

Mémoire présenté au Ministère de l'Économie,
de l'Innovation et de l'Énergie

Consultation sur l'encadrement et le développement
des énergies propres au Québec

Viviane de Tilly
Analyste en énergie

28 juillet 2023

Introduction

Dans un contexte de course à la décarbonation d'ici 2050, le gouvernement a amorcé en juin 2023, une consultation publique visant à recueillir le point de vue de la population québécoise sur les actions à considérer pour la modernisation cadre légal et réglementaire régissant le secteur de l'énergie du Québec.

La transition énergétique fera exploser la demande d'électricité propre. De nouveaux moyens seront nécessaires pour atteindre l'équilibre entre l'offre et la demande. Parmi ces moyens, un thème récurrent s'est imposé : la sobriété énergétique, qu'on peut définir par la diminution des consommations d'énergie par des changements de modes de vie et des transformations sociales.

Selon l'Observatoire québécois des inégalités, les ménages québécois les plus riches ont une empreinte carbone trois fois plus élevée que les ménages les plus pauvres.¹ Et si certaines mesures gouvernementales aident les ménages à réduire leur empreinte carbone, les personnes à faible revenu y ont peu accès sans compter que pour eux, la sobriété énergétique est un mode de vie qui s'impose.

En 2019, la vérificatrice générale du Québec écrivait, dans un rapport au gouvernement

Selon les données de Statistique Canada, près d'un ménage sur huit était en situation de pauvreté au Québec en 2017, soit presque 500 000 ménages.² Parmi les ménages à faible revenu, 62 % sont locataires. Au Québec, en 2016, 34 % des locataires consacraient plus de 30 % de leurs revenus à se loger, et ce pourcentage était encore bien plus élevé pour les ménages à faible revenu. Quand le coût du logement incluant l'électricité considérée comme un bien essentiel pèse trop lourd dans le budget d'un ménage, ce sont

¹ [EN LIGNE] <https://www.observatoiredesinegalites.com/fr/detail-publication/empreinte-carbone-des-menages-quebecois-selon-le-revenu>

² Notre note : selon le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion et sur la base du panier de consommation, on dénombrait en 2017, 743 000 personnes dans les unités familiales à faible revenu. Voir Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec : état de la situation 2018*, page 12.

*notamment les dépenses en alimentation et en transport qui sont compressées.*³

Bien qu'il soit urgent de propulser la transition énergétique, les mesures qui seront mises en place pour moderniser le cadre légal et réglementaire régissant le secteur de l'énergie du Québec risquent de frapper les ménages en situation de précarité. Ce document aborde sous cet angle des enjeux de nature tarifaires qui se situent souvent au centre des discussions sur la sobriété énergétique : l'interfinancement, la tarification différenciée dans le temps et la tarification dynamique.

Interfinancement

La correction de l'interfinancement qui prévaudrait en faveur des clients résidentiels est vue par plusieurs comme une solution prioritaire aux maux de l'équilibre énergétique. En effet, selon les tenants de cette solution simpliste, augmenter substantiellement les tarifs des clients résidentiels les amènerait à réduire leur consommation d'électricité. Pourtant, rien n'est moins sûr.⁴

En fait, l'électricité présente une élasticité-prix très faible. Il s'agit d'un service essentiel pour la majeure partie de la consommation des Québécois-es. Les hausses de tarifs ne mènent pas à une réduction correspondante de la consommation. On estime qu'une augmentation de la facture de 10 % n'entraînerait qu'une diminution de 1,62 % des kWh consommés. Les ménages n'effectuent donc pas de changements qui auraient un impact important sur leur consommation, soit en variant les sources d'énergie utilisées, soit en changeant leurs comportements. La faible élasticité-prix indique que l'économie d'énergie est marginale et ne constitue en rien une véritable transformation des habitudes de vie. Une hausse de 1 ¢/kWh (soit

³ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020, mai 2019, Audit de performance *Soutien aux ménages à faible revenu et service à la clientèle résidentielle d'Hydro-Québec*, page 16.

[EN LIGNE] https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/2019-2020-VGQ-mai2019/fr_Rapport2019-2020-VGQ-mai2019-ch04.pdf

⁴ Dans de nombreuses juridictions où les tarifs d'électricité sont plus élevés qu'au Québec des programmes d'efficacité énergétique doivent tout de même être offerts aux clients pour réduire la consommation d'électricité. Si la demande réagissait facilement au signal de prix, les consommateurs qui le peuvent adopteraient d'emblée des comportements efficaces ou investiraient pour limiter leur consommation.

15 % du tarif en moyenne) n'entraînerait qu'une réduction de la consommation de 2,4 %, soit une économie de 1,4 TWh (note de bas de page omise).⁵

De nombreux ménages (souvent les moins nantis, mais aussi les ménages de la classe moyenne qui année après année ont réduit leur consommation au gré des augmentations de tarif) n'ont plus de marge de manœuvre pour diminuer leur consommation d'électricité. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'ils n'ont pas le plein contrôle sur leur consommation entre autres parce qu'ils vivent dans un logement mal isolé. Augmenter les tarifs n'aurait pas d'impact sur leur niveau de consommation, mais accentuerait leur statut de précaire énergétique⁶ déjà exacerbé par la crise du logement.

Une correction de l'interfinancement des tarifs d'électricité, qui pourrait avoir pour conséquence de hausser de façon importante les factures d'électricité des clients résidentiels, avec un impact marginal, voire nul, sur leur niveau de consommation, ne peut se faire sans une réflexion sérieuse sur la précarité énergétique.

Cette réflexion devrait inclure les éléments suivants :

- En 2022, Hydro Québec dans son ensemble a réalisé un bénéfice de 4,5 G\$ permettant de verser 3,4 G\$ de dividendes au gouvernement. Hydro-Québec a réalisé cette année-là, un rendement sur ses capitaux propres de 17,6 %.⁷ Si la mission première d'Hydro-Québec était toujours d'offrir des tarifs d'électricité au moindre coût et non de remplir les coffres de l'état, les factures d'électricité de toutes les clientèles pourraient diminuer considérablement. Le moindre coût reflète le coût véritable de la ressource.
- En vertu de l'article 52,1 paragraphe 4 de la Loi sur la Régie de l'énergie (LRÉ), la Régie ne peut modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin

⁵ Institut de recherche et d'informations socio-économiques, *Devrait-on augmenter les tarifs d'électricité ?*, décembre 2009

[EN LIGNE] <https://iris-recherche.gc.ca/wp-content/uploads/2021/03/NoteTarifsweb.pdf>

⁶ Une personne en situation de précarité énergétique s'endette ou se prive de biens essentiels pour payer sa facture d'électricité ou encore réduit sa consommation d'électricité en deçà de ses besoins réels pour éviter une facture qu'elle ne pourrait payer.

⁷ Voir [EN LIGNE] <https://www.hydroquebec.com/data/documents-donnees/pdf/rapport-annuel-2022-hydro-quebec.pdf> et <https://www.hydroquebec.com/relations-investisseurs/>

d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs. Cela étant dit, on aurait pu s'attendre à ce que le niveau d'interfinancement évalué au début des années 2000 à 80 % se maintienne compte tenu de la Loi. Or, il n'en est rien. En 2020, il était de 89,7. En 2021, de 86,3.⁸ L'effritement de l'interfinancement en faveur des clients résidentiels est important.

- Les clients paient une facture d'électricité et non un tarif. Or, les clients résidentiels paient une facture totale qui inclut une majoration de 15 % associée à la TPS et la TVQ et n'ont droit à aucune déduction pour cette dépense lorsqu'ils produisent leur déclaration de revenu. A contrario, les autres clients d'Hydro-Québec ont généralement droit à des crédits remboursables de taxes ou peuvent déduire leur dépense d'électricité de leur revenu dans leur déclaration de revenus. Les clients résidentiels envoient annuellement quelque 500 M\$ de TVQ dans les coffres du gouvernement québécois.
- Puisque le cadre réglementaire actuel ne permet pas à Hydro-Québec Distribution de récolter auprès de l'ensemble de sa clientèle plus que ses revenus requis, une augmentation des tarifs d'électricité des clients résidentiels s'accompagnerait d'une diminution des tarifs généraux avec pour conséquence une hausse de la consommation des clients facturés à ces tarifs en fonction de leur élasticité prix propre. Finalement, au net, rien ne serait réglé.
- Historiquement, la correction de l'interfinancement se justifiait par la nécessité de maintenir, pour les tarifs généraux, la position concurrentielle de l'électricité par rapport aux combustibles. Dans un contexte de décarbonation, cet objectif ne tient plus.

⁸ L'indice de 2022 n'est pas encore disponible, Hydro-Québec ayant indiqué à la Régie dans son rapport annuel 2022 concernant les exigences de l'article 75.1 LRÉ que l'évolution de l'entreprise vers «Une Hydro» exigeait des ajustements au modèle de cheminement de coûts (voir HQD-2, document 1, page 11. [EN LIGNE] https://www.regie-energie.qc.ca/fr/participants/dossiers/R-9001-2022/doc/R-9001-2022-B-0003-RapAnnuel-Piece-2023_05_23.pdf). Depuis l'adoption du Projet de loi 34 visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité, l'indice d'interfinancement est évalué sur la base des revenus et coûts réels alors qu'il avait été traditionnellement évalué sur la base des revenus et coûts prévisionnels (comprenons qu'il suffisait que les revenus prévus aient été sous-estimés ou que les coûts prévus aient été surestimés pour que l'indice s'éloigne de la valeur unitaire) rendant difficile l'interprétation de la tendance historique. Je comprends qu'après les ajustements associés à l'évolution vers «Une Hydro», il sera difficile, voire impossible, de suivre l'évolution de l'indice d'interfinancement.

- La correction de l'interfinancement ne doit pas s'inspirer d'affirmations simplistes et déconnectées de la réalité des ménages les moins bien nantis. Par exemple, on a entendu de la bouche de certains experts que la hausse de la facture d'électricité qui résulterait de la correction de l'interfinancement serait compensée par la diminution de facture énergétique associée aux véhicules qui fonctionneront à l'électricité plutôt qu'à l'essence.⁹ Comme près de 60 % des ménages québécois du premier quartile de revenu et près de 50 % du deuxième quartile n'ont pas de voiture¹⁰, on peut se demander où et comment ceux-ci seront compensés¹¹. En fait, étant donné le coût d'acquisition plus élevé d'un véhicule électrique par rapport à un véhicule à essence, encore moins de ménages moins nantis pourront s'offrir le luxe d'un véhicule. Ce faisant, nombreux sont ceux qui ne feront qu'assumer une facture plus élevée d'électricité sans contrepartie de réduction de la facture d'essence.
- La dépense en électricité des clients résidentiels est une réalité complexe. Par exemple, des ménages bien nantis peuvent avoir une petite consommation d'électricité parce que leur maison est bien isolée alors que des ménages moins nantis qui habitent un logement mal isolé utilisent beaucoup d'électricité pour combler leur besoin. En outre, la dépense en énergie de plusieurs ménages est comprise dans leur loyer et leur locateur n'est pas nécessairement pauvre. Devant cette complexité, il est difficile de concevoir comment un crédit d'impôt ou autre mesure fiscale compensant la correction de l'interfinancement — comme souvent proposés par des observateurs, pourrait soulager équitablement les ménages. Rappelons qu'une correction de l'interfinancement n'apporte pas d'argent nouveau dans les coffres de l'état et que pour offrir cette compensation,

⁹ Évidemment, une hausse des tarifs domestiques de 15 % vient réduire d'autant l'avantage de rouler à l'électricité.

¹⁰ Institut de la statistique du Québec, *Proportion des ménages qui disposent de certaines composantes de l'équipement ménager, de véhicules et d'une maison de villégiature, selon la tranche de revenu, Québec, 2008*

[EN LIGNE] <https://statistique.quebec.ca/fr/document/equipement-menager-vehicule-et-maison-de-villegiature/tableau/proportion-des-menages-qui-disposent-de-certaines-composantes-de-lequipement-menager-de-vehicules-et-dune-maison-de-villegiature-selon-la-tranche-de-revenu-quebec-2008>

¹¹ En fait plus de 25 % des ménages québécois n'ont pas de voiture !

le gouvernement devrait vraisemblablement puiser dans les dividendes annuels versés par Hydro-Québec.

- Union des consommateurs écrivait dans un mémoire présenté à la Régie de l'énergie que l'existence d'un interfinancement en faveur des clients résidentiels avait cautionné, depuis des décennies, l'utilisation des tarifs d'électricité comme outil de politiques économiques ou sociales. Si les revenus requis de la clientèle domestique, dénominateur du calcul de l'interfinancement, étaient dégraissés des coûts associés à des décisions politiques ou encore d'allocations de coûts discutables (rendement du d'Hydro-Québec Distribution, rendement de TranÉnergie, coûts d'approvisionnement auprès d'Hydro-Québec Production incluant un rendement faramineux sur le volume d'énergie patrimoniale, déficit des réseaux autonomes, achats d'énergie éolienne, tarification spéciale pour les exploitations agricoles, impossibilité de vendre les surplus d'énergie sur les marchés externes, coûts des bornes de recharge...), l'indice réel d'interfinancement se rapprocherait de la valeur unitaire.

Tarification différenciée dans le temps

La tarification différenciée dans le temps (TDT) consiste à facturer la consommation d'électricité à un prix différent en fonction de la saison, de la journée de la semaine ou de l'heure de la journée.

Le mythe selon lequel la TDT peut contribuer à l'équilibre énergétique en favorisant le déplacement de la consommation vers les périodes de bas prix est coriace et revient périodiquement dans l'actualité¹². En réponse à une demande du gouvernement, Hydro-Québec a d'ailleurs implanté il y a plus de 30 ans un projet pilote de TDT (tarif DH),

¹² La proposition de faire fonctionner un lave-vaisselle la nuit pour atténuer la demande en pointe l'hiver comme s'il s'agissait d'une recette miracle est surprenante. D'abord, moins de 6 ménages québécois sur 10 possèdent un lave-vaisselle (Institut de la statistique du Québec, *op. cit.*). Plusieurs parmi eux ne l'utilisent que quelques fois par semaine et pas nécessairement durant les heures de pointe. En outre, les lave-vaisselles d'aujourd'hui utilisent très peu d'eau chaude.

abandonné en 2011 en réponse à une ordonnance de la Régie¹³ puisqu'il ne procurait aucun avantage à Hydro-Québec.¹⁴ En fait, on parle beaucoup de la tarification différenciée dans le temps alors que dans les faits, ce type de tarification est peu ou pas utilisé de par le monde.

La tarification à la pointe n'est répandue nulle part sauf dans le secteur résidentiel en Ontario, où elle est obligatoire, et dans le secteur commercial et industriel en Californie¹⁵. Ailleurs, des distributeurs offrent des tarifs différenciés selon l'heure de la journée, mais ils sont facultatifs et très peu de consommateurs s'en prévalent. À l'exception notable de l'Ontario, la tarification à la pointe n'est jamais imposée lorsqu'elle est disponible.

[...]

En pratique, elle ne fonctionne que dans la mesure où la demande des consommateurs est relativement élastique, i.e. que les consommateurs sont effectivement disposés à réduire leur demande aux heures de pointe en réponse au prix plus élevé de l'électricité durant la pointe. Cette disposition varie selon les équipements dont disposent les consommateurs (le degré d'efficacité énergétique de ces équipements) et leur mode de vie (un consommateur qui consomme l'électricité la nuit sera favorisé), de sorte que la transition vers un régime avec tarification à la pointe peut favoriser certains consommateurs et en défavoriser d'autres. (notes de bas de page omises)¹⁶

En fait, la TDT n'est pas une réponse aux besoins d'équilibre énergétique d'Hydro-Québec. La période de pointe d'Hydro-Québec ne totalise qu'une centaine d'heures par année, lors des vagues de froid, et est associée à la demande pour le chauffage. Une tarification différenciée qui s'appliquerait 8 760 heures par année aurait peu d'utilité sans

¹³ Durant l'hiver, en semaine et durant les pointes du matin et du soir, l'électricité était facturée à 14,78 ¢/kWh. Durant les fins de semaine, les périodes hors-pointe de la journée, l'électricité coûtait 4,49 ¢/kWh. Ce prix s'appliquait également en tout temps du 1^{er} avril au 30 novembre.

¹⁴ Les clients qui avaient une grosse consommation hors-pointe, par exemple des usages estivaux, profitaient de la structure du tarif sans vraiment déplacer de consommation d'électricité en période de pointe. En revanche, les clients qui avaient une consommation de pointe qui ne pouvait être déplacée et une faible consommation hors-pointe étaient pénalisés. Des clients ont vraisemblablement perdu de l'argent pendant plus de 20 ans en participant à ce projet pilote ce qui me fait craindre les impacts de toute implantation de TDT par Hydro-Québec.

¹⁵ Notre note : l'Ontario et la Californie connaissent des pointes estivales qui ne sont essentiellement dues qu'à la demande pour la climatisation.

¹⁶ González Patrick, *Intégration des nouvelles technologies en énergie*, CREATE, Université Laval, décembre 2016. Rapport d'expert réalisé pour la Régie de l'énergie dans le cadre du dossier Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel, page 13. [EN LIGNE] https://www.regie-energie.qc.ca/fr/participants/dossiers/R-3972-2016/doc/R-3972-2016-A-0010-Rapports-Dec-2016_12_20.pdf

compter qu'elle risque de pénaliser les clients qui ne peuvent déplacer de consommation.

En fait, une TDT obligatoire compte tenu, à revenu constant¹⁷, de ses impacts inévitables sur la facture de près de la moitié des clients est à proscrire. Il en est de même d'une TDT qui serait offerte par défaut aux clients avec option de retrait.¹⁸

Tarification dynamique

La tarification dynamique est un cas particulier de la tarification différenciée dans le temps où un incitatif financier (pénalité ou récompense) est associé à la consommation en période de pointe. Dans notre contexte de grande demande en hiver, la tarification dynamique est un moyen judicieux pour réduire les coûts d'Hydro-Québec, au bénéfice de l'ensemble des clients, pourvu qu'elle n'entraîne pas, pour ceux qui acceptent d'y adhérer, une augmentation de facture par rapport à une facture au tarif D.

Hydro-Québec offre 2 options tarifaires à adhésion libre. Le tarif Flex, qui comporte un prix très élevé sur les kWh consommés en période de grand froid en contrepartie d'un bas prix pour les kWh consommés l'hiver en dehors des heures de pointe et le crédit hivernal qui récompense les kWh qui ne sont pas consommés par un client pendant les heures de pointe.

Dans son dernier bilan de mise en œuvre de ces options¹⁹, Hydro-Québec indique que l'effacement moyen des participants est de 1 kW (l'équivalent de la puissance d'une plinthe électrique) en baisse par rapport à l'année précédente.²⁰

¹⁷ À revenu constant pour Hydro-Québec, une nouvelle structure tarifaire aurait pour conséquence, avant toute modification du profil de consommation, d'augmenter la facture d'électricité d'environ la moitié des clients et de diminuer la facture de l'autre moitié par rapport à une facturation au tarif D. C'est ce qu'on appelle la neutralité tarifaire. Or, les clients avec un profil de consommation qui les désavantage pourraient même, malgré tous les efforts possibles, se retrouver avec une facture plus élevée. A contrario, des clients pourraient voir leur facture d'électricité diminuer sans fournir aucun effort.

¹⁸ *Opting out.*

Il est important de préciser que l'effacement de 1 kW ne peut être projeté sur les quelque 4 millions de clients résidentiels d'Hydro-Québec si la tarification dynamique était obligatoire. Les clients résidentiels qui ont jusqu'à présent adhéré spontanément aux options tarifaires sont vraisemblablement les plus motivés ou conscients de pouvoir profiter financièrement d'un effacement. Les petits clients qui consomment peu ou ceux qui font déjà des efforts pour être efficaces ne peuvent offrir plus d'effacement.

Qu'en est-il maintenant des résultats des tarifs différenciés sur le porte-monnaie des participants ? Dans son rapport déposé à la Régie de l'énergie, Hydro-Québec indique que le gain annuel moyen des participants était pour l'hiver 20-21 de 47 \$ au crédit hivernal et de 56 \$ au tarif Flex.²¹ En revanche, puisque les moyennes cachent bien des choses, des clients au tarif Flex ont dû assumer une facture d'électricité beaucoup plus élevée que s'ils avaient été facturés au tarif D. On parle ici de montants qui peuvent atteindre plusieurs centaines de dollars. Les clients qui ont perdu de l'argent ont vraisemblablement un profil de consommation incompatible avec le tarif.

En fait, l'effacement de la consommation en pointe repose essentiellement sur le comportement des clients qui doivent gérer leur consommation d'électricité, ce qui n'est pas à la portée de tous. Donc, si la tarification dynamique est une bonne idée, une option du type tarif Flex est au contraire une mauvaise idée puisque des clients risquent d'assumer une facture d'électricité plus élevée année après année.

¹⁹ Hydro-Québec Distribution, Suivi de la décision D-2020-055, *Suivi du déploiement des options de tarification dynamique — Bilan de l'hiver 2021-2022*, page 12.

[EN LIGNE] [https://www.regie-energie.qc.ca/storage/app/media/Suivis/Suivi%20D-2020-055/20221109-Tarificationdynamique-bilandelhiver2021-2022_\(suivid%C3%A9cisionD-2020-055\).pdf](https://www.regie-energie.qc.ca/storage/app/media/Suivis/Suivi%20D-2020-055/20221109-Tarificationdynamique-bilandelhiver2021-2022_(suivid%C3%A9cisionD-2020-055).pdf)

²⁰ Dans le cadre du Projet tarifaire Heure Juste réalisé par Hydro-Québec de 2008 à 2010 et qui visait à tester l'impact d'une tarification dynamique sur la consommation de clients résidentiels, un effacement d'effacement avait été constaté d'un hiver à l'autre, mais également, à l'intérieur d'un hiver, à mesure que les périodes critiques s'accumulaient. Voir Hydro-Québec Distribution, *Rapport final du Projet tarifaire Heure juste*, août 2010, déposé à la Régie de l'énergie dans le cadre du dossier R-3470-2010, HQD-12, document 6.

²¹ Hydro-Québec Distribution, *op. cit.*, pages 12 et 14.

C'est la raison pour laquelle le gouvernement doit résister à la tentation d'implanter un tarif dynamique obligatoire du type Flex qui pourrait avoir pour conséquence d'augmenter la facture d'électricité des ménages. Cette recommandation tient pour tout tarif du type Flex offert par défaut aux clients résidentiels, même si la possibilité leur est offerte de demander d'être facturés au tarif régulier.²²

En revanche, parce qu'il ne comporte aucun risque financier pour les clients, un tarif dynamique de type crédit hivernal pourrait être offert par défaut aux clients résidentiels.

Conclusion

La modernisation du cadre légal et réglementaire régissant le secteur de l'énergie du Québec doit se faire en

- maintenant le principe d'interfinancement en faveur des clients résidentiels
- offrant une ou des options de tarification dynamique qui n'auront pas pour effet d'augmenter la facture d'électricité des clients résidentiels

²² Le droit de retrait ne garantit pas que les clients désavantagés financièrement par un tarif dynamique entament les démarches nécessaires pour retourner au tarif régulier.