

HAUSSER LES TARIFS D'ÉLECTRICITÉ AFIN DE VALORISER LE POTENTIEL ÉNERGÉTIQUE DU QUÉBEC

La Régie de l'énergie vient de décréter une augmentation moyenne de 1,92 % des tarifs d'électricité au 1^{er} avril 2007 alors qu'Hydro-Québec demandait une augmentation de 2,8 %. Divers représentants de groupes de consommateurs, de gens d'affaires et de politiciens se sont déclarés relativement satisfaits de cette décision. Il n'en demeure pas moins qu'une telle mesure contribue à l'appauvrissement relatif du Québec. On doit remettre en question le soi-disant « pacte social » en vertu duquel la demande québécoise en électricité doit être satisfaite au prix le plus bas possible. Pour le mieux-être de tous les citoyens, il faut augmenter les tarifs au niveau de la valeur réelle de l'électricité¹.



Cette Note économique a été préparée par Marcel Boyer, vice-président et économiste en chef de l'IEDM et titulaire de la Chaire Bell Canada en économie industrielle de l'Université de Montréal.

Un gaspillage de ressources

Les groupes de consommateurs s'opposent à l'augmentation des prix au nom principalement des ménages à faible revenu. Les consommateurs à l'aise financièrement se font discrets, profitant encore plus des bas prix que les moins nantis. Certaines entreprises exigent le maintien des bas prix, question de maintenir leur prétendu « avantage concurrentiel »². Nos politiciens sont heureux de coopérer, s'appropriant ainsi les bénéfices électoraux faciles d'une politique de bas prix. Ainsi, la population du Québec subit la mainmise sur ses ressources énergétiques d'une coalition bien intentionnée quoique mal informée d'élus, de gens d'affaires, de syndicalistes et de défenseurs autoproclamés des consommateurs.



Il s'ensuit un développement des ressources énergétiques mal orienté : les prix sont manipulés à la baisse au profit de certains groupes et les bénéfices potentiels d'une exploitation optimale sont dilapidés. La politique actuelle de tarification de l'électricité se manifeste tant par des subventions démesurées à certaines entreprises que par des prix trop faibles. Elle entraîne des coûts potentiellement considérables pour la société et pour l'État, présentement et dans l'avenir. En effet, elle favorise le développement d'activités

économiques fortement consommatrices d'électricité aux dépens d'autres activités davantage créatrices d'emplois et de richesse, car reflétant la véritable valeur et les coûts relatifs des différents facteurs de production.

Elle entraîne également un sous-investissement dans le secteur énergétique, en particulier dans l'hydroélectricité, étant donné la baisse de rentabilité du secteur énergétique causée par les prix artificiellement bas de l'électricité. Ceux-ci réduisent directement les revenus des investissements hydroélectriques et indirectement ceux des investissements dans les autres sources d'énergie, qui subissent la concurrence déloyale forte de l'électricité.

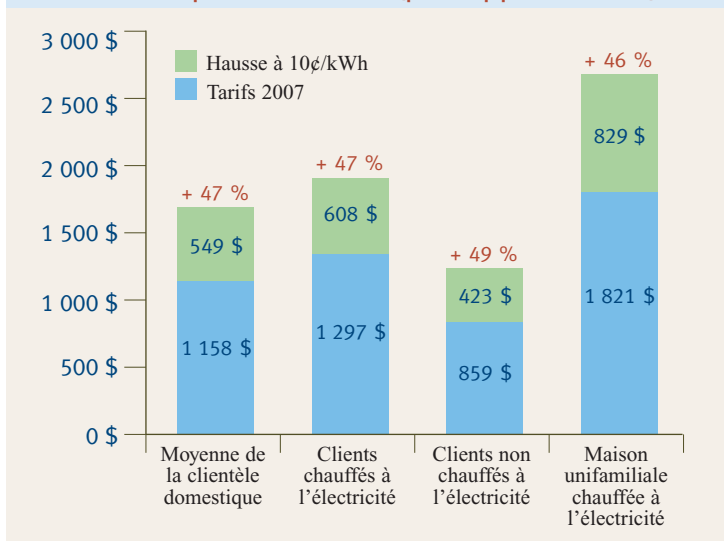
De manière plus générale, cette politique de bas prix fausse de plusieurs façons les choix d'investissement des entreprises, ce qui contribue à réduire la capacité de notre économie de créer des emplois, d'accroître la productivité et de réaliser notre potentiel de création de biens et services, qui sont les principaux indicateurs de croissance, de richesse et de compétitivité.

Cette politique de bas prix représente aussi un transfert régressif des plus pauvres vers les plus riches puisqu'elle favorise une surconsommation de la part de ces derniers

1. Voir également, sur le même sujet, Marcel Boyer, *Augmentons le prix de l'électricité au Québec – pour le bien de tous*, Institut C.D. Howe, mars 2005, http://www.cdhowe.org/pdf/ebrief_13_french.pdf.
2. Voir par exemple la récente Note économique de l'IEDM préparée par Gérard Bélanger et Jean-Thomas Bernard, *Les subventions aux alumineries : des bénéfices qui ne sont pas à la hauteur*, avril 2007.

FIGURE 1

Prévision de la hausse moyenne de la facture annuelle d'électricité pour les clients résidentiels si on fixait les tarifs au prix du marché (par rapport à 2007)



et prive le gouvernement de ressources nécessaires au financement de programmes d'aide adéquats à l'intention des citoyens les plus pauvres. Elle nuit également au développement durable en laissant nos clients étrangers potentiels substituer des sources d'énergie électrique relativement polluantes (comme les centrales au charbon du Nord-Est américain) pour l'hydroélectricité plus propre que nous pourrions leur vendre.

Le véritable coût de l'électricité

Comparé aux prix prévalant dans d'autres provinces ou États d'Amérique du Nord, le prix de l'électricité au Québec est très faible : selon les données d'Hydro-Québec³, le prix moyen par kilowattheure (kWh) du secteur résidentiel était de 6,6¢ à Montréal en avril 2006 comparativement à 11,2¢ à Toronto, 19,2¢ à New York et 23,8¢ à Boston. Les écarts dans les tarifs commerciaux et industriels sont semblables.

Malgré ce différentiel de prix supposément favorable au Québec, le PIB par habitant en 2004, exprimé sur une base comparable (c'est-à-dire ajusté pour tenir compte du coût de la vie) était quant à lui de 29 100 \$US à Montréal, de 34 900 \$US à Toronto, de 52 800 \$US à New York et de 58 000 \$US à Boston⁴. Quoique de toute évidence une multitude de facteurs expliquent la pauvreté relative du Québec au sein de l'Amérique du Nord, le bas prix de son électricité ne permet certainement

pas de compenser l'écart de niveau de vie qui le sépare de ses voisins. En effet, le PIB par habitant exprimé en parité de pouvoir d'achat est 80 % plus élevé à New York et 100 % plus élevé à Boston qu'à Montréal, malgré le fait que les prix de l'électricité à Montréal soient trois fois plus faibles qu'à New York et trois fois et demie plus faibles qu'à Boston.

Le véritable coût de l'électricité pour les Québécois n'est pas son coût de production, qui a été particulièrement faible historiquement grâce à un patrimoine naturel exceptionnellement favorable, mais son coût d'opportunité (ou coût de renonciation). Que pourrait-on faire de mieux avec nos kilowattheures si nous ne les consommons pas? À quoi renonçons-nous en les consommant à un prix aussi bas? Dans le contexte actuel, le coût marginal des approvisionnements en électricité d'Hydro-Québec pour satisfaire la demande québécoise (c'est-à-dire, le coût des derniers kilowattheures produits) est de l'ordre de 9¢/kWh, alors que le prix moyen qu'Hydro-Québec aurait pu obtenir à l'exportation a été d'environ 10,2¢ par kWh en 2005. Le coût de renonciation se situe donc dans une fourchette allant de 9¢ à 10,2¢ par kWh. En consommant un kilowattheure, nous perdons le revenu qu'on obtiendrait en l'exportant : c'est là son véritable coût. Il faut donc, pour assurer le meilleur usage de l'électricité, qu'un signal soit envoyé aux utilisateurs résidentiels, commerciaux et industriels quant au véritable coût de cette ressource.

Un potentiel inexploité

Le potentiel énergétique du Québec est phénoménal en ressources naturelles, compétences et débouchés possibles. Ce potentiel dépasse en fait la simple vente au prix moyen d'exportation. En effet, depuis la déréglementation des prix de gros de l'électricité en Amérique du Nord il y a une dizaine d'années, la valeur de nos équipements hydroélectriques à réservoirs a beaucoup augmenté.

Le bas prix de l'électricité au Québec ne permet certainement pas de compenser l'écart de niveau de vie qui le sépare de ses voisins.

3. Hydro-Québec, *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines*, 2006, p. 20, http://www.hydroquebec.com/publications/fr/comparaison_prix/2006/pdf/comp_2006_fr.pdf.
 4. OCDE, *Examens territoriaux de l'OCDE : Des villes compétitives dans une économie mondiale*, 2006, http://www.oecd.org/document/2/0,2340,fr_2649_201185_37801602_1_1_1_1,00.html.

La très grande flexibilité de ces équipements permettrait à Hydro-Québec, pour autant qu'on lui donne la marge de manœuvre suffisante, d'exploiter davantage qu'elle ne le fait maintenant les fluctuations importantes des prix sur les marchés de gros pour vendre à prix élevé lorsque la demande est forte (pendant les périodes de pointe quotidiennes, hebdomadaires et saisonnières) et acheter à bas prix lorsque la demande est faible (notamment durant la nuit). Les équipements hydroélectriques ont la flexibilité nécessaire pour permettre à Hydro-Québec d'obtenir les meilleurs prix sur les marchés de gros (lors des ventes à l'extérieur du Québec), ce que ne peuvent faire les centrales thermiques qui normalement doivent fonctionner en continu. C'est là un avantage considérable que nous n'exploitons pas suffisamment et ce, malgré le fait que près de 40 % des bénéfices d'Hydro-Québec en 2005 ont été générés par ses opérations sur les marchés extérieurs.

Les avantages de justes prix

De justes prix de l'énergie et de l'électricité, c'est-à-dire des prix établis objectivement en fonction de leur valeur sur le marché, sont des instruments qui encouragent davantage l'innovation technologique et la modification des comportements que les mesures punitives et réglementaires. Ils permettent à l'ensemble des entreprises de s'adapter efficacement, chacune à sa manière selon sa technologie propre et son information à propos des pressions concurrentielles sur les marchés de ses fournisseurs et de ses clients. Ce faisant, les entreprises peuvent s'approprier une part des bénéfices de ces ajustements et innovations, une incitation forte favorisant non seulement la satisfaction des demandes de leur clientèle, mais aussi la protection de l'environnement (par une utilisation optimale des ressources et l'apparition de technologies vertes, incluant le développement de technologies alternatives de production d'énergie telles que l'éolien et le géothermique, en plus du gaz naturel).

Ainsi, ces justes prix de l'énergie sont plus efficaces que les ordonnances et contrôles directs car ils aident à la responsabilisation des consommateurs. En manipulant à la baisse les prix de l'électricité, on fausse également le signal de prix envoyé aux clients. Alors qu'Hydro-Québec et l'État québécois investissent dans des programmes d'efficacité énergétique et visent des objectifs très ambitieux d'économie d'énergie, on

oublie le mécanisme le moins coûteux, le plus équitable socialement et le plus efficace pour favoriser l'économie d'énergie : un prix égal au véritable coût.

En fin de compte, la valorisation insuffisante du potentiel énergétique du Québec se traduit par une dette et des impôts trop élevés et une qualité déficiente des infrastructures et des services publics, ce qui contribue à sa performance économique décevante : nous connaissons depuis plus de 25 ans des taux de croissance et d'emploi plus faibles que ceux de nos concurrents nord-américains, une productivité globale plus faible, une création d'emploi anémique et un taux de chômage plus élevé.

Si on élevait les tarifs de toutes les catégories de consommateurs au prix du marché, la hausse moyenne de la facture résidentielle serait d'environ 50 %⁵ (voir Figure 1). Les revenus additionnels ainsi générés⁶ pourraient être utilisés de diverses façons : pour réduire grandement les impôts, pour rembourser la dette, pour favoriser le réinvestissement en éducation et en formation continue, pour améliorer nos infrastructures, etc. Ces possibilités constituent de puissants leviers économiques permettant de rendre notre économie plus productive.

De justes prix de l'énergie encouragent davantage l'innovation technologique et la modification des comportements que les mesures punitives et réglementaires.

Cependant, l'objectif principal de la hausse des prix de l'électricité ne doit pas être d'imposer une taxe additionnelle, mais plutôt d'appliquer une politique de vérité des prix, l'élément le plus important d'une politique économique orientée vers la création de richesse collective. Même si on redistribuait entièrement aux citoyens les bénéfices obtenus grâce à une hausse des prix, l'opération serait efficace d'un point de vue économique étant donné les avantages découlant de justes prix. Ainsi, on

pourrait distribuer une redevance annuelle à chaque Québécois (à l'image des « chèques de prospérité » albertains) qui pourrait atteindre plusieurs centaines de dollars par personne chaque année⁷. Cette redevance compenserait dans la grande majorité des cas la totalité et même beaucoup plus que l'augmentation de la facture d'électricité résidentielle.

On entend souvent dire que « toute la population profite des bas prix ». Rien n'est plus faux. Les citoyens québécois ont l'illusion de tous profiter des bas prix puisqu'ils économisent une partie de leur facture d'électricité. Toutefois, ce qu'ils ne voient pas est qu'en raison de ces bas prix, leur fardeau fiscal est plus important et leurs services publics d'une qualité moindre,

5. En présumant l'abolition de la redevance d'abonnement quotidienne exigée par Hydro-Québec, pour simplifier la tarification.

6. Devant l'Association de l'industrie électrique du Québec (AIEQ) en mars 2005, le PDG d'Hydro-Québec Distribution, André Boulanger, parlait de 5,3 milliards \$ de plus chaque année, ce qui représente d'après lui trois CHUM par an ou le salaire de tous les joueurs de la Ligue nationale de hockey de même que le prolongement d'une dizaine d'autoroutes.

7. Avec 5 milliards \$ de revenus additionnels chaque année, la redevance atteindrait environ 700 \$ par citoyen, ou 2800 \$ pour une famille de quatre personnes (cette estimation est prudente puisqu'elle ne tient pas compte des bénéfices supplémentaires pouvant être générés grâce à de nouveaux investissements et à une politique explicite de valorisation du potentiel énergétique québécois).

puisque l'État doit récupérer ailleurs cet argent perdu. Dans le contexte actuel, les petits consommateurs subventionnent en réalité les grands consommateurs, autant résidentiels – les propriétaires d'une maison vaste avec piscine chauffée, par exemple – qu'industriels, comme les alumineries.

Évidemment, si laisser le prix de l'électricité augmenter et refléter son coût réel (entre 9¢ et 10¢ par kWh) devait affecter trop durement les ménages à plus faible revenu, alors le gouvernement pourrait les protéger adéquatement en utilisant divers programmes d'aide (par exemple, un crédit d'impôt remboursable comme pour les impôts fonciers).

Pour l'équité entre les actionnaires

Selon Hydro-Québec, la facture énergétique pour une maison moyenne de 158 m² chauffée à l'électricité a augmenté de 14,4 % en huit ans (entre le 1^{er} mai 1998 et le 1^{er} avril 2006) alors que la facture de la même maison, chauffée au mazout ou au gaz naturel, a crû respectivement de 130 % et de 58 %⁸. Ce constat soulève bien des questions pour l'ensemble des citoyens québécois quant à l'équité des prix de l'électricité ainsi manipulés à la baisse. Hydro-Québec présente ces écarts dans l'évolution des coûts de chauffage comme très favorables aux consommateurs d'électricité et donc à sa clientèle.

Si nous considérons Hydro-Québec d'abord et avant tout comme un fournisseur d'énergie électrique à l'ensemble des consommateurs québécois, cette évolution est tout à son honneur. Mais si nous considérons Hydro-Québec comme une entreprise dont les citoyens du Québec sont conjointement propriétaires ou actionnaires, la perspective est fort différente. Il y a alors lieu de

se demander pourquoi ces actionnaires voudraient favoriser un sous-groupe d'entre eux, à savoir les consommateurs d'énergie électrique pour le chauffage de leur maison, par rapport à l'autre sous-groupe, à savoir les consommateurs de sources alternatives d'énergie pour le même usage (mazout léger, gaz naturel). Quel concept d'équité peut justifier de favoriser ainsi certains citoyens aux dépens des autres en proposant des tarifs « anormalement » bas de l'électricité? En agissant d'une telle façon, on exploite certains propriétaires, les utilisateurs de sources alternatives d'énergie, au profit d'autres propriétaires, les consommateurs qui emploient l'électricité pour tous leurs usages.

Tous les citoyens sont en quelque sorte des propriétaires ou actionnaires d'Hydro-Québec. La poursuite d'une équité citoyenne – traiter chaque propriétaire de manière comparable – dans la détermination des tarifs nous conforte

Les citoyens québécois ont l'illusion de tous profiter des bas prix, mais ils ne voient pas qu'en raison de ceux-ci, leur fardeau fiscal est plus important et leurs services publics d'une qualité moindre.

dans notre recommandation de relever les tarifs d'électricité au prix du marché. La rentabilité actuelle d'Hydro-Québec pour l'ensemble des Québécois est certes intéressante, avec un bénéfice net de 3,71 milliards \$ en 2006, mais elle reste bien en deçà de ce qu'elle pourrait atteindre.

L'annonce de la hausse des prix de l'électricité au niveau de leur coût de renonciation, possiblement étalée sur plusieurs années, enverrait un signal crédible démontrant que la création de richesse, fondée sur la créativité, l'innovation et la vérité des prix, sera dorénavant la norme de bonne gestion et de bonne gouvernance des affaires publiques. Défendre une telle politique, c'est miser sur la capacité de création, d'innovation, d'adaptation et d'entrepreneuriat des Québécois et c'est annoncer la fin de la politique actuelle qui freine notre développement et nous prive de ressources dont nous aurons grandement besoin dans les années à venir.



Institut économique de Montréal
6708, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec)
Canada H2S 2M6
Téléphone (514) 273-0969
Télexcopieur (514) 273-2581
Site Web www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut économique de Montréal : 125,00 \$.

Présidente du conseil :
HÉLÈNE DESMARAIS

Président :
PAUL DANIEL MULLER

Vice-président et économiste en chef :
MARCEL BOYER

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal
© 2007

Imprimé au Canada

Illustration :
Benoit Lafond

Infographie :
Valna inc.

8. Hydro-Québec Distribution, *Requête du Distributeur et pièces ou soutien de la demande*, Régie de l'énergie du Québec (Dossier R-3610-2006), Pièce B-1, 16 août 2006, p. 15.