

Le prix de l'électricité au Québec. Des argumentaires en conflit

The Price of Electricity in Quebec : Reconciling Conflicting Views

Pierre-Olivier Pineau

Volume 13, Number 2, 2010

Énergie et citoyenneté

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1001132ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1001132ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Globe, Revue internationale d'études québécoises

ISSN

1481-5869 (print)

1923-8231 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Pineau, P.-O. (2010). Le prix de l'électricité au Québec. Des argumentaires en conflit. *Globe*, 13(2), 101–123. <https://doi.org/10.7202/1001132ar>

Article abstract

The price of electricity is a much discussed topic in Quebec, as if the energy spent debating was as affordable, renewable and low-emission as hydropower. Where does the disagreement come from ? Why can a balance not be found among stakeholders ? This article examines the six major issues that shape the arguments relating to the price of electricity : national identity, equity, regional and industrial development, economic efficiency, public finance and the environment. The analysis leads to an outline for a public policy on electricity prices compatible with the different arguments found in the debate, while also being politically viable.

LE PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ AU QUÉBEC. DES ARGUMENTAIRES EN CONFLIT¹

PIERRE-OLIVIER PINEAU

HEC Montréal

+ +

Résumé – Le prix de l'électricité fait couler beaucoup d'encre au Québec, comme si l'énergie dépensée dans les débats était abordable, renouvelable et sans émission néfaste, à l'instar de l'hydroélectricité. Pourquoi tant d'affrontements? Comment se fait-il qu'un équilibre ne se trouve pas entre les acteurs du secteur? Cet article propose d'examiner les six problématiques majeures qui façonnent les argumentaires touchant au prix de l'électricité : identité nationale, équité, développement régional et industriel, efficacité économique, finances publiques et environnement. Cette analyse permet d'esquisser une politique publique en matière de prix de l'électricité susceptible de satisfaire les différents argumentaires, tout en étant politiquement viable.

+ + +

The Price of Electricity in Quebec: Reconciling Conflicting Views

Abstract – *The price of electricity is a much discussed topic in Quebec, as if the energy spent debating was as affordable, renewable and low-emission as hydropower. Where does the disagreement come from? Why can a balance not be found among stakeholders? This article examines the six major issues that shape the arguments relating to the price of electricity: national identity, equity, regional and industrial development, economic efficiency, public finance and the environment. The analysis leads to an outline for a public policy on electricity prices compatible with the different arguments found in the debate, while also being politically viable.*

+ +

+ + +

1. L'auteur remercie les deux évaluateurs anonymes pour leurs commentaires et suggestions, ainsi que Martin Pâquet et Stéphane Savard pour leur travail de direction.

Le prix de l'électricité est un sujet de polémique. Il se passe rarement un mois sans qu'un groupe politique, social, de recherche ou autre se prononce publiquement pour ou contre une hausse des tarifs d'électricité. Plus rarement, par contre, entend-on des demandes de baisse du prix de l'électricité, bien qu'il puisse être possible de le faire en se basant strictement sur le coût de production de l'électricité. Plus formellement, le débat a lieu tous les ans lorsqu'Hydro-Québec dépose sa « Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité » auprès de la Régie de l'énergie. À cette occasion de nombreux intervenants présentent leur argumentaire à propos des projets de révision des tarifs déposés devant ce tribunal de réglementation économique². En 2009, la Régie de l'énergie a autorisé une hausse moyenne de 1,22 % des tarifs d'électricité pour 2009-2010³.

Il semble difficile, voire impossible, de trouver une réponse définitive à la problématique tarifaire. Pourtant, pour beaucoup de biens et services essentiels (comme les aliments, les vêtements, le logement, le transport ou la sécurité), la question du prix n'est pas sujette à autant de controverse : un équilibre, bien qu'imparfait, est obtenu entre la plupart des forces sociales. On ne discute donc pas annuellement du prix des spaghettis, des pantalons, des habitations, etc. Pour l'électricité, tout au contraire, le conflit semble inévitablement récurrent et très polarisé. Cela tient en partie à sa nature unique : une énergie difficilement stockable, et, qui plus est, essentielle au fonctionnement de la société moderne. Une rupture d'approvisionnement change en effet complètement le fil des événements et rend impossibles presque toutes les autres activités sociales et économiques. Mais ce n'est pas sur le caractère spécifique de l'électricité que les divisions se cristallisent : au contraire, un large consensus existe qui reconnaît la particularité de l'électricité et son rôle clé dans la société.

+ + +

2. En 2008-2009, 15 intervenants s'étaient ainsi prononcés sur la hausse demandée par Hydro-Québec : Association coopérative d'économie familiale de Québec, Association des redistributeurs d'électricité du Québec, Association patronale des entreprises en construction du Québec, Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec, Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec, Conseil de la Nation Innu de Matimekush-Lac John, Énergie Brookfield Marketing inc., Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, Groupe de recherche appliquée en macroécologie, Option consommateurs, Regroupement des organismes environnementaux en énergie, Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec, Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique, Union des consommateurs, Union des municipalités du Québec (Régie de l'énergie, 2009a). Notons que les frais de ces intervenants sont remboursés, incluant leurs honoraires (de 30 \$ à 255 \$/heure) pour le temps consacré aux audiences (*Guide de paiement des frais des intervenants 2009*, Montréal, Régie de l'énergie, juin 2009).

3. *Décision relative à l'approbation de la grille tarifaire du Distributeur applicable à compter du 1^{er} avril 2009 – Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2009-2010*, D-2009-021, R-3677-2008, Montréal, Régie de l'énergie, 16 mars 2009.

Cet article propose de cerner les raisons de cette discordance autour du prix de l'électricité. En partant d'un cadre d'analyse de politiques publiques et en l'appliquant au secteur de l'électricité on peut identifier six problématiques auxquelles ce secteur fait face. Elles touchent directement le secteur de l'électricité : l'identité nationale (histoire et propriété publique), l'équité, le développement régional et industriel, l'efficacité économique, les finances publiques (déficit et dette) et enfin l'environnement. Chacun de ces enjeux est lié directement ou indirectement au prix de l'électricité. L'analyse proposée s'appuie sur des travaux de différents intervenants québécois ou canadiens qui se sont penchés sur le secteur de l'électricité. De ce travail ressort la difficulté d'accorder les argumentaires spécifiques, reposant chacun sur une pondération très différente de l'importance à accorder aux diverses problématiques. Une réconciliation est toutefois envisageable, en reconnaissant les autres problèmes et en proposant des actions conséquentes pour les traiter. Elle est esquissée à la fin de cet article.

L'argument principal de cet article est que le prix de l'électricité résulte de politiques publiques (explicites ou implicites) prenant plus ou moins bien en compte différentes problématiques. Les discours des différents acteurs et intervenants dans le secteur de l'électricité sont souvent façonnés par les problématiques qui leur apparaissent les plus importantes. Ainsi, selon la distance entre un acteur spécifique et les différentes problématiques, l'argumentaire développé sera plus ou moins sensible aux différents enjeux présents. Comme l'ensemble des acteurs se positionne très souvent différemment par rapport aux six problématiques identifiées, les argumentaires sont plus ou moins sourds les uns aux autres. Nous effectuerons d'abord un rapide rappel de l'approche tarifaire au Québec et du cadre d'analyse des politiques publiques ; nous étudierons ensuite les six problématiques affectant la question du prix de l'électricité ; nous soumettrons enfin une proposition pour réconcilier ces approches.

LE PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ. UN CHOIX ISSU D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE

La réglementation du prix de l'électricité au Québec

Le prix de l'électricité au Québec est revu chaque année par un tribunal de réglementation économique paragouvernemental, la Régie de l'énergie, qui l'approuve selon les règles fixées par la loi. Le gouvernement nomme directement les sept régisseurs qui composent la Régie et, à travers la loi sur la Régie

de l'énergie⁴, établit le prix de l'électricité sur la base des « coûts de fourniture d'électricité [...] en additionnant le coût de fourniture de l'électricité patrimoniale et les coûts réels des contrats d'approvisionnement⁵ ». Le coût du service d'électricité comporte trois grandes parties : la production d'énergie, son transport et sa distribution. Celles-ci correspondent à l'organisation d'Hydro-Québec en trois grandes divisions : HQ Production, HQ TransÉnergie et HQ Distribution. Tous les coûts de transport et de distribution doivent être approuvés par la Régie de l'énergie, alors que le coût de production de l'énergie est en partie fixé par le gouvernement, pour la portion « patrimoniale », et en partie fixé par la concurrence, pour les besoins québécois au-delà de l'électricité patrimoniale. La figure 1 illustre cette structure ainsi que la répartition du coût de service dans le cas des consommateurs résidentiels.

L'électricité patrimoniale correspond à un bloc de 165 térawattheures (TWh) qu'HQ Production doit fournir aux consommateurs québécois⁶ à un coût moyen fixé par le gouvernement à 2,79 ¢/kWh (ce coût varie selon les classes de consommateurs, les consommateurs résidentiels payant plus que les consommateurs industriels). Passés ces 165 TWh (et en 2007, il s'est vendu 177 TWh d'électricité au Québec⁷, des contrats d'approvisionnements supplémentaires doivent être signés par HQ Distribution, qui devront cette fois refléter le coût « réel » de l'électricité, pour reprendre le terme utilisé par la loi. Ce coût correspond au prix qu'un producteur non réglementé demande pour produire, selon les conditions du marché. À titre d'exemple, dans l'état de New York, voisin du Québec, le prix horaire moyen était de 5,99 US ¢/kWh en 2007, 6,77 US ¢/kWh en 2008 et 3,55 US ¢/kWh en 2009⁸. Ainsi, même durant une année de récession comme le fût 2009, le prix de marché était supérieur au prix de l'électricité patrimoniale. C'est à ces niveaux de prix plus de trois fois supérieurs à celui du bloc patrimonial que les approvisionnements supplémentaires doivent intervenir. Aux prix de production s'ajoutent les coûts (réglementés) de transport et de distribution, si bien que le prix pour les consommateurs domestiques est de 5,45 ¢/kWh, pour les premiers 30 kWh quotidiens, puis 7,46 ¢/kWh au-delà (selon la structure tarifaire la plus fréquente, le tarif D).

✦ ✦ ✦

4. Loi sur la Régie de l'énergie, L.R.Q. c. R-6.01, 2010.

5. Loi sur la Régie de l'énergie, L.R.Q. c. R-6.01, 2010, art. 52.2.

6. Loi sur Hydro-Québec, L.R.Q. c. H-2, 2010, art. 22.

7. *Production, transport et distribution d'électricité*, n° 57-202-X, Ottawa, Statistique Canada, 2009.

8. New York Independent System Operator, *Day-Ahead Market LBMP – Reference Bus*, Custom Reports, Rensselaer, NYISO, 2010.

Par ailleurs, le gouvernement du Québec fixe par décret des quantités d'énergie qu'il impose à HQ Distribution d'acheter à un prix supérieur au prix de marché. Par exemple, en 2009, 150 MW de projets de petites centrales hydroélectriques a été mandaté par le gouvernement, au prix autorisé de 7,5 ¢/kWh⁹. Ce prix payé au producteur privé (avant l'ajout des coûts de transport et de distribution) est donc supérieur à ce que le consommateur payera. Des décrets sur l'énergie éolienne et sur celle issue de la cogénération à la biomasse lient aussi HQ Distribution à des producteurs privés.

FIGURE 1 :
STRUCTURE DU SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ AU QUÉBEC
ET ILLUSTRATION DU COÛT DE SERVICE POUR LES
CONSOMMATEURS RÉSIDENTIELS (TARIF D)¹⁰

| | | Gouvernement du Québec | | |
|---|------|--|--|--|
| | | Régie de l'énergie | | Influence
par décrets |
| | | Hydro-Québec | | |
| % du coût de service | 40 % | HQ Production
Élec. patrimoniale
97 % 3,18 ¢/kWh | | Électricité post-patrimoniale
(prix de marché)
3 % 10,32 ¢/kWh |
| | 25 % | HQ TransÉnergie
Transport : 2,21 ¢/kWh | | |
| | 23 % | HQ Distribution
Distribution : 2,03 ¢ /kWh | | |
| | 12 % | Service à la clientèle :
1,08 ¢ /kWh | | |
| Coût de service résidentiel moyen : | | 8,81 ¢/kWh | | |
| Note : Ce coût moyen est à juxtaposer au revenu moyen d'environ 7,08 ¢/kWh dans le secteur résidentiel ¹¹ . Les consommateurs résidentiels payent en effet moins que le coût de service grâce à l'interfinancement entre catégories de consommateurs : les autres consommateurs (institutionnels, commerciaux et industriels) assument ainsi une plus grande part de certains coûts. | | | | |

Cette approche réglementaire au prix de l'électricité n'est pas sujette à beaucoup de controverse. Peu de voix, en effet, s'élèvent pour une réforme radicale du secteur ou contre le rôle de la Régie de l'énergie. De telles réformes sont cependant explorées dans Clark et Leach¹² et Garcia

✦ ✦ ✦

9. *Décision finale – Demande d'approbation du programme d'achat d'électricité provenant de petites centrales hydroélectriques*, D-2009-094, R-3700-2009, Montréal, Régie de l'énergie, 13 juillet 2009.

10. HQ Distribution, *Répartition du coût du service autorisé 2009*, HQD-11, Document 3 révisé, Demande R-3677 – Montréal, Hydro-Québec, 2008.

11. *Rapport annuel 2008 – L'énergie de notre avenir*, Montréal, Hydro-Québec, 2009.

12. C. Robert CLARK et Andrew LEACH, « The Potential for Electricity Market Restructuring in Quebec », *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, vol. 33, n° 1, 2007, p. 1-20.

défend une réforme en profondeur¹³. Par contre, le *niveau* de prix est souvent débattu sur la place publique. Le manifeste *Pour un Québec lucide* constitue un exemple de voix qui demandent une « hausse des tarifs d'électricité [...] à la fois substantielle et progressive¹⁴ ». Lisée suggère lui aussi une telle augmentation des prix¹⁵. C'est ce niveau de prix et les argumentaires déployés pour le changer ou le maintenir qui sont les principaux objets d'étude de cet article.

Les politiques publiques

Les choix du gouvernement se font, en théorie du moins, dans le cadre de politiques publiques. Une politique publique est définie comme « une stratégie d'action, ou d'inaction, choisie par les autorités publiques pour traiter un problème ou un ensemble de problèmes¹⁶ ». Dans l'élaboration de la politique publique, l'identification du ou des problèmes à traiter est donc primordiale ; autrement, la stratégie d'action a de fortes chances de ne pas être bien dirigée et de laisser les problèmes intacts. Les théoriciens des politiques publiques placent donc la définition et l'analyse des problèmes à traiter au cœur du processus d'élaboration¹⁷.

Dans le cas du secteur de l'électricité, un grand nombre de problèmes ont historiquement guidé les interventions du gouvernement : l'abus de pouvoir de marché des entreprises non réglementées, l'électrification rurale, l'harmonisation des conditions de service d'électricité, l'accès universel au service d'électricité, le développement économique (industriel et régional), la protection de l'environnement (air, eau, changements climatiques), la sécurité ou encore l'indépendance énergétique, la minimisation des coûts, le développement technologique (par exemple dans le nucléaire), l'efficacité énergétique, l'intégration avec d'autres juridictions, le soutien politique, les groupes d'intérêts (lobby), etc. Cet éventail de questions a non seulement évolué dans le temps, mais a été pris en compte à différents degrés par les



13. Claude GARCIA, « Comment la privatisation d'Hydro-Québec permettrait-elle d'enrichir les citoyens québécois? », *Les Cahiers de recherche de l'Institut économique de Montréal*, Montréal, Institut économique de Montréal, 2009.

14. Lucien BOUCHARD, Joseph FACAL, Pierre FORTIN, Robert LACROIX, Sylvie LALANDE, Claude MONTMARQUETTE, André PRATTE, Denise ROBERT, Jean-Claude ROBERT, Guy SAINT-PIERRE, Marie SAINT PIERRE et Denise VERREAULT, *Pour un Québec lucide*, 19 octobre 2005, <http://www.pourunquebec lucide.info/cgi-cs/cs.waframec3fb.html> (2 décembre 2010).

15. Jean-François LISÉE, *Pour une gauche efficace*, Montréal, Boréal, 2008.

16. Leslie A. PAL, *Beyond Policy Analysis – Public Issue Management in Turbulent Times*, Scarborough, Nelson Thomson Learning, 2001 [1997].

17. David L. WEIMER et Aidan R. VINING, *Policy Analysis – Concepts and Practices*, New Jersey, Upper Saddle River, Prentice Hall, 2005 [1989].

différents gouvernements, selon leurs compétences propres et la présence d'autres problèmes prioritaires. Évidemment, tous les gouvernements ne procèdent pas forcément à une analyse de ces problèmes, et peuvent établir leur politique énergétique sur d'autres bases. Par exemple, le gouvernement du Québec en 2006 a bâti sa *stratégie énergétique 2006-2015* sur six objectifs, sans mentionner de problème à résoudre¹⁸ : (1) renforcer la sécurité [des] approvisionnements en énergie, (2) utiliser davantage l'énergie comme levier de développement économique, (3) accorder une plus grande place aux communautés locales et régionales et aux nations autochtones dans le développement énergétique, (4) consommer plus efficacement l'énergie, (5) devenir un leader du développement durable, (6) déterminer un prix de l'électricité conforme à nos intérêts et à une bonne gestion de la ressource.

On peut identifier deux difficultés inhérentes à une telle approche. Premièrement, comme aucun problème n'est clairement défini, il est impossible de déterminer s'il est réglé et si la stratégie est concluante. Ces objectifs pourraient ainsi perdurer, n'étant pas ancrés dans des problématiques bien circonscrites. Deuxièmement, la cohérence des actions découlant de ces objectifs peut être difficile à obtenir : devenir un leader du développement durable (objectif 5) pourrait fortement contrarier le développement économique basé sur l'énergie (objectifs 2 et 3) étant donné que le Québec, comme tous les pays occidentaux, consomme relativement beaucoup plus d'énergie que ne le laisse présager son poids démographique, et que cette consommation est problématique, notamment à cause de sa contribution aux changements climatiques. Ainsi, pour lutter contre ces changements, il faudra réduire la consommation d'énergie, parce qu'à court et moyen terme, l'option la moins coûteuse pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) est de diminuer la consommation en favorisant une plus grande efficacité énergétique, plutôt que de remplacer les énergies fossiles par des sources d'énergie non émettrices de GES¹⁹. Par ailleurs, comme ce que signifie « nos intérêts » reste indéterminé, l'objectif 6 lié au prix de l'électricité demeure tout aussi flou que si aucun objectif n'avait été énoncé. Les intérêts industriels et ceux des autres consommateurs sont d'avoir un bas prix, alors que l'intérêt des propriétaires des ressources énergétiques – les citoyens québécois – est d'avoir un prix plus élevé, pour maximiser les bénéfices qu'ils peuvent en tirer.

✦ ✦ ✦

18. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, *L'énergie pour construire le Québec de demain – La stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, Québec, Gouvernement du Québec, 2006.

19. Per-Anders ENKVIST, Tomas NAUCLÉR et Jerker ROSANDER, « A cost curve for greenhouse gas reduction », *The McKinsey Quarterly*, n° 1, 2007, p. 35-45.

Cette seconde difficulté, celle de la cohérence des actions, est grandement liée à l'éventail de problèmes du secteur de l'énergie et de l'électricité. Il est difficile d'agir sur une problématique sans en affecter une autre et les différentes actions peuvent rapidement entrer en contradiction les unes avec les autres.

Cet article n'a cependant pas pour but d'analyser la stratégie actuelle du gouvernement. Il vise à étudier les principales problématiques auxquelles le prix de l'électricité est lié à l'heure actuelle au Québec. L'objectif est de permettre de mieux comprendre les tensions qui existent autour de ce prix, pour travailler à les éliminer et atteindre un équilibre plus satisfaisant pour tous. Le cadre d'analyse des politiques publiques, qui place les problèmes au cœur de la réflexion, vise à montrer que selon les problèmes identifiés, des actions très différentes peuvent être choisies. De plus, comme les problèmes évoluent au cours du temps, les politiques publiques doivent aussi évoluer pour rester pertinentes. Dans la section suivante, nous analyserons les six problèmes liés à la question du prix dans le secteur de l'électricité.

SIX PROBLÉMATIQUES ET UN ENJEU ÉLECTORAL

Ces problématiques ont été retenues parce qu'elles dominent les réflexions sur le sujet. Certaines d'entre elles, comme la souveraineté énergétique, ne sont pas analysées parce qu'elles ont une importance moins marquée dans le secteur de l'électricité²⁰. D'autres problématiques, comme celles des questions autochtones, marquent aussi le secteur mais n'ont pas une pertinence directe sur la structure tarifaire et le niveau de prix. C'est pourquoi elles ne sont pas traitées ici, malgré, par exemple, l'importance intrinsèque de la reconnaissance des nations autochtones.

Identité nationale

La question identitaire domine la vie politique et sociale du Québec depuis plusieurs décennies. C'est une question complexe, qui donne lieu à de nombreuses recherches – mentionnons uniquement Maclure, pour son étude de la fragmentation de l'identité québécoise contemporaine²¹. Même fragmen-

✦ ✦ ✦

20. Le Québec est un exportateur net d'électricité, si on considère que l'apport en électricité des chutes Churchill (situées au Labrador) relève du Québec, en vertu d'un contrat se terminant en 2041 qui attribue à Hydro-Québec cette électricité (*Rapport annuel 2008 – L'énergie de notre avenir*, Montréal, Hydro-Québec, 2009). De plus, plusieurs filières énergétiques peuvent encore être développées au Québec. Il n'y a pas donc à craindre de manquer d'électricité et de devoir recourir à des sources extérieures, au-delà d'échanges ponctuels bénéfiques pour le Québec et ses voisins.

21. Jocelyn MACLURE, « Authenticités québécoises. Le Québec et la fragmentation contemporaine de l'identité », *Globe – Revue internationale d'études québécoises*, vol. 1, n° 1, 1998, p. 1-21.

tée, l'identité québécoise semble cependant aujourd'hui encore liée à Hydro-Québec. Cela s'explique par le fait que cette entreprise a historiquement contribué à la représentation que les Québécois ont d'eux-mêmes, ce qui les rend très sensibles aux questions qui touchent l'électricité.

La création d'Hydro-Québec en 1944 (sous le nom de *Commission hydroélectrique du Québec*), puis la nationalisation du secteur à partir de 1963 à travers la campagne menée par le slogan « Maîtres chez nous » de Jean Lesage, ont en effet été d'importants outils d'affirmation pour soutenir l'émergence de dirigeants politiques, économiques et techniques francophones dans des secteurs initialement dominés par des anglophones²². Breton présente la nationalisation du secteur comme l'illustration d'un nationalisme économique favorisant la création d'emplois rémunérateurs pour les francophones de la classe moyenne²³. Bellavance et coll. considèrent eux aussi Hydro-Québec (tout comme le Mouvement Desjardins) comme une institution née en réaction à des abus de pouvoir d'entreprises dominantes anglophones, permettant d'exprimer concrètement le nationalisme québécois tout en modernisant l'économie²⁴. « Davantage qu'une simple entreprise publique, [Hydro-Québec] devient un instrument privilégié de promotion de représentations symboliques du Québec francophone²⁵ », écrit Savard, dans un article attribuant à Hydro-Québec le statut de lieu de mémoire significatif dans la construction identitaire québécoise.

Cette place dans les racines de l'identité québécoise, rappelée constamment par la compagnie dans le cadre de ses campagnes de relations publiques, par des images marquantes (telles que des barrages ou des lignes de transmission) et par des associations avec la culture québécoise (commandites importantes²⁶) fait en sorte que les Québécois se sentent très proches du secteur de l'électricité : y toucher, c'est donc les affecter directement dans leur identité. Le sentiment de propriété collective est très développé, davantage que pour d'autres sociétés d'État, par exemple la Société des alcools du Québec, qui partage pourtant une structure légale similaire et contribue aussi



22. Karl FROSCHAUER, *White Gold – Hydroelectric Power in Canada*, Vancouver, UBC Press, 1999.

23. Albert BRETON, « The Economics of Nationalism », *The Journal of Political Economy*, vol. 72, n° 4, 1964, p. 376-386.

24. Claude BELLAVANCE, Roger LEVASSEUR et Yvon ROUSSEAU, « De la lutte antimonopoliste à la promotion de la grande entreprise. L'essor de deux institutions : Hydro-Québec et Desjardins, 1920-1965 », *Recherches sociographiques*, vol. 40, n° 3, 1999, p. 551-578.

25. Stéphane SAVARD, « Lieu-de-mémoriser Hydro-Québec comme symbole des représentations de la nature et de la technologie. Esquisses de réponse et pistes de réflexion », *Conserveries mémorielles*, vol. 2 n° 4, 2007, p. 46-64.

26. *Rapport annuel 2008 – L'énergie de notre avenir*, Montréal, Hydro-Québec, 2009.

aux revenus de l'État québécois. Ainsi, contrairement au prix des alcools, une hausse tarifaire dans le secteur de l'électricité est très mal perçue parce qu'il existe une réelle perception que « ces bas tarifs sont les résultats tangibles d'une œuvre collective, d'un projet de société²⁷ », comme l'écrivait dans un mémoire l'Union des consommateurs.

Avec la fragmentation identitaire évoquée plus tôt, il est aisé d'imaginer que l'attachement à Hydro-Québec varie de plus en plus, et que la sensibilité aux questions sur ce secteur est de plus en plus hétérogène. Cependant, comme nous le verrons davantage dans les problématiques suivantes, les Québécois, en tant que propriétaires d'Hydro-Québec et de la force hydraulique, mettent plus souvent de l'avant leur droit de jouissance de ces avoirs (à faible prix), plutôt qu'un devoir d'optimisation des usages, pour un plus grand bien-être collectif.

Équité

La création d'Hydro-Québec et la nationalisation des compagnies privées d'électricité dans les années 1960 ont obtenu une grande part de leur légitimité des abus tarifaires des compagnies privées alors en activité²⁸. Celles-ci pouvaient en effet vendre à prix élevé grâce à la position de monopole qu'elles détenaient sur leur marché local. Ces prix élevés et les disparités régionales (tant au niveau de la couverture du service que des prix) étaient source de frictions sociales. Hydro-Québec a permis une plus grande équité dans l'approvisionnement électrique en offrant une couverture provinciale ainsi que des tarifs abordables et uniformes pour chaque classe de consommateur. Notons tout de même que le concept d'uniformité territoriale des tarifs n'est entré dans la loi qu'en 2000²⁹.

Dans le contexte actuel, les arguments contre la hausse des tarifs d'électricité sont souvent liés au principe de l'équité sociale et s'appuient surtout sur le caractère régressif des augmentations. En effet, plus les consommateurs ont un faible revenu, plus l'augmentation du prix représente un



27. Union des consommateurs, « Le Québec énergétique de demain. La transparence avant tout », Mémoire déposé à la Commission parlementaire sur l'avenir énergétique du Québec, 11 janvier 2005.

28. Albert BRETON, « The Economics of Nationalism », *op. cit.* ; Karl FROSCHAUER, *White Gold – Hydroelectric Power in Canada*, *op. cit.* ; Claude BELLAVANCE, Roger LEVASSEUR et Yvon ROUSSEAU, « De la lutte antimonopoliste à la promotion de la grande entreprise... », *op. cit.*

29. Assemblée nationale, *Projet de loi n° 116 Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie et d'autres dispositions législatives*, présenté par M. Jacques Brassard, ministre des Ressources naturelles, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2000. Louis SIMARD, Alain DUPUIS et Luc BERNIER, « Mutation de la gouvernance du secteur de l'énergie. Le cas d'Hydro-Québec », *Cahier de recherche du Centre de recherche sur la gouvernance (Cergo)*, Montréal, Cergo, 2004.

grand pourcentage de leur revenu, ce qui semble inéquitable. C'est ce type d'argument que mettent de l'avant des groupes comme Option consommateurs³⁰ ou des chercheurs tels que Couturier et Harvey³¹.

Un second argument fondé sur le principe d'équité est lié à l'idée qu'il serait abusif d'augmenter le prix de l'électricité parce qu'il est déjà plus élevé que son coût de production : « les Québécois paient actuellement leur électricité à un prix relativement élevé en regard des coûts de production³² ». Effectivement, en 2008, le coût moyen de production du kilowattheure s'est établi à 2,2 ¢ pour Hydro-Québec³³, alors qu'à la vente, le prix patrimonial moyen était de 2,79 ¢/kWh. La conséquence logique d'une telle approche serait donc de demander une baisse du prix de l'électricité, puisqu'Hydro-Québec réalise des profits (même au-delà de la rémunération du capital investi). Notons par contre que pour les consommateurs résidentiels, cet argument d'un prix égal au coût moyen pourrait en partie se retourner contre eux. En effet, ils bénéficient d'un interfinancement en leur faveur, qui fait en sorte qu'ils sont en quelque sorte subventionnés par des tarifs plus élevés payés par les consommateurs institutionnels, commerciaux et industriels³⁴.

La question de l'équité sociale peut aussi être vue sous un troisième angle. L'hydroélectricité québécoise est issue d'une ressource naturelle, la force hydraulique, qui appartient à l'État. L'usage et le bénéfice de cette ressource naturelle sont accordés moyennant une redevance payée au gouvernement de 0,286 ¢/kWh en 2010 (loi sur le régime des eaux, L.R.Q., chapitre R-13, article 68). Ce montant est extrêmement bas en comparaison de la valeur marchande d'un kilowattheure : environ 6 ¢/kWh en moyenne sur les marchés. C'est donc dire que le gouvernement accorde aux usagers un important bénéfice³⁵. Or, dans le secteur résidentiel, ce sont les ménages à

✦ ✦ ✦

30. « Hausses des tarifs d'Hydro-Québec. Il y a d'autres avenues », texte de la conférence de presse tenue par Option consommateurs, Montréal, 13 janvier 2005.

31. Ève-Lyne COUTURIER et Pierre-Antoine HARVEY, « Devrait-on augmenter les tarifs d'électricité ? », *Note socio-économique*, Montréal, Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), 2009.

32. Union des consommateurs, « Le Québec énergétique de demain. La transparence avant tout », Mémoire déposé à la Commission parlementaire sur l'avenir énergétique du Québec, Montréal, 11 janvier 2005.

33. *Rapport annuel 2008 – L'énergie de notre avenir*, Montréal, Hydro-Québec, 2009.

34. Cet interfinancement est tel que les consommateurs résidentiels payent environ 80 % du coût de service reconnu par la Régie de l'énergie. C'est un principe établi dans la loi sur la Régie de l'énergie, contre lequel elle ne peut rien faire : « La Régie ne peut modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs », (Loi sur la Régie de l'énergie, L.R.Q. c. R-6.01, 2010, art. 52.1.).

35. Sans l'intervention du gouvernement, le coût d'approvisionnement en électricité pour les consommateurs serait beaucoup plus élevé. Ce bénéfice profite directement aux consommateurs d'électricité

revenus élevés qui consomment le plus : pour chaque tranche de 10 000 \$ de revenu supplémentaire, la consommation annuelle augmente d'environ 2000 kWh³⁶. Le montant de cette subvention indirecte croît avec le revenu, puisque celui-ci augmente la capacité de consommer. Ce type de partage de la « rente hydraulique », qui se traduit par une plus grande appropriation des avantages par les consommateurs à revenu élevé n'est évidemment pas équitable envers l'ensemble des citoyens. Ceux-ci ont en effet tous droit à un dividende égal, puisqu'ils sont tous autant propriétaires de la ressource naturelle. Ce type d'iniquité est aussi soulevé par Rabeau³⁷, alors que le versement d'un tel dividende est discuté dans Clark et Leach³⁸.

Développement régional et industriel

Bien que la ville de Montréal³⁹ ne représente que 0,04 % du territoire québécois, près de 25 % des habitants du Québec y vivent et réalisent 35 % du PIB québécois. De plus, parmi les 17 régions québécoises, 43 % des manufactures se situent à Montréal et c'est de là que partent 37 % des exportations du Québec⁴⁰. Ce déséquilibre entre Montréal et les autres régions est une préoccupation, notamment parce que le niveau de vie est en moyenne meilleur à Montréal, lorsqu'estimé par le revenu disponible par habitant : 26 605 \$ à Montréal contre 25 734 \$ en moyenne au Québec.

La stratégie énergétique 2006-2015 du gouvernement québécois⁴¹ vise à utiliser l'énergie comme levier économique et à développer les régions. Cet objectif n'est pas nouveau : beaucoup de régions, par leur éloignement,

✦ ✦ ✦

québécois. Non pas, cette fois, à cause d'un monopole de production, mais parce que des acheteurs et des producteurs transigent déjà à des prix plus élevés. Aucun vendeur d'électricité ne déciderait de lui-même de vendre moins cher que le prix de marché.

36. François DUPUIS, Benoit P. DUROCHER, Claude MONTMARQUETTE et Maryse ROBERT, *Le redressement de la situation fiscale du Québec – Un défi à la fois prioritaire et incontournable*, Montréal, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), 2006. Cette tendance n'est évidemment pas particulière au Québec. Pour une illustration de ce phénomène en Colombie-Britannique et un calcul de la « subvention indirecte », par ménage, induite par ce type de réglementation, voir Pierre-Olivier PINEAU, « Electricity Subsidies in Low Cost Jurisdictions. The Case of British Columbia (Canada) », *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, vol. 34, n° 3, 2008, p. 379-394.

37. Yves RABEAU, « Le subventionnement de l'électricité au Québec », Mémoire présenté dans le cadre du « Débat public sur l'énergie au Québec », août 1995.

38. C. Robert CLARK et Andrew LEACH, « The Potential for Electricity Market Restructuring in Quebec », *op. cit.*

39. Correspondant aussi à l'île de Montréal et à la région « 06-Montréal » (Institut de la statistique du Québec, 2010).

40. Institut de la statistique du Québec, « Coup d'œil sur les régions », http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/profils/region_00/region_00.htm (28 janvier 2010).

41. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, *L'énergie pour construire le Québec de demain – La stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, Québec, Gouvernement du Québec, 2006.

connaissent depuis longtemps une activité économique moins intense, faute d'industries. Le contrôle de la production et du prix de l'énergie peuvent servir d'incitatifs importants pour en attirer. La garantie de bas prix d'électricité comme outil de développement régional et industriel a ainsi été utilisée depuis les années 1960 au Québec⁴². Cette stratégie a fonctionné, puisque maintenant presque la moitié de l'électricité québécoise est utilisée par l'industrie (47 %, principalement celles de l'aluminium et des pâtes et papier), contre 22 % en Ontario. Aussi, la consommation électrique de l'industrie québécoise représente 43 % de toute la consommation industrielle électrique au Canada⁴³. Ces chiffres montrent que cette politique d'accès à l'électricité bon marché a permis d'attirer une proportion plus grande d'industries, installées en région, qu'ailleurs au Canada.

Cette politique de développement n'est cependant pas acquise : les consommateurs industriels savent qu'elle relève d'un choix politique et ils s'organisent pour mener des activités de lobbying pour préserver ces bas prix. Par exemple, l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (AQCIE) participe activement aux audiences de la Régie de l'énergie, en plus de prendre position publiquement et de faire des présentations sur les avantages des bas prix de l'électricité pour le développement industriel et régional⁴⁴.

Cependant, les industries installées au Québec, tout comme les consommateurs résidentiels, reçoivent une subvention indirecte à travers la faible redevance hydraulique perçue par le gouvernement. Ce développement industriel et régional se fait donc à la faveur d'un important transfert de ressources depuis le gouvernement, gestionnaire de la ressource naturelle, vers les compagnies privées industrielles. Dans les cas d'une aluminerie, Bélanger et Bernard estiment le coût total de ce type de subventions à « 274 338 \$ par emploi par année durant 35 ans pour les 740 emplois » créés⁴⁵.



42. Karl FROSCHAUER, *White Gold – Hydroelectric Power in Canada*, op. cit.

43. Statistique Canada, *Production, transport et distribution d'électricité*, n° 57-202-X, Ottawa, Statistique Canada, 2009a.

44. Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité, « L'électricité doit prioritairement servir le développement économique régional au Québec », présentation à l'Union des municipalités du Québec, Montréal, 4 novembre 2009.

45. Gérard BÉLANGER et Jean-Thomas BERNARD, « Les subventions aux alumineries. Des bénéfices qui ne sont pas à la hauteur », *Note économique sur le coût pour la société québécoise de la contribution gouvernementale à des projets d'alumineries*, Montréal, Institut économique de Montréal, avril 2007.

Efficacité économique

Du point de vue de la théorie économique, visant l'allocation optimale des ressources entre les acteurs économiques (c'est-à-dire les individus), la tarification au coût marginal est la seule qui permette de maximiser le bien-être⁴⁶. Le coût marginal est le coût de production d'un kilowattheure supplémentaire. À l'heure actuelle, comme le prix de l'électricité est basé sur les coûts moyens (incluant un rendement sur le capital), alors que le coût marginal est plus élevé, le signal de prix perçu par les consommateurs ne reflète pas l'entière réalité des coûts de production : un kilowattheure supplémentaire coûte plus cher à produire que le prix payé par les consommateurs. Cela entraîne une surconsommation, qui est sous-optimale pour le bien-être collectif⁴⁷.

Les économistes sont très sensibles à ce type de perte d'efficacité. Ils y voient une mauvaise allocation des ressources et pensent que la société pourrait et devrait mieux faire, en corrigeant le mode de tarification, c'est-à-dire en changeant le prix pour qu'il soit égal au coût marginal. Au Québec, cela représenterait une augmentation qui ferait approximativement atteindre le prix de marché des provinces et États voisins, soit environ 6 ¢/kWh (avant les coûts de transmission et de distribution), ou un peu plus de 3 ¢ au dessus du prix patrimonial. Régulièrement, des économistes font la démonstration de cet argumentaire⁴⁸.

Il est à noter que cette problématique de l'efficacité économique n'est pas directement liée aux autres. D'un point de vue purement théorique, elle est très solidement ancrée et autonome. La difficulté est de savoir si le changement qui consisterait à passer d'un prix basé sur le coût moyen à un autre basé sur le coût marginal peut se faire sans trop de dommages collatéraux pour l'identité nationale, l'équité et le développement régional et industriel. Si bien des acteurs s'opposent à ce type de tarification basé sur le coût marginal, ce n'est pas parce qu'ils réfutent l'argument économique, mais

✦ ✦ ✦

46. Ceci est vrai lorsque le coût marginal de production est croissant, ce qui est le cas actuellement au Québec : les nouvelles sources de production d'électricité coûtent en effet toujours plus cher que les précédentes.

47. Pour la démonstration économique de ce phénomène : Charles A. CARRIER, « Hausse des tarifs d'électricité au Québec. Éléments de problématique », Comité des politiques publiques, Document CPP 2004-01, Montréal, Association des économistes québécois, 2004.

48. Yves RABEAU, « Le subventionnement de l'électricité au Québec », *op. cit.* ; Charles A. CARRIER, « Hausse des tarifs d'électricité au Québec. Éléments de problématique » *op. cit.* ; C. Robert CLARK et Andrew LEACH, « The Potential for Electricity Market Restructuring in Quebec » *op. cit.* et Marcel BOYER « Hausser les tarifs d'électricité afin de valoriser le potentiel énergétique du Québec », *Note économique sur la politique québécoise de tarification de l'électricité*, Montréal, Institut économique de Montréal (IEDM), avril 2007.

parce qu'ils craignent pour les enjeux identitaires (le contrôle du secteur pourrait échapper au Québec), pour l'équité (certains citoyens y perdraient) et pour le développement (les industries perdraient l'avantage comparatif dont elles profitent au Québec).

Finances publiques (déficit et dette)

Comme Hydro-Québec est une société d'État, ses dividendes sont des revenus pour le gouvernement québécois. En 2008-2009, les 2,86 milliards de dollars versés par Hydro-Québec au gouvernement provincial ont représenté 60 % des revenus provenant des entreprises du gouvernement, ou 4,5 % de tous les revenus du gouvernement⁴⁹. Alors que le déficit annuel tourne autour de 5 milliards pour un budget d'environ 64 milliards (2009-2010), et que la dette représente 148 milliards en 2008, le gouvernement du Québec cherche une manière d'assainir les finances publiques. Puisque le gouvernement contrôle en grande partie le prix de l'électricité (à travers au moins deux mécanismes : les redevances hydrauliques et le prix de l'électricité patrimoniale), il lui serait en principe facile d'augmenter ses revenus à travers une hausse du prix de l'électricité. C'est d'ailleurs ce que le gouvernement Charest a fait en mars 2010, en annonçant une « hausse graduelle de 1 ¢/kWh de l'électricité patrimoniale, sur cinq ans, laquelle prendra effet en 2014⁵⁰ ». Cette idée n'est pas nouvelle : Blais et McRoberts la mentionnaient en 1983 en évoquant déjà une « crise des finances publiques »⁵¹. Dupuis et coll. ainsi que le Groupe de travail sur la tarification des services publics, entre autres, ont poussé plus loin l'analyse d'une hausse des prix dans cette perspective de redressement des finances publiques⁵².

Tout comme la problématique de l'efficacité économique existerait quelles que soient les réponses apportées aux trois premières problématiques, la question de la contribution d'Hydro-Québec aux finances publiques se pose sans égard aux choix effectués ailleurs. Le gouvernement ne la considère que parce qu'il cherche des sources de revenus, et que la réglementation actuelle lui permet d'en tirer. Si le marché de l'électricité était

✦ ✦ ✦

49. Finances Québec, *Budget 2009-2010 – Plan budgétaire*, Québec, Gouvernement du Québec, 19 mars 2009.

50. Finances Québec, *Budget 2010-2011 – Plan budgétaire*, Québec, Gouvernement du Québec, 30 mars 2010.

51. André BLAIS et Kenneth MCROBERTS, « Dynamique et contraintes des finances publiques au Québec », *Politique*, n° 3, 1983, p. 27-62.

52. François DUPUIS, Benoit P. DUROCHER, Claude MONTMARQUETTE et Maryse ROBERT, *Le redressement de la situation fiscale du Québec...*, op. cit. ; Groupe de travail sur la tarification des services publics, *Rapport – Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble*, Québec, Gouvernement du Québec, 2008.

déréglementé (comme, par exemple, dans l'État de New York ou en Alberta), cette option serait moins aisée pour le gouvernement : il faudrait passer par les redevances hydrauliques ou créer une taxe spécifique sur l'électricité. Comme les prix actuels sont inférieurs au coût marginal, les économistes sont d'accord avec cette approche parce qu'elle améliore aussi le bien-être collectif. Cependant, même en période de surplus budgétaire, ils voudraient une tarification au coût marginal. Et inversement, s'il y avait une tarification au coût marginal et qu'un déficit était toujours observé, ils ne demanderaient pas une augmentation du prix de l'électricité pour le résorber.

Environnement

Les problèmes environnementaux mondiaux rejoignent la conscience collective plus que jamais avec les changements climatiques liés aux émissions de GES. À l'échelle canadienne, en 2007, 82 % des 746 millions de tonnes d'équivalents CO₂ provenaient de la consommation d'énergie. Le secteur de l'électricité se situe tout juste derrière le secteur du transport routier, au sommet de la liste des secteurs responsables des émissions les plus élevées⁵³ : 16,9 % des émissions totales pour le secteur électrique contre 18,3 % pour le transport routier. Ces émissions directes du secteur de l'électricité proviennent de la combustion du charbon (83 %), du gaz naturel (11 %) et de produits pétroliers (6 %). Mais le Québec n'utilise pas de charbon et que très peu de gaz naturel pour produire son électricité. En effet, presque toute l'électricité québécoise est hydroélectrique, et n'émet pas de GES lors de sa production⁵⁴. Lorsque tout son cycle de vie est considéré (incluant l'inondation de territoire et la construction des barrages), les émissions restent comparativement très faibles⁵⁵. Quelle est donc la problématique environnementale de l'électricité québécoise ? Elle est double. Il s'agit en premier lieu de limiter ou éviter les impacts des projets. Les projets actuels, tout comme les anciens, apportent d'importantes modifications au territoire : inondations et dérivations de rivières (par exemple, la Rupert), en plus d'affecter les débits de cours d'eau et les habitats naturels de certaines espèces uniques (par exemple pour La Romaine). Deuxièmement, l'hydroélectricité québécoise pourrait contribuer davantage à diminuer les émissions globales de GES. En

✦ ✦ ✦

53. Environnement Canada, *Rapport d'inventaire national 1990-2007 : sources et puits de gaz à effet de serre au Canada*, Gatineau, Environnement Canada, 2009.

54. Statistique Canada, *Production, transport et distribution d'électricité*, n° 57-202-X, Ottawa, Statistique Canada, 2009(a).

55. Daniel WEISSER, « A guide to life-cycle greenhouse gas (GHG) emissions from electric supply technologies », *Energy Policy*, vol. 32, n° 9, 2007, p. 1543-1559.

effet, une utilisation optimale de l'hydroélectricité québécoise au Québec et dans les territoires où elle est exportée, favoriserait une diminution du recours à l'électricité thermique (charbon et gaz naturel), en particulier hors Québec.

Dans les deux cas, contenir et même diminuer la demande d'électricité québécoise est un objectif important : en effet, cela permet de ne pas avoir à créer de nouveaux projets et libère de l'énergie pour les exportations. Comme la production à laquelle l'hydroélectricité se substituera est la production la plus chère, et que celle-ci est thermique (charbon et gaz naturel), toute exportation d'hydroélectricité permet de diminuer les émissions globales de GES.

Le prix de l'électricité est un facteur important dans les choix de consommation : toute augmentation du prix provoque, à terme, une certaine baisse des quantités vendues. La figure 2 illustre bien ce lien : la consommation dans les différentes provinces canadiennes diminue à mesure que le coût moyen payé par les consommateurs augmente. Le Québec se trouve ainsi avec la consommation résidentielle la plus élevée (7,855 kWh en moyenne directement consommés par chaque Québécois en 2007) et un coût moyen parmi les plus bas (6,89 ¢/kWh en 2007). À l'opposé, l'Île-du-Prince-Édouard a un prix très élevé (15,29 ¢/kWh) et une consommation très faible (1 220 kWh). Évidemment, le climat, les choix technologiques pour le chauffage, le revenu moyen et d'autres variables influencent aussi la consommation. Mais très certainement, le prix joue un rôle. Ne serait-ce qu'à travers les gains réalisés par des choix en efficacité énergétique : si les prix sont bas, les économies liées à une plus grande efficacité seront faibles et ne pourront pas toujours justifier l'investissement permettant la réduction de la consommation.

Au Québec, au niveau de prix actuel, des réductions de consommation par gains d'efficacité énergétique ont été évaluées à 4 TWh/an dans le secteur industriel⁵⁶ et à 8 TWh/an dans le secteur résidentiel⁵⁷. Combinées, ces réductions représentent 12 TWh, ou 6,8 % des ventes d'électricité au Québec en 2007. Sachant que le projet La Romaine actuellement en construction va représenter une production annuelle de 8 TWh⁵⁸, il est aisé

✦ ✦ ✦

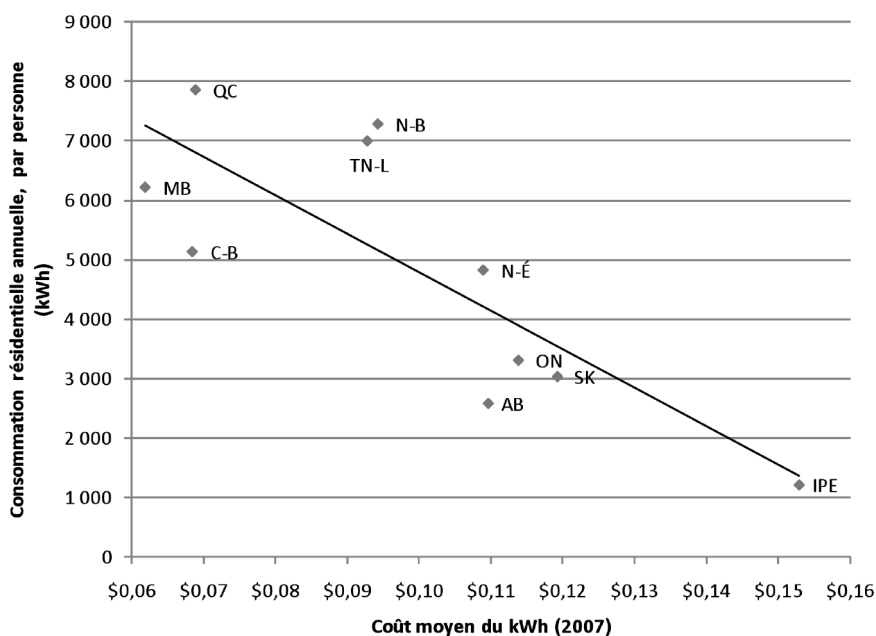
56. Agence de l'efficacité énergétique, *Secteur industriel CAHIER DU PARTICIPANT – Consultation en vue de l'élaboration du plan d'ensemble en efficacité énergétique et nouvelles technologies*, Québec, AEE, 2008a.

57. Agence de l'efficacité énergétique, *Secteur résidentiel CAHIER DU PARTICIPANT – Consultation en vue de l'élaboration du plan d'ensemble en efficacité énergétique et nouvelles technologies*, Québec, AEE, 2008b.

58. Hydro-Québec, *Complexe de la Romaine en bref*, Montréal, Hydro-Québec, janvier 2008.

de constater qu'un tel projet aurait pu être annulé (ou repoussé dans le temps) si des efforts importants d'efficacité énergétique avaient été réalisés, dans un contexte de prix favorable à leur réussite. Parallèlement, sachant qu'un térawattheure d'électricité produit à partir du charbon est responsable d'approximativement un million de tonnes de GES, les 12 TWh combinés de réduction de consommation au Québec pourraient éviter 12 millions de tonnes d'émissions. En Ontario, par exemple, 31 TWh d'électricité ont été produits par la combustion du charbon en 2007⁵⁹. Le bilan canadien de 746 millions de tonnes de GES en 2007 pourrait donc significativement être réduit avec de telles substitutions.

FIGURE 2 :
ILLUSTRATION DE LA RELATION ENTRE LE COÛT MOYEN DE L'ÉLECTRICITÉ ET LA CONSOMMATION INDIVIDUELLE ANNUELLE POUR LES 10 PROVINCES CANADIENNES, 2007
(STATISTIQUE CANADA, 2009)



✦ ✦ ✦

59. Environnement Canada, *Rapport d'inventaire national 1990-2007 : sources et puits de gaz à effet de serre au Canada*, Gatineau, Environnement Canada, 2009.

Enjeu électoral

Parce qu'il affecte les consommateurs, qui sont aussi souvent des électeurs, le prix de l'électricité est un enjeu électoral. Les politiciens hésitent à y toucher parce qu'ils savent que les électeurs pourraient y être très sensibles. Un enjeu électoral vient donc s'ajouter à toute décision qui devrait autrement être basée sur une combinaison des six problématiques décrites précédemment. De telles considérations électorales ont ainsi mené à l'interfinancement en faveur des consommateurs résidentiels, ainsi qu'à la promesse d'un gel des tarifs d'électricité suivie d'un gel effectif alors que le Parti Québécois était au pouvoir en 1999. Le gouvernement libéral, nouvellement élu, a mis fin au gel des tarifs en 2004⁶⁰, pensant vraisemblablement que les électeurs auraient oublié ce geste avant les élections suivantes (qui ont eu lieu en 2007). Bernard *et coll.* se sont penchés sur la question et ont élaboré un modèle montrant que les gouvernements manipulent effectivement le prix de l'électricité de manière stratégique au cours de leur mandat⁶¹. On peut aussi expliquer pourquoi les politiciens ne veulent pas toucher au bas prix de l'électricité en usant de la théorie de l'« électeur médian ». L'électeur médian (dont le revenu est tel que 50 % des électeurs ont un revenu inférieur, et 50 % supérieur) a effectivement intérêt à voter pour des responsables qui s'engageront à maintenir un bas prix de l'électricité, si les bénéfices dont il jouirait en retour d'une augmentation étaient versés sous forme d'allègements fiscaux. En effet, étant donné la faiblesse relative des dépenses d'impôts des ménages aux revenus les plus bas, une réduction de ces impôts pourrait difficilement compenser une hausse du prix de l'électricité⁶². Étant donnée cette situation, il n'est pas stratégique pour un politicien de proposer une augmentation qui lui aliénerait 50 % des électeurs. Cette idée a été étudiée par Bernard et Roland⁶³. Par contre, comme le soulignent Clark et Leach, dès qu'on admet qu'un mécanisme crédible de redistribution de la richesse peut être envisagé, tel qu'un versement égal pour tous les citoyens,

✦ ✦ ✦

60. Hydro-Québec, « Histoire de l'électricité au Québec – Faits saillants sur Hydro-Québec », http://www.hydroquebec.com/comprendre/histoire/faits_saillants.html (27 janvier 2010).

61. Jean-Thomas BERNARD, Stephen GORDON et José TREMBLAY, « Electricity Prices and Elections in Quebec », *The Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, vol. 30, n° 3, 1997, p. 505-525.

62. En 2008, au Canada, les ménages des trois quintiles inférieures ont payé en impôt, en moyenne 659 \$, 3 705 \$ et 8 943 \$, contre 17 070 \$ et 42 616 \$ pour les deux quintiles supérieurs (*Les habitudes de dépenses au Canada 2008*, n° 62-202-X, Ottawa, Statistique Canada, 2009).

63. Jean-Thomas BERNARD et Michel ROLAND, « Rent Dissipation through Electricity Prices of Publicly Owned Utilities », *The Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, vol. 30, n° 4b, 1997, p. 1204-1219.

l'électeur médian a intérêt à voir augmenter le prix de l'électricité, parce que sa consommation est en deçà de la moyenne⁶⁴. Ce sont en effet les ménages à revenu élevé consommant davantage d'électricité qui, en chiffre absolu, vont contribuer le plus aux revenus supplémentaires engendrés par la hausse des prix. Le dividende à redistribuer, égal pour tous, sera donc plus grand que la hausse pour les 50 % des ménages à la consommation la plus basse⁶⁵. Évidemment, la sensibilité des électeurs aux autres dimensions (développement régional, finances publiques, environnement, identité nationale, efficacité économique) peut aussi avoir une influence sur le vote. Celle-ci est cependant indirecte et moins tangible.

Synthèse : les six problématiques et le prix de l'électricité

Les six problématiques dominant les argumentaires sur le prix de l'électricité ont donc des influences croisées. Certaines poussent au statu quo, d'autres favorisent une baisse ou une hausse. Ainsi, comme le résume la figure 3, la problématique de l'identité nationale tend à éviter d'apporter des changements tarifaires, pour ne pas réveiller les susceptibilités à « fleur d'identité ». Certains problèmes d'équité et de développement (régional et industriel) poussent aussi vers le statu quo. Il s'agit alors de ne pas rendre les tarifs plus régressifs qu'ils ne le sont déjà et de continuer à promouvoir le développement régional. Ces forces du statu quo sont liées à des groupes d'électeurs particuliers : les électeurs nationalistes à sensibilité sociale et les électeurs issus des régions bénéficiant d'industries énergivores. Étant donné les groupes touchés, il est clair que le statu quo domine en termes d'influence électorale, ce qui explique la relative stabilité que connaît le Québec sur ce sujet. Cela explique aussi pourquoi le débat persévère, parce que certains enjeux ne sont pas résolus. L'argumentaire poussant vers une baisse des tarifs étant assez isolé, et irréaliste d'un point de vue fiscal, il n'a pas beaucoup de portée, de défenseurs, ni même de résonance électorale. Trois problématiques poussent sans ambiguïté vers une hausse des prix de l'électricité : celles de l'efficacité économique, des finances publiques et de l'environnement (pour soutenir les efforts en efficacité énergétique). Par contre, les groupes d'électeurs auprès de qui ces argumentaires résonnent sont plutôt limités. De plus,

✦ ✦ ✦

64. C. Robert CLARK et Andrew LEACH, « The Potential for Electricity Market Restructuring in Quebec », *op. cit.*.

65. Qui correspondent aussi aux ménages aux plus faibles revenus : François DUPUIS, Benoît P. DUROCHER, Claude MONTMARQUETTE et Maryse ROBERT, *Le redressement de la situation fiscale du Québec...*, *op. cit.* ; Pierre-Olivier PINEAU, « Electricity Subsidies in Low Cost Jurisdictions. The Case of British Columbia (Canada) », *op. cit.*

dans le cas des avantages environnementaux, ce ne sont pas des arguments directs qui sont évoqués, mais une chaîne d'arguments difficile à transmettre : de lointains projets évités et des réductions de GES passant par des exportations d'électricité dans d'autres juridictions. Par ailleurs, la problématique de l'équité entre citoyens et propriétaires des ressources naturelles pousse elle aussi vers une hausse des prix. La monétarisation des bénéfices qui en résulterait permettrait une meilleure répartition de la richesse. Cet argument est cependant lui aussi difficile à communiquer, puisque cette richesse reste encore très abstraite pour les électeurs, contrairement à une facture d'électricité qui pourrait très concrètement augmenter.

FIGURE 3 :
ARGUMENTAIRES LIÉS AUX SIX PROBLÉMATIQUES,
PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ, ET INFLUENCE ÉLECTORALE

| | Influence sur le prix de l'électricité | Influence électorale |
|---|---|---|
| <i>Identité nationale</i> | ↔ sensibilité au sujet
↔ sentiment d'appartenance
↔ dimension émotionnelle | Vote nationaliste |
| <i>Équité</i> | ↔ statu quo (ne pas augmenter le caractère régressif des tarifs)
↘ baisse du prix au coût de production
↗ augmentation des redevances hydrauliques (meilleure répartition de la richesse issue des ressources naturelles) | Vote à teneur social |
| <i>Développement régional et industriel</i> | ↔ statu quo
? réévaluation selon les bénéfices réels de ce développement | Vote régional |
| <i>Efficacité économique</i> | ↗ augmentation au niveau du coût marginal | Vote des économistes |
| <i>Finances publiques</i> | ↗ augmentation pour contribuer à l'équilibre budgétaire | Vote des partisans d'une gestion équilibrée |
| <i>Environnement</i> | ↗ augmentation pour contribuer à promouvoir l'efficacité énergétique | Vote environnementaliste |

UNE APPROCHE ÉQUILIBRÉE POUR RÉCONCILIER LES ARGUMENTAIRES

Si le prix de l'électricité touche ces six problématiques, il n'est au cœur que de deux d'entre elles : l'efficacité économique et les finances publiques. Dans ces deux cas, il n'existe pas de substitut direct au prix. Rien ne peut en effet envoyer un message aux agents économiques en dehors du prix (dans le

système économique actuel) et rien ne peut générer un profit supplémentaire important à part un prix plus élevé (puisque les coûts sont déjà très bas⁶⁶).

Par contre, pour les quatre autres problématiques, le prix n'est pas aussi central. En effet, ce n'est pas tant le prix de l'électricité qui contribue à l'identité nationale, mais l'histoire d'Hydro-Québec et ce qu'elle représente comme institution. L'équité est influencée par bien d'autres facteurs que le prix de l'électricité, et des mécanismes parallèles pourraient être mis en place pour assurer le niveau d'équité désiré. Les pays nordiques, à cet égard, peuvent être cités comme des modèles : le prix de l'électricité y est fixé par le marché (selon des principes de coût marginal), mais des mécanismes de protection assurent une société avec peu d'inégalités. Le développement régional peut quant à lui être soutenu de différentes manières : le prix de l'électricité est loin d'être le seul incitatif industriel. D'autres avantages fiscaux pourraient ainsi être consentis, permettant même de mieux cibler les régions ayant besoin d'une aide au développement. Enfin, au niveau environnemental, si le signal de prix est essentiel pour justifier des investissements en efficacité énergétique, il est tout aussi essentiel d'informer les consommateurs sur les options moins énergivores qui sont disponibles et de mettre en place des mécanismes facilitant les transformations de comportement, d'équipements et d'infrastructures. En effet, avec uniquement un signal de prix et sans alternatives offertes, les consommateurs pourraient se trouver en situation de dépendance telle qu'ils ne pourraient pas réduire leur consommation et devraient simplement acheter la même quantité à un prix plus élevé.

Ces constats laissent donc entrevoir une approche qui pourrait répondre aux six problématiques. Une augmentation des prix de l'électricité serait ainsi acceptable de tous les points de vue si les conditions suivantes étaient respectées :

1. Maintien de la structure d'Hydro-Québec (publique, avec incitatifs à l'efficacité et à l'innovation), de telle sorte que la problématique de l'identité nationale n'en serait pas affectée.
2. Création de mécanismes de transfert financier crédibles, pour assurer une compensation juste (et au bon moment) pour les consommateurs sous un

✦ ✦ ✦

66. D'éventuels gains de productivité pourraient être obtenus au sein d'Hydro-Québec (de la même manière que toute organisation peut augmenter son efficacité), mais de tels gains resteraient marginaux face à l'augmentation du prix (voir par exemple: Claude GARCIA, « Comment la privatisation d'Hydro-Québec permettrait-elle d'enrichir les citoyens québécois ? ». *op. cit.*).

certain seuil de revenu, qui reste à déterminer. Ainsi, ces ménages pourraient faire face à l'augmentation des prix sans être négativement affectés.

3. Mise en place de nouveaux outils fiscaux au bénéfice des industries et des régions profitant actuellement de bas prix de l'électricité. Cet outil fiscal reste à déterminer, mais il permettrait un usage plus économique de l'électricité, puisque son prix refléterait mieux sa valeur (différente de son coût de production).

4. Élargissement des actions en matière d'efficacité énergétique, notamment à travers un organisme comme l'Agence d'efficacité énergétique (AEE), de manière à mieux faire circuler l'information sur toutes les options disponibles et à éliminer les autres obstacles à l'adoption de pratiques moins énergivores.

Avec une approche garantissant ces quatre éléments, il serait possible de répondre aux six problématiques identifiées. On pourrait alors atteindre un équilibre dans la question du prix de l'électricité, et passer à d'autres défis de la transition de notre société vers un mode de vie plus durable. Cet article présente le prix de l'électricité comme le résultat d'une politique publique qui répond à certaines problématiques qui peuvent entrer en conflit parce qu'elles mènent à des argumentaires très différents. En identifiant six de ces problématiques, soit l'identité nationale, l'équité, le développement régional et industriel, l'efficacité économique, les finances publiques et l'environnement, il est possible de mieux comprendre le secteur de l'électricité, son prix et les débats qui l'entourent. L'analyse effectuée montre que trois de ces six problématiques poussent vers une augmentation du prix de l'électricité (efficacité économique, finances publiques et environnement), alors que les autres sont soit neutres face au prix (identité nationale), soit ambivalentes (équité et développement régional et industriel). Par contre, comme les groupes électoraux les plus importants sont très sensibles à la question du prix de l'électricité, tout changement est politiquement très difficile à réaliser actuellement. Une avenue de réconciliation est suggérée pour faire converger les argumentaires sur une augmentation acceptable de prix. Il faut que quatre conditions soit conjointement réunies : conserver la structure actuelle d'Hydro-Québec, créer des mécanismes de soutien aux ménages à faible revenu, modifier la fiscalité des industries en région pour soutenir leur développement et s'assurer que les autres barrières à l'efficacité énergétique disparaissent. Une fois ces quatre conditions réunies, une augmentation du prix de l'électricité pourrait recueillir l'adhésion d'une grande majorité de citoyens, et permettre au Québec de bâtir son avenir sur des bases solides respectant toutes les dimensions du développement durable.