée à l'assiette tarifaire de l'entreprise de distribution, et ce capital génère un rendement jusqu'à ce que les actifs correspondants soient entièrement amortis.

La contribution du client *reçue* par l'entreprise de transport représente une compensation de sa base tarifaire et réduit sa base d'actifs à des fins de revenus.

Ce résultat potentiel incite l'entreprise de distribution à choisir entre les politiques de contribution des clients de l'entreprise de distribution et de l'AESO. Le choix d'une solution de transmission, avec une contribution du client payée par l'entreprise de distribution (une attribution de réseau), offre la possibilité d'augmenter sa base de capital et ses revenus.

D'autre part, le capital d'apport reçu par l'entreprise de transmission est traité comme une compensation de son actif de base, ce qui diminue le capital de base et ses bénéfices, même si elle a construit et exploité l'installation de transmission connexe.

La Commission a cherché à supprimer l'incitation de la compagnie de distribution à favoriser une solution de transmission en éliminant la pratique consistant à ajouter la contribution du client qu'elle paie à sa base tarifaire lorsqu'elle attribue la contribution à tous les contribuables du secteur de la distribution. Elle a également estimé que la société de transport ne devait pas être en mesure d'ajouter la contribution du client reçue à son assiette tarifaire.

La Cour a estimé que la Commission n'avait pas été suffisamment informée du fait que la possibilité de réaliser un gain à partir des contributions des clients pourrait être supprimée tant pour les entreprise de transmission que pour celles de distribution, et elle a renvoyé l'affaire à la Commission pour qu'elle la réexamine. La Commission n'a pas encore rendu sa décision de réexamen.

PAUSE ET ENQUÊTE SUR LA PRODUCTION D'ÉNERGIE RENOUVELABLE

Le 3 août 2023, le ministre de l'Abordabilité et des Services publics a ordonné à l'Alberta Utilities Commission de suspendre les approbations de nouveaux projets de production d'électricité renouvelable jusqu'au 29 février 2024[19]. Le même jour, le ministre a demandé à la Commission d'enquêter et de faire un rapport sur les questions relatives à l'utilisation des terres concernant les centrales de production d'énergie renouvelable, et sur l'impact de la croissance toujours plus grande des énergies renouvelables à la fois sur l'offre de production et sur la fiabilité du réseau électrique. La Commission a été chargée de présenter au ministre un rapport contenant des conclusions ou des observations au plus tard le 29 mars 2024[20].

La Commission a divisé l'enquête en deux modules : le module A, qui traite des questions d'utilisation des terres, et le module B, qui porte sur les questions relatives à la composition de l'offre et à la fiabilité du réseau[21].

Dans le module A, la Commission a chargé des experts de préparer des rapports sur les différentes questions à examiner. Il s'agissait notamment d'examiner l'impact des centrales d'énergie renouvelable sur les terres agricoles et les paysages vierges, de déterminer s'il fallait mettre en œuvre des exigences obligatoires en matière de garantie de remise en état pour faire face aux coûts d'abandon des centrales d'énergie renouvelable et d'étudier le potentiel de développement des centrales d'énergie renouvelable sur les terres de la Couronne.

Dans son rapport sur le module A[22], la Commission a formulé des observations et des engagements concernant les changements à apporter aux pratiques et aux procédures de l'AUC, ainsi que des solutions à envisager par le gouvernement en ce qui concerne d'éventuels changements législatifs ou politiques. De plus, la Commission a examiné le rôle des administrations municipales dans le développement et l'examen des projets d'énergie renouvelable.

Le ministre a examiné le rapport du module A et a indiqué les changements de politique que le gouvernement de l'Alberta mettra en œuvre par voie législative avant la fin de 2024[23].

Si la pause dans l'approbation des projets d'énergie renouvelable a pu surprendre le secteur, avant cela, la Commission avait examiné les projets d'énergie renouvelable de plus près, notamment en refusant des demandes ou en recourant davantage à des conditions et à des mesures d'atténuation pour répondre aux préoccupations des parties prenantes.

Quatre décisions prises en 2023 sont remarquables à cet égard.

Le 20 avril 2023, la Commission a rejeté une demande pour le projet solaire *Foothills Solar Project*[24]. Le refus était fondé en partie sur le fait que le projet risquait d'entraîner une mortalité élevée chez les oiseaux et qu'il était situé dans la zone importante pour la conservation des oiseaux (ZICO) du lac Frank. Environ 80 % du projet était situé dans la zone de retrait de la ZICO du lac Frank.

Le 20 juillet 2023, la Commission a rejeté une demande de construction et d'exploitation du projet solaire *Burdett Solar Project*[25]. Encore une fois, le refus était basé sur le fait que l'emplacement du projet entraînait des risques inacceptables pour les oiseaux migrateurs et les oiseaux d'eau.

---

[19] *Generation Approvals Pause Regulation*, Alta Reg 108/2023 (*Alberta Utilities Commission Act*).

[20] *Terms of Reference for the Inquiry into the ongoing economic, orderly and efficient development of electricity generation in Alberta*, Alta Reg 171/2023 (*Alberta Utilities Commission Act*).

[21] *Inquiry into the ongoing economic, orderly and efficient development of electricity generation in Alberta* (11 septembre 2023), AUC 2023-06.

[22] *AUC inquiry into the ongoing economic, orderly and efficient development of electricity generation in Alberta*, Module A Report (31 janvier 2024).

[23] *Policy Guidance to the Alberta Utilities Commission (Minister of Affordability)* (28 février 2024), (lettre à l'AUC).

[24] *Foothills Solar GP Inc,* (10 avril 2023), 27486-D01-2023, [*Foothills Solar Project*], en ligne (pdf) : Alberta Utilities Commission <efiling-webapi.auc.ab.ca/Document/Get/786809>.

[25] *Aura Power Renewables Ltd,* (20 juillet 2023), 27488-D01-2023, [*Burdet Solar Project*], en ligne (pdf) : Alberta Utilities Commission <efiling-webapi.auc.ab.ca/Document/Get/791273>.

Le 19 juillet 2023, la Commission a également rejeté une demande de raccordement au réseau de la centrale solaire *Nova Solar Power Plant*[26] en raison d'un processus déficient de choix du tracé et de consultation des parties prenantes.

Enfin, le 8 novembre 2023, dans la décision *AECG Forty Mile Wind GP Corp*[27], la Commission a refusé l'implantation de deux turbines pour le projet d'énergie éolienne *Halkirk 2 Wind Power Project* en raison d'un risque inacceptable pour la sécurité de l'aviation lié aux opérations aériennes d'un aérodrome proche.

L'examen complet de la politique du gouvernement de l'Alberta et l'orientation politique qui en découle apporteront des éclaircissements aux promoteurs dans l'examen des projets et de leur conception, et aideront la Commission à évaluer les projets à la lumière des récents précédents.

En ce qui concerne le module B, la Commission a été chargée d'étudier l'impact de la croissance toujours plus grande des énergies renouvelables sur la composition de l'offre de production et sur la fiabilité du réseau électrique.

La Commission a utilisé trois approches analytiques, notamment une modélisation quantitative du marché et une modélisation financière du marché de l'énergie de l'Alberta, une prévision des futures factures d'électricité des consommateurs et une évaluation qualitative de l'attrait du marché de l'énergie de l'Alberta.

Le rapport du module B a été remis au ministre de l'Abordabilité et des Services publics le 28 mars 2024.

Bien que le rapport du module B n'ait pas été rendu public, le ministre a déjà demandé[28] à l'AESO[29] et à la Market Suveillance Administration (MSA)[30] d'apporter des modifications au marché de l'énergie de l'Alberta.

Ces modifications comprennent l'introduction d'un marché du lendemain obligatoire, l'engagement centralisé des unités et des mécanismes pour encourager l'investissement dans la production qui valorise les attributs de répartition et de fiabilité. Le gouvernement de l'Alberta a également annoncé qu'il évaluait les modifications proposées à la *Transmission Regulation*[31]. Ce règlement enchâsse le cadre réglementaire quelque peu inhabituel d'une grille entièrement libre payée par chargement au moyen des « tarifs timbres-poste ». D'éventuelles modifications de ce cadre pourraient amener les producteurs d'énergie renouvelable à payer une part plus importante des coûts de transmission et à être confrontés à des niveaux de congestion plus élevés. ■

---

[26] *Nova Solar GP Inc & AltaLink Management Ltd: Nova Solar Power Plant and Transmission Connection* (19 juillet 2023), 27589-D01-2023, [*Nova Solar Power*], en ligne (pdf) : Alberta Utilities Commission <efiling-webapi.auc.ab.ca/Document/Get/791225>.

[27] *AECG Forty Mile Wind GP Corp: Forty Mile Wind Power Project Amendments* (8 novembre 2023), 27561-D05-2023, [*AECG Forty Mile Wind GP Corp*], en ligne (pdf) : Alberta Utilities Commission <efiling-webapi.auc.ab.ca/Document/Get/796413>.

[28] Voir la lettre du ministre de l'Abordabilité et des Services publics au président-directeur général de l'administrateur de la surveillance des marchés (11 mars 2024), en ligne (pdf) : <www.albertamsa.ca/assets/Documents/Letter-from-Minister-Neudorf-to-the-MSA.pdf>; Voir aussi la lettre de la ministre de l'Abordabilité et des Services publics au président et chef de la direction de l'Alberta Electric System Operator (11 mars 2024), en ligne (pdf) : <ehq-production-canada.s3.ca-central-1.amazonaws.com/7fa2c98bd3f6d937ebce1b9700fe25f999b07129/original/1710193426/d439ab6c3817d3b5b0404cca1a7148ec_Direction_Letter_from_Minister_11March2024.pdf>.

[29] Alberta Electric System Operator, *Alberta's Restructured Energy Market AESO Recommendation to the Minister of Affordability and Utilities*, (31 janvier 2024), en ligne (pdf) : <ehq-production-canada.s3.ca-central-1.amazonaws.com/530bdb99b5d359617971a5afbfb7c6ce102c948d/original/1710186949/d9df2d63906c31e963da4d8b6a51f3a8_AESO_REM_Recommendation_Report_31Jan2024.pdf>.

[30] Market Surveillance Administrator, *Advice to support more effective competition on the electricity market: Interim action and an Enhanced Energy Market for Alberta*, (21 decembre 2023), en ligne (pdf) : <www.albertamsa.ca/assets/Documents/MSA-Advice-to-Minister.pdf>.

[31] *Transmission Regulation,* Alta Reg 86/2007.

QUELLE EST LA « VALEUR AJOUTÉE » APPORTÉE PAR LES ORGANISMES DE RÈGLEMENTATION DES SERVICES PUBLICS?

*Jackie Ashley et David Morton**

I. INTRODUCTION

En 2022, à la suite d'une discussion avec l'organisme de règlementation des services publics de Mongolie concernant l'importance de l'évaluation des performances des services publics, un délégué a demandé comment les organismes de règlementation évaluaient, de leur côté, leur propre performance.

Il a été étonnamment difficile de répondre à cette question. Les indicateurs traditionnels utilisés par les organismes de règlementation — tels que le délai d'exécution des procédures ou le coût de la règlementation — semblaient bien loin de mesurer leur valeur ajoutée. Si l'on s'en tient à ces seuls critères, l'absence de règlementation serait la solution la plus souhaitable.

Il y a de nombreuses années, Jim Rohn a déclaré : « Nous sommes payés pour apporter de la valeur au marché » [traduction][1]. Quelle est donc la valeur ajoutée apportée par les organismes de règlementation des services publics ?

Afin de définir les principaux résultats attendus des organismes de règlementation de services publics, nous devons remonter dans le temps jusqu'aux travaux fondamentaux de James Bonbright[2]. Ces résultats pourraient servir de base pour mesurer la valeur ajoutée d'un organisme de règlementation de services publics et, par conséquent, fournir des détails sur les performances d'un organisme de règlementation de services publics.

II. BONBRIGHT ET LES RÉSULTATS ATTENDUS DES ORGANISMES DE RÈGLEMENTATION

La règlementation économique des services publiques a été instaurée au début du XXe siècle pour faire face au risque que représentaient les monopoles naturels pour la société. L'ouvrage de Bonbright sur les principes de tarification des services publics intitulé *Principles of Public Utility Rates*[3] publié pour la première fois en 1961, s'articulait autour d'un modèle de monopoles[4] d'électricité verticalement intégrés et traitait de

* Jackie Ashley possède plus de vingt-cinq ans d'expérience dans la règlementation du secteur de l'énergie et est l'auteure de cinq articles publiés sur la règlementation des services publics et la transition énergétique. Mme Ashley a notamment participé aux dialogues nationaux et internationaux de la British Columbia Utilities Commission (BCUC) sur la transition énergétique. Avant de rallier les rangs de la BCUC, elle a acquis une vaste expérience en matière de règlementation, de surveillance du marché et de conception des tarifs auprès de BC Hydro et de l'autorité néo-zélandaise de l'électricité. Vous pouvez joindre Mme Ashley à : jackieashley5@gmail.com.

David Morton est un ingénieur professionnel ayant plus de 45 ans d'expérience qui se spécialise dans la règlementation des services publics et les politiques énergétiques. Il a dirigé la BCUC et a mené plusieurs enquêtes importantes pour le gouvernement de la Colombie-Britannique. Il travaille actuellement auprès d'associations internationales de règlementation de l'énergie et participe fréquemment à des conférences et à des séances de formation à l'échelle mondiale.

[1] Gnana Raju, « Paid for Bringing Value to Marketplace-Jim Rohn » (20 mai 2020) à 0:02s, en ligne (vidéo) : <www.youtube.com/watch?v=YK3F-y9E3QA>.

[2] James C Bonbright, Albert L Danielsen et David R Kamerschen, *Principles of Public Utility Rates* 2e éd, Public Utilities Reports, Inc., 1988 [*Bonbright*].

[3] James C Bonbright, *Principles of Public Utility Rates*, Columbia University Press, 1961 [*Principles of Public Utility Rates*].

[4] David M Mandy, *Producers, Consumers, and Partial Equilibrium*, Academic Press, 2017, ch 14.

la tarification essentiellement comme un exercice d'équilibre entre la capacité des entreprises de services publics à attirer des capitaux et celle des contribuables[5], le tout dans le cadre de « l'intérêt public ». Comme l'a déclaré Bonbright dans *Principles of Public Utility Rates*, le respect total ou partiel des principes de la politique de tarification sert l'intérêt public[6].

Le chapitre de Bonbright intitulé *Criteria of a Fair Return*[7] (les critères du rendement équitable) constitue un point de départ pour l'élaboration des principaux résultats attendus d'un organisme de règlementation des services publics. Pour commencer, afin de nous concentrer sur les principaux résultats attendus d'un organisme de règlementation, nous reformulons les critères de Bonbright comme suit :

Critères de rendement équitable de Bonbright	**Principaux résultats attendus des organismes de règlementation**
Assurer la stabilité financière.	Garantir la stabilité financière des entreprises de services publics règlementées.
Encourager les pratiques de gestion efficaces.	Inciter les entreprises de services publics à fonctionner efficacement et dans l'intérêt du public.
Promouvoir le rationnement des consommateurs.	Encourager une consommation intelligente de l'énergie.
Fournir aux contribuables un niveau tarifaire raisonnable, stable et prévisible.	Viser des tarifs sur lesquels les consommateurs peuvent compter, sans surprises.
Garantir l'équité pour les investisseurs.	Promouvoir des conditions de concurrence équitables pour tous les acteurs du secteur des services publics.

Ces résultats sont liés à la mission principale des organismes de règlementation des services publics, qui consiste à gérer le risque de monopole pour les contribuables et la société dans son ensemble, tout en veillant à ce que les entreprises de services publics puissent réunir des capitaux suffisants pour accomplir leur mission. Lorsque l'organisme de règlementation a d'autres responsabilités (comme faciliter l'accès au marché), des résultats supplémentaires peuvent lui être exigés.

Chacun de ces cinq éléments est décrit plus en détail ci-dessous.

1. Garantir la stabilité financière des entreprises de services publics règlementés

Bonbright affirme que parmi ces cinq principes, une place importante — peut-être même la toute première — doit être accordée à la stabilité financière d'une entreprise de services publics :

> la fixation de tarifs inférieurs à un niveau permettant à une entreprise de services publics de recouvrer ses frais d'exploitation légitimes et d'atteindre un rendement sur investissement suffisant pour maintenir un crédit d'entreprise sain, se traduira sur le long terme, par une entreprise incapable de remplir ses obligations de servir la communauté [traduction][8].

Bonbright indique également que le non-respect du principe de stabilité financière peut avoir d'autres conséquences négatives pour les clients, notamment un coût de financement plus élevé, une détérioration de la fiabilité et des coûts plus élevés dans l'ensemble s'il en résulte un écart par rapport à la planification à long terme la moins coûteuse.

En effet, la présence d'entreprises de services publics détenues par l'État qui éprouvent des difficultés financières est souvent le signe d'un territoire de compétence qui ne dispose pas d'un organisme de règlementation indépendant efficace. Des exemples de ce problème peuvent

[5] Don Schultz, Woodrow W Clark & Arnie Sowell, *Sustainable Communities Design Handbook*, éd par Woodrow W Clark, Green Engineering, Architecture, and Technology, 2010, ch 7.

[6] Voir *Principles of Public Utility Rates*, *supra* note 3 à la p 27.

[7] *Bonbright*, *supra* note 2.

[8] *Ibid.*

être observés en Papouasie-Nouvelle-Guinée et au Sri Lanka[9].

Scott Hempling, professeur au centre de droit de l'Université Georgetown où il enseigne le droit relatif aux services publics, relève huit questions que les tribunaux ont posées pour évaluer si les tarifs des services publics sont suffisants pour maintenir leur stabilité financière :

- Les recettes sont-elles suffisantes pour développer le service et maintenir le fonds de roulement ?
- Les recettes sont-elles suffisantes pour garantir que les services offerts aux clients ne seront pas compromis ?
- Les flux de trésorerie sont-ils suffisants pour les opérations et le paiement des dettes ?
- Le ratio d'endettement reflète-t-il la solidité financière?
- Les notations des obligations sont-elles suffisantes pour maintenir l'intégrité financière du service public?
- La qualité des bénéfices — en particulier les travaux en cours et les provisions pour fonds utilisés pendant la construction en pourcentage du revenu net — est-elle suffisante pour maintenir l'intégrité financière du service public?
- Le ratio de couverture des intérêts est-il solide?
- Existe-t-il d'autres facteurs affectant la valeur de l'entreprise?[10]

Ceux-ci pourraient être utilisés pour déterminer, pour chaque service public règlementé, s'il existe un problème de viabilité financière.

Cependant, cela ne signifie pas à ce que la solution de l'organisme de règlementation des services publics aux problèmes de viabilité financière doit toujours être l'augmentation de ses tarifs. Les organismes de règlementation ne sont pas tenus de garantir le rendement des entreprises de services publics devant la pression de la concurrence. Ils offrent simplement à ces organismes la « possibilité » d'obtenir un rendement équitable[11].

L'Office of Gas and Electricity Markets (l'Ofgem), l'organisme de règlementation britannique, ajoute qu'il est important que le cadre de la règlementation n'offre pas de rendements excessifs, ne récompense pas l'inefficacité ou le « renflouement » d'une entreprise qui a connu des difficultés financières en raison de son propre comportement[12].

Les réponses des organismes de règlementation aux problèmes de viabilité financière relevés peuvent donc inclure diverses approches, comme augmenter les tarifs; équilibrer les tarifs; déprécier des actifs; ou, lorsque les problèmes de viabilité financière sont le résultat de restrictions sur les augmentations de tarifs imposées par le gouvernement, en alerter le gouvernement concernant le problème.

2. Inciter les entreprises de services publics à fonctionner efficacement et dans l'intérêt du public

Le deuxième résultat attendu est d'inciter les entreprises de services publics à fonctionner efficacement et dans l'intérêt du public.

Les organismes de règlementation ont la capacité unique de proposer des incitatifs financiers

[9] Voir Rabindra Nepal et al, « Independent power producers and deregulation in an island based small electricity system: The case of Papua New Guinea » (janvier 2023) 172 Energy Policy 113291 aux pp 2, 5, 12. Voir aussi World Bank Group, « Creating Markets In Sri Lanka: Private Sector-Led Inclusive Growth from Islands of Excellence », Washington, Country Private Sector Diagnostic, (1 juillet 2022) aux pp 15, 53–54, en ligne (pdf) :<documents1.worldbank.org/curated/en/099537108052210728/pdf/IDU0542219930fd3b0484b09a88096bd1a1066e9.pdf>. Voir aussi « How Siri Lanka's electricity tariffs are expected to be revised: interview » (9 février 2023) en ligne : *EconomyNext* <www.economynext.com/how-sri-lankas-electricity-tariffs-are-expected-to-be-revised-interview-111873>.

[10] Scott Hempling, *Regulating Public Utility Performance: The Law of Market Structure, Pricing and Jurisdiction*, 2e éd, American Bar Association: Section of Environment, Energy and Resources, 2013 aux pp 231–33.

[11] Voir *Market Street Railway Co v Railroad Commission*, 324 USSC 548 (1945).

[12] Ofgem, « Guide to the RIIO-ED1 electricity distribution price control » (18 janvier 2017) à la p 59, en ligne (pdf) : <www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/2017/01/guide_to_riioed1.pdf>.

pour encourager un service public à aller dans une direction ou une autre. Cependant, pour utiliser cet outil efficacement, l'organisme de règlementation doit comprendre clairement non seulement quels sont les résultats souhaités pour les entreprises de services publics, s'il est compétent pour encourager ces résultats, mais aussi les outils qu'il peut utiliser pour inciter un service public à les offrir.

Résultats d'Intérêt Public

Pour que la règlementation soit efficace, il est essentiel que l'organisme de règlementation comprenne bien à quoi devraient ressembler les résultats axés sur l'intérêt public (sous les limites de son mandat de règlementation) pour chaque service public qu'il règlemente. Scott Hempling suggère à l'organisme de règlementation déterminé de se poser la question suivante :

> Ai-je une définition de « l'intérêt public » ? Ai-je rendu ma définition transparente en la présentant à mes collègues commissaires et aux parties qui comparaissent devant ma commission ? Ma définition correspond-elle à celle de mes collègues commissaires ? Dans la négative, ai-je déterminé les différences ? [traduction][13].

La boîte à outils favorisant l'intérêt public décrit l'approche utilisée par la nouvelle autorité Néo-Zélandaise de l'électricité pour définir son rôle. Cette boîte à outils pourrait aider les organismes de règlementation qui cherchent à élaborer leur propre définition de l'intérêt public[14].

Cette boîte à outils comprend une liste de contrôle pour favoriser l'intérêt public, qui pourrait servir à définir les résultats qui relèvent de la compétence d'un organisme de règlementation économique. Pour la règlementation économique, ces résultats comprennent :

- le respect des exigences légales;
- l'équité (prix évitant toute discrimination indue);
- l'efficacité économique (décisions d'exploitation et d'investissement efficaces du service public, décisions efficaces des clients, innovation);
- la fiabilité et la sécurité;
- la satisfaction des clients[15].

Soutenir l'efficacité économique constitue un résultat clé de la règlementation économique. Cependant, la transition vers l'énergie propre rend plus difficile la détermination des résultats efficaces dans l'intérêt public.

Par exemple, alors que la règlementation des services publics était traditionnellement agnostique en ce qui concerne le choix du combustible par le client, il peut désormais être dans l'intérêt public d'encourager les clients à opter pour des combustibles plus propres lorsqu'ils prennent des décisions en matière d'investissement. La nécessité pour les organismes de règlementation d'avoir une meilleure visibilité sur ces nouveaux risques est décrite dans un article récent intitulé « Stuck in the 1950's : Updating Regulatory Mandates for the 21st Century » (coincé dans les années 1950 : actualiser les mandats règlementaires pour le XXIe siècle)[16].

De plus, si les organismes de règlementation économique ne sont peut-être pas chargés d'aborder des questions sociales plus larges, étant donné leur rôle premier de suppléance au marché concurrentiel, les considérations d'intérêt public suggèrent qu'ils doivent prendre en compte l'acceptabilité de leurs décisions par l'opinion publique.

---

[13] Scott Hempling, *Preside Or Lead?: The Attributes and Actions of Effective Regulators*, 2e éd, 2013 aux pp 203–09.

[14] Jackie Ashley et Carl Hansen, *An Energy Regulator's Public Interest Toolkit: Energy, COVID, and Climate Change, Conférence*, (2021), en ligne (pdf) : *IAEE Energy Forum* <iaee2021online.org/download/contribution/fullpaper/1081/1081_fullpaper_20210418_220003.pdf>.

[15] *Ibid*.

[16] Michelle Nock, « Stuck in the 1950's: Updating Regulatory Mandates for the 21st Century » (2023) à la p 24, en ligne (pdf) : *IAEE Energy Forum* <www.iaee.org/en/publications/newsletterdl.aspx?id=1060>.

Les investisseurs sur les marchés concurrentiels considèrent de plus en plus les questions environnementales, sociales et de gouvernance (ESG) comme un élément essentiel pour construire une entreprise plus durable. Ainsi, les organismes de règlementation doivent également s'interroger sur la nature de ces attentes sociales, sur l'opportunité d'inciter les entreprises de services publics à y répondre et, le cas échéant, sur la capacité de l'entreprise à les satisfaire.

Cadre règlementaire

Une fois que l'organisme de règlementation a déterminé les résultats souhaités pour chaque service public qu'il règlemente, il peut évaluer si le cadre règlementaire existant fournit des incitations appropriées pour que les entreprises de services publics atteignent ces résultats.

L'organisme de règlementation dispose d'une série d'outils pour mettre en place un cadre règlementaire qui encourage une gestion efficace des services publics. Cependant, l'organisme de règlementation doit connaître le fonctionnement de ces règlements. Comme le dit Malcolm Sparrow :

> l'organisme de règlementation doit maîtriser chacune des différentes structures de règlementation — connaître les forces et les faiblesses de chaque modèle — et être capable de déterminer quels modèles fonctionneraient le mieux pour les différentes catégories de risque [traduction][17].

M. Sparrow souligne qu'il n'existe pas de « meilleure » approche règlementaire pour un secteur particulier, voir même au sein d'une seule entreprise. Il précise qu'au sein de chaque entreprise, les risques sont multiples et qu'il n'y a aucune raison de supposer qu'un modèle adapté à une catégorie de risque est le meilleur modèle pour d'autres catégories de risque[18].

Quels sont donc les outils dont disposent les organismes de règlementation des services publics? Ces outils peuvent comprendre :

- *La règlementation des coûts du service :* L'organisme de règlementation examine le budget de la compagnie et lui donne la possibilité de recouvrir ses coûts approuvés avec un rendement du capital investi par le biais de la règlementation. Ce modèle n'incite que faiblement la compagnie à trouver des économies de coûts opérationnels entre les dossiers tarifaires, et fournit une forte incitation à favoriser la construction d'actifs par rapport à d'autres solutions axées sur la demande.

- *Les tarifs pluriannuels :* Les niveaux de tarifs sont fixés en fonction d'une formule sur une période pluriannuelle (par exemple, des augmentations annuelles liées à l'inflation) afin d'encourager le service public à rechercher des économies de coûts opérationnels. Des mesures de niveau de service, telles que la fiabilité et le service à la clientèle, garantissent que les économies ne sont pas réalisées au détriment de la qualité du service. Cela incite le service public à trouver des économies opérationnelles, mais peut décourager les investissements dans l'innovation et l'efficacité énergétique. Une variante de cette approche consiste à plafonner les coûts contrôlables (au lieu des niveaux de tarifs) afin de supprimer l'effet dissuasif de l'efficacité énergétique, mais peut également décourager une électrification bénéfique.

- *Les mécanismes d'incitation à la performance* : Il peut s'agir d'un « complément » aux deux approches ci-dessus. Le service public est autorisé à percevoir des montants supplémentaires si certains résultats sont atteints (tels que la réalisation d'objectifs d'efficacité énergétique, la réduction du délai de raccordement pour la production décentralisée ou la mise en place d'une consultation significative auprès des clients).

- *Les règles et sanctions :* L'organisme de règlementation peut élaborer des règlements que le service public doit respecter, telles que des normes de fiabilité obligatoires.

---

[17] Malcolm K. Sparrow, *Fundamentals of Regulatory Design*, 2020 au ch 5.

[18] *Ibid.*

- *Les cadres fondés sur les risques :* Pour les risques tels que la cybersécurité, les conditions météorologiques extrêmes et les incendies de forêt, l'organisme de règlementation pourrait également inclure des cadres fondés sur les risques, tels que ceux décrits dans l'article *Hackers and Extreme Weather* (pirates informatiques et conditions météorologiques extrêmes)[19].

L'organisme de règlementation peut également décider de ne pas du tout règlementer un service public (par exemple lorsqu'il est détenu par des clients ou qu'il ne fournit pas un service monopolistique) ou de ne le règlementer que dans certaines circonstances (par exemple, si une plainte est reçue).

Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive de tous les outils règlementaires possibles. Par exemple, l'autorité de règlementation britannique l'Ofgem a constaté en 2010 que le cadre règlementaire existant ne soutenait pas l'innovation et a donc procédé à d'importants changements, dont un ensemble de mesures de stimulation de l'innovation[20].

L'essentiel est que l'organisme de règlementation examine si la structure règlementaire existante fournit à la direction du service public les incitations appropriées pour obtenir les performances souhaitées. Si ce n'est pas le cas, l'organisme de règlementation pourrait vouloir y remédier.

Étude de cas – Organisme de règlementation de la Grande-Bretagne

La Grande-Bretagne est un exemple d'organisme de règlementation qui revoit constamment son ensemble d'outils de règlementation à la lumière de l'évolution du contexte.

En réponse aux objectifs de décarbonisation, la Grande-Bretagne est en train de créer une nouvelle entité qui sera responsable de la planification à long terme des réseaux de gaz naturel et d'électricité — appelée Future System Operator. Ces plans de réseau préciseront l'infrastructure de réseau nécessaire pour atteindre les objectifs de carboneutralité à long terme au coût global le plus bas pour les consommateurs[21].

L'organisme britannique de règlementation de l'électricité et du gaz (Ofgem) est en train de revoir son cadre de règlementation à la lumière de ce changement. L'Ofgem indique que l'opérateur de réseau futur (et non la compagnie d'électricité) disposera désormais d'une connaissance approfondie des actifs et des conditions de la demande, ce qui lui permettra d'envisager des cadres règlementaires qui n'étaient pas envisageables jusqu'à présent[22].

Il s'agit notamment d'envisager un cadre règlementaire de type « planifier et livrer », dans lequel l'expansion du réseau s'effectue conformément aux plans de réseau descendants préparés par l'opérateur de réseau futur. Cette approche vise à réduire le risque que les investissements nécessaires ne soient pas réalisés[23].

Bien que cela puisse sembler comme un pas en arrière — par rapport à la règlementation incitative présentement utilisée en faveur d'une approche plus prescriptive — cela démontre comment les cadres règlementaires peuvent et devraient évoluer avec les conditions changeantes du marché.

3. Encourager une consommation intelligente de l'énergie

Le troisième résultat attendu d'un organisme de règlementation des services publics est

[19] Voir Jackie Ashley et Michelle Nock, « Hackers and Extreme Weather: Using a Risk Based Framework to Protect Consumers from Both » (2021) à la p 44, en ligne (pdf) : *IAEE Energy Forum* <www.iaee.org/en/publications/newsletterdl.aspx?id=978>.

[20] Voir Ofgem, « RIIO–2 framework decision » (2018), aux pp 30–33, en ligne (pdf) :<www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/2018/07/riio-2_july_decision_document_final_300718.pdf>.

[21] Voir Ofgem, « Future System Operator: Government and Ofgem's response to consultation » (avril 2022), en ligne (pdf) : <assets.publishing.service.gov.uk/media/624c840ce90e075f1120592f/future-system-operator-consultation-govt-response.pdf>.

[22] *Ibid.*

[23] Voir Ofgem, « Consultation on frameworks for future systems and network regulation: enabling an energy system for the future » (10 mars 2023), en ligne (pdf) : <www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/2023-03/Consultation%20on%20frameworks%20for%20future%20systems%20and%20network%20regulation.pdf>.

d'encourager une consommation intelligente de l'énergie, ce que Bonbright appelle le « critère de rationnement du consommateur »[24].

Bonbright décrit cela comme des tarifs qui encouragent toute consommation pour laquelle les contribuables sont prêts à payer les coûts marginaux évitables, et qui découragent toute consommation pour laquelle les contribuables ne sont pas prêts à payer ces coûts. Les recettes totales doivent également couvrir les coûts totaux.

Comme l'explique Scott Hempling :

> Les clients ne sont pas des bénéficiaires passifs des services publics. Ils créent la demande qui entraîne des coûts pour les entreprises de services publics. Tout comme les habitudes de conduite individuelles facilitent ou entravent le flux de circulation, facilitant ou ralentissant les déplacements de tous les autres, la consommation des clients influence les structures des coûts, les opérations, les plans d'investissement et le financement de l'entreprise de services publics. Les clients vigilants contribuent à la compétitivité des marchés, tandis que les clients indifférents soutiennent l'inertie — cette force puissante qui maintient l'opérateur historique en place [traduction][25].

Alors, comment l'organisme de règlementation peut-il savoir s'il encourage une consommation intelligente de l'énergie? Les organismes de règlementation peuvent vérifier si un service public, dans le cadre de sa tarification et de ses programmes d'efficacité énergétique et d'électrification, propose les bonnes incitations à ses clients.

Bonbright, lorsqu'il discute de ses principes de conception des tarifs[26], déclare que l'efficacité est mieux soutenue lorsque les tarifs reflètent les coûts marginaux dans la mesure du possible. Cependant, bien que cette approche soit théoriquement valable, les clients peuvent ne pas réagir efficacement à des signaux de prix précis en raison de biais comportementaux, de l'inattention et des coûts de transaction. Les niveaux de revenus des clients peuvent également affecter l'élasticité des prix[27].

De plus, même sur des marchés de gros de l'énergie concurrentiels avec des prix marginaux locaux transparents, il peut être difficile de déterminer le coût marginal des externalités (telles que les émissions environnementales) et des investissements forfaitaires dans la distribution régionale.

Par exemple, les compagnies d'électricité pourraient se retrouver dans une situation circulaire consistant à concevoir des tarifs ne comportant qu'une faible différence entre les heures de pointe et les heures creuses, en partant du principe que la réaction des clients sera trop faible pour différer les coûts du réseau[28].

Par conséquent, l'approche soutenue ici consiste à adopter une démarche plus holistique. Au lieu de se contenter d'évaluer la conception des tarifs des services publics pour voir s'ils signalent les coûts marginaux appropriés, la règlementation pourrait se demander si les tarifs existants favorisent un comportement efficace des consommateurs.

Par exemple, y aurait-il un avantage net à tirer de tarifs marginaux plus élevés (pour promouvoir l'efficacité énergétique), de réduire les tarifs marginaux de l'électricité (pour promouvoir l'électrification), ou de modifier les écarts entre les heures de pointe et les heures creuses (pour favoriser le décalage de la charge de consommation)?

Hempling affirme que les organismes de règlementation des services publics devraient régulièrement rechercher et déterminer les meilleures pratiques des clients, puis agir pour induire ces comportements.

---

[24] *Bonbright*, *supra* note 2 à la p 205.

[25] Voir *supra* note 9 à la p 59. Voir aussi *supra* note 10.

[26] *Bonbright*, *supra* note 2.

[27] Zsuzsanna Csereklyei, « Price and income elasticities of residential and industrial electricity demand in the European Union » (février 2020) 137 Energy Policy.

[28] Jackie Nock, « Rate Setting for an Electrified World » (2022) à la p 31, en ligne (pdf) : *IAEE Energy Forum* <www.iaee.org/en/publications/newsletterdl.aspx?id=1022>.

Bonbright soutient également ce point de vue en déclarant qu'il est pratiquement impossible d'exagérer l'importance de la fonction de modification comportementale des prix sur tous les agents économiques, en notant que les tarifs sont souvent basés sur des coûts historiques, mais qu'ils ont l'impact le plus profond sur les comportements futurs.

L'organisme de règlementation devrait également envisager d'autres outils pour promouvoir l'utilisation intelligente de l'énergie, tels que des programmes d'efficacité énergétique ou de changement de combustible visant les services publics. L'article « Effectiveness and Balance »[29] (efficacité et équilibre) décrit comment les organismes de règlementation peuvent évaluer les programmes d'efficacité énergétique des entreprises de services publics afin de déterminer s'ils favorisent une consommation intelligente de l'énergie.

Voici d'autres questions qu'un organisme de règlementation des services publics pourrait se poser pour déterminer si les tarifs/programmes des entreprises de services publics encouragent une utilisation intelligente de l'énergie :

- Tarifs de facturation nette : Le tarif de détail est-il une approximation raisonnable de la valeur de l'électricité produite par le producteur décentralisé (y compris les avantages liés au réseau et aux avantages accessoires)?

- Tarifs d'électrification : Ces tarifs sont-ils fixés entre les coûts marginaux (au minimum) et les coûts autonomes? Ces tarifs tiennent-ils compte des options concurrentielles des clients?

- Tarifs pour les véhicules électriques (VE) : Les tarifs fixés pour les bornes de recharge publiques reflètent-ils l'avantage qu'un service public peut tirer de l'adoption accrue des VE et de la recharge à domicile?

L'organisme de règlementation devra également veiller à ce que les tarifs proposés par les entreprises de services publics répondent aux attentes environnementales, sociales et de gouvernance du public. Comme le note Bonbright, l'élaboration d'une politique tarifaire saine nécessite le recours à des compromis judicieux, car il ne s'agit pas d'une science exacte, mais de la conciliation d'objectifs différents.

4. Viser des tarifs sur lesquels les consommateurs peuvent compter, sans surprises

Le quatrième résultat attendu d'un organisme de règlementation de services publics est de viser des tarifs d'énergie (stables et prévisibles) sur lesquels les consommateurs peuvent compter, sans surprises.

Les organismes de règlementation des services publics disposent d'outils pour promouvoir la stabilité des tarifs que les entreprises des marchés concurrentiels n'ont pas. Ils peuvent notamment autoriser le service public à reporter des coûts ou des recettes à des périodes ultérieures. Cependant, il convient de faire preuve de prudence dans le recours à ces outils, car ils pourraient fausser les signaux de tarification et soulever des questions d'équité intergénérationnelle.

L'organisme de règlementation pourrait donc se demander si le cadre règlementaire assure un niveau optimal de stabilité des tarifs, tout en préservant les signaux de prix pour les clients, en équilibrant correctement les risques entre les clients et le service public, et en soutenant l'équité intergénérationnelle.

De plus, l'organisme de règlementation peut jouer un rôle dans la prévisibilité des tarifs en veillant à ce que la conception des tarifs soit compréhensible pour les clients et en informant ces derniers de toute augmentation significative prévue des tarifs à l'avenir. Cela est d'autant plus important lorsque la transition vers l'énergie propre exerce une pression à la hausse sur les tarifs.

[29] Jackie Ashley, « Effectiveness and Balance: A Canadian Regulator's Approach to Review of Energy Efficiency Funding Proposals » (2020) à la p 44, en ligne (pdf) : *IAEE Energy Forum* <www.iaee.org/en/publications/newsletterdl.aspx?id=921>.

5. Promouvoir des conditions de concurrence équitables pour tous les acteurs du secteur des services publics

Bonbright déclare que les quatre premiers principes sont axés sur le consommateur — des choses qu'un client voudrait de toute façon. Le dernier principe est plutôt axé sur le soutien de l'histoire de la loi sur la tarification en tant que moyen de protéger les propriétaires de biens de services publiques contre la confiscation de leurs actifs.

Plus précisément, les entreprises de services publics ont l'obligation de desservir les clients sur leur territoire, et l'organisme de règlementation a l'obligation de leur donner la possibilité d'obtenir un rendement équitable. Tout ce qui n'est pas l'occasion d'obtenir un rendement équitable équivaut à une confiscation. L'organisme de règlementation doit s'assurer qu'il s'acquitte de cette obligation pour chaque entreprise de services publics qu'il règlemente.

La transition énergétique soulève des questions quant à l'approche règlementaire appropriée pour garantir l'équité envers les investisseurs, par exemple en ce qui concerne les actifs délaissés potentiels pour les compagnies de gaz et le risque de construire en prévision d'une consommation qui pourrait ne pas se matérialiser, en particulier pour les compagnies d'électricité. Par exemple, l'Ofgem déclare que

> lorsque nous considérons la dépréciation, nous nous concentrerons sur la meilleure façon d'équilibrer les coûts payés par les consommateurs actuels et futurs, en tenant compte de la durée de vie économique prévue des actifs et de l'incertitude quant à l'utilisation (et l'utilité) future des actifs [traduction][30].

L'organisme de règlementation des services publics doit être attentif à ces questions et veiller à ce que le risque suive la récompense.

III. PRINCIPALES CONCLUSIONS

L'objectif de présent article consiste à répondre à la question de l'organisme de règlementation de la Mongolie : comment les organismes de règlementation des services publics évaluent-ils leurs propres performances?

Il n'est pas facile de répondre à cette question. Comme l'indique Scott Hempling, « la mesure de la valeur est nécessaire, mais l'ampleur de la valeur est insaisissable. Continuons à réfléchir » [traduction][31].

Le présent article vise à contribuer à cette réflexion en décrivant cinq résultats clés attendus des organismes de règlementation de services publics, sur la base des travaux précurseurs de Bonbright :

- Garantir la stabilité financière des entreprises de services publics règlementées.
- Inciter les entreprises de services publics à fonctionner efficacement et dans l'intérêt du public.
- Encourager une consommation intelligente de l'énergie.
- Viser des tarifs sur lesquels les consommateurs peuvent compter, sans surprises.
- Promouvoir des conditions de concurrence équitables pour tous les acteurs du secteur des services publics[32].

Nous encourageons les organismes de règlementation des services publics à évaluer leurs propres performances par rapport à ces objectifs. Cette évaluation permet aux organismes de règlementation de concentrer leurs ressources limitées sur les domaines où ils peuvent apporter le plus de valeur, car ce qui est mesuré est fait. ■

---

[30] Ofgem, « Regulating energy networks for the future » (octobre 2010), aux pp 36, 40, en ligne (pdf) : <www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/2010/10/decision-doc_0.pdf>.

[31] *Supra* note 10.

[32] Voir *Bonbright*, *supra* note 2 à la p 203.

UN FAIBLE ESPOIR POUR LE DÉVELOPPEMENT DU GAZ DU DELTA DU MACKENZIE?

Rowland J. Harrison, c.r. *

L'abandon du Projet gazier Mackenzie (PGM) en 2017 a semblé, à l'époque, sonner le glas du développement commercial potentiel des vastes réserves de gaz naturel dans le delta du Mackenzie. Après un long examen règlementaire, étalé sur plus de sept ans, le PGM avait reçu son approbation finale en 2011 et un certificat de commodité et de nécessité publique; d'autres autorisations lui ont aussi été délivrés par l'Office national de l'énergie (aujourd'hui connu sous le nom de la Régie de l'énergie du Canada). En 2017 cependant, la baisse du prix du gaz naturel a conduit les promoteurs de ce projet à annoncer l'abandon de leur projet[1].

La fin du Projet gazier Mackenzie est survenue exactement quarante ans après la publication du rapport de 1977 de l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie, généralement connu sous le nom de « rapport Berger ». Le juge Thomas Berger avait été nommé par le gouvernement fédéral pour examiner un projet antérieur, soit le pipeline de la vallée du Mackenzie, décrit à l'époque comme l'un des plus grands projets de l'histoire de la libre entreprise. Le rapport Berger, intitulé *Northern Frontier, Northern Homeland*[2], recommandait un moratoire de dix ans avant l'approbation d'un tel pipeline, principalement pour permettre le règlement des revendications territoriales des Autochtones dans les régions qui seraient touchées par le projet. En conséquence, la proposition de pipeline de la vallée du Mackenzie est restée sans suite, jusqu'à ce que le Projet gazier Mackenzie commence à voir le jour au début des années 2000.

Compte tenu de ces deux échecs et d'un prix du gaz naturel toujours en baisse, il est apparu peu probable que le gaz du delta du Mackenzie soit un jour exploité. Cependant, un troisième scénario de développement est apparu récemment. Plutôt que de proposer un autre gazoduc allant de la vallée du Mackenzie vers les marchés nord-américains, il est maintenant plutôt question de l'exportation directe de gaz naturel à partir des champs terrestres existants sous forme de gaz naturel liquéfié (GNL) au moyen d'une installation de liquéfaction et de chargement en mer[3].

En 2019, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) a commandé une étude de préfaisabilité « pour déterminer s'il serait viable de traiter le gaz naturel provenant de la partie terrestre du delta du Mackenzie et de le transporter pour le vendre sur les marchés internationaux » [traduction][4]. L'étude a été financée par le GTNO et par l'Agence

---

* Rowland J. Harrison, Conseiller en règlementation de l'énergie, co-rédacteur en chef de la *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie.*

[1] « Mackenzie gas project participants end joint venture », *Imperial Newsroom* (22 décembre 2017), en ligne : <news.imperialoil.ca/news-releases/news-releases/2017/Mackenzie-gas-project-participants-end-joint-venture/default.aspx>.

[2] Gouvernement du Canada, *Northern Frontier, Northern Homeland: The Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry*, vol 1 (1977) Ottawa, Bureau du Conseil privé (Rapport d'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie par l'honorable juge Thomas R Berger) en ligne : <publications.gc.ca/collections/collection_2015/bcp-pco/CP32-25-1977-1-eng.pdf>.

[3] Territoires du Nord-Ouest, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, *Mackenzie Delta — Liquefied Natural Gas,* (7 juillet 2023), en ligne : <www.iti.gov.nt.ca/sites/iti/files/1398-ITI-MDLNG-Report_ENG.pdf>.

[4] *Ibid* à la p 4.

canadienne de développement économique du Nord (CanNor) du gouvernement fédéral, et a été achevée en 2021. Elle a conclu que « le projet de développement et d'exportation responsables du gaz naturel liquéfié du delta du Mackenzie (Mackenzie Delta Liquefied Natural Gas [MDLNG]) présente suffisamment d'intérêt pour justifier au moins une étude complète » [traduction][5].

Le GTNO a publié un document qui, selon lui, n'a pas pour but de soutenir ou de promouvoir un projet de GNL en particulier « mais de fournir un contexte à l'étude de préfaisabilité du GTNO et à ses données ainsi que de sensibiliser les résidents et l'industrie des T.N.-O. au potentiel que présente l'exportation du gaz naturel liquéfié du delta du Mackenzie vers les marchés internationaux qui ont besoin de cette énergie gazière » [traduction][6]. Parallèlement, le document indique qu' « un projet d'exportation permettrait d'affirmer davantage la souveraineté du Canada dans l'Arctique et offrirait aux investisseurs internationaux une occasion nordique convaincante s'ils cherchent à diversifier leurs portefeuilles énergétiques en soutenant des projets répondant à des normes environnementales, sociales et de gouvernance (ESG) élevées dans des régions dotées d'un régime règlementaire solide » [traduction][7].

Il importe de noter que les réserves de gaz naturel du delta du Mackenzie sont entièrement situées dans la région désignée des Inuvialuit (RDI) et que ce gaz « ne pourrait être déplacé qu'avec l'appui des Inuvialuit, peu importe sous quelle forme » [traduction][8].

Il est intéressant de remarquer que l'Inuvialuit Regional Corporation, par l'intermédiaire d'une filiale, fait actuellement progresser Inuvialuit Energy Security Project Ltd. (IESPL), qui vise à exploiter un puits de gaz situé dans le delta du Mackenzie, près de Tuktoyaktuk[9] et à transporter ce gaz sous forme de gaz naturel comprimé (GNC) par camion jusqu'aux consommateurs de la région, en particulier ceux d'Inuvik. Ce projet autorisé par la Régie de l'énergie du Canada en mars de cette année constituerait la nouvelle solution d'approvisionnement en gaz d'Inuvik, qui a été largement approvisionné en gaz naturel liquéfié et en propane provenant du Sud du Canada et transportés par camion depuis que la production du champ gazier d'Ikhil, situé à proximité, a commencé à décliner au cours des dernières années[10]. Soulignons que le IESPL a été largement soutenu par des organismes régionaux[11]. L'ampleur du soutien régional à un projet à grande échelle très différent, comme celui du gaz naturel liquéfié du delta du Mackenzie, est cependant purement spéculative à l'heure actuelle.

Si le projet de développement et d'exportation responsables du gaz naturel liquéfié du delta du Mackenzie devait un jour présenter une proposition de projet, la complexité de son cadre règlementaire, qui englobe de multiples secteurs de compétence, rivaliserait probablement, voire dépasserait, celle du Projet gazier Mackenzie, dont le processus s'est étendu sur plus de sept ans. ■

---

[5] *Ibid*.

[6] *Ibid* à la p 15.

[7] *Ibid* à la p 5.

[8] *Ibid*.

[9] Le puits TUK M-18, qui, ironiquement, était inclus dans les réserves sous-tendant le Projet gazier Mackenzie.

[10] Régie de l'Énergie du Canada, *Projet de sécurité énergétique des Inuvialuit – Demande d'autorisation visant l'aménagement et l'exploitation du centre énergétique,* (Lettre de décision C28698-1) (7 mars 2024), en ligne : <docs2.cer-rec.gc.ca/ll-eng/llisapi.dll/fetch/2000/90464/2487702/4236825/4236826/4264193/4439889/C28698-1_Commission_Letter_Decision_–_IESPL_–_Inuvialuit_Energy_Security_Project_-_Authorization_for_Installation_and_Operation_of_the_Energy_Centre_–_OA-1414-003_-_A8W7Y3.pdf?nodeid=4439890&vernum=-2>.

[11] *Ibid* à la p 6.

FOSSIL FUTURE, ALEX EPSTEIN

*Kenneth A. Barry**

I. INTRODUCTION

S'il y a une chose que l'on puisse reconnaître au sujet d'Alex Epstein, qui se décrit lui-même comme un philosophe et un expert en énergie, c'est qu'il ne craint pas d'aller à contre-courant. Son dernier opus, *Fossil Fuels*[1], sous-titré « Why Global Human Thrive Requires More Oil, Coal, and Natural Gas – Not Less », remet en question presque toutes les prémisses de la campagne urgente visant à remplacer les combustibles conventionnels par des solutions de rechange plus écologiques[2]. Et ces proclamations d'urgence présumée confrontent continuellement le public. Pour ne citer qu'un exemple tiré de ce qui fait les manchettes aujourd'hui, mentionnons le numéro du 5 septembre 2023 du *Washington Post* qui publiait à la une : [traduction] « Les maux liés au climat menacent l'humanité »[3]. Le principal éditorial de la même édition a fustigé le conseil scolaire du Texas pour avoir envisagé une norme de programme stipulant que « l'activité humaine influencerait [au lieu de "influence"] le climat » [traduction][4]. L'éditorial reconnaît que le Texas « devient toujours plus chaud en été » [traduction], mais il rappelle que « la gravité et la fréquence de la chaleur extrême ne feront qu'augmenter à mesure que la planète se réchauffe, en raison de l'utilisation des combustibles fossiles » [traduction][5].

Pour Epstein, ce genre d'avertissements sévères des médias grand public cristallise le problème qu'est la façon dont le public est informé. Pour l'auteur, les combustibles fossiles ne sont pas la menace — mais plutôt le salut — de la civilisation humaine. Qui plus est, non pas seulement comme un pont vers un avenir sans carbone : contrairement aux porte-parole des

---

* Kenneth A. Barry est l'ancien avocat-conseil en énergie de Reynolds Metals Co. à Richmond, en Virginie. Il a été avocat-conseil à la section de la réglementation de l'énergie du bureau de Hunton Andrews Kurth à Washington, D.C. Il a également été un contributeur régulier à plusieurs publications sur le secteur de l'énergie, et est membre à la retraite des barreaux de la Virginie, de New York et de Washington. L'*Energy Bar Association* a publié une version antérieure du présent article le 14 novembre 2023 : <www.eba-net.org/wp-content/uploads/2023/11/6-Barry-Fossil-Future301-317.pdf>.

[1] Alexander J. Epstein, *Fossil Future: Why Global Human Flourishing Requires More Oil, Coal, and Natural Gas – Not Less*, (New York, Portfolio-Penguin, 2022)[*Fossil Future]*.

[2] Un grand nombre des principaux arguments d'Epstein en faveur des combustibles fossiles ou contre les énergies renouvelables ont été avancés dans son premier livre; Alexander J. Epstein, *The Moral Case for Fossil Fuels*, New York, Portfolio-Penguin, 2014; voir aussi une critique du livre par le professeur de droit à Harvard, Jody Freeman, « A Critical Look at "The Moral Case for Fossil Fuels » (2015) 36:2 Energy LJ 327, en ligne (pdf) : <eba-net.org/wp-content/uploads/2023/02/12-24-327-353-Freeman_FINAL-11.10.pdf>; pour une réfutation de la critique de Freeman par Epstein lui-même, voir aussi Alex Epstein, « A Straw Man Attack on the Moral Case for Fossil Fuels » (2017) 38:1 Energy LJ 79, en ligne (pdf) : <eba-net.org/wp-content/uploads/2023/02/17-79-94-Epstein-FINAL.pdf>.

[3] Annie Gowen, Niko Kommenda et Saiyna Bashir, « Climate-Linked Ills Threaten Humanity », *The Washington Post* (5 septembre 2023) en ligne : <washingtonpost.com/climate-environment/interactive/2023/pakistan-extreme-heat-health-impacts-death>.

[4] Editorial Board, « School officials are still arguing about teaching climate change », *The Washington Post* (6 septembre 2023) en ligne : <washingtonpost.com/opinions/2023/09/06/texas-climate-change-textbooks>.

[5] *Ibid*. L'éditorial reproche également à certains membres du conseil scolaire du Texas d'avoir laissé entendre que les manuels scolaires devraient traiter des « avantages » liés à la combustion de combustibles fossiles ou indiquer que « les changements climatiques naturels peuvent entraîner une hausse des températures » dans une mesure qui pourrait « faire contrepoids aux conclusions de la recherche voulant que l'utilisation des combustibles fossiles provoque un réchauffement rapide de la planète » [traduction].

services publics et même de l'industrie pétrolière et gazière qui souscrivent sans réserve aux objectifs de « carboneutralité » à plus long terme (tout en reconnaissant le besoin d'hydrocarbures pour alimenter les sociétés pendant au moins une décennie ou deux), Epstein affirme, dans son volumineux ouvrage *Fossil Future* (qui s'étend sur 430 pages), que l'humanité aura besoin indéfiniment d'un approvisionnement robuste en combustibles fossiles. Ainsi, tandis que les environnementalistes pourraient considérer Epstein comme un climatosceptique extrême, il pourrait renverser le paradigme et apposer aux partisans de l'élimination rapide des combustibles fossiles l'étiquette de négationnistes de l'énergie.

Par souci de justice (et de clarté), Epstein ne nie pas que les émissions de carbone contribuent au réchauffement de la planète. Bien au contraire, dans une entrée en matière de 100 pages avant de toucher à l'essentiel de son propos, Epstein développe sa thèse de base selon laquelle les avantages des combustibles fossiles sur le plan du développement économique et du confort humain de base l'emportent de loin sur les inconvénients environnementaux et qu'en outre, insiste-t-il, les répercussions négatives sont « maîtrisable » par l'utilisation de combustibles fossiles.

II. PREMIERS PLANS

L'ouverture d'une centaine de pages (Partie I de *Fossil Future*) est essentiellement une élaboration du sous-titre pas si succinct de l'ouvrage. Epstein s'invite en proposant des réflexions sur la façon dont notre « système de connaissances » (une expression prisée par Epstein) s'articule dans la pratique. Une chaîne d'information sur des questions scientifiques prend ancrage chez des « experts » dont l'analyse est communiquée à des « diffuseurs » (p. ex. des journalistes de journaux grand public, des éducateurs et des porte-parole d'institutions scientifiques) pour cheminer jusqu'à des « évaluateurs » (éditorialistes, autres commentateurs publics et décideurs politiques)[6]. Epstein dénonce à plusieurs reprises une « chaîne de distorsions » dans ce système de connaissances descendant depuis des experts jusqu'à des évaluateurs[7].

L'auteur ajoute que « des milliards de personnes souffrent et meurent en raison du manque d'accès à de l'énergie rentable » [traduction][8] et y va de critiques à l'endroit de « nos experts désignés » (individus ou institutions choisis par le « système de connaissances » pour se prononcer sur les implications de la recherche dans le domaine du climat) pour leur persistance à ignorer les avantages liés aux combustibles fossiles[9]. Il y énumère, dans ce passage, un éventail d'« experts désignés » bien connus (comme James Hansen, Michael Mann, Al Gore, Amory Lovins, etc.) qui ont insisté sur les conséquences catastrophiques d'une dépendance continue aux combustibles fossiles tout en restant muets, aux dires de l'auteur, dans leur « argumentaire moral » voulant d'*éliminer* ces carburants, devraient « intégrer […] les avantages uniques, considérables et désespérément nécessaires qu'offrent les combustibles fossiles »[10].

En plus des conseils des experts désignés qui laissent perplexe, Epstein mentionne le fait que « notre système de connaissances » [traduction] (souvent dirigé par ces mêmes experts) « appuie régulièrement l'élimination des deux solutions de rechange les plus rentables et non émettrices aux combustibles fossiles — des solutions de rechange que vous vous attendriez à ce que quiconque s'intéresse aux émissions de carbone défende avec enthousiasme, soit l'énergie nucléaire et l'énergie hydroélectrique » [traduction][11]. En outre, tandis qu'Epstein concède que le « système de connaissances » soutient « en théorie » l'énergie éolienne et solaire, « en pratique », ces technologies « doivent composer

[6] *Supra* note 1.

[7] Epstein joint sa voix à celles du chœur des critiques conservatrices pour dénoncer les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) de l'ONU qui constitueraient une « chaîne de distorsions » omettant « des faits cruciaux » (comme les «décès liés au climat qui sont en chute libre »), *ibid* à la p 15. Les « distorsions liées à l'évaluation », insiste-t-il, « sont les pires et les plus dommageables […] notamment en ce qui concerne les combustibles fossiles », *ibid*.

[8] *Ibid* à la p 26.

[9] *Ibid* aux pp 29–30.

[10] *Ibid* à la p 30.

[11] *Ibid* à la p 34.

avec une opposition généralisée à l'échelle locale » parce qu'elles exigent l'exploitation minière, l'utilisation de « très grandes superficies » et impliquent « l'aménagement de lignes de transport d'électricité sur des distances de longueur inédite » [traduction][12].

Une autre accusation portée par Epstein est que les diffuseurs et les évaluateurs se rendent trop facilement aux arguments des « catastrophisateurs » des « effets secondaires » des combustibles fossiles (deux autres termes préférés du livre). Dans la partie I[13], l'auteur condamne un tel « catastrophisme », tout en affirmant que « le bilan réel de notre système de connaissances sur les changements climatiques est diamétralement erroné » et « exagère considérablement les effets secondaires » [traduction][14].

Pour résumer, les premières sections du livre pointent du doigt un « système de connaissances » au sens large qui aurait brossé un tableau qui, aux dires de l'auteur, privilégie les conseils de mauvais experts et présente des points de vue influents qui sont non seulement anti-énergie, en particulier, mais aussi, en fin de compte, anti-humains, en général.

III. POURQUOI LES DÉFENSEURS DE L'ENVIRONNEMENT SONT-ILS SI « ANTI-HUMAINS » ?

Epstein ne pose pas cette question précise. C'est toutefois le dilemme qui transcende une section abondante intitulée « The Anti-Impact Framework »[15] (le cadre anti-impact). La discussion qui s'ensuit semble fondamentale à tous les propos d'Epstein au sujet des choix énergétiques qui s'offrent à nous et des champs de forces qui les entourent. C'est ici que l'auteur se présente le plus ostensiblement sous son jour de philosophe. Son argument central — et incontestablement controversé — est que ceux qui préconisent l'élimination rapide des combustibles fossiles nourrissent un « objectif moral principal » qui est fondamentalement « anti-humain » [traduction][16].

Epstein développe cette théorie en soutenant que les environnementalistes[17] examinent tous les projets de développement énergétique à travers un prisme *anti-impact*. À son avis, ils présentent un concept de la nature voulant que celle-ci, à l'état non perturbé, maintienne un « équilibre fragile », de sorte que les activités humaines ayant un impact environnemental important menacent de renverser cet équilibre[18]. L'auteur a tellement de choses à dire à ce sujet qu'il faudrait plusieurs pages ne serait-ce que pour résumer ses propos. Cependant, certains extraits peuvent en illustrer l'essence. Epstein cite une critique favorable de l'ouvrage intitulé *The End of Nature* (1989), rédigé par un éminent environnementaliste, Bill McKibben :

> Le bonheur humain, et certainement la fécondité humaine, n'est pas aussi important qu'une planète sauvage et saine […] D'ici à ce que l'*Homo sapiens* décide de se ranger du côté de la nature, certains d'entre nous ne

[12] *Ibid* à la p 37.

[13] *Ibid* à la p 42.

[14] *Ibid* à la p 54 (où Epstein énumère une série de prédictions sinistres d'experts bien connus qui ne se sont pas réalisées, du moins sur l'horizon prévu au départ. Il utilise ces constats pour miner la crédibilité des experts du changement climatique qui mettent en garde contre des scénarios apocalyptiques. Il me semble juste d'ajouter que les manchettes et les reportages sur certains événements météorologiques extrêmes en 2023 renforcent la notion selon laquelle les changements climatiques sont à nos portes et que les conséquences sont désastreuses. Epstein répondrait probablement que le reportage est hyperbolique et qu'il manque de contexte).

[15] *Ibid* aux pp 74–105.

[16] *Ibid* à la p 75.

[17] Dans cette critique, le terme « environnementalistes » est utilisé de façon interchangeable avec les détracteurs des combustibles fossiles, bien que ces derniers puissent être considérés comme une branche ou un dérivé important du mouvement écologique.

[18] L'ouvrage décrit de façon plus détaillée la notion d'« équilibre fragile » en utilisant les termes les plus maladroits qu'on puisse trouver; voir *Fossil Future*, *supra* note 1 aux pp 92–95. Epstein parle d'une « hypothèse nourrice fragile », qu'utilisent les défenseurs du principe anti-impact, qui, à son avis, déforme les compromis entre le développement et la préservation de l'environnement, en suggérant une harmonie idéalisée de la nature et de ses créatures dans leur état intact — ce qui, à son tour, est corrompu par l'humain, lequel est perçu à travers le prisme d'une hypothèse « parasite-pollueur ».

> peuvent qu'espérer que le bon virus vienne faire son œuvre [traduction][19].

Epstein reconnaît rapidement que ces exemples flagrants de « désignation explicite de notre objectif principal d'éliminer l'impact humain » sont « relativement rares » [traduction][20], mais il présente cette parcelle d'information comme preuve révélatrice du véritable programme des naturalistes radicaux (et, par extension, des détracteurs des combustibles fossiles les plus virulents). Des exhortations plus vagues, comme « passer au vert », affirme Epstein, édulcorent le programme *anti-impact* plus radical, mais, dans la pratique, elles exhortent indéfectiblement à « éliminer tous les types d'impacts humains — y compris la grande majorité des impacts humains qui sont bénéfiques à l'épanouissement humain » [traduction][21].

Pour revenir à la tension innée entre la protection de l'environnement et la mise en valeur des ressources énergétiques, Epstein souligne que chaque type d'énergie, qu'elle soit conventionnelle ou renouvelable, a une incidence significative sur le milieu naturel :

> Toutes les formes d'énergie rentable sous-tendent l'exploitation de ressources naturelles — transformant le milieu naturel de manière significative […] L'un des aspects cruciaux, c'est que même lorsque le système de connaissances traditionnel ne soutient pas activement l'arrêt d'un certain développement, il demeure très complaisant envers ceux qui tentent de l'arrêter — parce qu'ils cherchent à éliminer une certaine forme d'impact humain, ce qui est considéré comme l'incarnation même de la moralité [traduction][22].

Réciproquement, l'auteur déplore que le « système de connaissances » considère que « les effets secondaires importants de l'énergie rentable sont immoraux et doivent être éliminés » [traduction][23]. Par ailleurs, Epstein dépeint de façon malhonnête le contraste que ses adversaires font ressortir entre une nature immaculée et nourricière et des répercussions néfastes de l'activité humaine. « Ils savent », affirme-t-il, que « le danger climatique a toujours été une menace pour la vie humaine que la plupart d'entre nous dans le 'monde artificialisé' ne peuvent pas même imaginer aujourd'hui » et que « selon le niveau de vie moderne [une nature sauvage] serait un espace plutôt inhospitalier » [traduction][24].

Vers la fin de cette discussion, l'auteur nous exhorte à rejeter le « cadre anti-impact » qui, dit-il, façonne indûment le discours sur les changements climatiques et les « effets secondaires » de la production et de la consommation d'énergie. Il devrait être remplacé, prétend-il, par un « cadre humain florissant » qui considère le « contexte complet » en « pesant les avantages et les effets secondaires des différentes formes d'énergie par rapport à l'épanouissement humain — ni en ignorant ni en catastrophant quoi que ce soit » [traduction][25].

Epstein conclut la partie I de *Fossil Future* en dévoilant enfin sa mission ou son « projet », comme il l'appelle. Il raconte qu'environ 14 ans plus tôt, il avait entrepris une étude des choix énergétiques de la société et qu'il en était venu rapidement à la conclusion que 1) l'avenir des combustibles fossiles dans le bouquet énergétique est une question extrêmement importante, mais que 2) le « système de connaissances principal », en intégrant son « cadre anti-impact garantit de nous aiguiller sur une voie destructrice et anti-humaine, et sa prescription d'éliminer rapidement les combustibles fossiles pourrait bien avoir des effets catastrophiques » [traduction][26]. Il a ensuite cherché « un expert général » qui pourrait fournir une « évaluation complète du contexte » plus éclairée, mais il a constaté

---

[19] *Fossil Future*, *supra* note 1 à la p 81.

[20] *Ibid*.

[21] *Ibid*.

[22] *Ibid* aux pp 83–84.

[23] *Ibid* à la p 87.

[24] *Ibid* à la p 94.

[25] *Ibid* à la p 100.

[26] *Ibid* aux pp 103–04.

que les spécialistes des sujets les plus importants (« énergie, économie, sciences de l'environnement, science du climat ») étaient « sous l'influence du cadre anti-impact » dont se méfie si profondément Epstein[27]. C'est à ce moment-là qu'il a décidé d'ajouter un chapeau d'« expert général des combustibles fossiles » à son habit de philosophe « en m'appuyant sur les meilleures sources et les meilleurs spécialistes que j'ai pu trouver » [traduction][28]. Le résultat est *Fossil Future*, une « synthèse de tout ce que [Epstein] a appris » [traduction][29].

IV. À PROPOS DU BOUQUET D'AVANTAGES

La Partie II de *Fossil Fuels*[30] entreprend d'éduquer le lecteur sur les avantages liés à la combustion de combustibles fossiles. Le style d'exposé d'Epstein ne fait pas dans la demi-mesure. Bien que ces « avantages » aient été un bruit de fond dans les pages précédentes[31], l'auteur affirme qu'ils « sont beaucoup plus importants que ce que j'ai pu expliquer jusqu'à présent ». De toute évidence, Epstein n'hésite pas à gonfler l'ambition qu'il se propose de réaliser.

Il commence par quelques réflexions sur la signification de la notion de « planète habitable », un terme qu'il perçoit comme un exemple de « terminologie vague et confuse en matière d'environnement ». Le terme entrelace deux objets différents, poursuit-il : une planète qui est « hautement habitable pour l'être humain » et une planète « immaculée » qui est « prétendument plus habitable » pour un large éventail d'espèces[32]. C'est l'ancienne version, où l'être humain et son épanouissement sont à l'épicentre, que privilégie Epstein. La question de savoir ce qui définit un monde habitable et ce qui le favorise occupe les pages suivantes. Les qualités qui lui servent de règle étalon sont (1) « *nourricière* », (2) « *sécuritaire* » et (3) « *regorgeant de possibilités* » [traduction][33]. Comme il fallait s'y attendre, Epstein considère la production et l'utilisation des combustibles fossiles comme le moyen d'atteindre ces objectifs d'habitabilité.

Le chapitre présente des graphiques côte à côte illustrant l'espérance de vie, la population mondiale et le PIB par habitant au cours des deux derniers millénaires et observe qu'ils reflètent un graphique des émissions de dioxyde de carbone où la hauteur des « bâtons » augmente à partir de la fin du XIXe siècle[34]. Ces corrélations, conclut-il, reflètent « une formidable amélioration de l'habitabilité de la Terre », en dépit de « nombreux impacts [humains] certes liés à l'utilisation des combustibles fossiles […] » [traduction][35]. Pourtant, à la consternation d'Epstein, le « système de connaissances et ses experts désignés » passent à côté de ces parallèles en s'en tenant obstinément à leur « cadre anti-impact » :

> [B]ien que la Terre soit plus habitable que jamais, elle est généralement considérée comme "détruite" en raison de notre important impact — même si cet impact a sorti des milliards de personnes de la pauvreté et qu'elles sont maintenant beaucoup plus en sécurité face aux dangers climatiques [traduction][36].

Revenant à la corrélation entre la hausse des niveaux de CO_2 et ses approximations de l'« habitabilité » de la planète, Epstein concède d'abord que les corrélations ne *prouvent* pas nécessairement la causalité[37], mais soutient ensuite qu'elles sont « souvent

---

[27] *Ibid* à la p 104.

[28] *Ibid*.

[29] *Ibid*.

[30] *Ibid* à la p 109. En effet, la partie II s'intitule « Sec. 4 – Our Unnaturally Livable Fossil-Fueled World ».

[31] *Ibid* à la p 9. L'en-tête d'un passage commence par « Les avantages uniques, considérables et désespérément nécessaires qu'offrent les combustibles fossiles ».

[32] *Ibid* à la p 114.

[33] *Ibid* à la p 115.

[34] *Ibid* à la p 118.

[35] *Ibid* aux pp 118–19.

[36] *Ibid*.

[37] *Ibid* à la p 120.

des reflets » d'un lien de causalité. « Dans ce cas-ci », poursuit-il, « la relation de cause à effet est telle que presque personne ne s'en rend compte : l'énergie à base de combustibles fossiles ultra-rentable qui émet le CO_2 entraîne littéralement l'augmentation sans précédent de la qualité de vie dans le monde » [traduction][38]. Partant de là, *Fossil Future* explique comment l'invention de machines et l'innovation ont réussi, d'innombrables façons, à déplacer le travail manuel au profit de l'humanité qui récolte les avantages de la productivité. Cette marche du progrès, souligne Epstein, n'aurait pu être connue sans les combustibles fossiles pour produire et alimenter les machines[39].

V. L'ÉDIFICE DES AVANTAGES CONTRE LES « EFFETS SECONDAIRES »

Comme on l'a vu, *Fossil Fuels* adopte une vision sombre du « système de connaissances » qui façonne les impressions du grand public au sujet de l'énergie thermique et de ses compromis ou inconvénients. Les idées d'Epstein sur l'obtention d'un point de vue plus équilibré occupent une grande partie de la deuxième moitié du livre, mais les dernières pages du chapitre 4 (« Our Unnaturally Livable Fossil-Fueled World ») ramollissent l'assise en proposant une rhétorique dure sur la façon dont ce système de connaissances représente le membre « avantages » de l'équation.

Dans une discussion sur les effets de la combustion de combustibles fossiles sur la santé humaine, l'auteur souligne d'abord que, mis à part le dioxyde de carbone, « la pollution atmosphérique aux États-Unis a considérablement diminué » [traduction][40]. L'affirmation selon laquelle « les effets secondaires de l'énergie fossile sont de plus en plus neutralisés par ses avantages » est une autre façon d'aborder la question. Le concept de « neutralisation » comporte de multiples facettes. L'une ne consiste pas nécessairement à réduire « *l'effet lui-même* », mais plutôt ses conséquences négatives[41]. Une autre est un rappel des avantages (p. ex. pour la santé et le bien-être humains) que procurent les combustibles fossiles. Par exemple, il s'impatiente devant les études qui prétendent montrer une réduction de l'espérance de vie en raison des émissions de charbon en Chine, insistant sur le fait que « toute étude précise » montrerait une *augmentation* spectaculaire de l'espérance de vie, ajoutant :

> [l]e fait que nous n'en entendons jamais parler illustre encore une fois à quel point notre système anti-impact, anti-énergie et, en fin de compte, anti-humain est sans valeur […] [traduction][42].

De même, Epstein fait preuve de peu de patience à l'égard des études selon lesquelles les prix des combustibles fossiles ne reflètent pas les « externalités » négatives. Pour être justes, dit-il, ces études devraient également s'efforcer de refléter les externalités *positives* (en d'autres termes, la valeur économique fournie par une unité donnée de pétrole, de gaz naturel ou de charbon). Si nous devions payer pour les externalités positives, avance-t-il, « nous donnerions une part importante de nos économies de toute une vie à l'industrie des combustibles fossiles » [traduction][43].

VI. « RENTABILITÉ » DES COMBUSTIBLES FOSSILES PAR RAPPORT AUX COMBUSTIBLES DE REMPLACEMENT

Jusqu'à ce point, Epstein a généreusement saupoudré son livre de références à l'« ultra

---

[38] *Ibid*. Répondant au fait que l'augmentation de l'espérance de vie et autres éléments est « invariablement attribuée à des facteurs cruciaux […] comme les découvertes scientifiques, l'innovation technologique, l'amélioration des soins médicaux et l'amélioration de l'assainissement », Epstein insiste sur le fait « que ces facteurs sont essentiellement tributaires (et continueront de l'être) de la production d'énergie ultra-rentable à partir de combustibles fossiles ou d'équivalents » [traduction].

[39] Cela ne semblera pas prêter à controverse pour la plupart des lecteurs, mais on peut présumer qu'Epstein insiste sur ce point parce que les combustibles fossiles sont devenus un point d'éclair (et un sujet de dénigrement) dans le discours politique actuel.

[40] *Fossil Future*, *supra* note 1 à la p 166.

[41] *Ibid* à la p 168.

[42] *Ibid* à la p 170.

[43] *Ibid* à la p 172. À ce stade, Epstein exprime son mépris pour le « refrain suffisant, mais inepte » voulant que les prix courants des combustibles fossiles ne reflètent pas les externalités négatives.

rentabilité » des combustibles fossiles. Au chapitre 5[44], il va au-delà de la simple affirmation et creuse plus profondément cette facette de son argument global sur les avantages. Sa position sur le rapport coût-efficacité doit nécessairement contrecarrer l'affirmation communément entendue des détracteurs des combustibles fossiles selon laquelle les énergies renouvelables non seulement ouvrent la voie à un avenir plus vert et plus propre, mais sont déjà *plus* concurrentielles que les combustibles conventionnels[45]. Ce débat économique pourrait éclairer davantage les professionnels de l'énergie que la rétrospective d'Epstein sur les contributions historiques du charbon, du pétrole et du gaz naturel à la civilisation.

Une grande partie de cette section est consacrée aux avantages naturels des combustibles fossiles du point de vue chimique et physique. Contrairement au « flux intermittent » de la lumière solaire et du vent qui exigent des procédés de conversion, de transport et de stockage « massif »[46], observe Epstein, les combustibles fossiles ont déjà « stocké naturellement l'énergie d'anciens organismes, et sont en fin de compte une *énergie solaire stockée naturellement* » et fournissent un « système de stockage d'énergie de masse à l'usage de l'humain » [traduction][47]. Un autre avantage essentiel est la « densité énergétique » des combustibles fossiles, qui facilite le transport économique à l'échelle mondiale[48]. Un autre avantage des combustibles fossiles est simplement que compte tenu de leur longue existence « une quantité inégalée d'innovation et de réalisations économiques a été consacrée à l'exploitation » de leurs attributs physiques, créant « une barre incroyablement haute pour les solutions de rechange potentielles […] » [traduction][49]. En d'autres termes, les acquis penchent à leur avantage.

Enfin, ces combustibles (couramment appelés « ressources limitées » il y a vingt-cinq ans ou plus) « existent en quantités effarantes », insiste l'auteur[50]. Même si les déclarations sur les « réserves » actuelles ne parlent que de *décennies* de disponibilité, Epstein distingue les « réserves » des « dépôts », ces derniers étant un meilleur indicateur de l'abondance future. À cet égard, *Fossil Future* nous assure que « les dépôts […] sont absolument énormes » et peuvent fournir du carburant pour les « siècles à venir » [traduction][51].

L'ouvrage cite la « révolution de l'énergie basée sur le schiste » comme un exemple éloquent de la façon dont les progrès technologiques ont accéléré la production de pétrole et de gaz naturel « au cours de la dernière décennie, particulièrement aux États-Unis » [52]. L'exemple est certainement valable, mais Epstein pourrait être plus nuancé lorsqu'il affirme simplement qu'« en 2019, les États-Unis étaient un exportateur net de pétrole » [traduction][53]. La réalité est plus compliquée. Le site Web de l'Energy Information Administration (EIA) (une source sur laquelle s'appuie Epstein) indique que les États-Unis étaient un *exportateur total* net d'énergie cette année-là et qu'en novembre 2019, ils étaient un exportateur net de *produits pétroliers*. Mais ils étaient toujours un importateur net de *pétrole brut* (malgré des progrès importants dans la réduction des niveaux d'importation depuis environ 2005[54]).

---

[44] *Ibid* à la p 174, ch 5, « The Unique and Expanding Cost-Effectiveness of Fossil Fuels ».

[45] Voir *ibid*, ch 6, « Alternatives : Distortions versus Reality ». L'ouvrage s'oppose encore une fois aux défenseurs des énergies renouvelables qui soutiennent que des solutions de remplacement abordables, pratiques et plus écologiques existent déjà et peuvent être déployées à grande échelle.

[46] *Ibid* aux pp 182–85.

[47] *Ibid* à la p 185.

[48] *Ibid* aux pp 186–87.

[49] *Ibid* à la p 192.

[50] *Ibid*. Le seul autre combustible ayant des attributs comparables, dit Epstein, est l'énergie nucléaire, mais « elle est étranglée par les gouvernements au point de devenir presque criminalisée », *ibid* à la p 188.

[51] *Ibid* à la p 199. Cette affirmation s'accompagne d'une mise en garde : Epstein reconnaît que l'existence de « dépôts presque illimités » ne signifie pas nécessairement qu'ils peuvent être exploités de façon rentable, mais il est néanmoins convaincu que « des innovations et des progrès sans précédent » dans les technologies énergétiques permettront leur exploitation, *ibid* à la p 200.

[52] *Ibid* à la p 200.

[53] *Ibid*.

[54] Voir Energy Information Administration, « Despite the U.S. becoming a net petroleum exporter, most regions are still net importers » (6 février 2020), en ligne (blog) : <eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=42735>. Dans ce rapport, l'EIA indique qu'en novembre 2019, le pays a importé 5,8 millions de barils de pétrole brut par jour, tout en exportant 3 millions de barils par jour — un déficit net.

VII. L'ARGUMENT CONTRE UNE FORTE PRESSION EN FAVEUR DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

Le chapitre 6 « Alternatives: Distorsions versus Realities » s'attaque à un sujet connexe et non moins central, à savoir : quelle serait une attente *réaliste* quant à la pénétration des énergies renouvelables ou « vertes » au cours des dix prochaines années et au-delà? *Fossil Future* se heurte aux cris de guerre familiers des défenseurs de l'« énergie verte », qui affirment que la crise climatique sévit déjà, que les dommages causés à l'atmosphère par les émissions de combustibles fossiles approchent d'un point d'inflexion irréversible, que la seule façon de s'en sortir est un engagement radical à l'égard des solutions de rechange non émettrices de carbone; que les énergies éolienne et solaire — au moins pour alimenter le réseau — sont plus qu'à la hauteur de la tâche et qu'un engagement plus dynamique à l'égard des véhicules électriques (VE) accélérera le confinement du pétrole à un rôle beaucoup plus modeste dans la mobilité.

Epstein y va d'emblée de ridiculiser les projections du « système de connaissances » selon lesquelles l'énergie verte *remplacera totalement* les combustibles conventionnels en « moins de trente ans ». Il se dit encore plus sidéré par les prétentions d'« un groupe d'éminents universitaires et d'autres personnes influentes » qui soutiennent que le réseau électrique pourra être entièrement alimenté par des sources d'énergie renouvelables à la fin de la présente décennie[55]. Ainsi, un aspect central du « projet » de l'auteur consiste à démystifier ce qu'il décrit comme « les allégations absurdes de notre système de connaissances anti-énergie » [traduction][56].

Pour ce faire, Epstein pointe du doigt un assortiment de faussetés qui, allègue-t-il, transcende de telles prédictions. L'une d'elles est que « l'efficacité énergétique » est la « solution la plus facile » qui se traduira par une réduction de la consommation d'énergie[57]. L'auteur estime qu'il s'agit d'un leurre parce des milliards de personnes qui vivent dans les pays du tiers monde sont actuellement mal desservies ou non desservies par des systèmes rentables de combustion de combustibles fossiles et qu'on peut s'attendre à ce que ces populations demandent beaucoup plus d'énergie de source conventionnelle à mesure que leur pays se développe. En second lieu, Epstein trouve incongru, ou pire, de constater que les personnes qui insistent pour faire avancer des technologies plus écologiques et à faibles émissions de carbone 1) excluent les énergies nucléaire et hydroélectrique (probablement parce qu'il ne s'agit pas de ressources « à faible impact ») et 2) ne tiennent pas compte de l'« opposition mondiale » aux énergies solaire et éolienne en raison de leurs répercussions sur le cycle de vie complet de la nature[58]. Par ailleurs, Epstein soutient en long et en large que l'énergie éolienne et l'énergie solaire sont loin d'être aussi concurrentielles qu'elles se targuent d'être.

L'essence de l'argument d'Epstein est probablement un territoire familier pour les étudiants de longue date en physique et en économie de l'énergie, mais probablement moins pour le lecteur qui s'informe sur l'énergie et l'environnement dans les journaux, les émissions-débats politiques et les polémiques sur Internet. Ses principaux arguments peuvent se résumer ainsi :

- <u>Pénétration actuelle ténue.</u> Malgré « leur présence sur le marché depuis de nombreuses décennies », les énergies éolienne et solaire ne produisent qu'environ 3 % de l'énergie mondiale. Cette contribution est presque entièrement liée à l'électricité, et il n'y a « actuellement aucune concurrence avec bon nombre de débouchés liés à la mobilité ou industriels tributaires des combustibles fossiles ». Pour faire des progrès dans ces applications et remplacer complètement les combustibles fossiles, la production à un « coût beaucoup moins élevé » et l'invention de machines de transport rentables et à faibles émissions de carbone seraient nécessaires[59].

---

[55] *Fossil Future*, *supra* note 1 à la p 204.

[56] *Ibid* à la p 205.

[57] *Ibid* à la p 206.

[58] *Ibid* aux pp 206–07.

[59] *Ibid* à la p 209. En ce qui concerne les utilisations « liées à la mobilité » qui ne sont pas actuellement concurrentielles sur le marché de l'électricité, Epstein exclut apparemment la plupart des VE (véhicules de passagers et camions légers).

- Croissance rapide des énergies éolienne et solaire en contexte. Alors que les producteurs d'énergie éolienne et solaire se vantent d'une expansion rapide de leur déploiement, ces taux de croissance annuels à deux chiffres partent de bas. Epstein fait remarquer que « l'histoire nous montre que, dans le monde des affaires, il est très fréquent qu'une entreprise connaisse un taux de croissance rapide temporairement tandis qu'elle est encore de petite taille, puis que cette croissance ralentisse à mesure qu'elle prend de l'expansion » [traduction][60].

- Illusion d'une chute des prix à des niveaux inférieurs à la production thermique. En ce qui concerne les « manchettes constantes sur les énergies solaire et éolienne dont les prix chutent à des niveaux plus bas que ceux des énergies nucléaire, […] au charbon ou au gaz […] », Epstein soulève plusieurs contre-arguments. Premièrement, l'énergie éolienne et l'énergie solaire bénéficient de « préférences gouvernementales massives » sous forme de subventions, ainsi que de l'obligation de les incorporer enchâssée dans les normes encadrant le portefeuille des énergies renouvelables. Pourtant, selon lui, les pionniers de la pénétration des énergies éolienne et solaire — l'Allemagne et le Danemark en Europe, la Californie aux États-Unis — présentent les prix de détail de l'électricité les plus élevés. « Pourquoi, demande-t-il, l'énergie solaire et l'énergie éolienne semblent-elles toujours rendre l'électricité plus coûteuse si ces sources sont si bon marché ? » La réponse, poursuit-il, réside dans la « dilution » et l'intermittence des énergies éolienne et solaire, ce qui entraîne des investissements plus importants dans les réseaux de transport et le maintien de la production d'énergie de secours à partir de combustibles fossiles. Le livre propose trois « approches » pour contourner les lacunes inhérentes aux énergies éolienne et solaire : « 1) en s'appuyant sur une source d'énergie contrôlable quelconque (p. ex. les combustibles fossiles); 2) en s'appuyant sur un réseau diversifié, éloigné et énorme de production d'énergie éolienne et solaire ou 3) en mettant au point un système de stockage artificiel » en mesure de maintenir en réserve suffisamment d'énergie renouvelable pour répondre à la demande. Epstein conclut que seule la première approche « a été mise en œuvre à *tout* prix » [traduction][61].

- Les solutions fondées sur les conditions météorologiques et la lumière du soleil peuvent difficilement répondre à la demande finale. Epstein laisse entendre de façon empirique que les récentes pannes régionales aux États-Unis, par exemple au Texas et en Californie, peuvent être attribuables à de faibles rendements de l'énergie éolienne ou solaire. Il soutient que le vent souffle peu par temps très froid ou très chaud, et fait remarquer qu'il n'y a pas beaucoup de soleil en Allemagne pendant les mois froids d'hiver. Pour ce qui est de ce dernier point, il soutient que « la production d'énergie de sources solaire et éolienne intermittentes peut chuter à près de zéro pendant des périodes prolongées », de sorte qu'elles « ne remplacent pas les infrastructures existantes de production d'énergie de sources contrôlables » [traduction][62].

Les conclusions d'Epstein sont sévères. « Est-il étonnant », se demande-t-il, « que plus un pays utilise les énergies solaire et éolienne, plus les coûts de l'énergie sont élevés? » [traduction][63]. Non seulement de telles entreprises entraînent un « dédoublement massif des infrastructures », affirme-t-il, mais elles exigent également une variation cyclique à la hausse ou à la baisse de la production thermique pour refléter les hauts et les bas des flux de production intermittente — « un facteur qui réduit l'efficacité énergétique de la même façon que les arrêts et démarrages de la circulation automobile éliminent le rendement énergétique de votre voiture » [traduction][64]. Quelques pages plus loin, il pose en coupables les énergies éolienne et solaire qu'il assimile à des « parasites qui augmentent les coûts et diminuent la fiabilité », en plus d'être loin de pouvoir « alimenter un

[60] *Ibid* à la p 210.

[61] *Ibid* aux pp 210–15.

[62] *Ibid* aux pp 214–15.

[63] *Ibid* à la p 216.

[64] *Ibid*.

réseau électrique à elles seules » [traduction][65]. Pour faire bonne mesure, il qualifie de « fraude » la pratique des grandes sociétés comme Apple, Google et la Bank of America d'affirmer qu'elles utilisent uniquement de l'énergie renouvelable et amènent ainsi les consommateurs à croire qu'un approvisionnement en énergie libre de la dépendance aux combustibles fossiles est même possible[66].

Un argument connexe est le portrait d'Epstein du stockage dans des batteries; il ne s'agit pas d'une réponse pratique à l'intermittence de production inhérente aux sources éolienne et solaire, soutient-il, mais plutôt d'un mythe fallacieux. En théorie, explique-t-il, les concepteurs de systèmes pourraient constituer une énorme capacité de production d'énergie éolienne et solaire — suffisamment pour répondre non seulement à la demande actuelle, mais aussi pour remplir les batteries de stockage. Cependant, une telle entreprise « tout à fait prohibitive sur le plan des coûts », compte tenu du savoir-faire actuel, et « c'est pourquoi personne n'a même ne serait-ce que jongler avec l'idée de l'essayer » [traduction][67]. Après avoir présenté quelques chiffres à l'appui de cet argument, l'auteur conclut :

> Par conséquent, le remplacement des combustibles fossiles par des sources d'énergie solaire et éolienne n'est pas une percée fantastique; ce n'est qu'une fantaisie absolument malhonnête — qui est instrumentalisée pour promouvoir des politiques anti-impact et anti-énergie [traduction][68].

Dans la dernière page de cette section, Epstein cite des exemples d'expériences douteuses d'une dépendance complète à l'énergie solaire dans certains pays du tiers monde. Il soutient par ailleurs que d'autres modes d'énergie renouvelable — au-delà des énergies éolienne et solaire — 1) ne pourraient pas, de façon réaliste, promettre le déplacement de quantités importantes de combustibles fossiles (biomasse et géothermie)[69] ou 2) ont été éliminées ou rejetées comme solution possible erronément par les défenseurs de l'énergie verte (hydroélectricité, nucléaire) en raison de l'impact inacceptable sur la nature de l'activité humaine leur étant associée[70].

L'auteur dirige une véhémence particulière à l'endroit du biais antinucléaire du mouvement vert, car il s'agit d'une technologie qui exploite des matières premières abondantes, tire parti d'une source d'énergie très dense et n'émet pas de gaz à effet de serre[71]. De plus, Epstein insiste sur le fait que les préoccupations en matière de sûreté sont largement exagérées — qualifiant le nucléaire de « forme d'énergie la plus sûre » [traduction][72]. Selon lui, le véritable problème, c'est que les défenseurs de l'énergie propre, à quelques exceptions près, considèrent le nucléaire comme « moralement inacceptable » parce qu'il altère profondément la nature. Poussant plus loin l'aspect pratique du nucléaire, l'auteur soutient que ses coûts d'exploitation ont augmenté inutilement parce que la perspective du nucléaire été noyée dans des règlements gouvernementaux (en raison de l'« opposition pseudoscientifique »

---

[65] *Ibid* à la p 219.

[66] *Ibid* aux pp 219–20. Epstein affirme que tout ce qu'Apple et les autres font, e font Apple, c'est de payer un peu plus pour les services publics pour *créditer* la part de leur production provenant de sources renouvelables à des clients qui sont prêts à payer un montant supplémentaire. Il ajoute que les entreprises qui affirment utiliser une énergie 100 % renouvelable ne tiennent pas compte, pour reprendre l'exemple d'Apple, des gros véhicules de transport utilisés pour expédier des pièces et des produits, ainsi que la majeure partie de leur fabrication qui se fait en Chine, où « 64 % de l'électricité provient du charbon », *ibid* à la p 220.

[67] *Ibid* à la p 221.

[68] *Ibid* à la p 223.

[69] Le livre souligne l'existence d'un concept de « géothermie avancée » qui permettrait de forer des puits très profonds pour accéder à de l'eau à haute température et à haute pression, qui pourrait, en théorie, servir à produire de l'énergie. Cependant, l'auteur souligne, il n'a pas encore été commercialisé. Pourtant s'il pouvait l'être, il deviendrait probablement la cible des défenseurs de l'environnement parce qu'il est fondé sur un procédé de fracturation et soulèverait à cette enseigne des sentiments anti-impact, *ibid*. aux pp 230–31.

[70] *Ibid* aux pp 226–44.

[71] *Ibid* à la p 234.

[72] *Ibid* à la p 235.

de ce dernier)[73]. Pour résumer cette impasse idéologique, Epstein ne mâche pas ses mots :

> Le discours anti-impact du mouvement vert représente ainsi une menace pour notre avenir, répandant des mensonges condamnables sur l'énergie pour atteindre des objectifs mortels et anti-énergie [traduction][74].

Quant à la possibilité que la technologie de captage du carbone transforme la combustion de combustibles fossiles en « énergie propre », il est quelque peu surprenant qu'Epstein ne voie guère d'espoir dans sa promesse économique. Les grandes sociétés pétrolières et gazières et les centrales au charbon — sans oublier les divers gouvernements — ont investi dans la R-D et dans des projets d'essai pour rendre commercialement viable le captage et le stockage du carbone (CSC). Mais l'auteur ne voit que la portée limitée du CSC, puisqu'il peut devenir économique en vendant des flux de CO_2 aux producteurs de pétrole comme agent d'extraction amélioré pour les champs pétrolifères. Bien que cette solution puisse être rentable, il soutient qu'elle ne peut se prêter qu'à une petite portion des émissions (parce que le marché est limité)[75]. Le coût des machines qui aspirent le CO_2 directement de l'atmosphère (c.-à-d. la « capture d'air ») est beaucoup trop élevé, ajoute-t-il, pour justifier sa position[76].

VIII. CHANGEMENTS CLIMATIQUES : MENACE OU RÉALITÉ GÉRABLE?

Dans les trois derniers chapitres de *Fossil Future*, l'auteur aborde trois questions incontestablement importantes qui suscitent le débat sur les changements climatiques. Elles se résument toutes essentiellement, d'une manière ou d'une autre, à l'ampleur du problème des changements climatiques. S'agit-il d'une menace existentielle — un scénario apocalyptique pour une planète Terre habitable à moins de réagir de façon décisive et immédiate? Ou est-ce que la menace est exagérée et, dans la mesure où des températures plus chaudes nous attendent véritablement, où l'habitabilité peut être gérée grâce à la technologie et, pour les régions naturellement plus froides, est-ce une bénédiction déguisée?

Epstein opte définitivement pour ce dernier camp. Dans le chapitre 7 « The Enormous Power of Fossil-Fueled Mastery »[77], il suggère que nous ne devrions pas qualifier les réponses de la civilisation d'« adaptation » (un terme qui lui paraît « trivial » ou boiteux), mais plutôt de « maîtrise du climat », duquel transcende une certaine *prise en charge*[78]. Il explique que le climat et le temps ont toujours représenté un danger à certains égards, mais que l'ingéniosité humaine a permis à l'humanité, au fil du temps, de trouver de meilleures façons de faire face aux températures extrêmes, aux tempêtes et aux sécheresses. Le résultat a été une forte réduction de l'occurrence de décès attribuables à des phénomènes climatiques au cours des cent dernières années (une période, souligne-t-il, où les concentrations atmosphériques de dioxyde de carbone sont passées de niveaux prétendument « acceptables » à « inacceptables »)[79]. Le passage est étayé par des récits éprouvants de vagues chaudes et froides du début du XXe siècle qui ont entraîné une grande mortalité et une destruction de l'environnement — des catastrophes qui ne se produiraient pas dans ce que l'auteur aime appeler notre monde moderne alimenté aux combustibles fossiles[80].

La sécheresse, les feux de forêt et les inondations ont également été « maîtrisés », ou du moins atténués, au cours de la même période, poursuit le chapitre 7. Et bien que les dommages matériels soient en hausse si on les mesure en termes monétaires (alors que le développement immobilier — en particulier dans les zones les plus exposées aux tempêtes, aux inondations et aux incendies — a

[73] *Ibid* à la p 236.
[74] *Ibid* à la p 237.
[75] *Ibid* à la p 239.
[76] *Ibid* à la p 240.
[77] *Ibid* aux pp 247–89, ch 7.
[78] *Ibid* aux pp 259, 285.
[79] *Ibid* aux pp 260–65.
[80] *Ibid*.

rapidement pris de l'expansion), les dommages sont demeurés faibles en proportion du revenu ou du PIB, et n'ont donc pas constitué « un problème catastrophique, et encore moins apocalyptique » [traduction][81]. Ce qui irrite particulièrement Epstein, c'est que le « système de connaissances » et ses diffuseurs refusent de reconnaître les « capacités de maîtrise du climat acquises grâce aux effets secondaires sur le climat de l'utilisation des combustibles fossiles » [traduction][82]. Ce « déni systématique de la maîtrise » inquiète l'auteur. Le public n'obtient qu'un aperçu partiel (et donc trompeur) de ce que suppose le maintien de la dépendance aux combustibles fossiles[83].

En franchissant ce seuil, Epstein plonge au cœur de la question, c'est-à-dire sa critique du discours prédominant sur l'ampleur et l'impact des changements climatiques. Son premier coup, le chapitre 8 « The Problem of Systemic Climate Distortion »[84], est une variante du thème familier du livre, qui renvoie au récit selon lequel presque tous les scientifiques s'entendent pour dire que les émissions de gaz à effet de serre non contrôlées représentent une grave menace pour l'environnement et l'humanité. Étant donné qu'Epstein n'est pas lui-même un scientifique, mais plutôt un ardent lecteur de la littérature pertinente, il parle indirectement de la tâche de renverser la prémisse selon laquelle « la science est au rendez-vous », en citant des commentaires de scientifiques qui ont contesté le consensus.

Son premier point réitère, avec une insistance renouvelée, le fait que les partisans de mesures vigoureuses visant à réduire l'utilisation des combustibles fossiles accentuent les aspects négatifs de l'augmentation des émissions de CO_2, mais négligent les « répercussions neutres et positives » [traduction][85]. Le principal aspect « positif », à son avis, est que les émissions sont à la fois un « gaz de réchauffement » et un « gaz fertilisant » (qui stimule largement la croissance végétale mondiale)[86]. Dans les climats plus froids, le réchauffement progressif, suggère Epstein, améliorera le confort et prolongera à la saison de croissance. Le chapitre souligne également l'incertitude quant à la façon dont divers facteurs influent sur les tendances météorologiques et climatiques à long terme, individuellement et dans leurs interactions[87]. L'auteur s'en prend à l'entêtement des institutions gouvernementales à ignorer largement les avantages liés à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre, lequel se voit du financement de la recherche jusque dans le rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) au sujet des effets du changement climatique :

> La distorsion négative du financement de la recherche dans le système de connaissances traditionnel entraîne le déni des avantages, ainsi que l'exagération des aspects négatifs […] Lorsque la recherche est faussée de manière à ne pas prendre en compte les avantages liés aux combustibles fossiles, il en va de même du reste du système de connaissances — y compris de la synthèse où le GIEC minimise le potentiel extrêmement important de l'écologisation mondiale pour l'épanouissement et la distribution de l'être humain. En effet, le dernier Résumé à l'intention des décideurs du GIEC ne mentionne même pas les avantages de l'écologisation [traduction][88].

En plus de citer les protestations d'éminents climatologues qui se sont opposés au consensus dominant, Epstein conteste l'affirmation

[81] *Ibid* à la p 270.

[82] *Ibid* à la p 284.

[83] *Ibid* aux pp 288–89.

[84] *Ibid* aux pp 290–318, ch 8.

[85] *Ibid* à la p 291.

[86] *Ibid* à la p 297.

[87] *Ibid* aux pp 292–93. Epstein souligne également l'historique inégal des données de température sur des périodes prolongées : les données satellitaires sur les températures atmosphériques n'étant disponibles que depuis 1979, et les lectures de thermomètres dans le monde « même pour les cent dernières années » ont été « limitées », *ibid* à la p 293.

[88] *Ibid* à la p 300.

fréquemment entendue[89] selon laquelle « 97 % des scientifiques » s'entendent pour dire que le réchauffement de la planète est d'origine anthropique (étant donné que ces enquêtes regroupent à la fois des répondants qui estiment qu'il s'agit là d'un énorme problème et des répondants qui reconnaissent que les émissions de combustibles fossiles augmentent le réchauffement, mais qui ne croient pas nécessairement qu'il s'agit du principal facteur explicatif ou d'un problème de dimensions ingérables)[90]. Enfin, Epstein pourfend le GIEC pour sa pratique consistant à produire, pour accompagner chaque rapport, un « [r]ésumé à l'intention des décideurs » qui, de l'avis de l'auteur, est davantage un document politique (qui souligne la gravité des changements climatiques imminents) qu'une distillation exacte des évaluations des comités plus nuancées dans le rapport principal[91]. Son verdict :

> Lorsque notre système de connaissance du climat résume des synthèses déjà biaisées de recherches déjà biaisées pour devenir lui-même encore plus biaisé, il devrait perdre toute crédibilité [traduction][92].

Cependant, Epstein garde un peu plus d'optimisme que ce qui est exprimé dans le passage reproduit ci-dessus dans sa quête d'une analyse significative. Il soutient qu'en lisant les évaluations scientifiques sous-jacentes dans les rapports et les « manuels » du GIEC, il est en mesure de comprendre ce que « les grandes institutions pensent — certainement mieux que les grandes institutions médiatiques ou les résumés du GIEC à l'intention des décideurs » [traduction][93].

IX. AUGMENTATION DES NIVEAUX DE CO_2 : RÉPERCUSSIONS D'UN POINT DE VUE « PRO-HUMAIN »

La série culminante de chapitres du livre commence par une analyse approfondie des impacts projetés des émissions de carbone de la combustion continue des combustibles fossiles, en adoptant un cadre « prohumain tenant compte du portrait complet de la situation » [traduction][94]. Dans une trentaine de pages, le lecteur se voit proposer les résultats de l'examen de l'auteur, qui affirme d'emblée appliquer des « normes d'évaluation rigoureuses » pour « évincer les distorsions anti-impact » [traduction][95]. Les résultats obtenus, dit-il, sont fondés sur « les sources d'experts les moins biaisées du courant de pensée dominant et du courant de pensée non dominant » [traduction][96]. Ce serait un défi de taille que de dérouter l'auteur en faisant valoir toute répercussion négative théorique; il déclare que son enquête « sera surtout axée sur la question de savoir si d'éventuelles répercussions de l'augmentation des niveaux de CO_2 pourraient, d'une façon ou d'une autre, dépasser nos énormes capacités de maîtrise du climat au point de justifier toute restriction à la poursuite de l'utilisation des combustibles fossiles compte tenu de la valeur qu'elle offre et dont nous avons désespérément besoin » [traduction][97].

Pour commencer, Epstein rejette du revers de la main la notion voulant que les émissions puissent rendre la Terre « inhabitable », malgré l'alarmisme que suscitent les « titres de livres apocalyptiques » [traduction][98]. Son examen de la recherche scientifique sur les corrélations entre les émissions de gaz à effet de serre et les hausses des températures adopte une optique

---

[89] Les principaux dissidents cités sont Richard Lindzen, Judith Curry et Patrick Michaels. Avant de prendre sa retraite, Judith Curry, une climatologue de Georgia Tech, a exprimé certaines frustrations (citées dans l'ouvrage d'Epstein) de devoir trouver « comment s'y retrouver dans la folie qui caractérise le domaine de la science du climat. La recherche et les autres activités professionnelles ne sont récompensées par des pairs que si elles sont canalisées dans certaines directions approuvées par un établissement d'enseignement politisé », ce qui influe sur l'obtention de financement, la publication de documents, l'obtention d'emplois prestigieux et de nominations à des comités, etc. *Ibid* à la p 304.

[90] *Ibid* aux pp 304–06.

[91] *Ibid* aux pp 307–08.

[92] *Ibid*.

[93] *Ibid* à la p 312.

[94] *Ibid* à la p 319, ch 9.

[95] *Ibid* à la p 320.

[96] *Ibid*.

[97] *Ibid*.

[98] *Ibid* à la p 321.

qui s'éloigne de la notion populaire selon laquelle la planète se réchauffe à des niveaux sans précédent, principalement en s'attardant à l'histoire géologique de la Terre (plutôt que de se limiter aux quelque 150 années de mesure depuis l'arrivée des thermomètres)[99]. Le principal élément qu'il fait ressortir est que dans un passé lointain, les températures et les niveaux de CO_2 étaient beaucoup plus élevés qu'ils ne le sont aujourd'hui (ou qu'ils le seront probablement), et pourtant « la vie sur terre a prospéré » [traduction][100]. Autres points saillants :

- L'effet de réchauffement est plus prononcé dans les régions les plus froides que dans les zones tempérées[101];

- À mesure que les émissions de dioxyde de carbone augmentent, leur effet de réchauffement ou « effet de serre » n'est pas linéaire, mais diminue; par conséquent, le taux de réchauffement *ralentira*[102];

- L'histoire géologique à long terme de la planète ne montre « aucune corrélation directe entre la température et le CO_2 ». En fait, des épisodes d'augmentation des émissions *ont suivi, plutôt que précédé*, des augmentations de température (ce qui remet en question l'allégation voulant que l'augmentation des émissions de dioxyde de carbone soit le principal facteur de réchauffement climatique)[103];

- Les élévations du niveau de la mer ont été très lentes et modestes; les reportages sur des hausses plus spectaculaires ont été triés sur le volet pour mettre en évidence certains endroits où le phénomène se produit pour d'autres raisons[104];

- Epstein étaye ses propos à l'aide de divers graphiques. Et, dans un élan de rhétorique incisif, il qualifie de « criminelle » la large omission de ces faits[105], en ajoutant que nous aurions « amplement le temps » de « décriminaliser » l'énergie nucléaire, si les symptômes du réchauffement planétaire étaient plus importants qu'il ne le prévoit[106]. Sa conclusion principale est que — malgré les modèles informatiques qui prédisent des accélérations spectaculaires du réchauffement (et des effets secondaires connexes comme des tempêtes plus violentes, des sécheresses, etc.) — ces prévisions sont non fondées et en grande partie motivées par la structure incitative à produire des « prévisions de réchauffement extrême », lesquelles sont la clé pour accéder aux « sommes considérables investies de nos jours dans le financement de la lutte contre les changements climatiques » [traduction][107].

L'auteur termine le chapitre avec un optimisme prudent que ses idées sur les avantages sous-estimés et les préjudices exagérés des combustibles fossiles pourraient libérer l'humanité « de la croyance selon laquelle les émissions de CO_2 causent une catastrophe climatique » [traduction][108], de sorte que, entre autres, « il n'est pas nécessaire de conclure des traités internationaux meurtriers engageant les pays à réduire leurs émissions de CO_2; pour imposer des restrictions nationales, étatiques et locales […] qui empêchent les pays pauvres de réaliser tout leur potentiel; [ou] pour prévenir des pannes de courant massives comme en Californie et au Texas […] » [traduction][109].

---

[99] La plupart des livres souscrivent au consensus selon lequel les émissions de gaz à effet de serre détériorent le climat. Quoi qu'il en soit, le livre d'Epstein aurait pu mieux expliquer les moyens utilisés par les géologues pour évaluer les températures et la présence de CO_2 dans les époques lointaines.

[100] *Fossil Future*, *supra* note 1 à la p 323.

[101] *Ibid* à la p 324.

[102] *Ibid* aux pp 325–29.

[103] *Ibid* à la p 335.

[104] *Ibid* aux pp 340–44.

[105] *Ibid* à la p 324.

[106] *Ibid* aux pp 331–32.

[107] *Ibid* à la p 336.

[108] *Ibid* à la p 354.

[109] *Ibid*.

X. DERNIERS MOTS

Même si *Fossil Future* aurait pu fermer sur cette note d'espoir, il y en a plus. Une « coda politique » élargie énonce une myriade de prescriptions sur le thème commun de l'affranchissement des combustibles fossiles et de l'énergie nucléaire qui ont été épinglés au mur de la honte[110]. Epstein : 1) invite les lecteurs, s'ils sont inspirés par son message qui va à contre-courant, à se joindre à la lutte contre les idées fausses et les faussetés qu'il a décrites; 2) donne des instructions aux gouvernements sur la façon d'assouplir leurs politiques réglementaires afin de permettre un développement plus efficace et plus rapide des projets énergétiques et industriels. L'auteur envisage également, comme une ressource « de rechange » attrayante, les « microréacteurs » nucléaires qui peuvent être transportés par camion vers des lieux éloignés ou envoyés par bateau jusqu'à un port où ils desserviront les localités côtières[111].

Dans un autre chapitre épilogue, « Reframing the Conversation and Arguing to 100 »[112], Epstein vide ses fûts dénonçant un assortiment de mirages de némésis châtiant le progrès mondial alimenté par les fossiles. La plupart de ces passages font écho à des refrains familiers, en fulminant contre des gouvernements bornés qui fixent des jalons précis en matière de « carboneutralité »[113], contre les grands médias qui diffusent des « récits déformés » au sujet des conséquences prétendument catastrophiques des combustibles fossiles, ou contre le remplacement rapide de ceux-ci par des énergies renouvelables[114], contre les systèmes d'éducation consacrés à l'« endoctrinement »[115] sur les changements climatiques et l'adhésion du monde des affaires au mantra des changements climatiques, conjuguée aux mouvements « ESG » à la mode[116]. Comme son titre l'indique, Epstein offre des conseils sur la façon de recadrer le débat, craignant que les légions contre les combustibles fossiles aient eu le dessus jusqu'à maintenant.

XI. CONCLUSION

Alors, que tirer du *magnum opus* d'Epstein? Un tract polémique? Ou un tour de force audacieux? L'auteur est-il un taon prolifique qui jongle avec des questions techniques complexes, ou un vulgarisateur assidu et utile de questions scientifiques et philosophiques complexes, mais cruciales, prêt à prendre des positions impopulaires et à encaisser l'inévitable déferlante? J'ai alterné entre ces deux pôles. D'une part, *Fossil Future* est un recueil remarquable des nombreux arguments lancés par les militants du changement climatique contre la dépendance de la société aux combustibles fossiles — juxtaposés à des réfutations généralement cohérentes de chaque part. D'un autre côté, il est dogmatiquement unilatéral[117] et parfois désinvolte (p. ex. dans son assurance imperturbable que l'énergie nucléaire est la plus sûre de toutes les énergies et abhorrée par les activistes environnementaux parce qu'elle n'apaise pas leur souci du faible impact sur la nature)[118]. Et dire que les arguments de l'auteur sont « cohérents » ne signifie pas nécessairement qu'ils convaincront la plupart des lecteurs. Bon nombre d'entre eux, cependant, semblent dignes de réflexion, et les allégations plus controversées de *Fossil Fuel* peuvent être un point de départ pour une exploration plus approfondie.

---

[110] *Ibid* à la p 357. Voir aussi *ibid* au ch 10, « Maximiser l'épanouissement par la liberté énergétique ».

[111] *Ibid* à la p 360. Bien que les conseils d'Epstein dans ce chapitre soient trop nombreux pour les résumer, l'un d'entre eux s'est particulièrement démarqué, à savoir la dénonciation du mouvement du « développement durable », que l'auteur considère comme une « plaie outrecuidante » qui transporte des « politiques anti-impact et anti-développement dans un monde impuissant », *ibid* aux pp 372–73.

[112] *Ibid* à la p 393, ch 11.

[113] *Ibid* à la p 394.

[114] *Ibid*.

[115] *Ibid* à la p 395.

[116] *Ibid* aux pp 395–96.

[117] Voir Kenneth A. Barry, critique du livre « *The New Map: Energy, Climate, and the Clash of Nations* » écrit par Daniel Yergin, (2020) 41:2 Energy LJ 375, en ligne (pdf) : <www.eba-net.org/wp-content/uploads/2023/02/15-Barry375-382Final.pdf>. Contrastant l'approche d'Epstein avec l'analyse plus nuancée et objective de nombreux enjeux énergétiques actuels par rapport à l'environnement.

[118] Epstein va un peu trop loin en laissant entendre que les solutions de rechange à faibles émissions de carbone, comme le nucléaire et l'hydroélectricité, sont rejetées de façon généralisée par la communauté du changement climatique, bien qu'il soit juste de dire qu'un certain nombre d'organismes environnementaux de premier plan désapprouvent ces deux technologies.

Le livre est peut-être mieux compris comme un document de plaidoyer, s'efforçant de présenter les arguments en faveur de la vitalité continue des combustibles fossiles sous un jour des plus flatteurs, tout en cherchant les faiblesses des récits insistant sur le fait que leurs émissions détruisent l'environnement habitable, et que les énergies renouvelables offrent déjà une solution de rechange. Peu de ceux qui appuient déjà l'élimination des émissions de CO_2 aussi unilatéralement et rapidement que possible trouveront convaincante (ou même lisible) une grande partie de *Fossil Future*; mais l'ouvrage peut servir de ressource approfondie pour ceux qui sont sceptiques à l'égard du mouvement vert et il offre, pour les indécis, du matériel provocateur pour les débats que les médias grand public ont préféré éviter, souligne Epstein.

Pour une grande partie du livre, Epstein ressemble à un personnage donquichottesque à la charge des éoliennes — et des panneaux solaires. Les quelques climatologues assez courageux (ou stupides) pour défier l'orthodoxie ont été largement humiliés ou réduits au silence. Mais à la fin du livre, l'auteur reconnaît qu'il a acquis un vaste auditoire avec son livre précédent[119], des vidéos, des consultations avec des bureaux politiques et même des conférences dans des « institutions d'élite » comme les grandes universités[120]. Son parcours devient peut-être un peu moins solitaire. Récemment, l'Europe a commencé à vaciller dans sa détermination à débarrasser ses systèmes énergétiques des combustibles fossiles et ses routes des véhicules à essence[121]. De plus, le premier ministre britannique a annoncé le 31 juillet que la mer du Nord serait ouverte à d'autres forages pétroliers et gaziers[122]. Aux États-Unis, les candidats à l'investiture républicaine de 2024 ont tous attaqué la politique de transition énergétique des démocrates, et le nouveau venu, Vivek Ramaswami, en particulier, a fait écho aux souches de *Fossil Future* (au point de qualifier le « programme » du changement climatique de « canular »).

Enfin, il importe de commenter le style d'écriture de l'auteur. Bien qu'il soit louable par son exactitude grammaticale et sa clarté générale, le lecteur peut être frappé par l'habitude d'Epstein de répéter à plusieurs reprises des points qu'il a déjà fait valoir de façon adéquate — comme un professeur d'université qui prépare ses cours en tenant pour acquis que les étudiants se souviennent peu des cours précédents. Ceci, en plus de la prédilection de l'auteur pour des phrases d'un paragraphe, peut faire paraître ses déclarations individuellement plus profondes, mais inévitablement ajouter à l'épaisseur dissuasive de *Fossile Future*. À juste titre, Epstein a beaucoup à dire, mais une approche plus rigoureuse de la rédaction pourrait aider à joindre un public plus vaste de consommateurs curieux, mais pressés par le temps. ■

---

[119] Alexander J. Epstein, *The Moral Case for Fossil Fuels*, New York, Portfolio-Penguin, 2014.

[120] *Fossil Future*, *supra* note 1 à la p 400.

[121] Voir William Booth et Anthony Faiola, « Europe blinks in its commitment to a great green transition », *The Washington Post* (6 août 2023), en ligne : <washingtonpost.com/world/2023/08/06/europe-britain-carbon-cost>. L'article mentionne que « maintenant que la facture arrive à échéance, les gouvernements commencent à frémir devant le prix — politique et économique — à payer pour alimenter la grande transition loin des énergies fossiles et vers les énergies renouvelables » [traduction].

[122] *Ibid*.