

Les consommateurs industriels d'électricité, partenaires essentiels de la croissance économique du Québec



Mémoire de l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité – AQCIÉ

Consultation relative au budget du Québec 2015-2016

Montréal, le 13 mars 2015

Les consommateurs industriels d'électricité, partenaires essentiels de la croissance économique du Québec

Mémoire de l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité, présenté dans le cadre de la Consultation relative au budget du Québec 2015-2016, le 13 mars 2015

Table des matières

L'AQIE, portrait et motif d'intervention.....	03
Recommandations	05
Annexe	
Les industries grandes consommatrices d'électricité, portrait et critères d'investissement	07

L'AQCIE, portrait et motif d'intervention

L'AQCIE

Fondée en 1981, l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (AQCIE) représente les plus importants consommateurs d'électricité à des fins industrielles. Ces entreprises sont actives dans plusieurs secteurs de l'économie québécoise, dont l'agroalimentaire, l'aluminium, la pétrochimie, les pâtes et papier, la première transformation des métaux, les produits chimiques et les produits minéraux non métalliques.

Présentes dans toutes les régions du Québec, dont elles sont souvent le principal moteur socio-économique, ces entreprises offrent des dizaines de milliers d'emplois parmi les mieux rémunérés du secteur industriel. L'AQCIE offre à ces entreprises la possibilité de parler d'une seule voix devant le gouvernement, le fournisseur unique d'énergie électrique et, en matière réglementaire, devant la Régie de l'énergie.

Motif d'intervention

Le gouvernement souhaite que le prochain budget du Québec transmette des messages clairs quant à la rigueur qu'il applique dans la gestion des dépenses courantes et, aussi, quant à l'accent qu'il met sur la croissance économique du Québec.

Les industries grandes consommatrices d'électricité (GCE) endossent cette vision, puisque la rigueur en matière de gestion fait partie de leur ADN et que la croissance économique concorde avec leurs priorités. Elles sont des alliées naturelles du gouvernement à l'égard de la création de richesses qui assure le maintien, voire l'amélioration, du niveau de vie auquel nos concitoyens sont habitués.

Pour des raisons historiques, leur développement s'est fait en symbiose avec la croissance du potentiel hydroélectrique Québécois. Aujourd'hui, ces industries constituent un pan essentiel de la structure industrielle du Québec en plus d'être, dans plusieurs régions, des moteurs socio-économiques irremplaçables.

Les industries GCE ont des besoins spécifiques

Pour jouer pleinement leur rôle dans la création de richesses, les industries GCE doivent, comme toute entreprise, pouvoir compter sur un encadrement législatif stable et concurrentiel. En raison de la part essentielle qu'occupe l'achat d'électricité dans leurs coûts d'exploitation – représentant de 25 % à plus de 75 % de ces derniers – les industries GCE doivent aussi avoir accès à des tarifs d'électricité concurrentiels, stables et dont l'évolution soit prévisible.

Sans de tels tarifs, les investissements dans les installations existantes ne peuvent se réaliser. Il devient aussi très difficile d'attirer de nouveaux joueurs de calibre mondial, qui se voient offrir – même dans des juridictions voisines du Québec – des conditions tarifaires nettement plus compétitives et stables.

Préférer une approche durable aux interventions à court terme

Parler de tarifs industriels d'électricité peut sembler distant des préoccupations relatives à l'établissement du prochain budget du Québec. Or, c'est justement dans cet exercice qu'il importe d'établir des attentes réalistes et équitables de rendement de sociétés comme Hydro-Québec.

Des hausses élevées et répétées nuisent à la compétitivité des tarifs industriels d'électricité, au point où le gouvernement s'en est dit préoccupé par voie de décret. Les fréquentes interventions de nature politique connues au cours des dernières années dans la réglementation des tarifs d'électricité – l'actuel Projet de loi 28 en contient plusieurs et d'une portée inquiétante – ajoutent un élément de risque quant à la stabilité et à la prévisibilité des tarifs industriels.

Si ces mesures s'expliquent dans une perspective de court terme et d'impératifs budgétaires, il ne faut pas perdre de vue qu'elles ralentissent, et parfois stoppent, l'investissement des industries GCE dans leurs installations québécoises, tout en décourageant la venue de nouvelles implantations de calibre mondial.

De 2007 à 2013, la consommation des industries GCE a diminué de 12 % (8 TWh sur 56,9 TWh¹). Ce déclin atteint 14 % en 2015, en tenant compte de la diminution additionnelle de 1 TWh prévue par Hydro-Québec² en 2014-2015. Une telle chute, en moins de 8 ans, ne peut qu'inquiéter à l'égard de la structure industrielle du Québec.

À moyen et long termes, le désintérêt pour les tarifs industriels québécois se traduira par la perte de capacité et la délocalisation de production, ou même la fermeture d'installations. Les pertes que le Québec connaîtra alors, en diminution de la richesse créée et en mesures sociales pour le remplacement de moteurs économiques perdus, seront d'un tout autre ordre que les gains espérés à court terme.

L'exercice budgétaire doit impérativement tenir compte des effets indésirables, à moyen et long termes, de décisions qui répondent à des préoccupations ponctuelles.

L'urgence d'agir

Le gouvernement, et l'ensemble des Québécois, seraient mieux servis par des tarifs industriels concurrentiels et par une réglementation vraiment indépendante. Cela stimulerait la structure industrielle québécoise, maintiendrait et créerait de nombreux emplois et assurerait de multiples sources de revenus pour l'État, pour le Québec dans son ensemble et pour ses régions en particulier.

1. MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES (2015), *Politique énergétique 2016-2025, Les énergies renouvelables*, p. 15
2. Donnée présentée devant la Régie de l'énergie lors des audiences sur la cause tarifaire 2015-2016.

Recommandations

L'exercice budgétaire, et ses délais serrés, ne sont pas le lieu pour réaliser la refonte en profondeur des tarifs industriels d'électricité ou la révision de l'encadrement légal de la Régie de l'énergie du Québec.

La disponibilité de tarifs industriels d'électricité concurrentiels, stables, prévisibles et flexibles n'en demeure pas moins une condition sine qua non d'investissement dans la structure industrielle du Québec et dans la venue de nouvelles installations ou industries GCE de calibre mondial. Et ces éléments, eux, ont un lien direct avec le présent budget et avec les prochains également.

À cet égard, nos recommandations touchent en premier lieu les tarifs industriels d'électricité – pour améliorer leur compétitivité – et la réglementation de l'électricité au Québec – pour favoriser leur stabilité et leur prévisibilité. En second lieu, nous émettons quelques recommandations pour favoriser le dialogue entre les industries GCE, le gouvernement et Hydro-Québec, afin d'unir leurs efforts derrière la relance de l'économie québécoise.

Recommandations relatives aux tarifs industriels d'électricité

- 1) L'exonération du tarif L de l'indexation du coût de l'énergie patrimoniale reconnaît implicitement l'effritement de sa compétitivité. Pour rendre les tarifs industriels plus compétitifs, cette mesure doit être accompagnée d'une stratégie visant l'établissement d'un coût de service sans interfinancement des tarifs industriels au bénéfice du tarif résidentiel.
- 2) Par les emplois qu'elles créent et soutiennent et par les nombreuses retombées économiques qu'elles assurent, les industries GCE mettent en valeur l'électricité du Québec. Afin de dynamiser la structure industrielle du Québec, les tarifs industriels doivent avoir un accès prioritaire au bloc d'électricité patrimoniale.

Si l'on maintient la séparation fonctionnelle entre Hydro-Québec Production et Distribution, cette dernière devrait gérer ses approvisionnements sans entrave, de manière à minimiser les coûts pour les consommateurs, comme le ferait tout prestataire de service en situation de concurrence. Ceci implique notamment que :

- 2.1 Pour stopper la perte de compétitivité des tarifs industriels, il faut obligatoirement que les approvisionnements post-patrimoniaux répondent à des besoins spécifiques du marché québécois. La Régie de l'énergie doit être l'organisme habilité à autoriser ces approvisionnements post-patrimoniaux et uniquement lorsqu'elle est satisfaite qu'ils répondent à pareils besoins.
- 2.2 Si de tels approvisionnements post-patrimoniaux sont néanmoins commandés à des fins de stimulation de l'économie régionale, ils doivent être assumés par l'assiette fiscale du gouvernement et non par les tarifs.
- 2.3 Tant qu'Hydro-Québec Distribution sera obligée d'acheter l'énergie post-patrimoniale, elle doit conserver son droit d'exporter les surplus qu'elle est contrainte d'acquérir.

- 3) Dans la gestion de leurs entreprises, Hydro-Québec Distribution et Hydro-Québec TransÉnergie doivent veiller activement à leur devoir de fiduciaire de leur clientèle captive dans les ententes qu'elles concluent avec la filiale non réglementée Hydro-Québec Production.
- 4) Sans nous prononcer sur leur généralisation, la conclusion d'ententes spécifiques (contrats particuliers ou à partage de risque) permet de tenir efficacement compte de la situation particulière de certaines industries GCE.

Recommandations relatives à la réglementation de l'électricité au Québec

- 5) Le gouvernement doit permettre à la Régie d'établir les tarifs sans entraves, en respectant le principe sous-jacent de l'utilisateur-payeur
- 6) De façon générale, l'indépendance de la Régie de l'énergie doit être respectée et renforcée. Cela doit notamment se refléter dans le mécanisme de nomination et de reconduction des régisseurs et de l'exécutif de la Régie.

Des intervenants favorables au développement industriel

Le dynamisme industriel du Québec gagnerait à l'établissement d'un dialogue ouvert et constant entre les industries GCE, le gouvernement, particulièrement ses ministères à vocation économique, et Hydro-Québec. À cette fin, nous recommandons :

- 7) De créer, dans l'un des ministères à vocation économique, un organisme ou un secrétariat voué spécifiquement au développement des grandes industries.
- 8) D'assurer que la connaissance et l'affinité avec les industries GCE soit l'un des principaux critères de sélection à la présidence d'Hydro-Québec.

Annexe

Les industries grandes consommatrices d'électricité, portrait et critères d'investissement

Industries GCE et développement hydroélectrique : une relation symbiotique

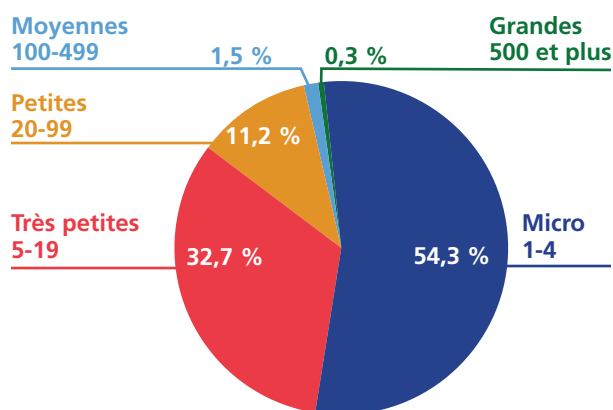
Le développement, concurrentement, de la production hydroélectrique québécoise et des industries grandes consommatrices d'électricité (GCE) est l'une des principales forces socio-économiques du Québec.

Les industries GCE jouent un rôle unique dans la structure industrielle du Québec. Elles exploitent près de 150 usines et consomment près du tiers de toute l'électricité distribuée par Hydro-Québec. Leurs retombées fiscales et économiques se calculent en milliards de dollars et elles constituent d'irremplaçables moteurs socio-économiques de régions entières.

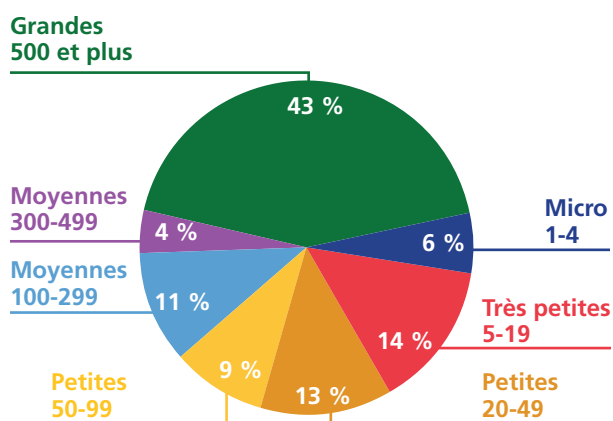
Plus des trois-quarts des dépenses des industries GCE sont effectuées à l'extérieur des grands centres urbains³. Les emplois directs qu'elles soutiennent se comptent par dizaines de milliers et elles offrent une rémunération supérieure à la moyenne industrielle, sans compter le maintien et la création d'emplois chez des milliers de fournisseurs de biens et services.

Au Québec, les PME gagnent haut la main les statistiques quant au nombre d'entreprises, mais pour le nombre d'emplois, ce sont les grandes entreprises qui emportent la palme. Bien qu'elles ne représentent que 0,3 % du nombre d'entreprises, elles assurent plus de 43 % des emplois.

Distribution des entreprises québécoises par taille d'effectif (employés)



Distribution de l'emploi selon la taille des entreprises (employés)



Sources : Statistiques Canada, Régistre des entreprises, décembre 2012 et Desjardins, Études économiques

3. Estimation basée sur l'examen de fichiers-fournisseurs d'entreprises grandes consommatrices d'électricité entre 2008 et 2010

Pour compenser la disparition d'une seule grande entreprise, il faudrait créer des dizaines, voire des centaines, de PME, puisque plus de la moitié des entreprises québécoises ne comptent que 4 employés ou moins.

L'effet structurant des industries GCE dépasse largement leurs emplois directs. En se faisant leurs partenaires, plusieurs PME québécoises ont connu une croissance remarquable et développé des marchés d'exportation inespérés. Le secteur de l'aluminium en est un bon exemple, où des fournisseurs locaux ont développé une expertise et des produits qu'ils exportent aujourd'hui dans les autres filiales d'un fabricant d'aluminium ou auprès de l'ensemble de l'industrie, à travers le monde.

Une vive concurrence pour les investissements

Pour la plupart d'entre elles, les industries GCE se caractérisent par l'importance des capitaux requis pour l'établissement d'installations de production et par les investissements constants et importants nécessaires à leur maintien à niveau. Ces investissements, qui se chiffrent en milliards de dollars, contribuent à la durée prolongée de l'exploitation de ces industries et au rôle structurant unique qu'elles jouent dans les régions québécoises.

Leur pérennité n'est cependant jamais acquise, puisque les conditions d'exploitation doivent demeurer concurrentielles, à l'échelle mondiale, pour attirer les investissements structurants. Une installation dans laquelle on n'investit pas régulièrement voit vite sa performance décroître, de même que sa capacité de répondre aux critères d'efficacité énergétique et de performance environnementale.

Se pose alors la question du maintien de la production, de sa délocalisation ou de la fermeture. C'est pourquoi les entités régionales ou nationales des entreprises GCE mondialisées se livrent entre elles une forte concurrence pour attirer les investissements qui garantiront leur survie. Les choix d'investissement ne manquent pas à l'échelle planétaire et l'arbitrage des investissements, entre les différentes filiales, est aisé lorsque celles-ci fabriquent les mêmes produits. Les tarifs industriels d'électricité québécois sont ainsi comparés, quotidiennement, à ceux offerts partout au monde.

Cette compétition pour les investissements est préoccupante au Québec, car les industries GCE y ont des enjeux additionnels à relever. L'âge moyen de leurs installations avoisine les 50 ans, un défi au chapitre de la productivité. Les salaires élevés entrent aussi dans l'équation. Et la faiblesse relative du dollar canadien rend plus dispendieux les nouveaux équipements négociés en devises fortes.

Les tarifs industriels d'électricité québécois doivent offrir une plus grande compétitivité pour compenser ces écarts. La structure industrielle du Québec atteste qu'ils ont déjà eu toutes les caractéristiques désirables. Pour relancer l'économie du Québec, il faut leur rendre leur attrait.

Critères d'investissement

La décision d'investir dépend généralement du rendement attendu et des risques associés à un projet. En raison de l'importance qu'occupe l'achat d'électricité dans les coûts d'exploitation des industries GCE (de 25 % à 75 %), ainsi que de l'envergure et de la perspective de long terme associées à leurs investissements, ceux-ci seront consentis de préférence dans un contexte où les tarifs industriels sont **concurrentiels** – afin de contribuer au rendement attendu – en plus d'être **stables et prévisibles**, pour minimiser le risque.

Compétitivité des tarifs industriels d'électricité

Le gouvernement du Québec reconnaît « l'effritement de la compétitivité des tarifs industriels d'électricité⁴ ». Tandis que ces tarifs ne cessent d'augmenter, ceux proposés dans des juridictions voisines connaissent une diminution, surtout depuis l'exploitation du gaz de schiste. Alors qu'au Québec les industriels subventionnent la consommation résidentielle d'électricité, plusieurs juridictions font exactement l'inverse, reconnaissant l'effet structurant des industries sur leur économie. De plus, des crédits s'appliquent souvent aux tarifs industriels nominaux, les ramenant parfois à aussi peu que la moitié du tarif de grande puissance (tarif L) d'Hydro-Québec.

Depuis l'ouverture continentale du marché de l'électricité, plusieurs juridictions reflètent essentiellement les conditions du marché dans leur tarification. Au Québec, l'intégration d'éléments exogènes, comme les programmes coûteux d'achat et d'intégration de l'énergie éolienne, empêche les industriels de livrer concurrence à armes égales. En fait, la situation concurrentielle des tarifs industriels d'électricité est si précaire que la demande pour le tarif de grande puissance (L) a diminué de 14 % au cours des huit dernières années⁵.

L'évolution de la demande n'est pas le seul symptôme de l'effritement de la compétitivité des tarifs d'électricité industriels québécois. Nous pouvons notamment constater que :

- L'application du tarif L aux activités d'Alcoa aurait entraîné la fermeture des alumineries québécoises de cette entreprise;
- Aucune implantation industrielle d'envergure n'a eu lieu depuis plus de dix ans au Québec;
- Récemment, plutôt que de réinvestir dans ses installations, un grand industriel a préféré délocaliser la production dans une autre de ses installations, profitant de meilleurs tarifs aux États-Unis.

La désaffectation observée dans la demande industrielle d'électricité, qui se traduit aussi en pertes d'emplois et de retombées économiques, est particulièrement troublante au cours des dernières années, alors que la reprise était ailleurs au rendez-vous. Les faits sont éloquentes : les tarifs industriels d'électricité québécois ne soutiennent pas la décision d'investir dans le développement industriel du Québec.

4. [Décret 841-2014, 24 septembre 2014, CONCERNANT les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie se rapportant à l'évolution des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2015-2016](#)

5. Voir page 4 du présent mémoire

Les amendements concernant l'énergie du Projet de loi 28, loin de corriger la situation, prévoient le maintien, voire l'accélération, de l'intégration de nouveaux coûts liés aux approvisionnements post-patrimoniaux – énergie éolienne, mini-centrales. Non seulement cette production additionnelle n'est-elle pas requise, mais elle vient alourdir les frais très considérables de gestion des surplus d'approvisionnement d'Hydro-Québec.

Formalisée dans le Projet de loi 28, l'obligation pour les clients d'Hydro-Québec de défrayer tout l'approvisionnement post-patrimonial avant d'avoir accès à l'électricité à faible coût est un empêchement sérieux à l'établissement de tarifs industriels d'électricité compétitifs.

La possibilité de voir les tarifs industriels québécois augmenter sans relation avec le marché est inquiétante pour un investisseur industriel. Il y voit un écart croissant avec les tarifs offerts à ses concurrents.

Stabilité et prévisibilité des tarifs industriels d'électricité

L'analyse d'un projet d'investissement prendra aussi en compte les interventions politiques dans l'établissement des tarifs industriels d'électricité, car il s'agit d'un facteur de risque important. Le Québec offre l'avantage d'un approvisionnement en électricité dont le prix n'est pas lié à celui du gaz naturel ou du pétrole, mais cet atout est compromis par les interventions de nature politique dans la tarification – achats imposés d'énergie éolienne excédentaire à fort prix, obligation de payer les approvisionnements post-patrimoniaux avant d'avoir accès à l'énergie à faible prix – et par leur fréquence.

Hydro-Québec estime à près de 2 % par année l'augmentation des tarifs liée à l'ajout d'énergie éolienne lors des années de grand développement. Or, les investissements dans le secteur industriel, surtout pour l'implantation d'une nouvelle usine, se font sur de très longs horizons. Une différence d'un seul point de pourcentage sur l'augmentation annuelle des tarifs industriels d'électricité sur une longue période aura un effet dissuasif très important.

L'établissement des tarifs industriels sur la base des coûts réels de production permettrait de tirer pleinement profit de l'énergie patrimoniale pour dynamiser la structure industrielle du Québec, et cela de façon durable.

De plus, les risques de voir les tarifs fluctuer en fonction d'éléments exogènes et d'impératifs à court terme seraient grandement réduits en renforçant l'autonomie de la Régie de l'énergie et sa juridiction sur les questions liées à l'approvisionnement.

Le Québec a les moyens d'offrir des tarifs véritablement compétitifs aux industriels actifs ici... ou intéressés à le devenir. Les retombées socio-économiques d'une structure industrielle plus dynamique profiteraient à l'ensemble des Québécois.

Les entreprises membres de L'AQCIE





L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES
CONSOMMATEURS INDUSTRIELS D'ÉLECTRICITÉ

1010 rue Sherbrooke Ouest, Bureau 1800
Montréal (Québec) H3A 2R7
Téléphone : 514 350-5496
Télécopieur : 514 286-6078
www.aqcie.org