

**LA RESTRUCTURATION DU MARCHÉ
ONTARIEN DE L'ÉLECTRICITÉ**

**DOCUMENT PRÉPARÉ
POUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE**

JOSEPH A. DOUCET

**DÉPARTEMENT D'ÉCONOMIQUE
ET
GREEN
UNIVERSITÉ LAVAL
SAINTE-FOY, QUÉBEC
G1K 7P4**

**LE 03 MARS, 1999
MIS À JOUR LE 10 AVRIL, 1999**

AVANT-PROPOS

La restructuration des marchés de l'électricité est un phénomène mondial. Le gouvernement de l'Ontario s'est engagé à « ouvrir » à la concurrence le marché ontarien de l'électricité en l'an 2000. Cette mesure s'appliquera tant au marché de gros qu'à celui de détail. Le présent document a pour but de décrire de façon concise l'état actuel de la restructuration du marché de l'électricité ontarien. Il est souhaité que cette description contribue aux réflexions entourant la problématique de la restructuration.

Ce document a été réalisé suite à un mandat octroyé par la Régie de l'énergie dans une démarche d'information publique sur l'état actuel des marchés de l'électricité. Toutefois, le contenu de cet ouvrage est du ressort de l'auteur et n'engage que ce dernier.

SOMMAIRE

Les pressions pour la restructuration en Ontario résultent en grande partie des coûts de production élevés, des augmentations tarifaires du début des années 1990 et des impacts de cette situation sur la compétitivité de l'économie ontarienne.

Ce court texte fait état des principaux éléments de la restructuration du marché ontarien de l'électricité. Les grandes lignes de la restructuration, telles que proposées par le « Market Design Committee » et soumises au gouvernement de l'Ontario, sont :

- 1) la séparation verticale de l'industrie en production, transport et distribution ;

Les nouvelles sociétés seront établies sur des bases financières solides leur permettant de fonctionner avec efficacité au sein d'un marché concurrentiel et d'effectuer des emprunts sans nécessiter de garantie provinciale. Cette situation permettra d'assurer le service de la dette existante, sans pour autant accroître les prix de l'électricité.

- 2) l'introduction de la concurrence en production ; deux moyens spécifiques sont proposés pour assurer le développement de la concurrence :

- 2.1) l'introduction d'un prix maximum temporaire applicable aux unités de production d'Ontario Hydro, pour développer la concurrence en production à court terme et protéger les consommateurs contre les hausses de prix ;

- 2.2) l'introduction de changements structurels sur la propriété et le contrôle d'unités de production et sur les parts de marché dans le segment de la production, pour assurer la concurrence de ce segment à long terme ;

- 3) le maintien du monopole en transport et des monopoles locaux en distribution

- 4) l'introduction de la concurrence pour la vente au détail ;

- 5) la création d'un mécanisme de marché pour l'échange d'électricité;

- 6) l'introduction de mesures de réglementation incitative.

Certaines recommandations du comité ont déjà été incorporées dans la nouvelle loi ontarienne, *Loi de 1998 sur la concurrence dans le secteur de l'énergie*. Il est prévu que les recommandations du comité soient mises en œuvre, à partir de l'année 2000, pour introduire la concurrence dans le marché ontarien.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	i
Sommaire	ii
Table des matières	iii
1. Introduction : L'objet du document	1
2. Le processus de restructuration en Ontario	1
3. Éléments clés de la restructuration en Ontario	3
4. Conclusions	13
Références	14
Annexe – Mise à jour de l'information financière par le ministère des Finances de l'Ontario, le 1^{er} avril 1999	15

1. Introduction : L'objet du document

Ce document dresse un portrait de l'état actuel des activités et plans de restructuration dans le marché de l'électricité ontarien. Les éléments majeurs du projet de restructuration sont présentés, avec des explications de leurs justifications dans le cadre ontarien. Puisque ce document se veut descriptif, aucune position, ni évaluation des projets ontariens n'est proposée.

2. Le processus de restructuration en Ontario

2.1 Le marché de l'électricité ontarien avant la restructuration

Le marché de l'électricité ontarien est composé d'une entreprise publique, Ontario Hydro, d'environ 270 entreprises municipales et d'un petit nombre de producteurs privés. L'entreprise dominante est évidemment Ontario Hydro. Cette dernière est intégrée verticalement et contrôle la majorité de la production, l'ensemble du réseau de transport et 30% (en termes d'énergie) de la distribution dans la province. Les entreprises municipales détiennent un statut de monopole de distribution locale et achètent obligatoirement leur énergie d'Ontario Hydro. Les producteurs privés doivent vendre leur excès de production (la différence entre leur production et leur utilisation) à Ontario Hydro. La production énergétique dans la province se répartit comme suit : nucléaire 48%, thermique 17%, hydraulique 25% et autres sources (producteurs privés et importations) 10%.¹

Avant l'introduction de la restructuration, Ontario Hydro était réglementée par le gouvernement ontarien et ses tarifs devaient être établis sur la base des coûts encourus, sans marge de profit. Ontario Hydro fixait implicitement les tarifs de tous les consommateurs, puisqu'elle imposait les tarifs de vente en gros aux distributeurs municipaux. Ces tarifs étaient étudiés par l'agence de réglementation provinciale, soit la Commission de l'énergie de l'Ontario (CÉO) ou Ontario Energy Board, mais les pouvoirs de cette dernière étaient limités à un pouvoir de recommandation au ministre.

2.2 Le processus de restructuration

La raison fondamentale, pour l'avènement de la restructuration du marché de l'électricité ontarien, est qu'il y a eu des évolutions technologiques et organisationnelles dans cette industrie, au cours des dernières années, qui ont remis en question la justification de « monopole naturel » de l'industrie.

<p>L'Ontario est devenue une province avec des coûts de production élevés. Il est espéré que la nouvelle structure de marché mène à des coûts plus faibles. C'est l'objectif ultime de l'exercice de restructuration en cours.</p>
--

¹ Source: site web d'Ontario Hydro, mars 1999.

Voici un sommaire des circonstances qui ont mené aux projets de restructuration actuels :

1. Les augmentations tarifaires du début des années 1990 (8,6% en 1991, 11,8% en 1992 et 7,9% en 1993).
2. La perception de la perte de compétitivité de l'économie ontarienne, suite aux augmentations tarifaires.
3. La perception de problèmes de gestion et de contrôle des coûts chez Ontario Hydro (surtout, mais pas seulement, dans la division nucléaire).
4. Les demandes des consommateurs (industriels surtout, mais aussi commerciaux) d'avoir accès à un plus grand choix de services et des meilleurs prix dans un contexte de marché.
5. La globalisation de l'économie mondiale et les possibilités de restructuration dans les marchés de l'électricité du Nord-Est des États-Unis.
6. Les avances technologiques dans les différentes filières de production (par exemple, les turbines au gaz naturel à cycles combinés).

Voici les étapes majeures par lesquelles est passé le projet de restructuration.

- 1) Création du Comité Macdonald (novembre 1995) : Ce comité avait comme mandat d'étudier et d'évaluer les possibilités d'introduction de la concurrence dans le marché de l'électricité ontarien.
- 2) Publication du rapport final du Comité Macdonald, « A Framework for Competition » (mai 1996).
- 3) Publication du « White Paper » du gouvernement de l'Ontario, « Direction for Change » (novembre 1997) : Il s'agit de la position gouvernementale face à la restructuration, en réaction au rapport du Comité Macdonald.
- 4) Mise en place du « Market Design Committee » (MDC) (janvier 1998) pour proposer les détails organisationnels, réglementaires et juridiques de la restructuration dans le marché de l'électricité ontarien.
- 5) Publication du premier rapport intérimaire du MDC (31 mars 1998).
- 6) Introduction de la Loi de 1998 sur la concurrence dans le secteur de l'énergie (loi 35) (1^{ère} lecture le 9 juin 1998, 2^e lecture le 25 juin 1998, 3^e lecture le 29 octobre 1998, sanction royale le 30 octobre 1998). Cette loi a repris, dans l'ensemble, les recommandations du premier rapport intérimaire du MDC.
- 7) Publication du deuxième rapport intérimaire du MDC (30 juin 1998).
- 8) Publication du troisième rapport intérimaire du MDC (8 octobre 1998)
- 9) Publication du rapport final du MDC (29 janvier 1999)

Tout au long de ce processus, les divers comités et groupes de travail ont consulté le public en faisant appel à la participation des consommateurs (résidentiels, commerciaux, industriels), producteurs (Ontario Hydro et les producteurs privés) et divers intérêts publics.

Les changements du marché de l'électricité ontarien correspondent à une restructuration et non à une déréglementation complète. Le marché ontarien, comme tous les marchés de l'électricité, demeurera très réglementé, notamment en ce qui concerne les activités de transport et de distribution.

3. Éléments clés de la restructuration en Ontario

Dans ce qui suit, *projet de restructuration* réfère principalement aux recommandations issues du Market Design Committee (MDC). Il est à noter que la Loi de 1998 sur la concurrence dans le secteur de l'énergie a repris, dans leur substance, la grande majorité des recommandations du premier rapport intérimaire du MDC. Compte tenu des relations étroites qui ont existé entre le MDC, Ontario Hydro et le gouvernement de l'Ontario, tout porte à croire que les recommandations finales du MDC seront mises en œuvre.

3.1 Séparation verticale de l'industrie

Traditionnellement, l'industrie a été caractérisée par l'intégration verticale de trois composantes : la production, le transport et la distribution. Dans cette vision traditionnelle, l'intégration de ces trois composantes dans une seule entreprise était justifiée par des considérations de coûts.

Dans le projet de restructuration ontarien, le marché de la production et de la vente d'électricité est ouvert à la concurrence tandis que les activités de transport et de distribution, tout en étant distinctes, seront réglementées sur la base du coût de service. De plus, une nouvelle composante, la vente au détail (« retailing ») a été ajoutée.

3.2 Introduction de la concurrence dans la production d'électricité

Dans les discussions entourant la restructuration, l'élément qui reçoit le plus d'attention est l'introduction de la concurrence. Il est important de souligner que la concurrence est introduite à deux endroits dans le marché, dans la production et dans la vente d'électricité.

Les actifs de production d'électricité d'Ontario Hydro et une partie de la dette y afférente seront transférés à une nouvelle entité légale, la Société de production d'électricité de l'Ontario (« Genco »). Cette nouvelle corporation produira de l'électricité pour la revendre, soit

directement à des consommateurs et des entreprises de commercialisation², soit dans un marché d'électricité.

À l'opposé de l'organisation actuelle du marché, des nouvelles entreprises de production pourront entrer en concurrence directe avec Genco. Pour que cette concurrence puisse se réaliser, il doit y avoir un marché d'échanges où les entreprises de production pourront vendre l'électricité.

3.3 Maintien du monopole en transport et en distribution

Dans les composantes de transport et de distribution du réseau d'électricité, c'est-à-dire les lignes physiques et le service, il a été proposé que le caractère de monopole soit maintenu. Cette décision est essentiellement justifiée par une analyse des coûts qui indique que le transport et la distribution demeurent des monopoles naturels (i.e. le coût d'offrir le service en question est minimisé, lorsqu'il n'y a qu'une seule entreprise sur le marché).

Il n'y aura pas de concurrence dans les activités de transport (longue distance) d'électricité, ni dans les activités de distribution (locale) d'électricité.

Les actifs de transport et de distribution d'Ontario Hydro seront séparés des actifs de production pour former une nouvelle entité légale, la Société des services d'électricité de l'Ontario (« Servco »). Cette nouvelle corporation sera chargée du transport de l'électricité à travers la province tout entière et de la distribution de l'électricité dans les régions où la distribution a historiquement été de la responsabilité d'Ontario Hydro.³ Ailleurs dans la province, les compagnies de distribution locale déjà existantes garderont leur statut de monopole sur la distribution. Il est à noter qu'il pourrait éventuellement y avoir une forme de concurrence dans le marché du transport, si de nouvelles entreprises entreprenaient la construction de nouvelles lignes de transport.

3.4 Introduction de la concurrence dans la vente d'électricité

L'apparition d'une nouvelle composante de l'industrie, la vente d'électricité, est une conséquence directe de la séparation verticale de l'industrie. L'ouverture du marché de la vente d'électricité signifie que des nouvelles entreprises pourront dorénavant acheter l'électricité et la revendre aux consommateurs. Ces derniers auront donc le choix d'acheter

² L'expression « aggregator-broker-marketer (ABM) » est utilisée en Ontario pour désigner les entreprises qui achèteront de l'électricité pour la revendre et la commercialiser.

³ À l'heure actuelle, 75% des consommateurs ontariens, représentant 70% de l'énergie distribuée, reçoivent leur électricité via une entreprise de distribution municipale. Il y a environ 270 de ces distributeurs dans la province. Le reste de l'énergie est distribué par le service de distribution au détail d'Ontario Hydro.

leur électricité de la « traditionnelle » entreprise de distribution ou bien de l'acheter d'une nouvelle entreprise de vente. Fait important à noter, toute nouvelle entreprise devra utiliser le service de distribution déjà en place qui demeurera un service monopolistique. Ainsi, les nouvelles entreprises seront davantage des entreprises d'agrégation et de commercialisation de type ABM (voir la note 2). La création d'une composante de vente d'électricité dans l'industrie crée le besoin d'un marché d'échanges où les entreprises de vente pourront acheter l'électricité.

Ce nouveau marché d'échanges est présenté dans la section 3.5. Les entreprises de vente pourront donc acheter leur électricité directement des producteurs ou bien sur le marché.

Les consommateurs auront le choix d'acheter leur électricité directement des producteurs, des entreprises de vente ou bien sur le marché.

3.5 Création d'un mécanisme de marché pour la vente et l'achat d'électricité

Dans la nouvelle structure de marché, les échanges d'électricité se feront de deux façons possibles. Soit il y aura des échanges à travers un mécanisme de marché où l'équilibre de l'offre et de la demande, et donc des prix et quantités, sera réalisé par le marché (ce type de mécanisme de marché est souvent appelé un « pool »), soit il y aura des échanges directs entre producteurs et acheteurs (i.e. les acheteurs finaux ou bien des entreprises de vente). Ces types d'échanges sont souvent appelés des « contrats bilatéraux ». La distinction entre les échanges dans le « pool » et les échanges bilatéraux est une distinction financière ou contractuelle, car la livraison physique de l'électricité (par les réseaux de transport et de distribution) ne sera aucunement affectée.

La loi 35 crée une personne morale pour gérer le « pool », c'est-à-dire le nouveau marché. Il s'agit de la Société indépendante de gestion du marché de l'électricité (SIGMÉ), mieux connue sous le nom de « Independent Electricity Market Operator » (IMO).

Le IMO sera responsable de la gestion, de l'opération et de la coordination des échanges d'électricité dans le marché. Il s'agit de la création d'un nouveau mécanisme de marché pour remplir les fonctions qui, jusqu'à maintenant, étaient accomplies par une division interne d'Ontario Hydro.

L'ouverture du marché à la concurrence ne signifie pas toutefois que l'entrée de nouvelles entreprises, autant du côté production que du côté vente, se fera sans contraintes. Les contraintes technologiques et les préoccupations d'intégrité du réseau nécessitent un certain contrôle.

Il y aura donc des processus d'homologation et de permis pour accéder au marché, ainsi que pour conclure des contrats bilatéraux. Il s'agit de l'établissement de règles de conduite et de fonctionnement des agents dans le marché.

La condition fondamentale, pour que le marché « pool » fonctionne bien, est que le prix d'équilibre soit déterminé par le marché, sans possibilité d'influence de la part des agents (vendeurs et acheteurs). Pour que ceci soit le cas, les vendeurs et acheteurs ne doivent pas pouvoir adopter un comportement stratégique qui modifierait le prix. Cette condition est fondamentale au succès du marché, voire au succès des efforts de restructuration.

Deux types de mesure sont proposés pour assurer la concurrence dans le marché. Ces deux types visent le contrôle du pouvoir de marché dans le segment de la production.

3.5.1 Mesures visant à assurer la concurrence du « pool » à court terme

En l'an 2000, alors que le gouvernement de l'Ontario planifie d'introduire la nouvelle structure de marché, il est prévu que Genco produise 90% de l'énergie vendue dans la province. Le plus grand défi des premières années de restructuration est de faire en sorte que Genco n'ait pas la possibilité d'influer sur le prix du marché d'échanges, malgré sa taille très importante dans le marché.

Lorsqu'un vendeur occupe une place importante dans le marché, il peut influencer sur le prix d'équilibre du marché, en proposant un prix élevé pour des unités de production qui ont des bonnes chances d'être les unités marginales, c'est-à-dire les unités qui déterminent le prix d'équilibre. Cette manœuvre est d'autant plus facile dans un marché d'électricité que les conditions d'offre et de demande sont cycliques et relativement faciles à prévoir à court terme (à l'intérieur d'une marge d'erreur, bien sûr). Ainsi, un vendeur possédant une capacité importante par rapport à l'offre totale du marché pourrait soumettre des prix élevés pour des unités ayant une bonne chance d'être les unités marginales et recevoir ce prix élevé pour toutes ses unités appelées à produire dans l'heure en question.⁴

La possibilité de ce genre de comportement stratégique doit être éliminée dans le marché. Le meilleur moyen d'éliminer la possibilité est de réduire les parts de marchés des producteurs dominants, pour qu'aucun producteur ne puisse profitablement manipuler le prix d'équilibre du marché. Il s'agit d'une modification à long terme de la structure de propriété qui sera discutée dans la section 3.5.2. Dans cette section, une mesure à court terme est présentée.

Reconnaissant que la structure de propriété dans cette industrie ne peut changer rapidement, le MDC propose un moyen à court terme pour inciter Genco à adopter un comportement de marché concurrentiel. Ce moyen, appelé « vesting contracts » ou « contracts for differences (CFD) », impose un prix maximum (3,8 cents/kWh) pour une partie importante (90%) de l'énergie vendue par Genco dans le nouveau marché. Ce mécanisme permettra de maintenir le prix moyen de l'électricité vendue dans le marché au détail à 7,2 cents/kWh.

⁴ Les manœuvres de fixation de prix sont, bien sûr, beaucoup plus complexes que cette description simple ne le laisse entendre et peuvent inclure le retrait volontaire d'unités de production pour modifier la probabilité qu'une unité de production en particulier soit l'unité marginale.

En somme, ce prix maximum est une mesure qui a été introduite pour créer des conditions concurrentielles dans un marché qui sera initialement dominé par un vendeur avec 90% de la production énergétique. Les consommateurs seront donc « protégés » par la présence d'un prix maximum, pour une partie importante de l'énergie vendue par Genco. Ce mécanisme fonctionnera de la façon suivante :

- Le marché opéré par le IMO n'est pas affecté par le prix maximum pour Genco. Le prix d'équilibre déterminé par ce marché sera le prix d'échange d'électricité.
- Les producteurs autres que Genco recevront le prix d'équilibre déterminé par le marché IMO, sans ajustement. Ainsi, le prix d'équilibre fournit les bons « signaux » de marché pour l'investissement et les opérations des autres producteurs.
- Genco recevra initialement le prix d'équilibre déterminé par le marché IMO pour toutes les unités d'énergie vendues dans le marché. Lorsque ce prix d'équilibre sera inférieur au prix maximum de 3,8 cents/kWh, aucune action additionnelle ne sera nécessaire. Par contre, lorsque ce prix d'équilibre sera supérieur au prix maximum de 3,8 cents/kWh, Genco devra rembourser la différence entre le prix d'équilibre déterminé par le marché IMO et le prix maximum de 3,8 cents/kWh.
- Les consommateurs achetant du marché IMO payeront initialement le prix d'équilibre déterminé par ce marché. Ils recevront un remboursement pour la partie de l'énergie fournie par Genco lorsque le prix d'équilibre se trouvera au-dessus de 3,8 cents/kWh.
- Ainsi, les consommateurs sont « protégés » par la présence d'un prix maximum pour une partie importante de l'énergie vendue par Genco, mais les forces de marché sont tout de même appelées à fixer le prix d'équilibre du marché. Puisque Genco ne peut pas profiter d'un prix d'équilibre au-dessus de 3,8 cents/kWh, elle n'a aucune incitation pour manipuler sa production et ses soumissions au marché IMO.

La proposition du MDC spécifie que ce mécanisme de prix maximum sera éliminé lorsque les mesures à long terme de création d'un environnement concurrentiel seront mises en place.

Une question intéressante est de savoir comment la valeur de 3,8 cents/kWh a été calculée ? Cette valeur est évidemment un élément clé dans l'analyse du flux monétaire futur de Genco, et donc de sa stabilité financière future. Pour cette raison, cette valeur a été établie suite à des analyses complexes et rigoureuses de la demande d'électricité, de l'approvisionnement en électricité dans le marché ontarien, du prix obtenu par Genco sur ses ventes d'électricité, des ventes de Genco et des frais d'exploitation et besoins de liquidité de Genco. Tous ces éléments sont affectés, et affectent le prix maximum de Genco, d'où la grande complexité de l'analyse. La valeur de 3,8 cents/kWh a été retenue dans le cadre des travaux du Market Design Committee (1998c).

En somme, la proposition du prix maximum en Ontario est une mesure temporaire visant à protéger les consommateurs et à modifier le comportement de Genco sur le marché, dans une perspective d'introduction de concurrence réelle.

3.5.2 Mesures visant à assurer la concurrence du « pool » à long terme

Comme expliqué dans la section précédente, le prix maximum de Genco est une mesure temporaire. Le mécanisme du prix maximum sera éliminé lorsque des moyens structurels seront introduits dans l'industrie pour assurer une concurrence réelle sur le marché de IMO.

Le meilleur moyen structurel pour assurer une concurrence réelle est de réduire les parts de marché des vendeurs, pour éliminer les possibilités de manipulation du marché et de fixation de prix.

La façon la plus directe, et efficace, d'y arriver est la privatisation d'actifs. Le gouvernement de l'Ontario s'étant déjà prononcé contre la privatisation, le MDC s'est donc rabattu sur une solution moins efficace, le transfert de contrôle d'une partie importante du parc de production d'Ontario Hydro, sans modification formelle de la structure de propriété. Le transfert de contrôle se fera par divers moyens, tels des contrats d'exploitation à long terme.

Le MDC propose deux objectifs de transfert de contrôle.

1) Pour l'ensemble d'unités de production susceptibles d'être les unités marginales,⁵ i.e. les unités qui fixeront le prix dans l'équilibre de marché, Ontario Hydro devra transférer le contrôle d'un nombre suffisant d'unités, pour que son contrôle effectif sur le marché soit limité à 35%. Ce transfert devra se faire à l'intérieur d'une période de 42 mois après l'ouverture du marché.

2) Pour l'ensemble des unités de production dans le marché, Ontario Hydro devra transférer le contrôle d'un nombre suffisant d'unités, pour que son contrôle effectif sur le marché soit limité à 35%. Ce transfert devra se faire à l'intérieur d'une période de 10 ans après l'ouverture du marché.

De plus, il est proposé qu'aucune nouvelle entreprise ne puisse prendre le contrôle de plus de 25% des actifs de production du marché, suite aux transferts de contrôle.

⁵ Les propositions du MDC précisent la définition des unités en question.

3.6 Concurrence du « pool » à long terme

Lorsque les modifications structurelles de la section précédente seront mises en place et que le mécanisme de prix maximum sera retiré, il est espéré que le marché soit devenu concurrentiel. À ce stade, la Commission de l'énergie de l'Ontario (CÉO) aura, entre autres, la tâche de surveillance et d'analyse du marché. Elle s'assurera qu'aucun agent n'ait d'influence indue sur l'équilibre de marché.

Advenant le cas où la concurrence ne soit pas réelle et dynamique, la CÉO pourra recommander au gouvernement l'introduction de nouvelles mesures structurelles ou comportementales. Elle pourra également, au cours de la 4^e année d'ouverture du marché, recommander de maintenir, modifier ou mettre fin au régime de prix maximum de 3,8 cents/kWh et de rabais aux consommateurs institué à l'ouverture du marché.

3.7 Autres questions liées à la restructuration

Ce texte ne peut évidemment pas soulever toutes les questions et considérations liées à la restructuration du marché ontarien. Trois dernières considérations importantes sont mentionnées dans cette section.

1) Le prix du transport

Dans le réseau d'électricité de l'Ontario, les usagers paient actuellement un prix pour le transport qui est basé sur le coût moyen de l'ensemble du réseau. Il s'agit d'une approche traditionnelle. Compte tenu des exigences et difficultés de la transition vers un marché concurrentiel, le MDC propose que les prix de transport demeurent, à court terme, des prix basés sur le coût moyen de l'ensemble du réseau. Par ailleurs, reconnaissant les nombreux avantages d'une tarification basée sur le coût marginal (ou le coût de congestion), le MDC recommande fortement que les prix de transport soient éventuellement déterminés par le coût marginal du transport à l'intérieur du processus de réglementation de la Commission de l'énergie de l'Ontario.

2) L'établissement de nouvelles sociétés sur des assises financières solides

Une préoccupation de première importance dans la mise en œuvre de la restructuration est évidemment la solidité financière des nouvelles sociétés créées à partir de la société Ontario Hydro. Cette solidité financière leur permettra, entre autres, d'agir efficacement dans les marchés des capitaux pour assurer une utilisation efficace des ressources et un comportement réellement concurrentiel dans le nouveau marché.

La restructuration financière de Ontario Hydro constitue un élément clé de la restructuration organisationnelle qui crée Genco et Servco. La détermination de la structure financière optimale est basée sur une évaluation de la valeur marchande des actifs des nouvelles sociétés. La valeur marchande est fonction, entre autres, des prévisions de recettes,

des obligations et des nouvelles opportunités de marché qui s'offrent aux sociétés dans le marché restructuré. Pour que les nouvelles sociétés puissent fonctionner efficacement dans le marché de l'électricité et dans les marchés financiers, leurs structures financières (ratio d'endettement, rendement financier, etc.) devront être cohérentes avec ce qui est observé chez d'autres entreprises de services publics dans des marchés comparables.

Les estimations préliminaires de la structure financière, établies à partir d'approches somme toute similaires aux approches de coût de service utilisées en réglementation, sont :⁶

	Genco	Servco
Valeur de la société	5,0 milliards \$	10,5 milliards \$
Valeur de la dette	1,8 milliards \$	5,3 milliards \$
Structure de capital (ratio d'endettement)	40% dette et 60% capitaux propres (équité)	60% dette et 40% capitaux propres (équité)
Rendement sur le capital	15%	10%

3) Les modalités d'établissement et de récupération de la dette insurmontable

Le montant de la dette totale existante de Ontario Hydro dépasse les montants de la dette qui sera transférée à Genco et à Servco. Comme expliqué dans le dernier paragraphe, le montant de la dette transférée à ces sociétés est limité à un niveau qui ne handicapera pas leur fonctionnement. La dette qui ne sera pas transférée est appelée « dette insurmontable », et est chiffrée à 23,3 milliards de dollars. Cette dette est principalement reliée aux centrales nucléaires et aux autres engagements relatifs à la production d'électricité.

L'ensemble de la dette insurmontable demeure la responsabilité du gouvernement provincial qui a garanti la dette de Ontario Hydro. Pour rembourser cette dette, le gouvernement ontarien affectera certains flux de recettes au remboursement. Il s'agit des paiements tenant lieu d'impôts fonciers (1,6 milliards \$), des paiements tenant lieu d'impôt fédéral et provincial (10,3 milliards \$) et d'un ensemble d'autres recettes (impôt rajusté sur les recettes brutes tenant lieu d'impôt pour les services d'électricité municipaux, impôt sur le

⁶ Source: Ministère des finances (1998a). Le 1^{er} avril 1999, après la rédaction du présent texte, la structure financière des nouvelles sociétés a été finalisée par le gouvernement ontarien. Cette nouvelle information est présentée dans l'annexe du présent texte.

transfert des biens perçu lors de la vente d'une partie ou de la totalité de l'actif des services d'électricité municipaux, etc.) (3,5 milliards \$). Même avec ces flux de recettes, il restera un reliquat de la dette insurmontable, estimé à 7,9 milliards de dollars. Ce reliquat sera récupéré au moyen d'une redevance imposée au titre de la transition vers un marché concurrentiel. La redevance pourrait être appliquée sur la consommation ou la production d'électricité. Bien que les modalités de cette redevance ne soient pas encore arrêtées, la valeur précise de la redevance tiendra compte de l'évolution des coûts et des prix au sein du nouveau marché concurrentiel et des incitations existantes dans le marché.

3.8 Résultats attendus de la restructuration

Le projet de restructuration est ambitieux, complexe et exigeant. Parmi les résultats attendus, les plus importants sont les suivants :

- 1) La baisse éventuelle des coûts de production et des prix payés par les consommateurs et une amélioration des services (qualité, diversité, etc.).
- 2) La résorption de la dette accumulée d'Ontario Hydro.
- 3) L'entrée de nouvelles entreprises dans le segment de la production d'électricité.
- 4) L'innovation et la concurrence sur le marché de la production.
- 5) L'entrée de nouvelles entreprises dans le segment de la vente et la commercialisation d'électricité.
- 6) L'innovation et la concurrence dans le segment de la vente et la commercialisation d'électricité.

3.9 Introduction de mesures de réglementation incitative

La Loi de 1998 sur la concurrence dans le secteur de l'énergie (loi 35) confère des nouvelles responsabilités à la Commission de l'énergie de l'Ontario. Entre autres, la Commission reçoit le mandat de réglementer les segments monopolistiques du transport et de la distribution de l'industrie de l'électricité ontarienne. La Loi accorde une certaine flexibilité dans le choix de la méthode de réglementation et de l'établissement des tarifs. La Commission étudie la possibilité d'instaurer la réglementation incitative (« performance based regulation – PBR ») pour l'ensemble des entreprises réglementées. L'introduction de cette forme de réglementation aurait comme but d'encourager l'efficacité économique dans les segments monopolistiques de transport et de distribution, sans toutefois sacrifier la qualité du service.

La Commission prévoit recevoir des propositions de la part des nouvelles sociétés découlant de la restructuration d'Ontario Hydro en regard des activités de transport et de distribution. La Commission a par ailleurs entrepris et complété une première phase d'analyse des fondements conceptuels de la réglementation incitative applicable aux distributeurs municipaux dans le cadre d'une large consultation publique. La Commission a identifié les neuf principes suivants comme étant particulièrement importants dans la détermination des tarifs qui leur seraient applicables dans le cadre de la réglementation incitative :

- 1) Le cadre de la réglementation incitative doit être cohérent avec toutes les modalités de la législation et de la réglementation de l'industrie.
- 2) Le cadre de la réglementation incitative doit protéger les consommateurs et donner lieu à des prix qui sont justes et raisonnables.
- 3) Le cadre de la réglementation incitative doit décourager l'interfinancement entre les services réglementés et les services offerts dans les marchés concurrentiels.

- 4) Le cadre de la réglementation incitative doit encourager l'efficacité économique en fournissant les bons signaux de prix et un système d'incitations pour assurer le maintien de la qualité et de la fiabilité du service.
- 5) Le cadre de la réglementation incitative doit permettre à l'entreprise de services publics un taux de rendement acceptable sur les capitaux propres des actionnaires et une stabilité financière.
- 6) Le cadre de la réglementation incitative doit être transparent et aussi simple que possible. Les coûts de la mise en œuvre et de l'administration du système ne doivent pas dépasser les bénéfices qui en résultent.
- 7) La réglementation incitative doit partager les bénéfices de l'efficacité accrue équitablement entre l'entreprise de services publics et ses actionnaires et les consommateurs.
- 8) Le cadre de la réglementation incitative doit être suffisamment flexible pour s'adapter à l'évolution dans le marché.
- 9) Le cadre de la réglementation incitative doit faciliter l'utilisation de procédures administratives et réglementaires efficaces.

La Commission étudie quatre types de réglementation incitative qui ont connu une certaine popularité dans les applications réglementaires :

- 1) La réglementation des prix (« price cap regulation »).
- 2) La réglementation des revenus (« revenue cap regulation »).
- 3) La réglementation comparative (« benchmark or yardstick regulation »).
- 4) La réglementation basée sur le partage des risques et des bénéfices (« sliding scale regulation »).

Il y a bien sûr la possibilité de la mise en œuvre d'un système hybride, contenant une combinaison d'éléments de divers modèles classiques de réglementation incitative.

La Commission entend présenter un manuel (« rate handbook ») au printemps 1999 (avril ou mai) décrivant les détails du processus de réglementation incitative devant être mis en place pour les distributeurs municipaux.

4. Conclusions

Ce court texte fait état des principaux éléments de la restructuration du marché ontarien de l'électricité. Les grandes lignes de la restructuration sont :

1. La séparation verticale de l'industrie (production, transport et distribution).
2. L'introduction de la concurrence en production, avec deux mesures spécifiques appliquées à la production :
 - 2.1) l'introduction d'un prix maximum temporaire pour développer la concurrence en production à court terme et protéger les consommateurs contre les hausses de prix ;
 - 2.2) l'introduction de changements structurels dans le marché de la production pour assurer la concurrence à long terme.
3. Le maintien du monopole en transport et en distribution.
4. L'introduction de la concurrence dans la vente au détail.
5. La création d'un mécanisme de marché pour l'échange d'électricité (IMO).
6. L'introduction de mesures de réglementation incitative.

Ces moyens seront mis en œuvre à partir de l'année 2000 pour introduire la concurrence dans le marché ontarien.

Références

Doucet, Joseph A. et Anthony G. Heyes (1997), "Restructuring of Ontario's Electricity Supply System : An Analysis of the Proposals", *Utilities Policy* 6(4) :271-282.

Doucet, Joseph A. (1997), *La restructuration des marchés de l'électricité : Un portrait de la situation mondiale*, document produit pour la Régie de l'énergie, décembre.

Macdonald, Donald S (chair) (1996), *A Framework for Competition*, The report of the Advisory committee on competition in Ontario's electricity system to the Ontario Minister of Environment and Energy.

Market Design Committee (1998a), *First Interim Report of the Market Design Committee*, March 31.

Market Design Committee (1998b), *Second Interim Report of the Market Design Committee*, June 30.

Market Design Committee (1998c), *Third Interim Report of the Market Design Committee*, October 08.

Market Design Committee (1999), *Final Report of the Market Design Committee*, January 29.

Ministère des finances (1998a), « Fiche d'information », Gouvernement de l'Ontario, 26 octobre, 1 page.

Ministère des finances (1998b), « Document d'information », Gouvernement de l'Ontario, 26 octobre, 2 pages.

Ministère des finances (1999), « Fiche d'information », Gouvernement de l'Ontario, 01 avril, 2 pages.

Ontario (1997), *Directions for Change*, Government of Ontario, November.

Ontario (1998a), *Projet de loi 35*, Gouvernement de l'Ontario.

Ontario (1998b), *Un marché de l'électricité concurrentiel : Mise à jour financière*, Gouvernement de l'Ontario, 36 pages, ISBN 0-7778-7665-5.

Ontario Energy Board (1998), *Performance Based Regulation Framework for Electricity Distributors in Ontario*, December 21.

Ontario Hydro (1999), www.hydro.on.ca

ANNEXE – MISE À JOUR DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

La structure financière finale de Genco et de Servco, annoncée par le gouvernement ontarien le 1^{er} avril 1999, est :⁷

	Genco	Servco
Valeur de la société	8,5 milliards \$	8,6 milliards \$
Valeur de la dette	3,4 milliards \$	4,8 milliards \$
Structure de capital (ratio d'endettement)	40% dette et 60% capitaux propres (équité)	56% dette et 44% capitaux propres (équité)
Rendement sur le capital	14%	14% pour les activités non réglementées et 9,25% à 9,5% pour les activités réglementées

Cette structure financière utilise comme hypothèse un prix de gros moyen de production réelle de 3,6 cents/kWh pour la période 2001 à 2010.

⁷ Source: Ministère des finances (1999).