

# HYDRO-QUÉBEC

*L'industrie de l'électricité, qui exige des investissements lourds et bénéficie d'économies d'échelle, a dès sa création été dominée par de grandes entreprises, en général intégrées verticalement (production, transport à haute tension, distribution aux consommateurs). En Amérique du Nord, ces compagnies ont le plus souvent été dotées de «territoires de services exclusifs» à l'intérieur desquels elles ont le droit et l'obligation de fournir de l'électricité à tous (monopole) à des tarifs fixés par des «agences réglementaires» (service public). Aujourd'hui, la déréglementation venue des Etats-Unis gagne le Canada mais le Québec maintient une entreprise nationalisée dont le monopole n'est entamé qu'assez théoriquement et hésite à propos de la nature du lien à garder entre pouvoir gouvernemental et opérateur électrique.*

**A**u Québec, Hydro-Québec est une compagnie d'électricité verticalement intégrée, détenant jusqu'à très récemment un monopole sur la distribution et le transport. Son énergie est à 97 % hydraulique (un pour cent pour une petite centrale nucléaire et deux pour cent pour quelques centrales au mazout).

A côté, il y a quelques producteurs privés qui lui vendent leur production et des autoproducteurs industriels (qui consomment leur production) ainsi que neuf distributeurs municipaux et une coopérative, qui achètent l'essentiel de leur électricité à Hydro-Québec avant de la redistribuer. Cette situation provient de la nationalisation de l'électricité faite dans les années soixante, quand les entreprises électriques opérant sur le territoire du Québec ont été nationalisées et rétrocédées à Hydro-Québec.

## La nationalisation québécoise

*«Cela n'a pas été facile de faire la nationalisation au Québec. L'Ontario avait nationalisé bien avant, dès les années vingt, mais c'étaient des an-*

*glophones qui nationalisaient des anglophones. Au Québec, depuis la conquête anglaise, l'élite économique était anglophone et méprisante. L'électricité québécoise appartenait à des sociétés privées anglophones qui expliquaient que les francophones conduiraient l'électricité à une catastrophe économique» raconte Jean-Marc Pelletier, président du SPSI, le syndicat des chercheurs d'Hydro-Québec. «Hydro-Québec existe depuis 1944, c'était une société d'Etat, un producteur parmi bien d'autres, qui représentait environ quinze pour cent de la production électrique québécoise. L'un des mandats que lui avait donné l'Etat était l'électrification des régions rurales, qui avaient été laissées de côté par les entreprises privées anglophones. En 1962, René Lévesque, un des collaborateurs de Jean Lesage, a convaincu celui-ci de faire de la nationalisation de l'électricité un des enjeux de la campagne électorale. Quand Lesage est devenu Premier ministre, c'était la «Révolution tranquille» par laquelle les francophones ont commencé à reprendre le contrôle des grandes sociétés privées ou publiques.*

*René Lévesque, devenu ministre des ressources naturelles, a procédé à la nationalisation des compagnies d'électricité». L'Histoire explique ainsi le caractère un peu particulier de la compagnie électrique dans la province. «Hydro-Québec, ce n'est pas seulement un fournisseur de services mais aussi un symbole extrêmement puissant. La constitution d'une société publique de taille importante contrôlée par les francophones, c'était un peu la revanche de ceux-ci sur les anglophones qui les avaient méprisés pendant deux cents ans. De 1962 jusqu'à aujourd'hui, entre Hydro-Québec, le gouvernement québécois et le citoyen, il y a une histoire d'amour. Et cette histoire d'amour perdure, avec quelques chicanes de ménage bien sûr de temps en temps».*

Le nouvel Hydro-Québec se voyait confier quatre mandats : l'électrification de l'ensemble du territoire, la mise en valeur du patrimoine hydroélectrique, l'établissement d'une tarification uniforme sur tout le territoire, l'ajustement des tarifs pour couvrir spécifiquement les coûts d'investissement et d'opération.

Certaines grandes sociétés comme Alcan qui avaient obtenu des concessions de rivière pour faire de l'autoproduction n'ont pas été nationalisées. En 1991, des producteurs privés ont été autorisés à construire des barrages. Hydro-Québec achète la production, l'achemine et le revend, à perte affirme-t-il.

## **Le principe du timbre-poste**

Hydro-Québec pratique la même tarification quelle que soit l'implantation géographique du consommateur (principe dit «du timbre-poste»). Ce n'était pas le cas avant la nationalisation, les habitants des villages de Gaspésie en bout de ligne payaient leur

kilowatt-heure cinq fois plus cher que les Montréalais. Les partisans de la loi du marché sont conscients que la «vérité des prix» conduirait à un très fort renchérissement de l'électricité loin des sites de production et des zones à forte densité de la vallée du Saint-Laurent, mais considèrent que «la politique énergétique ne doit plus être utilisée comme une sorte de subvention pour les habitants des régions éloignées. Ceux-ci doivent vivre avec les conséquences de leur choix : profiter des avantages de leur région mais aussi payer plus cher ce qui coûte plus cher». En 1966, une tentative de distinguer entre clients résidents «ordinaires» et ceux «engendrant des coûts prohibitifs» a tourné court sous la pression de l'opinion publique.

## **Catégories tarifaires et interfinancement**

Il y a quatre catégories de tarifs : résidents (particuliers), commerciaux, petite industrie, grande industrie. Y a-t-il «interfinancement» c'est-à-dire surpaiement par rapport au coût pour certaines catégories et sous-paiement pour d'autres ? Jean-Marc Pelletier est nuancé «il n'y a pas beaucoup d'interfinancement entre les différentes catégories. Les entreprises disent qu'elles payent pour les résidents, même si c'était vrai cela ne serait pas choquant. Puisque c'est le citoyen qui supporte la dette d'Hydro-Québec, il est normal qu'il se fasse à lui-même, en tant que propriétaire, un tarif intéressant». Des tarifs bas pour les gros consommateurs d'énergie correspondent de fait à une aide aux secteurs de l'aluminium et de la pâte à papier, qui furent stratégiques pour le Québec mais ne le sont plus autant. «Voici dix ans, le gouvernement a proposé des tarifs exceptionnellement bas à certaines entreprises, essentiellement des

aluminiers, dont Péchiney, théoriquement pour créer de l'emploi entre Québec et Montréal » commente Jean-Marc Pelletier. « Des tarifs tellement exceptionnels qu'ils sont gardés secrets. Mais nous sommes sûrs que ces « contrats secrets » ont été signés en dessous du coût de production, et il est généralement admis qu'en dix ans, ils ont coûté un milliard de dollars à Hydro-Québec. Et le gouvernement songe à relancer un programme de contrats particuliers, toujours sous le prétexte que cela créera de l'emploi. Mais le bilan emploi versus financement n'est pas bon. Dorénavant, ces décisions doivent être autorisées par la Régie, ce qui ennuie le gouvernement ».

## Un Etat dans l'Etat ?

Pour Martin Masse, du « Québecois libre », une publication électronique bimensuelle ne jurant que par les mécanismes de marché et le « moins d'Etat », Hydro-Québec est un « Etat dans l'Etat », à cause de son pouvoir sur le Gouvernement. « D'un point de vue libertarien (ou libéral, le terme le plus souvent utilisé encore en France), le problème majeur en ce qui concerne Hydro-Québec est évidemment qu'il s'agit d'un immense monopole, très puissant, très bureaucratique et centralisé, et où les mécanismes du marché ne fonctionnent à peu près pas. (...) Hydro-Québec fonctionne comme si le territoire du Québec était sa propriété et comme si les citoyens avaient en contrepartie très peu d'importance. Bien souvent, ce sont les tribunaux qui mettent un terme à des projets de développement, parce que HQ n'a pas respecté les processus de consultation mis en place par le gouvernement ou fait fi de la propriété privée ». Pour J.M. Pelletier, la situation est plus subtile : « Hydro-Québec,

un Etat dans l'Etat ? C'est vrai jusqu'à un certain point. Quand Hydro-Québec désinvestit, toute l'économie québécoise s'en ressent ». Pour lui, Hydro-Québec et le gouvernement provincial sont historiquement liés, mais la création de la Régie de l'énergie permet un contrôle de l'électricien par la société (voir *infra*).

## La dérégulation nord-américaine

Un grand débat a lieu en Amérique du Nord à propos de la structure des marchés de l'électricité, la démonopolisation et une plus grande intégration continentale sont dans l'air du temps. L'intérêt pour la déréglementation est particulièrement fort dans les Etats où les tarifs sont élevés (les centrales nucléaires construites des années soixante aux années quatre-vingt ont des coûts de production supérieurs à ceux des turbines à gaz naturel bâties dans les années quatre-vingt-dix). Par le *Energy Polity Act* de 1992, le Congrès étatsunien a mandaté la FERC (*Federal Energy Regulatoy Commission*), un organisme fédéral qui a compétence sur le marché de gros de l'électricité (les ventes au détail sont réglementées au niveau des Etats), pour mettre en place un système d'accès ouvert (*open access* : accès des producteurs indépendants au réseau de transport d'électricité) au niveau de gros pour tous les Etats-Unis. Ceci fut fait en mai 1996 et depuis tout exploitant d'un réseau de transport aux Etats-Unis doit publier tarifs et modalités permettant l'accès ouvert et non discriminatoire à son réseau. Pour le marché de détail, la mise en concurrence et l'accès ouvert se réglementent à l'intérieur de chaque Etat. La FERC pouvant définir les conditions auxquelles les compagnies étrangères pourront

intervenir sur son marché, la restructuration étatsunienne est une forte incitation aux provinces canadiennes à suivre la même démarche. Le président d'Hydro-Québec, André Caillé, a convaincu le gouvernement québécois que la déréglementation était inévitable : pour que Hydro-Québec et ses filiales vendent de l'électricité sur les marchés de détail aux Etats-Unis, le marché québécois de détail devra aussi être ouvert à la concurrence. Le 11 décembre 1996, le gouvernement québécois adoptait le règlement 652 permettant l'accès du réseau de transport d'Hydro-Québec à tous les producteurs d'énergie d'Amérique du Nord. D'autres compagnies peuvent donc emprunter le réseau québécois, mais les coûts de production de l'hydroélectricité québécoise sont tels que les concurrents ne se bousculent pas. Hydro-Québec n'a pas demandé sa privatisation, mais la question a été posée.

## Retour à la privatisation ?

Pour Martin Masse, il faut « privatiser et démanteler HQ », à la fois pour casser la puissance de l'Etat dans l'Etat et pour faire jouer la concurrence interne : *« D'abord, mettre fin aux abus décrits. Ensuite, injecter des notions de concurrence, de vérité des prix, de diversification des sources d'énergie, et d'incitation à la recherche de nouvelles technologies dans le marché de l'énergie au Québec »*.

A l'inverse, Léo-Paul Lauzon, titulaire de la chaire d'études socio-économiques de l'UQAM (Université du Québec à Montréal), s'insurge sur le thème « Ne touchez pas à Hydro-Québec ! » et proteste : *« Jamais on entend un ministre faire l'éloge d'Hydro-Québec. Pourtant, c'est une grande richesse et un formidable outil de développement ! »*. Il continue : *« Oui, il faut*

*se débarrasser des carriéristes qui pillent Hydro-Québec avec leurs folles dépenses. Mais attention ! Le tapage qu'on fait autour d'un certain laxisme cache une menace beaucoup plus dangereuse : la privatisation. En cognant à bras raccourcis sur les gestionnaires d'Hydro, nos politiciens tombent dans le piège des pillards qui rêvent de la privatiser »*. Pour lui et les partisans d'un Hydro-Québec monopolistique et public, l'entreprise électrique rapporte beaucoup d'argent, non seulement à l'Etat (paiement de taxes de toutes sortes, taxes municipales), mais au développement économique (tarifs les plus bas d'Amérique du Nord, tarifs spéciaux pour les alumineries et le secteur des pâtes et papiers) et à la collectivité dans son ensemble (encouragement du développement régional par ses investissements et sa tarification; investissement dans la recherche-développement; respect de normes environnementales rigoureuses).

Si la privatisation des centrales ne pose pas de problèmes techniques (« seulement » des problèmes politiques), celle du réseau de distribution est, comme partout, plus délicate. Même les plus acharnés tenants de la concurrence absolue ne préconisent pas que chaque compagnie double les lignes de transmission. *« Dans la plupart des Etats où on discute de déréglementation, on débat aussi à savoir si ce réseau devrait rester un monopole public ouvert à tous les producteurs, où si l'on pourrait aussi vendre des bouts de réseau à des entrepreneurs privés »* dit Martin Masse. *« Peut-être une période de transition pendant laquelle le réseau sera considéré comme « public » est-elle nécessaire pour permettre à tous les producteurs de faire partie du marché de l'énergie »*. Cependant, les partisans de la privatisation pure et dure la croient

possible à terme. *«Mais à plus long terme, rien n'empêche une privatisation totale du réseau. Ce réseau coûte très cher à construire et à entretenir (la construction de nouvelles lignes oblige à des expropriations massives) mais ces coûts ne sont pas reflétés dans les coûts de l'électricité aujourd'hui à cause du monopole d'HQ et de son pouvoir excessif d'expropriation. Si le réseau était privé, toute nouvelle construction de ligne devrait tenir compte des coûts réels, sans le bras coercitif de l'Etat pour venir appuyer une décision bureaucratique imposée aux citoyens affectés. (...) Si ces coûts réels étaient pris en compte, il y aurait une forte incitation à trouver des moyens alternatifs de transmission de l'électricité (ce qui s'est fait dans le cas du téléphone où il y a une concurrence mais pas dans celui de l'électricité parce que ce n'était pas nécessaire). Il y aurait plutôt une tendance à construire de petites centrales près de la clientèle, plutôt que de gigantesques centrales très éloignées. Bref, on ferait tout pour minimiser les coûts, ce qui n'a jamais été une grande préoccupation au Québec, notamment avec les gigantesques projets du Nord».*

*«On parle très peu aujourd'hui de*

*privatisation au Québec», estime Jean-Marc Pelletier «le débat est mort de lui-même. Hydro-Québec fait des tarifs bas et un service excellent. Et il y a toujours cette histoire d'amour, ce lien d'identification. Il n'y a pas de grande société francophone en dehors d'Hydro-Québec. Privatiser Hydro, ce serait renier la revanche sur l'anglophone».*

## **La Régie de l'énergie**

Parallèlement à la fin du monopole du grossiste, le gouvernement a créé la Régie de l'énergie, qui s'inspire de ce qui se fait aux Etats-Unis depuis quatre-vingt ans, au moment même où ce pays tend à les faire disparaître. Jusqu'alors, lorsque HQ voulait construire un nouveau barrage ou modifier ses tarifs, la décision était prise par le gouvernement; depuis la création de la Régie, celle-ci a théoriquement pleine juridiction, tant en matière de nouveaux projets que d'ajustements tarifaires. Son président, Jean Guérin, est l'ancien président de la société de gaz (de statut privé mais contrôlée majoritairement par l'Etat, et dont GDF possède 25 % du capital).

### **LA MISSION DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE**

«La Régie de l'énergie est un organisme de régulation économique dont la mission consiste à favoriser la satisfaction des besoins énergétiques des consommateurs québécois, dans une perspective de développement durable, en tenant compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales tout en assurant le développement ordonné et rentable de l'industrie énergétique au Québec.

A cette fin, elle fixe les tarifs et conditions de service des distributeurs de gaz naturel et d'électricité tout en privilégiant le libre jeu des forces du marché et l'adoption de mesures incitatives permettant d'améliorer la performance des distributeurs et la satisfaction des besoins des consommateurs. Elle exerce également un pouvoir de surveillance sur les prix des produits pétroliers et de la vapeur.

Enfin, la Régie approuve les contrats d'achat, d'échange et d'exportation d'électricité. Elle fixe également les tarifs et conditions de service applicables au transport de l'électricité, élément essentiel à la participation au marché déréglementé de l'électricité dans le Nord-Est américain».

Source : site Web de la Régie de l'énergie <<http://www.regie-energie.qc.ca>>

« Depuis dix ou quinze ans nous souhaitons une régie » explique Jean-Marc Pelletier. « Les régisseurs, nommés pour cinq ans, ont une fonction de juge. La Régie comporte aussi du personnel clérical (des salariés NDLR). La Régie se comporte comme un tribunal : quand elle veut étudier un dossier, elle met un avis dans les journaux, elle invite les représentants des consommateurs, des groupes de toute sorte, communautaires (associations, NDLR) mais aussi syndicaux ou environnementalistes, et choisit parmi eux des intervenants au dossier. Chacun se présente avec ses experts et ses dossiers, et peut contre-interroger les experts des autres intervenants. Tout cela sous forme d'audience publique, dont la durée peut être d'un jour à un mois. Puis la Régie prend sa décision. Elle a ainsi rendu en 1998 des décisions qui n'ont pas été complètement appréciées par le gouvernement et par HQ. En particulier, la Régie a décidé que pour fixer les tarifs il lui fallait connaître les coûts réels et pour cela avoir accès aux livres d'HQ... on attend la décision gouvernementale. En 1999, la régie a un comportement plus cahotique. Certains disent que les régisseurs sont un peu com-

plaisants vis-à-vis du gouvernement, et que celui-ci pensait pouvoir continuer à exercer son contrôle. Mais ce n'est pas le cas. Les régisseurs peuvent être convaincus par ceux qu'ils auditionnent. Et même si la Régie a pleine juridiction, elle n'en est pas moins soumise à l'autorité des tribunaux supérieurs, jusqu'à la Cour Suprême s'il le faut. Aujourd'hui, la bataille fait rage au sein du gouvernement pour savoir s'il faut ou non laisser les pleins pouvoirs à la Régie. Mais si le gouvernement modifie la loi au détriment de la Régie, il risque de perdre la licence d'exportation aux Etats-Unis...

Certains prétendent que pour avoir la meilleure qualité de service et les prix les plus bas, il faut que le marché soit déréglementé et privatisé. Moi je pense que le mieux c'est une société d'Etat, réglementée par une Régie. Toute la chose électrique sort du giron politique pour aller sous l'égide d'un tribunal spécialisé où tous les groupes d'intérêt font valoir leur point de vue ».

(ENTRETIENS AVEC JEAN-MARC PELLETIER  
ET MARTIN MASSE  
PAR M.N.A.)