

Association
de l'aluminium
du Canada



Mémoire

Dans le cadre de la consultation sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec

Soumis à:

M. Pierre Fitzgibbon, ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie,
ministre responsable du Développement économique régional
et ministre responsable de la Métropole de la région de Montréal

Par :

Jean Simard
Président et chef de la direction

Le 31 juillet 2023



L'AAC et l'industrie

L'AAC est un organisme à but non lucratif qui a pour mission de représenter l'industrie canadienne de l'aluminium primaire auprès de la population, des utilisateurs, des pouvoirs publics, de même qu'auprès des intervenants clés du monde économique et de l'environnement.

L'AAC regroupe les trois producteurs canadiens d'aluminium de première fusion : Alcoa, Aluminerie Alouette et Rio Tinto Aluminium. **Notre industrie est présente dans trois provinces canadiennes, soit en Colombie-Britannique, en Alberta et au Québec, où se concentre 90 % de la production canadienne.**

L'industrie canadienne de l'aluminium est la cinquième en importance au monde avec une production annuelle d'environ 3 millions de tonnes d'aluminium de première fusion. Les installations de production au Canada **soutiennent plus de 8 500 emplois au Canada parmi les mieux rémunérés de l'industrie manufacturière**. Autour de cette industrie gravitent par ailleurs plus de 2 500 fournisseurs de biens et services et de transformateurs qui contribuent à leur tour au dynamisme économique du Canada et de ses régions. L'industrie de l'aluminium représente à elle seule environ 8 % des exportations manufacturières québécoises.



Table des matières

Sommaire exécutif.....	4
1. La contribution de l'industrie de l'aluminium primaire.....	7
2. Pour un débat éclairé et transparent.....	8
3. Les enjeux de la gouvernance et le rôle de la Régie de l'énergie.....	9
4. Une tarification compétitive reposant sur la logique des coûts.....	11
5. Les nouveaux enjeux de l'équilibre entre offre et demande.....	14
6. L'offre d'électricité pourra combler les besoins.....	15
7. La demande d'électricité : le développement économique.....	18
8. La demande d'énergie: la décarbonation.....	22
Conclusion.....	24



Sommaire exécutif

Cette consultation vise à recueillir les points de vue sur « les actions à considérer pour la modernisation du cadre légal et réglementaire régissant le secteur de l'énergie du Québec. » L'AAC salue cette initiative, parce que le contexte nouveau dans lequel nous vivons, avec les changements climatiques, les impératifs de la transition énergétique sur une toile de fond d'accélération des changements économiques et sociaux et d'explosion de développement des nouvelles technologies, exigeait une adaptation du cadre réglementaire du secteur québécois de l'énergie.

L'industrie de l'aluminium primaire dispose d'une expérience qui s'est développée depuis des décennies sur les grands enjeux qui font l'objet de cette consultation, la décarbonation et l'utilisation judicieuse de la ressource précieuse qu'est l'électricité renouvelable.

Dans le vaste dossier qui fait l'objet de cette consultation, l'industrie de l'aluminium a également des préoccupations à exprimer, parce que sa viabilité présente et future, dans un secteur marqué par la concurrence mondiale, dépend en grande partie du prix de l'électricité, un de ses principaux coûts, et que son développement futur dépend de l'accès à des sources d'approvisionnement prévisibles. Pour ces raisons, les questions liées à la fixation des tarifs de l'électricité et à l'attribution des blocs d'énergie sont de la plus haute importance pour les entreprises de l'industrie.

Avec, à l'esprit, ces préoccupations sur les enjeux économiques et environnementaux, l'AAC tient à mettre en relief les considérations suivantes.

L'importance de la transparence

Une condition essentielle pour que le Québec puisse mener un débat éclairé sur les enjeux énergétiques et environnementaux qui permettra des choix éclairés et des politiques publiques judicieuses est la transparence. Pour que cette transparence soit possible, il est important que les parties prenantes aient accès aux données probantes et à l'information pertinente.

Le rôle central de la Régie de l'énergie

Le socle sur lequel doit reposer l'encadrement des activités d'Hydro-Québec, en situation de monopole pour la production et la distribution d'électricité, est la Régie de l'énergie du Québec. Pour que celle-ci puisse pleinement jouer son rôle de détermination des tarifs, il est essentiel que des mesures soient en place pour assurer son indépendance face au gouvernement et qu'elle dispose des outils, à travers ses règles de gouvernance, pour assurer sa mission. À cet égard, l'AAC émet quelques suggestions sur les règles de gouvernance, notamment sur l'indépendance du processus de nomination des commissaires et sur l'importance de laisser la Régie être maître de ses règles de procédures.



Le contexte nouveau dans lequel nous entrons exige que le rôle des divers acteurs et instances soit précisé et clarifié pour assurer la cohérence et l'efficacité des politiques. La Régie joue un rôle de régulateur fondamental pour assurer que les besoins en énergie soient assurés et que la tarification soit équitable. Les choix politiques doivent être assumés par les instances politiques et ne pas interférer avec le fonctionnement et les responsabilités de la Régie.

Une tarification reposant sur la logique des coûts

La base sur laquelle doit reposer la détermination des tarifs est celle des coûts d'Hydro-Québec pour fournir l'électricité à ses clientèles. Cette approche assure que la tarification repose sur une base objective et mesurable. Ce rappel est nécessaire dans une période où les enjeux énergétiques et environnementaux risquent de perturber la cohérence et l'équité des politiques tarifaires.

Le cadre de référence que constitue la logique des coûts permet également de dissiper des confusions dans le débat public sur les écarts tarifaires entre diverses catégories d'utilisateurs. Le tarif « L » de grande puissance pour les grands clients industriels est plus bas parce que les coûts pour leur fournir l'électricité sont plus bas. Les indices d'interfinancement montrent que les clients industriels paient des tarifs supérieurs à ce que dictent les structures de coûts et qu'ainsi, ils subventionnent les autres catégories d'utilisateurs.

Ce facteur d'interfinancement, ainsi qu'un autre élément de distorsion lié au fait que le tarif patrimonial ne reflète pas les coûts de production, suggère même qu'il existe une marge de manœuvre potentielle pour réduire le tarif « L » tout en respectant la logique des coûts et les paramètres de rentabilité raisonnable pour Hydro-Québec.

L'AAC note également que l'examen sur la Régie de l'énergie ne porte que sur les coûts de transport et de distribution, le coût de production étant considéré comme une externalité. Ainsi, de par son mandat, la Régie ne se penche pas sur un volet important des activités d'Hydro-Québec, soit la production d'électricité. L'examen de la Régie pourrait être élargi pour inclure ceux de la fonction production.

La tarification doit reposer sur les coûts moyens et le coût des nouvelles fournitures doit être intégré à celui du parc de production existant. La logique des coûts marginaux, évoquée par Hydro-Québec, qui mènerait à des incohérences et qui compromettrait l'utilisation de l'électricité à des fins de développement économique, doit être écartée.

Offre d'électricité : le Québec peut combler ses besoins

Deux éléments majeurs de la problématique de l'équilibre entre l'offre et de la demande exigent, selon l'AAC, un examen approfondi pour dissiper des malentendus qui peuvent affecter la prise de décisions judicieuses.

Le premier élément est la perception répandue que le Québec se trouve dans une situation de pénurie d'électricité. Les données disponibles ne permettent pas de conclure que le Québec ne disposera pas des ressources en électricité pour combler ses besoins économiques, sociaux et environnementaux. Le très grand degré d'incertitude entourant les prévisions de demande énergétique et la tendance d'Hydro-Québec à surestimer la demande exigent toutefois une plus grande transparence pour permettre un débat éclairé



sur cet enjeu. Par ailleurs, il est faux de prétendre que les coûts de production des nouvelles énergies sont à la hausse.

La demande d'électricité pour le développement économique

Dans un contexte de disponibilité moindre, qui exige de faire une sélection dans l'attribution des blocs d'électricité, ces choix doivent être effectués de façon transparente à partir de paramètres connus de tous par le gouvernement du Québec, qui a la responsabilité du développement économique. Le mode d'attribution de ces blocs d'électricité doit reposer sur des critères précis et connus, avec leur importance relative et leur pondération, pour éviter les décisions arbitraires et encourager les projets soumis à répondre aux objectifs recherchés par le Québec.

Une étude de l'IDQ, en collaboration avec l'AAC, en s'appuyant sur un modèle développé par la firme Aiseo, a mesuré l'impact de diverses formes d'utilisation de l'électricité sur le PIB pour plusieurs activités et montré que les exportations d'électricité ont un impact très faible sur le PIB et ne constituent pas un levier de création de richesse, tandis que les utilisations de l'électricité dans des activités sur le territoire ont toutes un impact économique significatif.

Par ailleurs, il est possible que le gouvernement du Québec, dans ses efforts pour soutenir le développement économique, veuille consentir des avantages additionnels pour susciter des investissements. Pour assurer les principes d'équité et de transparence, de telles initiatives doivent être identifiées et connues, et doivent être traitées comme des dépenses de soutien au développement économique, financées par les organismes publics appropriés, et non pas soutenues par les clients d'Hydro-Québec à travers des ajustements tarifaires.

L'AAC tient par ailleurs à exprimer ses réserves à l'approche consistant à privilégier l'application uniforme du tarif L pour tous les grands utilisateurs industriels et à recourir à d'autres leviers pour assurer des conditions compétitives à des grands utilisateurs, comme les alumineries, notamment à travers un soutien au financement. Bien que cette orientation soit applicable au projet, elle s'applique mal dans le cas d'opérations existantes.

La demande d'électricité : la décarbonation

Le gouvernement du Québec s'est fixé des cibles ambitieuses de réduction des émissions de GES. Pour cette raison, les allocations d'électricité, à privilégier sont celles qui permettront de réduire les émissions sur le territoire québécois, comme la substitution à l'électricité dans le transport et le chauffage ou encore pour modifier les procédés des activités industrielles existantes.

Par ailleurs, l'idée a été évoquée d'utiliser la tarification de l'électricité pour levier pour amener les entreprises à réduire les émissions de GES. Pour l'AAC, une telle initiative serait mal avisée parce qu'elle ferait double emploi avec un autre mécanisme qui joue ce rôle, la bourse sur le carbone à travers le Système de plafonnement et d'échange des émissions (SPEDE).



1. La contribution de l'industrie de l'aluminium primaire

Le Canada est le cinquième producteur d'aluminium primaire au monde. Cette production se concentre au Québec où cette industrie joue ainsi un rôle économique majeur, notamment à travers ses exportations qui, avec un total de 10,2 milliards en 2022, se classent au premier rang des produits expédiés à l'étranger.

En raison de sa taille, et de la nature du procédé de production de l'aluminium, reposant sur l'électrolyse et sur l'énergie électrique, l'aluminium primaire est la principale industrie utilisatrice d'électricité au Québec, avec 25 TWh en 2023, soit près de 14 % de la demande totale d'Hydro-Québec, ce à quoi il faut ajouter l'électricité produite par les entreprises elles-mêmes, environ 19 TWh. **Cela fait de l'industrie de l'aluminium le plus grand utilisateur d'électricité au Québec et le principal client d'Hydro-Québec.**

L'industrie de l'aluminium primaire a ainsi développé une connaissance profonde de cette forme d'énergie qui lui permet d'apporter une contribution utile pour plusieurs des thèmes sur lesquels porte la consultation sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec enclenchée par le gouvernement du Québec.

L'industrie de l'aluminium primaire dispose d'une expérience qui s'est développée depuis des décennies sur les grands enjeux qui font l'objet de cette consultation, la décarbonation et l'utilisation judicieuse de la ressource précieuse qu'est l'électricité renouvelable.

Tout d'abord, comme l'électricité est un intrant majeur dans la production d'aluminium primaire et un poste de dépenses important, l'industrie est très consciente des vertus de la sobriété énergétique et a fait de l'efficacité de sa consommation d'électricité une priorité depuis plusieurs décennies, bien avant que la consommation responsable devienne un enjeu majeur dans les débats sur l'énergie.

En outre, l'industrie, depuis des décennies, s'est attaquée aux enjeux de décarbonation. Cette préoccupation s'explique par la nature même des procédés d'électrolyse qui génèrent d'importantes émissions de gaz à effet de serre (GES). L'industrie a ainsi réduit des deux tiers ses émissions de CO₂ entre 1990 et 2011, de 6,24 tonnes à 1,98 tonne par tonne d'aluminium alors qu'elle doublait sa capacité. Ayant atteint la limite du seuil technologique d'émissions du procédé, elle se situe aujourd'hui à 80 % de la cible de réduction que s'est donnée le Québec pour 2030. Elle n'entend pas en rester là et a investi massivement dans le développement de nouveaux procédés, notamment Elysis™, pour arriver à produire sans émissions d'ici 2050.

Cette sensibilité aux enjeux de décarbonation est renforcée par le rôle de l'aluminium dans la transition énergétique, un métal qui contribue à la réduction des GES comme matériau de remplacement grâce à sa légèreté, en raison de sa recyclabilité, ou comme métal stratégique, essentiel pour la construction de panneaux solaires, d'éoliennes ou le transport d'électricité.



L'industrie québécoise de l'aluminium est également fière du fait que son produit est l'aluminium ayant la plus faible empreinte carbone de la planète, grâce à l'électricité renouvelable du Québec, un avantage comparatif qui revêtira une valeur croissante dans les années à venir à mesure que les industries utilisatrices devant améliorer leur bilan carbone se tourneront vers des lingots verts et produits de façon responsable.

Dans le vaste dossier qui fait l'objet de cette consultation, l'industrie de l'aluminium a également des préoccupations à exprimer, parce que sa viabilité présente et future, dans un secteur marqué par la concurrence mondiale, dépend en grande partie du prix de l'électricité, un de ses principaux coûts, et que son développement futur dépend de l'accès à des sources d'approvisionnement prévisibles. Pour ces raisons, les questions liées à la fixation des tarifs de l'électricité et à l'attribution des blocs d'énergie sont de la plus haute importance pour les entreprises de l'industrie.

2. Pour un débat éclairé et transparent

Cette consultation vise à recueillir les points de vue sur « les actions à considérer pour la modernisation du cadre légal et réglementaire régissant le secteur de l'énergie du Québec. » L'AAC salue cette initiative, parce que le contexte nouveau dans lequel nous vivons, avec les changements climatiques, les impératifs de la transition énergétique sur une toile de fond d'accélération des changements économiques et sociaux et d'explosion de développement des nouvelles technologies, exigeait une adaptation du cadre réglementaire du secteur québécois de l'énergie.

Cependant, cette réflexion est complexe. D'une part, elle doit tenir compte de diverses problématiques, notamment celles sur lesquelles ont porté des tables rondes de spécialistes, l'équilibre de l'offre et de la demande, la tarification, la gouvernance, des éléments sur lesquels l'AAC proposera son point de vue dans les pages qui suivent. D'autre part, elle doit intégrer harmonieusement des considérations liées à l'environnement, au développement économique et aux enjeux sociaux.

Une condition essentielle pour que le Québec puisse mener un débat éclairé sur les enjeux énergétiques et environnementaux qui permettra des choix éclairés et des politiques publiques judicieuses est la transparence. Pour que cette transparence soit possible, il est important que les parties prenantes aient accès aux données probantes et à l'information pertinente.



Le débat qui s'amorce maintenant, et qui se poursuivra certainement dans les années à venir, ne pourra pas être fructueux sans un préalable, celui de la transparence. Par transparence, nous entendons une connaissance, un partage et une accessibilité des éléments d'analyse et d'information qui permettront aux parties prenantes, gouvernement, Hydro-Québec, consommateurs, entreprises utilisatrices, l'accès à des données probantes. C'est essentiel pour s'approcher d'un certain consensus sur les grands enjeux et pour mener à des choix et des politiques publiques judicieux, comme l'équilibre entre l'offre et la demande énergétique, la tarification, ou la détermination des utilisations prioritaires.

Il existe à l'heure actuelle ce que l'on peut décrire comme une certaine opacité de l'information et un monopole sur l'information exercé par Hydro-Québec. Cela tient en bonne partie au poids de la société d'État dans le secteur énergétique et des compétences remarquables qu'elle a développées. Cela s'explique aussi par la compartimentation des composantes organisationnelles d'Hydro-Québec (production, transport, distribution, achats et ventes aux marchés voisins), qui réduit la transparence. Cela tient aussi à une culture d'entreprise peu portée sur le partage de l'information. Cependant, il est utile de souligner que le privilège que constitue la détention d'un monopole s'accompagne d'obligations, notamment celle de la transparence.

Enfin, la sophistication des systèmes, l'accroissement des compétences des acteurs et des spécialistes, le développement de centres de recherches permettent l'expression d'autres points de vue pertinents. Ces échanges doivent avoir lieu dans des forums plus larges, comme cette consultation mise en place par le gouvernement du Québec, pour traiter des grands enjeux liés au rôle de l'électricité dans le développement économique et à la transition énergétique. Ce sont des choix de société qui, dans une société démocratique, relèvent du débat public et du politique. Ces échanges doivent aussi s'exprimer à travers un mécanisme plus formel et plus spécialisé pour ce qui touche au fonctionnement et à l'encadrement du secteur à travers la Régie de l'énergie. Mais l'AAC tient à insister sur le fait que ces débats fructueux ne seront pas possibles sans le parti-pris de la transparence et de l'accès à l'information.

3. Les enjeux de la gouvernance et le rôle de la Régie de l'énergie

Le socle sur lequel doit reposer la prise de décision dans la gestion de nos ressources électriques est la Régie de l'énergie. L'importance de cet organisme tient au fait que l'électricité, cette ressource énergétique dont l'importance est cruciale pour le Québec, est produite et distribuée par un monopole dans un domaine de service d'utilité publique. De telles régies existent dans toutes les juridictions, mais dans le cas du Québec, son rôle revêt un caractère encore plus essentiel en l'absence de mécanismes de marché et de concurrence, et du fait que le monopole est une propriété de l'État. La Régie joue ainsi un rôle essentiel de contrepoids pour protéger les utilisateurs, assurer un marché ordonné et imposer au monopole un processus de reddition de comptes.



Son mandat est défini ainsi :

« La Régie a compétence pour fixer, à la suite d'audiences publiques, les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou distribuée par Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité. Elle a la même compétence pour fixer les tarifs et conditions auxquels le gaz naturel est distribué. »

Ce mandat mène la Régie, dans sa fonction de détermination des tarifs, à examiner les opérations d'Hydro-Québec, ses dépenses et ses coûts, ainsi que ses revenus, pour assurer un approvisionnement énergétique suffisant au juste prix et livré de façon fiable/sécuritaire aux clients, et à protéger les différentes catégories de consommateurs face à un monopole.

Le socle sur lequel doivent reposer l'encadrement des activités d'Hydro-Québec, en situation de monopole pour la production et la distribution d'électricité, est la Régie de l'énergie du Québec. Pour que celle-ci puisse pleinement jouer son rôle de détermination des tarifs, il est essentiel que des mesures soient en place pour assurer son indépendance face au gouvernement et qu'elle dispose des outils, à travers ses règles de gouvernance, pour assurer sa mission.

Pour que cette Régie puisse pleinement jouer son rôle essentiel, il faut que celle-ci soit forte et indépendante, et qu'elle ait les coudées franches pour remplir sa mission. Et c'est à travers des règles de gouvernance que ces deux attributs peuvent être assurés. L'AAC tient à insister sur deux volets liés à la gouvernance : **l'indépendance de la Régie face au gouvernement et sa régie interne.**

Le premier élément permettant au gouvernement d'assurer l'indépendance de la Régie consiste à éviter de s'immiscer dans des décisions qui relèvent de la Régie, notamment en ce qui a trait à la détermination des tarifs. Le gouvernement devrait laisser la Régie réaliser son mandat et assurer un marché d'énergie efficace avec des tarifs axés sur la base des coûts réels. Il est important de revenir aux sources et de respecter la compétence de la Régie en la matière et d'éviter de changer constamment le cadre légal de la Régie ou de modifier ses responsabilités et ses champs de compétence.

L'indépendance de la Régie de l'énergie repose aussi sur les règles de nomination et de fonctionnement. S'il n'est pas souhaitable de modifier trop fréquemment les lois et règles qui encadrent la gouvernance énergétique au Québec, car cela affecte le besoin de stabilité et de prévisibilité pour les utilisateurs, une mise à jour s'impose en raison des changements du contexte énergétique.



Voici quelques éléments qui semblent souhaitables pour l'AAC.

Nominations : Les régisseurs devraient être choisis par un comité de sélection indépendant (comme le furent les premiers régisseurs en 1997) et avoir de longs mandats, de 5 ans ou plus, pour éviter que les cycles de reconduction de mandats influencent leurs décisions.

Audiences : la Régie devrait être maître de sa procédure. C'est donc elle qui devrait par exemple fixer la fréquence des audiences et des causes, plutôt que le gouvernement ou les textes de loi. Elle pourrait ainsi opter pour un mécanisme incitatif (MRI) pour éviter d'avoir une cause tarifaire complète chaque année, et c'est également elle qui pourrait déterminer le mécanisme d'évolution des tarifs entre les audiences sur les causes complètes.

Démarche tarifaire : Une révision de la démarche tarifaire devrait être effectuée pour standardiser l'information à être soumise et déléguer certains volets analytiques à des comités de travail en amont pour simplifier la preuve à être présentée aux régisseurs, en encourageant le maintien des mêmes bancs d'une cause à l'autre autant que possible. Nous serions favorables à des causes tarifaires standards régulières, l'alignement final demeure à être établi par la Régie.

4. Une tarification compétitive reposant sur la logique des coûts

Dans la plupart des juridictions, les services publics (électricité, gaz, téléphonie, internet) sont réglementés. Cette réglementation prend une forme particulière quand ces services publics sont dispensés par un monopole, parce que le jeu de la concurrence ne peut pas exercer une pression sur la baisse des prix et contrer les profits excessifs.

Dans le cas d'un monopole réglementé, comme Hydro-Québec, le processus de détermination des prix sera inversé et reposera sur les coûts, auxquels on ajoute un rendement calculé « artificiellement » en fonction de comparables.

Ainsi, la tarification d'Hydro-Québec reposera en bout de ligne sur ses coûts totaux pour livrer l'énergie à ses clients qui incluent la production, le transport et la distribution de cette énergie. Ces coûts varieront selon les types de clientèle, ce qui contribuera à expliquer que les tarifs varieront en fonction des catégories d'utilisateurs. Et ce sont ces coûts dont la Régie de l'énergie devra tenir compte dans la détermination des tarifs.

La base sur laquelle doit reposer la détermination des tarifs est celle des coûts d'Hydro-Québec pour fournir l'électricité à ses clientèles. Cette approche assure que la tarification repose sur une base objective et mesurable. Ce rappel est nécessaire dans une période où les enjeux énergétiques et environnementaux risquent de perturber la cohérence et l'équité des politiques tarifaires.



Ce rappel est nécessaire parce que, en raison du manque de transparence qui entoure les discussions sur les enjeux énergétiques, on a perdu de vue dans le débat public certains éléments de compréhension de la problématique des coûts.

Le débat public sur les coûts, dans le cas des grands utilisateurs industriels, porte sur le tarif L, le tarif industriel de grande puissance, et de son écart avec d'autres tarifs, particulièrement ceux qui s'appliquent à la consommation résidentielle et commerciale. Il est important de rappeler que le tarif L est un tarif de référence qui est déterminé de façon arbitraire, en ce sens qu'il ne repose pas sur un exercice précis de détermination des coûts de production, de transport et de distribution pour ces clients industriels, auquel s'ajouterait un rendement raisonnable.

Le cadre de référence que constitue la logique des coûts permet également de dissiper des confusions dans le débat public sur les écarts tarifaires entre diverses catégories d'utilisateurs, notamment le tarif « L » de grande puissance pour les grands clients industriels, qui reflète le fait que les coûts nécessaires pour leur fournir l'électricité sont plus bas que pour d'autres catégories d'utilisateurs. Les indices d'interfinancement montrent en effet que les clients industriels paient des tarifs supérieurs à ce que dictent les structures de coûts et qu'ainsi, ils subventionnent les autres catégories d'utilisateurs.

Ainsi, le tarif L ne reflète pas la réalité des coûts. Ce constat peut s'appuyer sur des données fournies par Hydro-Québec à la Régie de l'énergie¹ sur les indices d'interfinancement par catégorie de consommateurs. Ces données indiquent, qu'en 2021, l'indice d'interfinancement pour les grands industriels était de 113,1, ce qui signifie que ces clients versaient 13,1 % de plus que ce qui aurait constitué un prix raisonnable. À l'inverse, avec un indice de 86,2, les utilisateurs résidentiels versaient 13,8 points de pourcentage de moins. Cet écart engendre un phénomène d'interfinancement où une surfacturation des clients industriels permet d'offrir un rabais, ou une subvention, aux clients résidentiels.

Ce rappel n'a absolument pas pour but de remettre en cause l'équilibre tarifaire actuel et de recommander l'élimination de ces mécanismes d'interfinancement. Nous évoquons ce phénomène de l'interfinancement dans l'unique but de dissiper une opinion répandue dans le débat public, à savoir que le fait que les tarifs industriels soient plus bas que les tarifs résidentiels ne constitue pas une anomalie, mais un reflet du fait que les coûts de transport, de distribution, de gestion et de service sont significativement moins élevés pour les clients industriels que pour les clients résidentiels.

Un second élément introduit une distorsion entre les tarifs et les coûts, et c'est le fait que le tarif patrimonial payé par Hydro-Québec Distribution pour son approvisionnement en électricité provenant des installations historiques d'Hydro-Québec, notamment ses grandes centrales, soit environ 80 % de son approvisionnement, ne reflète pas la réalité des coûts. En effet, le coût de cette électricité patrimoniale est déterminé par une législation qui prévoit son augmentation graduelle, quand, dans les faits, le coût réel de

¹ Régie de l'énergie du Québec, Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel, Perspectives 2030



cette production pourrait même être en baisse, parce que les actifs sont largement amortis et que la dette pour les financer est remboursée ou renouvelée. Le principe de transparence voudrait que le coût réel de cette électricité patrimoniale soit connu.

Cet élément n'est pas pris en compte par la Régie de l'énergie, parce que son examen ne porte que sur les coûts de transport et de distribution, le coût de production étant considéré comme un coût d'acquisition et donc comme une externalité. Ainsi, de par son mandat, la Régie ne se penche pas sur un volet important des activités d'Hydro-Québec, soit la production d'électricité. En principe, la détermination juste des tarifs devrait porter sur l'ensemble des coûts d'Hydro-Québec et l'examen de la Régie devrait être élargi pour inclure ceux de la fonction production. D'autres provinces, comme la Colombie-Britannique, tiennent compte des coûts de production dans la détermination des tarifs. C'est une piste que le Québec devrait explorer pour que les tarifs reflètent plus fidèlement la réalité des coûts.

Ce niveau élevé d'interfinancement ainsi que la forte marge payée sur l'électricité patrimoniale permettent donc de conclure que le tarif L ne constitue pas un rabais et qu'il ne comporte aucune forme de subvention indirecte aux entreprises. Au contraire, il permet à Hydro-Québec de réaliser des rendements supérieurs à ce qui constituerait un taux de rentabilité normal. Cela suggère en outre qu'il existe une marge de manœuvre potentielle pour réduire le tarif L tout en respectant des paramètres de rentabilité raisonnable pour Hydro-Québec.

Par ailleurs, il nous paraît également important de mettre en garde contre un recours abusif du concept de coût marginal dans les débats publics qui a fait apparition dans le discours d'Hydro-Québec. Cette approche, bien connue des économistes, consiste à appairer le coût marginal, c'est-à-dire le coût d'acquisition des nouveaux ajouts à la production, au revenu marginal, le prix qui sera obtenu pour la nouvelle demande qui sera alimentée par cette production additionnelle. Cette approche peut être utile dans un cadre de planification à long terme par exemple la pertinence d'ajouter de grands projets coûteux.

Mais dans la pratique, cette approche peut mener à des incohérences et à des effets pervers si elle est appliquée mécaniquement à la tarification.

La tarification doit reposer sur les coûts moyens, et le coût des nouvelles fournitures doit être intégré à celui du parc de production existant. La logique des coûts marginaux, évoquée par Hydro-Québec, qui mènerait à des incohérences et qui compromettrait l'utilisation de l'électricité à des fins de développement économique, doit être écartée.

Le coût des nouvelles productions doit être intégré au coût du bloc existant. L'ajout de nouvelles sources de production dont le coût est plus élevé que celui du bloc patrimonial aura pour effet d'augmenter de façon progressive le coût moyen de la fourniture d'électricité, une augmentation relativement modeste étant donné le poids important du bloc patrimonial dans l'offre d'électricité. Mais c'est ce coût moyen qui assure l'équité, la gestion responsable des ressources et qui permet le développement économique du Québec.

5. Les nouveaux enjeux de l'équilibre entre offre et demande

La raison d'être d'Hydro-Québec et son objectif premier est de prévoir le développement du réseau pour satisfaire les besoins au plus faible coût, de trouver les solutions globales optimales en termes de coûts, de prévisibilité et de sécurité des approvisionnements. Ainsi, Hydro-Québec est maître de l'offre, mais doit satisfaire une demande qu'elle ne contrôle que partiellement.

De nombreux facteurs entrent dans la recherche d'un équilibre entre l'offre et la demande d'électricité. L'évolution naturelle prévisible de la demande, déterminée par des facteurs économiques, mais aussi le mode de vie, ce à quoi s'ajoutent les effets de politiques, comme les efforts d'économie d'énergie, les politiques environnementales et la décarbonation dont le rythme et la modulation affecteront les besoins en électricité. S'ajoutent à cela les politiques économiques qui miseront plus ou moins sur cette ressource, et du côté de l'offre, le coût des nouvelles installations, les délais et les contraintes à la mise en œuvre, les stratégies d'Hydro-Québec pour améliorer son bilan et assurer sa pérennité.

Pour cette raison, plusieurs enjeux, notamment ceux dont les répercussions sont les plus importantes, la construction de projets de transport et de production, ne peuvent pas être abordés dans une logique en silo. Hydro-Québec ne peut pas être la seule entité à prendre des décisions qui affectent de nombreuses parties prenantes. Et par voie de conséquence, la Régie de l'énergie ne peut pas toujours être l'arbitre unique et ultime.

Le contexte énergétique et environnemental nouveau dans lequel nous entrons exige que le rôle des divers acteurs et instances soit précisé et clarifié pour assurer la cohérence et l'efficacité des politiques.

La Régie est un régulateur, pas une instance exécutive qui pourrait se substituer aux ministères et organismes pouvant être impliqués dans la planification des choix énergétiques – Environnement, Énergie, Développement économique, Finances. Elle ne peut pas non plus se substituer au pouvoir exécutif et législatif.

La Régie joue un rôle de régulateur, fondamental, pour assurer que les besoins en énergie soient assurés et que la tarification soit équitable. Les choix politiques doivent être assumés par les instances politiques et ne pas interférer avec le fonctionnement et les responsabilités de la Régie.

Cependant, elle constitue un forum approprié pour offrir un cadre formel à ces réflexions sur les enjeux énergétiques et à assurer l'objectivité et la transparence des débats, en gardant en mémoire que si plusieurs éléments de cette réflexion relèvent directement de sa compétence, dans d'autres cas, elle ne joue pas un rôle décisionnel. C'est notamment le cas des questions liées à la transition énergétique, au développement économique et à la décarbonation. Des enjeux où il sera important de définir et de clarifier le rôle et les responsabilités des instances concernées.

6. L'offre d'électricité pourra combler les besoins

Deux éléments majeurs de la problématique de l'équilibre entre l'offre et de la demande exigent, selon l'AAC, un examen approfondi, au cours de ce processus de consultation et éventuellement devant la Régie, pour dissiper des malentendus qui n'ont pas permis un débat éclairé et qui peuvent affecter la prise de décisions judicieuses.

Le premier élément est la perception répandue que le Québec se trouve dans une situation de pénurie d'électricité. Il est vrai que le Québec, qui a connu deux décennies de surplus d'électricité, connaît maintenant une situation où l'écart entre l'offre et la demande s'est resserré. Cela tient, dans un premier temps, il est important de le souligner, au choix qui a été fait de consacrer les trois quarts de ces surplus à des contrats fermes avec les États-Unis, ce qui réduira la disponibilité de l'énergie sur le territoire québécois. À cela s'ajoute une augmentation de la demande, qui n'avait pas été prévue avant le tournant de cette décennie, largement liée à la transition, soit par la substitution de l'électricité aux hydrocarbures, soit le développement d'activités économiques liées à la transition.

Cet élément permet de noter que des facteurs importants, qui auront un impact significatif sur l'équilibre entre l'offre et la demande, et par voie de conséquence sur la disponibilité de l'énergie ainsi que sur les tarifs, échappent à l'autorité de la Régie. La décision d'allouer d'importants blocs d'électricité au marché américain ne relève pas de la Régie parce que ce sont des activités de production, même si, dans les faits, elles font en sorte que Hydro-Québec Production réduit ses livraisons à Hydro-Québec Distribution qui se trouve ainsi forcée de gérer une situation de rareté relative.

Les données disponibles ne permettent pas de conclure que le Québec ne disposera pas des ressources en électricité pour combler ses besoins économiques, sociaux et environnementaux. Le très grand degré d'incertitude entourant les prévisions de demande énergétique et la tendance d'Hydro-Québec à surestimer la demande exigent toutefois une plus grande transparence pour permettre un débat éclairé sur cet enjeu.

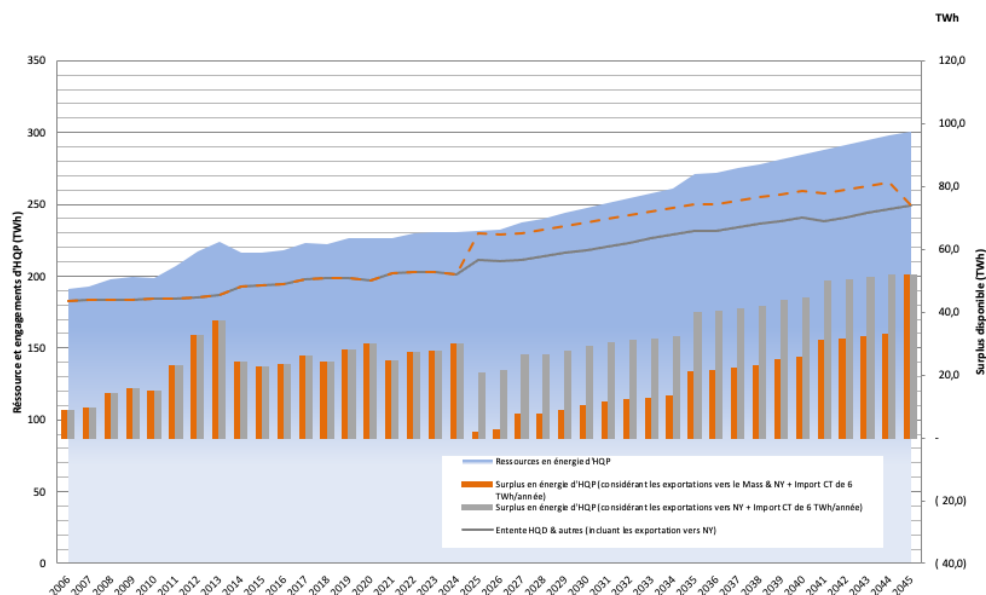
Mais un rapport de l'Institut du Québec², réalisé avec le soutien financier de l'AAC, montre, comme l'illustre le tableau suivant, que les ressources dont Hydro-Québec dispose actuellement, ainsi que les ressources additionnelles qu'elle peut déployer graduellement, décrites dans son plan stratégique 2022-2026³ (éolien, rééquipement des centrales, petits projets), seront suffisantes pour répondre à la croissance des besoins évoquée dans son plan stratégique, soit 100 Twh additionnels à l'horizon 2050. L'ajout d'équipements majeurs et coûteux ne serait pas nécessaire à moyen terme. D'ailleurs, le plan stratégique n'aborde pas cet enjeu de grands travaux d'infrastructure hydroélectriques additionnels.

² IDQ, L'électricité renouvelable, un levier de création de richesse écoresponsable pour le Québec », 2022

³ Hydro-Québec, Plan stratégique 2022-2026



Bilan d'énergie d'Hydro-Québec à l'horizon 2045, avec réalisation des contrats d'exportation vers New York et le Massachusetts



Cela étant dit, la prudence, tout comme la grande imprévisibilité de l'évolution du contexte énergétique, suggère que le Québec, et Hydro-Québec, doivent entreprendre dès maintenant les études nécessaires pour la mise en œuvre de ces grands projets.

Par ailleurs, il est faux de prétendre que les coûts de production des nouvelles énergies sont à la hausse. Le prix des éoliennes a connu une certaine inflation durant la pandémie, mais on remarque que le coût des plus récents parcs éoliens se situe aux alentours de 5,5 cents kW, un coût qui ne tient pas compte des coûts de transport. Les prévisions de long terme reflètent également une tendance à la baisse, et ce, à l'échelle mondiale. Les coûts de production de l'énergie solaire et des technologies de stockage devraient également continuer à significativement baisser au cours de la prochaine décennie.

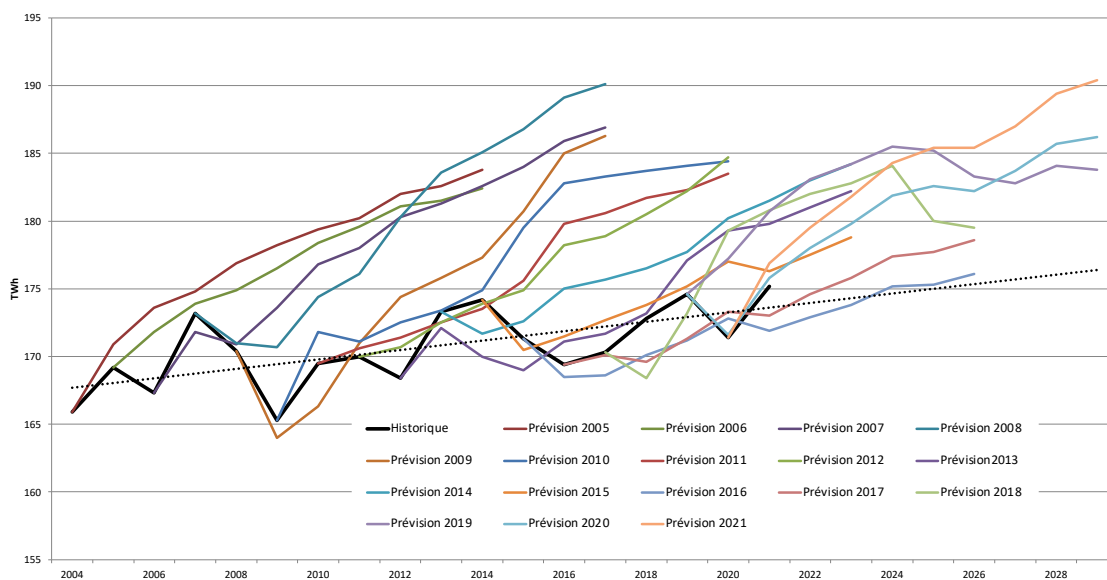
Mais il faut tenir compte du très fort degré d'incertitude qui entoure les prévisions énergétiques. Est-il nécessaire de rappeler qu'en 2019, il y a quatre ans, Hydro-Québec prévoyait une période de crise, décrite comme la « spirale de la mort », en raison de ses surplus chroniques et qu'elle n'avait pas prévu la poussée de la demande de la décennie 2020?⁴ Et que maintenant, la plupart des éléments qui exercent une pression sur la demande correspondent à des phénomènes sociaux nouveaux, des politiques nationales d'industrialisation et de décarbonation des technologies nouvelles, des industries émergentes dont on connaît mal l'évolution future.

Le graphique qui suit décrit les prévisions de la demande des plans stratégiques successifs d'Hydro-Québec et montre que ces prévisions ont eu tendance à dépasser de façon significative l'évolution réelle de la demande, décrite par le trait foncé. Ce rappel illustre, de façon visuelle, une tendance bien enracinée de surestimation de la demande.

⁴ Journal de Québec, 9 janvier 2018, « Hydro-Québec face à une spirale de la mort ».,



Historique des prévisions en énergie du Distributeur au fil des années



Source : HQD, *État d'avancement du Plan d'approvisionnement*, sur la période 2002-2021.

Ces considérations mènent à souhaiter que les prévisions sur l'offre et la demande fassent l'objet d'un examen attentif et ne reposent pas uniquement sur les mécanismes internes d'Hydro-Québec, et que le rôle de la Régie soit d'assurer la transparence, l'accès à l'information sur ces questions, la participation de spécialistes et de parties prenantes, dans un processus qui sera nécessairement évolutif. L'incertitude entourant les besoins énergétiques exigera une grande souplesse dans les processus de planification.

C'est en raison de ces incertitudes et de la souplesse souhaitée que l'AAC souhaite un débat sur l'ouverture du réseau pour permettre plus de concurrence et d'innovation et une meilleure adaptation aux besoins en énergie. Le secteur privé, ou d'autres acteurs pourraient ainsi compétitionner sur des activités non traditionnelles, comme le stockage d'énergie par batterie (EVLO), la production d'hydrogène. De la même façon, le secteur privé propose des alternatives innovatrices propres aux besoins spécifiques de chaque région. Ce mouvement affecterait certes le monopole de distribution actuel, mais il est clair que les prix compétitifs d'Hydro-Québec, grâce à son bloc patrimonial, limitent la place que pourraient occuper de telles initiatives, dont le but premier serait d'encourager l'innovation et l'adaptation à certaines réalités industrielles ou régionales.

7. La demande d'électricité : le développement économique

Une partie importante de la pression sur la demande proviendra non pas de l'évolution naturelle de l'économie, mais de la transition énergétique. D'abord pour des besoins additionnels en électricité des utilisateurs existants qui devront modifier leurs procédés ou leur mode de chauffage des bâtiments, ainsi qu'en considérant leurs projets de croissance ou de développement. Ensuite, en raison de stratégies gouvernementales pour encourager le développement d'activités économiques liées à la décarbonation, comme la filière batterie. Enfin, pour l'établissement au Québec d'entreprises attirées par son électricité renouvelable leur permettant de réduire leur empreinte carbone. Dans les trois cas, cette demande accrue résulte de politiques gouvernementales.

C'est une situation nouvelle parce que, pendant 20 ans, il n'y a pas eu, au Québec, d'investissements majeurs motivés par l'attrait de l'électricité verte du Québec. Cette demande récente est assez forte pour qu'Hydro-Québec ainsi que le gouvernement aient averti qu'ils ne pourraient pas répondre à toutes les demandes pour des blocs importants d'énergie. Quoiqu'il soit difficile de savoir jusqu'à quel point cette demande exprimée se rendra au stade de la réalisation, ce contexte nouveau soulève deux enjeux. Le premier, porte sur les critères d'attribution des blocs d'énergie. Le second, porte sur le risque de distorsion des politiques tarifaires pour favoriser ces investissements, et donc, de façon plus globale, l'interface entre les politiques gouvernementales et la gestion de la Régie.

Dans un contexte de disponibilité moindre, qui exige de faire une sélection dans l'attribution des blocs d'électricité, ces choix doivent être effectués de façon transparente à partir de paramètres connus de tous par le gouvernement du Québec, qui a la responsabilité du développement économique.

Le mode d'attribution de ces blocs d'électricité doit reposer sur des critères précis et connus, avec leur importance relative et leur pondération, pour éviter les décisions arbitraires et encourager les projets soumis à répondre aux objectifs recherchés par le Québec. Dans son [étude commanditée par l'AAC](#), l'Institut du Québec a par exemple proposé une grille d'analyse, qui ne repose pas sur la création d'emplois, un critère qui a perdu de sa pertinence avec le plein emploi et les pénuries de main-d'œuvre, mais sur la création de richesse, avec, à court terme, une contribution à la croissance du PIB et, à plus long terme, au renforcement des attributs qui permettront au Québec de rattraper le niveau de vie de ses voisins (éducation, innovation, productivité). Les travaux de l'Alliance Switch, dont le but est d'accélérer le virage vers une économie verte, proposent aussi des critères permettant de concilier croissance et décarbonation.

L'étude de l'IDQ, en s'appuyant sur un modèle développé par la firme Aviseo, a mesuré l'impact de l'utilisation de l'électricité sur des indicateurs économiques, notamment la valeur ajoutée et le PIB pour plusieurs activités qui reposent sur le recours à cette forme d'énergie -exportations, alumineries, hydrogène, serriculture, centres de données. Les résultats sont sans appel. Les exportations d'électricité ont un impact très faible sur le PIB et ne constituent pas un levier de création de richesse. Les utilisations de l'électricité dans



des activités sur le territoire ont toutes un impact économique significatif, beaucoup plus élevé que les exportations. L'impact sur le PIB de l'exportation d'un kWh d'électricité était de 0,34 cent, selon les simulations de ce modèle. Cet impact passe à une fourchette 3,88 cents-5,0 cents pour les centres de données, à 5,38 cents pour l'hydrogène vert, à 5,50 cents-6,50 cents pour les serres, pour atteindre 8,96 cents pour les alumineries.

Impact sur le PIB du Québec d'une même allocation d'électricité à divers secteurs de consommation

Valeur ajoutée en ¢ par kWh pour uniquement de gros blocs d'énergie électrique

	Impact sur le PIB du Québec (excluant la production d'électricité) 2019
Alumineries	8,96 ¢/kWh
Serres	5,50 à 6,50 ¢/kWh
Centres de données	3,88 à 5,00 ¢/kWh
Hydrogène vert	5,38 ¢/kWh
Exportations	0,34 ¢/kWh

Source : Étude Avisaio à partir d'un modèle d'équilibre général. À noter que les impacts sur le PIB pour les gros projets de serres ou de centres de données, qui exigent/exigeraient des niveaux importants de MW, se situent dans le bas de la fourchette présentée dans l'étude.

Source : Avisaio, Analyse comparative de l'impact économique des alumineries québécoises

Ces simulations sur les effets de diverses activités économiques sur le PIB ne tenaient pas compte de la valeur des achats d'électricité. Mais, comme le montre le tableau suivant, qui complète le précédent, la fourchette des prix de vente de l'électricité pour diverses utilisations est relativement étroite. Cela signifie qu'à des niveaux de prix largement similaires, les impacts économiques de l'utilisation de l'électricité peuvent varier de façon très importante.



Prix ou classe de tarifs de l'électricité vendue à divers secteurs de consommation
En ¢ par kWh pour uniquement de gros blocs d'énergie électrique

	Prix ou classe de tarifs de l'électricité vendue 2021
Alumineries (~25,0 TWh)	5,3 ¢/kWh (varie selon les années ¹)
Serres (~2,0 TWh)	~ 3,3 à 5,6 ¢/kWh (varie selon les projets et rabais ²)
Centres de données (~4,0 TWh)	~4,0 à 5,6 ¢/kWh (varie selon les projets et rabais ³)
Hydrogène vert (inconnu)	~3,3 à 5,6 ¢/kWh (varie selon les projets et rabais ⁴)
Exportations (~35,0 TWh)	4,1 ¢/kWh (varie selon les années et les nouveaux contrats affichent des prix plus élevés ⁵)

¹ AAC : Le prix moyen payé par l'ensemble des alumineries en 2021. Le prix fluctue selon les alumineries et en fonction du prix de l'aluminium (ex. prix moyen de 3,28 ¢/kWh en 2019)

² Le prix varie selon la grille de tarif applicable au projet et des tarifs spéciaux sont également disponibles. Selon des annonces récentes, les projets les plus importants auraient par exemple accès à un prix de 5,59 ¢/kWh duquel serait soustrait un rabais pour une période de temps de 40 % sur la facture d'électricité consenti par le gouvernement du Québec

³ Le prix varie selon la grille de tarif applicable au projet et des tarifs spéciaux sont également disponibles. Le tarif spécial de développement économique est régulièrement avancé pour les plus gros projets (~4,04 ¢/ kWh) par des organismes comme Montréal International pour attirer des centres de données dans « Le Grand Montréal »

⁴ On peut anticiper que le prix pour ce type de projet variera aussi selon la grille de tarif applicable (essentiellement le tarif L étant donné les niveaux de puissance nécessaires) et que des tarifs spéciaux pourraient être envisagés. Selon certaines annonces, un tarif spécial a par exemple été accordé récemment pour le projet de production d'hydrogène vert d'Air Liquide à 3,28 ¢/kWh.

⁵ HQ : prix des exportations nettes. Il s'agit principalement de vente sur le marché Spot puisque les grands contrats fermes avec le Massachusetts ou l'État de New York sont à venir. Le prix payé pour la première année en \$ 2021 pour le contrat du Massachusetts s'établit à près de 8,5 ¢/kWh. Pour le contrat de New York, la portion versée hors transport n'est pas connue.

L'étude complèterait cet impact direct en tenant compte des effets structurants des diverses activités, plus faible dans le cas des centres de données, qui ont peu de synergie avec l'écosystème des TI, assez élevé dans le cas des serres, qui introduisent des innovations dans le secteur agricole, et très élevé dans le cas de l'aluminium en raison des investissements, de la richesse de l'écosystème.

Par ailleurs, il est possible que le gouvernement du Québec, dans ses efforts pour soutenir le développement économique, veuille consentir des avantages additionnels pour assurer des investissements d'entreprises. Dans certains cas, ces avantages pourraient affecter les coûts de production ou de distribution de l'électricité ou les équilibres tarifaires, par exemple des dépenses de transport pour combler les besoins d'un utilisateur ou des ententes tarifaires.

Pour assurer les principes d'équité et de transparence, de telles initiatives doivent être identifiées et connues, et doivent être traitées comme des dépenses de soutien au développement économique, financées par les organismes publics appropriés, et non pas soutenues par les clients d'Hydro-Québec à travers des ajustements tarifaires.



L'industrie de l'aluminium est bien au fait de tels mécanismes parce que les membres de l'AAC ont signé avec le gouvernement des contrats à partage de risque ou le prix de l'électricité est lié au prix de l'aluminium au London Metal Exchange (LME). Ces contrats respectent des principes de transparence, ils sont traités à part, hors du périmètre tarifaire d'Hydro-Québec, et ont été signés par le gouvernement et non pas par Hydro-Québec. Conçus pour tenir compte de la volatilité du marché de l'aluminium, ils ont été profitables pour le gouvernement.

D'autres approches ont été évoquées récemment consistant à privilégier l'application uniforme du tarif L pour tous les grands utilisateurs industriels et à recourir à d'autres leviers pour assurer des conditions compétitives à des grands utilisateurs, comme les alumineries, notamment à travers un soutien au financement. Si, au premier abord, cette nouvelle approche peut sembler plus équitable, elle soulève trois problèmes, notamment pour l'industrie de l'aluminium primaire.

Le premier est lié aux cycles d'activité. Un tarif compétitif comporte un élément incitatif pour l'entreprise qui fait sentir ses effets année après année et lui permet de réduire ses coûts d'opération sur la très longue période, souvent 25 ans, sur laquelle s'est établi un projet d'investissement. Les mesures de soutien au financement, quant à elles, sont ponctuelles, s'exercent au moment de la mise en œuvre d'un projet et ne contribuent pas à assurer des coûts d'opération compétitifs.

Le second est lié à la nature de l'industrie de l'aluminium dont les besoins ne portent pas sur l'accès à du financement, mais plutôt à une modification réglementaire propre aux grands projets industriels. À cet égard, les véritables besoins de l'industrie de l'aluminium primaire, tout comme ceux de nombreux investisseurs, ne résident pas dans un soutien à l'investissement, mais à une réduction des coûts des dépenses de capital au Québec en raison des nombreuses contraintes légales, administratives qui augmentent les coûts de construction des grands projets.

Le troisième est lié à la logique même des coûts. Si les alumineries ont pu obtenir des tarifs généralement plus bas que ceux d'autres grands utilisateurs, ce n'était pas pour offrir à celles-ci un avantage indu, mais pour tenir compte du fait que les coûts de fourniture aux alumineries sont moins élevés que ceux des autres utilisateurs, en raison du volume, du mode de livraison et de la nature des ententes. Ces différences justifient l'existence d'un tarif spécifique pour une industrie qui représente, rappelons-le, la moitié de la demande industrielle avec une contribution économique importante sont les retombées se font sentir année après année.

Il existe plusieurs autres cas de figure où il faut préciser la ligne de démarcation à respecter entre la cohérence des politiques énergétiques et de la grille tarifaire d'une part, et la logique du développement économique d'autre part.

Ce fut par exemple le cas d'appels d'offres dans les années 2000 pour de la production d'énergie dont le but premier n'était pas de combler des besoins énergétiques, puisque le Québec était en situation de surplus, mais de soutenir le développement économique, surtout dans une optique régionale, pour l'énergie éolienne, la biomasse et les petites centrales. En raison de cet objectif de développement, Hydro-Québec a dû signer des



contrats d'approvisionnement pour de l'électricité dont elle n'avait pas besoin, à des prix élevés, nettement supérieurs aux prix du marché pour de telles formes d'énergie, avec un impact à la hausse sur les tarifs. L'expérience de ces contrats devrait convaincre le Québec de ne pas recourir à de telles pratiques dans l'avenir. Et si cela se reproduisait, les principes de transparence, et de cohérence des politiques tarifaires basées sur les coûts, devraient faire en sorte que l'écart entre le coût de ces fournitures et le coût de ces sources d'énergie sur le marché soit compensé par les fonds dont le gouvernement dispose pour le développement économique, et non pas par une majoration tarifaire.

D'autres situations peuvent survenir où les bénéfices d'un projet ou d'un investissement sont tels, en termes de retombées économiques, de croissance, et donc de revenus fiscaux, qu'il serait tentant pour le gouvernement de consentir des tarifs plus bas que ceux qui sont fixés par la Régie, avec le raisonnement que les revenus moindres perçus par Hydro-Québec seraient largement compensés par les gains réalisés ailleurs. Cependant, Hydro-Québec et le gouvernement du Québec ne doivent pas être des vases communicants. Encore là, au nom de la transparence et de la cohérence, la voie à suivre serait de respecter l'intégrité du processus tarifaire, et donc, soit que le manque à gagner engendré par des tarifs spéciaux soit absorbé par le gouvernement, soit que le gouvernement utilise d'autres types d'outils pour prendre en compte les bénéfices économiques d'un projet.

Dans tous les cas de figure, le principe à respecter est que les interventions de politique de développement économique doivent être assumées financièrement par le gouvernement, comme c'est le cas avec le secteur de l'aluminium, par exemple, afin de maintenir la neutralité tarifaire pour les autres consommateurs, et pour que les tarifs « de base » soient dépolitisés et concurrentiels.

8. La demande d'énergie: la décarbonation

L'autre grande pression sur la demande proviendra des exigences de la décarbonation et de la transition énergétique : les besoins en électricité pour délaisser les hydrocarbures dans les procédés industriels ou le chauffage des bâtiments et l'électrification des transports.

L'AAC reconnaît sans hésitation que la réduction des émissions de GES et les cibles pour atteindre l'objectif zéro carbone en 2050 doivent être une priorité absolue et que cela doit être pris en compte dans l'allocation des ressources électriques. Ainsi, la contribution à la décarbonation doit s'ajouter aux critères économiques dans l'attribution des blocs d'électricité aux entreprises.

Mais il faut tenir compte d'un facteur essentiel dans les stratégies que le Québec devra déployer pour atteindre ses cibles. L'objectif sur lequel le Canada, le Québec et la plupart des pays industrialisés se sont entendus est d'atteindre la carboneutralité sur leur propre territoire.



Plusieurs des utilisations de l'électricité verte québécoise ont un tel effet extraterritorial. C'est le cas des exportations d'électricité aux États-Unis qui aideront les États de la Nouvelle-Angleterre d'atteindre leurs cibles, sans avoir d'effets significatifs au Québec. Les exportations d'aluminium québécois ont elles aussi un effet extraterritorial important, parce qu'elles permettent de remplacer des sources d'aluminium moins sobres en carbone sur les marchés d'exportation.

En ce qui concerne l'atteinte des objectifs locaux, la contribution de l'aluminium s'est largement manifestée dans le passé et est reconnue par le gouvernement du Québec. Les investissements massifs faits par l'industrie de l'aluminium en ont fait le secteur qui a le plus contribué aux réductions du Québec à ce jour. Et elle se poursuivra dans l'avenir avec l'engagement ferme de l'industrie d'atteindre ses cibles de zéro émission.

Les allocations d'électricité à privilégier sont celles qui permettront de réduire les émissions sur le territoire québécois, comme la substitution à l'électricité dans le transport ou encore pour modifier les procédés des activités industrielles existantes.

Plusieurs secteurs industriels auront besoin de davantage d'électricité pour poursuivre leurs activités de façon plus sobre, comme l'industrie de l'aluminium qui aura besoin de ressources énergétiques additionnelles pour éliminer ses émissions de carbone avec l'implantation progressive du procédé Elysis™. Ces allocations devraient être prioritaires.

Par ailleurs, dans le dossier de la décarbonation, l'idée a été avancée d'accélérer les efforts de réduction de GES par le biais des tarifs d'électricité, en fixant des tarifs plus élevés pour les émetteurs de GES. En soi, l'idée d'utiliser les mécanismes de prix pour accélérer la décarbonation est excellente, mais dans le dossier de la tarification de l'électricité, elle comporte deux faiblesses. D'abord, l'approche perturberait l'équilibre d'un système de tarification reposant sur les coûts.

Mais surtout, elle engendrerait une duplication. En effet cette approche est déjà appliquée. C'est le socle sur lequel reposent les politiques consistant à apposer un prix au carbone, soit par l'approche canadienne de taxe sur le carbone, soit par l'approche québécoise de participation à une bourse sur le carbone. Les entreprises soumises au Système d'échange et de plafonnement des émissions (SPEDE) ne devraient pas être soumises à un deuxième mécanisme. Il serait préférable de s'assurer de l'efficacité du système actuel plutôt que de multiplier et de dupliquer les outils d'intervention.



Conclusion

La consultation sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec s'inscrit dans les efforts que le Québec devra déployer pour atteindre ses objectifs très ambitieux de décarbonation dans le cadre de la lutte aux changements climatiques tout en ayant à cœur le développement du Québec. En 2050, c'est-à-dire dans à peine plus d'un quart de siècle, le Québec devra avoir réussi à éliminer ses émissions de gaz à effet de serre.

Nous sommes donc à un moment charnière où les décisions que nous prendrons maintenant, et les initiatives que nous mettrons en œuvre dès aujourd'hui auront des conséquences importantes sur le succès de cette grande entreprise de décarbonation et sur l'héritage que nous laisserons aux générations futures. Nous sommes convaincus que le gouvernement du Québec voudra s'acquitter de cette mission avec succès et assurer un legs au Québec de demain.

Cependant, il nous apparaît important de rappeler que ces efforts seront difficiles, qu'ils exigeront des sacrifices, qu'ils forceront des changements de comportements et qu'ils engendreront des coûts. Ces coûts iront en s'accroissant à mesure que les mesures les plus faciles à implanter auront été mises en œuvre.

L'histoire récente nous a montré que bien des gouvernements dans les sociétés industrialisées hésitent à mettre en œuvre des politiques qui sont impopulaires ou qui affectent la vie des citoyens. De telles réticences, dans de nombreux dossiers, amènent les gouvernements à remettre les décisions difficiles à plus tard, à en masquer les conséquences, ou à en refiler les coûts de diverses façons.

C'est pour prendre en compte l'existence de ces risques que le mémoire de l'AAC insiste sur l'importance d'établir des balises dans le grand virage qu'entreprend le Québec, pour définir et préciser le rôle et les responsabilités de chacun, que ce soit la Régie de l'énergie, Hydro-Québec ou le gouvernement. Utiliser les bons outils au bon endroit et assurer des règles de bonne gouvernance, notamment renforcer l'indépendance de la Régie d'énergie, distinguer la régulation des tarifs des politiques de développement économique pour éviter que celles-ci ne viennent perturber les équilibres tarifaires, définir des critères stricts, et connus de tous, pour l'attribution des blocs d'électricité destinés au développement économique ou à la décarbonation sont tous des éléments importants nécessaires pour assurer la stabilité et une saine prévisibilité dans ce débat.

Cependant, le débat public sur ces grands enjeux, pour être couronné de succès, pour mener à des choix éclairés et à des politiques judicieuses, devra d'abord et avant tout reposer sur la connaissance des faits et sur la circulation de l'information et donc être mené en respectant un grand principe démocratique, celui de la transparence. C'est la clé pour assurer le développement économique et la prospérité future du Québec.