

ETUDE ECONOMIQUE DU CANADA 2004:

SECTEUR DE L'ELECTRICITE

*Ceci est un extrait de l'Etude économique du Canada, 2004,
de la section sur l'électricité dans le chapitre 2.*

1. Les prix de l'électricité au Canada sont parmi les plus bas de la zone de l'OCDE. Ces bas tarifs reflètent en partie le faible coût de l'énergie hydraulique au Canada. Les entreprises qui sont contrôlées par l'État ont aussi des coûts en capital plus réduits. Dans la plupart des provinces, les tarifs sont régulés sur la base du coût historique (parfois majoré). Cette tarification peut aussi refléter des choix réglementaires et a pour conséquence indésirable de décourager les investissements en nouvelles capacités qui deviendront de plus en plus nécessaires dans les prochaines années. Malgré des prix moyens faibles, l'absence d'une tarification liée au résultat (plafonnement des prix ou mécanisme RPI-X, par exemple) et le manque de concurrence font que les marges canadiennes dans les secteurs de l'électricité, du gaz et de l'eau sont les plus élevées parmi les pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles.

2. La structure du secteur et la politique mise-en-oeuvre varient considérablement d'une province à l'autre. Chaque province a un organe de régulation distinct. Dans certains cas, l'autorité de tutelle provinciale est indépendante du gouvernement, dans d'autres elle fait partie des directions politiques de son gouvernement (AIE, 2004). Peu de provinces ont lancé des réformes de grande ampleur. Seuls deux gouvernements provinciaux — ceux de l'Alberta et de l'Ontario — ont réalisé un dégroupage des opérations de gros et de détail, même si les structures de leurs marchés diffèrent¹. En Ontario et en Alberta, un exploitant de réseau indépendant fixe et administre les politiques concernant l'interconnexion au réseau, la planification de la transmission et le fonctionnement du marché au comptant. Les autres provinces se caractérisent essentiellement par des entreprises publiques provinciales verticalement intégrées qui offrent des services groupés à des tarifs réglementés pour les consommateurs (Global Competition Review, 2004a). Même si certaines provinces jugent dans l'ensemble nécessaire de réformer le secteur de l'électricité, les réformes ont eu pour but d'attirer l'investissement privé et de protéger l'accès aux marchés de l'électricité des États-Unis tout en évitant une concurrence totale dans les segments de la production et de la distribution de détail (par exemple, ouverture de l'accès au marché de gros et, dans certains cas, tarif de transmission avec liberté d'accès). On trouve des producteurs de taille relativement réduite, mais ils sont rarement en concurrence directe avec l'opérateur public dominant. Les entreprises de distribution sous contrôle municipal ne sont pas rares.

3. L'Alberta et l'Ontario ont utilisé des voies différentes pour tenter d'ouvrir les marchés de l'électricité. L'Ontario a fixé un calendrier pour la cession progressive de ses centrales sous contrôle public, tandis que l'Alberta a opté pour une méthode plus dynamique en mettant en adjudication le contrôle des capacités de production des unités existantes. En Alberta comme en Ontario, la libéralisation du marché de l'électricité est intervenue dans une phase de prix élevés et instables. Toutefois, les mesures prises par l'Alberta et l'Ontario pour faire face à la flambée des prix de l'électricité offrent quelques enseignements utiles, en particulier concernant l'intervention de la puissance publique et le maintien des incitations à investir (Conférence Board du Canada, 2003b) (**encadré 2.3**).

Encadré 2.3. Enseignements des réformes du marché de l'électricité en Ontario et en Alberta

En 1998, l'Ontario a adopté la Loi sur la concurrence dans le secteur de l'énergie afin de restructurer Ontario Hydro et d'ouvrir à la concurrence le marché de l'électricité de la province. L'Ontario Power Generation Inc. (OPG), qui a repris la totalité des actifs de production de l'ancienne société verticalement intégrée Ontario Hydro, est une entreprise sous contrôle provincial qui produit les trois quarts de l'électricité en Ontario. Hydro One, également à capitaux publics, est une société distincte qui a repris les actifs de transport et de distribution de l'ancienne Ontario Hydro. Hydro One assure un accès ouvert et non discriminatoire et livre de l'électricité en gros aux compagnies municipales d'électricité, lesquelles la distribuent au détail à la clientèle de leurs zones de desserte. Pour éviter tout abus de position dominante, l'Entente sur l'atténuation de l'emprise sur le marché, prévue dans le cadre de la loi, faisait obligation à OPG de céder 4 000 MW de ses actifs de production (autres que nucléaires et hydrauliques) d'ici à 2006 et de ramener sa part de marché totale à 35 pour cent d'ici à 2012.

En Ontario, si le processus d'instauration de la concurrence a été plus lent que prévu, à partir de mai 2002 tous les clients ont eu le droit de choisir leur fournisseur d'électricité. Au printemps, les prix étaient plus bas que les tarifs réglementés, mais un été anormalement chaud, conjugué à des retards dans la remise en service de capacités nucléaires, s'est traduit par des prix beaucoup plus élevés que prévu. Afin de réduire l'impact de la flambée des prix sur les consommateurs, le gouvernement de l'Ontario a plafonné les prix de détail pour la moitié environ du marché à un niveau bien inférieur au coût de l'électricité et au coût d'entrée des nouvelles centrales. Le marché de gros a été conservé, le gouvernement étant tenu de combler l'éventuelle différence entre le coût de gros de l'électricité et le tarif de détail gelé. Cette stratégie a nécessité d'importantes subventions publiques et a découragé les investisseurs d'entrer sur le marché de l'Ontario. Des réformes qui visent à remédier à certaines des carences passées sont actuellement examinées ou mises en place par le nouveau gouvernement. Préoccupé par les répercussions sur les finances de la province, le nouveau gouvernement a augmenté les prix pour couvrir les coûts. Tout en préservant certains éléments de concurrence, en procédant par exemple à des appels d'offres pour l'attribution de marchés relatifs à des capacités de production supplémentaires, le projet de loi proposé par le gouvernement de l'Ontario en juin 2004 mettrait un terme à l'intention antérieure de cette province de céder à des intérêts privés l'essentiel de ses actifs de production d'électricité. Il est également envisagé de réglementer les prix pour certains consommateurs, déréglementer la production de certaines centrales appartenant à l'OPG, d'élargir le rôle de la Commission de l'énergie de l'Ontario, organe indépendant de régulation du secteur, et de créer un nouvel organisme, l'Ontario Power Authority, dotée d'une large responsabilité en matière d'offre et d'économie d'énergie.

En Alberta, la plupart des actifs de production et de transport sont détenus de longue date par le secteur privé. Au milieu des années 90, l'Alberta a déréglementé son industrie de l'électricité, en ouvrant le réseau de transport et en créant un pool d'électricité concurrentiel. Un organe de régulation indépendant, l'Alberta Electric Utilities Board (AEUB), a été chargé de réguler le développement du marché. Les installations de transport sont la propriété de sociétés contrôlées par des investisseurs, tandis que l'ISO offre un accès non discriminatoire au réseau de transport et est chargé de la planification du système de transport. Depuis le 1^{er} janvier 1996, toute l'électricité est vendue à un pool, et la concurrence sur le segment du détail a été instaurée en janvier 2001, les consommateurs étant libres de s'approvisionner auprès du détaillant agréé de leur choix.

Le marché de détail de l'électricité de l'Alberta a été ouvert au moment même où la crise de l'électricité en Californie atteignait son paroxysme, et où les prix de l'électricité de l'ouest de l'Amérique du Nord et du gaz naturel étaient très élevés. L'Alberta, partie intégrante d'un marché interconnecté qui comprend la Californie et le nord-ouest des États-Unis, a vu les prix flamber sur le marché. La plupart des petits consommateurs achetaient de l'électricité à leurs distributeurs locaux, qui eux-mêmes s'approvisionnaient pour l'essentiel sur les marchés au comptant. Ces distributeurs ont demandé à leur organisme de tutelle l'autorisation de majorer leurs tarifs de détail pour répercuter la hausse des coûts sur les consommateurs. Afin de faire face à la situation, le gouvernement a institué un plafonnement temporaire du prix de détail de l'électricité pour l'année 2001. Mais, à la différence de l'Ontario, le gouvernement de l'Alberta a fixé le prix plafond à un niveau relativement élevé, bien supérieur au coût marginal à long terme, de façon à

maintenir un signal positif en vue de nouveaux investissements. L'investissement dans les nouvelles capacités de production s'est poursuivi, et en 2002 les prix de gros sont revenus à leurs niveaux d'avant 2000, grâce aux nouvelles capacités de production entrées en service depuis lors (AIE, 2004).

4. Dans le long terme, le développement de la concurrence devrait améliorer les résultats du secteur, mais pour des raisons politiques les provinces répugnent à engager des réformes, surtout après ce qui s'est produit en Ontario. Toutefois, les décideurs publics pourraient mettre à profit les enseignements des réformes réussies en Alberta et des erreurs commises en Ontario. Si les provinces veulent aller de l'avant sur la voie de la réforme, un dégroupage des activités est indispensable pour instaurer la concurrence dans le secteur, car des opérateurs historiques verticalement intégrés peuvent entraver le fonctionnement du marché par des mesures d'interfinancement et des pratiques discriminatoires pour l'accès au réseau (Gonenc *et al.*, 2001 ; CE, 2003). Un dégroupage insuffisant peut faire obstacle à la concurrence, et nombre d'études font valoir que la séparation juridique et la séparation des structures de gestion ne suffisent pas et qu'il faut aller plus loin². Faute de restructuration, les concurrents et les investisseurs potentiels seront découragés par l'incertitude entourant la détermination des gouvernements provinciaux à ouvrir les marchés de l'électricité et par les conflits d'intérêt potentiels liés au fait que le gouvernement provincial est souvent l'actionnaire unique de l'opérateur en place.

5. Le gouvernement fédéral a aussi un important rôle à jouer pour améliorer la compétitivité globale du secteur canadien de l'électricité et il pourrait recommander plus vigoureusement des réformes du marché de l'électricité. Les flux interprovinciaux représentent environ 10 pour cent de la consommation totale d'électricité au Canada. Dans le cadre de l'Accord sur le commerce intérieur (ACI), la plupart des provinces sont convenues d'accorder l'accès au réseau de transport transprovincial. En 1998, le ministre fédéral et les ministres provinciaux de l'Énergie ont négocié le texte d'un Chapitre sur l'énergie à intégrer dans l'ACI, puis transmis ce texte aux ministres du Commerce, ce Chapitre n'a pas encore été approuvé³. Le développement des échanges interprovinciaux et internationaux d'électricité pourrait largement contribuer à attirer de nouveaux concurrents sur le marché et à susciter une concurrence effective dans les marchés provinciaux et régionaux. Le gouvernement fédéral pourrait s'employer plus activement à encourager le développement des capacités de transport, ce qui contribuerait aux réformes du marché de l'électricité en favorisant le développement d'un marché canadien de l'électricité mieux intégré.

NOTES

- ¹. Ces deux provinces représentent environ 40 pour cent de la charge électrique totale au Canada. Ce pourcentage est comparable à la charge électrique disponible aux États-Unis sur des marchés concurrentiels.
2. Voir par exemple Newbery (2002*a* et 2002*b*).
3. Une fois approuvé, le chapitre sur l'énergie assurera un accès ouvert et non discriminatoire au réseau de transport interprovincial et établira des procédures de règlement des différends. Néanmoins les provinces canadiennes qui procèdent à d'importantes transactions internationales et inter-provinciales d'électricité ont adopté les tarifs de la FERC des États-Unis et assurent donc déjà l'accès libre aux marchés des États-Unis.

BIBLIOGRAPHIE

- Conference Board of Canada (2003*b*), “Electricity Restructuring: Letting Prices Work”, *Regulatory Policy and Taxation*, Briefing, September.
- EC (2003), “Second Benchmarking Report on the Implementation of the Internal Electricity and Gas Market”, European Commission Staff Working Paper, SEC (2003) 448, Brussels.
- Global Competition Review (2004*a*), *Electricity*, Stephens & George, London.
- Gonenc, R., M. Maher and G. Nicoletti (2001), “The Implementation and the Effects of Regulatory Reform: Past Experience and Current Issues”, OECD *Economic Studies*, No. 32, Paris.
- IEA (2004), *Energy Policies of IEA Countries: Canada*, forthcoming, International Energy Agency, Paris.