



## La transparence dans la fixation des tarifs d'électricité en fonction du coût pour servir les consommateurs : la clé pour une transition énergétique réussie

---

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

---

Mémoire soumis 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 : Jocelyn B. Allard, président



31 juillet 2023

## 1. Sommaire des recommandations

---

L'AQCIÉ examine principalement les enjeux de fixation des tarifs d'électricité que ses entreprises membres payent à Hydro-Québec pour exploiter leurs usines québécoises dans un contexte de transition énergétique et de réalisation de projets de décarbonation de la grande industrie et ce, en tentant de demeurer compétitives.

Le mémoire détaille les faits et l'argumentaire qui conduit à chacune des recommandations suivantes :

**Recommandation no. 1 : Permettre des tarifs prévisibles, transparents et compétitifs en fixant les tarifs d'Hydro-Québec sur la base du coût de service réel, incluant un rendement raisonnable sur l'équité investie par son actionnaire.**

**Recommandation no. 2 : Fixer toutes les composantes des tarifs d'Hydro-Québec sur la base du coût de service; non seulement les composantes transport et distribution d'électricité mais, également la composante production / fourniture d'électricité.**

**Recommandation no. 3 : Assurer un processus transparent pour la fixation des prix de l'électricité, en confiant cette responsabilité à un régulateur indépendant comme la Régie de l'énergie du Québec.**

**Recommandation no. 4 : Baser la fixation des tarifs d'Hydro-Québec exclusivement en fonction des besoins énergétiques et de la demande des clients, et non sur des bénéfices non énergétiques, ni sur d'autres objectifs en matière de développement économique ou de la protection de l'environnement, qui devraient demeurer la responsabilité d'autres ministères et organismes du Gouvernement du Québec.**

**Recommandation no. 5 : Mieux arrimer les tarifs d'Hydro-Québec aux coûts réels pour servir ses clients; en cessant l'indexation desdits tarifs à l'inflation, qui est de nature imprévisible.**

**Recommandation no. 6 : Redonner à la Régie de l'énergie, qui constitue un régulateur indépendant, la pleine autorité de son mandat original, notamment sur les activités de production d'Hydro-Québec, afin de mieux garantir la prévisibilité et la transparence des tarifs chargés aux consommateurs québécois d'électricité.**

**Recommandation no. 7 : Pour renforcer les garanties d'indépendance de la Régie de l'énergie :**

- **Établir la durée des mandats des régisseurs à au moins sept ans;**
- **Soumettre la nomination du président de la Régie à un processus de ratification d'une majorité qualifiée des députés de l'Assemblée nationale du Québec.**

**Recommandation no. 8 : Voir à ce que les règles devant la Régie de l'énergie permettent l'octroi de ressources financières appropriées pour les personnes intéressées et les intervenants reconnus agissant devant elle, dans un souci d'équité envers toutes les parties prenantes, alors qu'Hydro-Québec bénéficie d'importantes ressources.**

**Recommandation no. 9 : Inclure tout éventuel incitatif relatif au prix de l'électricité et visant à favoriser l'atteinte d'objectifs environnementaux, sociaux ou de développement économique au sein de certaines industries, par le mécanisme des contrats spéciaux autorisés par le gouvernement plutôt que dans les tarifs fixés par le régulateur.**

**Recommandation no. 10 : Spécifier que le mandat de la Régie de l'énergie inclut de corriger graduellement l'interfinancement existant entre les catégories de consommateurs d'électricité, afin d'envoyer le bon signal de prix à toutes les catégories de consommateurs et ainsi favoriser la transition énergétique.**

**Recommandation no. 11 : Redonner à toute personne intéressée, le droit législatif de présenter des demandes de modifications tarifaires et ne plus réserver ce pouvoir qu'à Hydro-Québec.**

**Recommandation no. 12 : Redonner législativement à la Régie de l'énergie le devoir de fixer des tarifs d'Hydro-Québec en établissant des mécanismes de réglementation incitative (MRI).**

**Recommandation no. 13 : Soumettre les projets d'investissements de toute nature d'Hydro-Québec, pouvant impacter les tarifs des consommateurs québécois d'électricité, à une autorisation préalable de la Régie de l'énergie, telle que cette obligation existe actuellement pour les investissements en transport d'électricité.**

**Recommandation no. 14 : Instaurer une planification intégrée des ressources pour planifier le développement des actifs de production, de transport et de distribution et ce, dans un même**

## **forum transparent et public pour permettre un processus de planification globale plus stratégique.**

**Recommandation no. 15 : Explorer les possibilités de permettre à des tierces parties de servir les clients de grande puissance (plus de 5 MW) qu'Hydro-Québec n'a plus l'obligation de desservir depuis les changements législatifs de 2023, le tout en prévoyant des mécanismes pour assurer une compétitivité à ces options, particulièrement pour ce qui est des services auxiliaires qu'Hydro-Québec devra offrir pour que ces options soient viables économiquement pour les consommateurs en question.**

## 2. Portrait de l'AQCIE et de ses membres

---

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

Présentes dans toutes les régions du Québec, dont elles sont souvent le principal moteur de développement socio-économique, ces entreprises génèrent des dizaines de milliers d'emplois durables parmi les mieux rémunérés du secteur industriel. Une étude réalisée en 2012 par E&B DATA<sup>1</sup> concluait que les entreprises grandes consommatrices d'électricité (ci-après, GCE) employaient directement plus de 83 000 Québécois, sans compter le maintien et la création d'emplois chez des milliers de fournisseurs de biens et services.

Les membres de l'AQCIE sont clientes d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution (ci-après, HQD) et payent leur électricité aux Tarifs L (tarif de grande puissance pour usage industriel) ou M (tarif de moyenne puissance dont pour usage industriel) d'HQD. Quelques membres ont conclu des contrats spéciaux qui déterminent les tarifs et les conditions auxquels l'électricité leur est distribuée par HQD et ce, conformément au pouvoir du Gouvernement du Québec de permettre de tels contrats en vertu de la *Loi sur Hydro-Québec*.<sup>2</sup>

Les industries dont les intérêts sont défendus par l'AQCIE consomment plus du **tiers** de l'électricité vendue par HQD. Dans un de ses rapports soumis à la Régie de l'énergie, HQD mentionnait que :

---

<sup>1</sup> *Contribution économique des entreprises grandes consommatrices d'électricité au Québec*

<sup>2</sup> L.R.Q., c. H-5, art. 22.0.1

**« L'ensemble de la clientèle bénéficie du maintien de la compétitivité des prix payés par les clients industriels, tant du point de vue du partage des coûts fixes que des retombées économiques.<sup>3</sup> »**

Pour appuyer ses propos, HQD précisait alors que 12 % de ses revenus (1,4 G\$) provenaient de ses 140 clients au Tarif L et 5,4 % (628 M\$) de ses 4 000 clients industriels du Tarif M.<sup>4</sup>

Pour illustrer l'apport des grands industriels aux revenus d'Hydro-Québec et ce, au bénéfice de l'ensemble des clients québécois, on peut référer à de récentes données fournies par Hydro-Québec<sup>5</sup> : **21,1 % des produits des ventes d'électricité au Québec** en millions de dollars proviennent du secteur « Grands clients industriels » malgré le fait que le nombre d'abonnements au Québec de ce secteur **ne constitue que 0,004 % du nombre d'abonnements** totaux (193 sur 4 457 198).

De concert avec les entreprises qu'elle représente, dont plusieurs sont des GCE, l'AQCIE travaille à l'instauration de conditions propices à l'essor industriel du Québec et à la création de richesses dont **tous les Québécois bénéficient.**

D'ailleurs, l'apport socio-économique des industries GCE dans les régions du Québec est un élément crucial que le gouvernement du Québec doit toujours garder à l'esprit. Selon les estimations faites par E&B DATA à partir de l'examen de fichiers-fournisseurs d'entreprises GCE, plus de 80% des dépenses réalisées au Québec par les industries GCE le sont à l'extérieur des grands centres urbains. Ces dépenses en région se chiffraient en dizaines de milliards de dollars par année et, à l'exception du secteur agroalimentaire, il n'existe actuellement aucun autre secteur industriel en région capable d'approcher cet ordre de grandeur.

Alors que le Québec s'est engagé dans un exercice collectif de transition énergétique et de décarbonation de l'économie d'ici 2050 et que le gouvernement juge nécessaire pour atteindre ces objectifs, de moderniser le cadre légal et réglementaire applicable au secteur de l'énergie, il importe de rappeler que le développement et le maintien de la vitalité socio-économique des régions doit aussi compter parmi les priorités du gouvernement. Ainsi, cette transition énergétique ne doit pas se faire au détriment de la compétitivité de nos différentes industries, et ce, partout à travers le Québec.

### **3. Le poids de l'électricité pour la compétitivité des industriels du Québec**

---

C'est bien connu, le coût de l'électricité est un facteur majeur pouvant affecter positivement ou négativement la compétitivité des industries d'ici.

Pour les entreprises industrielles GCE, la part qu'occupe l'achat d'électricité dans leurs coûts d'exploitation varie de 25% à plus de 70%. À titre d'illustration, mentionnons que selon l'Association

<sup>3</sup> Rapport d'HQD soumis à la Régie de l'énergie dans le dossier R-3972-2016, 20 décembre 2016, (ci-après, Rapport HQD), page 11.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pages 44 et 45.

<sup>5</sup> Renseignements fournis en vertu de l'article 75.1 pour l'année 2021, Tableaux 6 et 7, page 8 de 16.

canadienne de l'industrie de la chimie, l'électricité représente 60% des coûts variables de la production de chlore.<sup>6</sup>

Dans ce contexte, il est donc capital que les tarifs industriels d'électricité soient concurrentiels afin de renforcer et développer le tissu industriel du Québec.

Quant aux factures d'électricité que ces entreprises industrielles GCE paient à HQD, elles totalisent souvent plusieurs millions de dollars par année, certains membres de l'AQCIE payant même plus de 100 M \$ annuellement.

On comprend alors sans difficulté toute l'importance d'offrir des tarifs d'électricité qui soient concurrentiels pour permettre aux usines du Québec de survivre et de se développer dans un contexte mondial de plus en plus compétitif.

Pour la plupart d'entre elles, les industries GCE se caractérisent par l'importance des capitaux nécessaires à l'établissement d'installations de production et par les investissements constants et importants requis pour maintenir ces installations à niveau et pour assurer une performance enviable.

Ces sommes considérables, qui se chiffrent en milliards de dollars, contribuent à la durée prolongée de l'exploitation de ces industries et au rôle structurant unique qu'elles jouent dans les régions québécoises.

Leur pérennité n'est cependant jamais acquise puisque les conditions d'exploitation doivent demeurer concurrentielles, **à l'échelle mondiale**, pour notamment maintenir les entreprises déjà implantées.

Effectivement, une installation dans laquelle on n'investit pas régulièrement voit vite sa performance décroître, sur les plans de la compétitivité et de la capacité de production. Elle peine aussi à répondre aux critères d'efficacité énergétique et de performance environnementale. En quelques années, ces installations peuvent tomber en désuétude. Se pose alors la question de l'investissement ou de la fermeture, une décision que peut précipiter l'imposition d'exigences supérieures à celles des autres juridictions où la société possède des installations concurrentes.

C'est pourquoi, ici comme ailleurs au Canada, en Amérique du Nord et à l'échelle internationale, les entités des entreprises GCE mondialisées se livrent une forte concurrence pour attirer chez elles les investissements qui, en somme, garantissent leur survie.

Or, les opportunités d'investissements ne manquent pas à l'échelle planétaire. En raison de l'importance qu'occupe l'achat d'électricité dans les coûts d'exploitation des industries GCE, ainsi que de l'envergure et de la perspective de long terme associées à leurs **investissements, ces derniers ne peuvent être consentis que dans un contexte de compétitivité et de transparence dans la fixation des tarifs.**

L'arbitrage des investissements entre leurs différentes filiales est aisé à faire pour les entreprises mondialisées qui fabriquent souvent les mêmes produits à différents endroits dans le monde. Toute diminution de l'attrait des tarifs d'électricité québécois représente une menace bien concrète.

---

<sup>6</sup> *Balisage sur la compétitivité des tarifs d'électricité dans certains secteurs industriels et pistes de solutions*, Rapport final d'Éconoler produit à la Régie de l'énergie en décembre 2016, page 44.

## 4. Pour une saine gouvernance d'Hydro-Québec : une tarification selon les coûts par un régulateur indépendant

---

Hydro-Québec est un monopole avec qui les industriels du Québec doivent faire affaires pour s'approvisionner en électricité. De surcroît, elle est une société d'État bénéficiant du pouvoir et de l'influence de son seul actionnaire, le Gouvernement du Québec.

Le pouvoir d'un tel monopole peut créer de l'incertitude et de l'inquiétude chez les entreprises GCE qui dépendent de tarifs d'électricité justes et raisonnables qui soient compétitifs.

Des mécanismes clairs et prévisibles doivent exister pour rassurer les entreprises implantées au Québec, et leurs hauts dirigeants souvent localisés à l'extérieur du Québec, que les tarifs ne seront pas sujets à des décisions politiques inattendues.

**La tarification basée sur les coûts est la meilleure garantie de tarifs transparents, prévisibles et compétitifs.**

C'est une raison fondamentale pour laquelle les entreprises industrielles GCE soutiennent depuis toujours la fixation des tarifs d'électricité en fonction des coûts réels (incluant un rendement raisonnable sur l'équité investie par son actionnaire) que doit encourir Hydro-Québec pour desservir ses différentes classes de clients.

Afin de permettre que cet exercice de fixation des tarifs soit transparent et crédible, l'AQCIE et ses membres réitèrent depuis plus de 20 ans qu'un organisme indépendant de régulation économique doit être le forum privilégié pour examiner, questionner et contester, au besoin, les demandes du monopole qu'est Hydro-Québec.

### 4.1 Un monopole doit être réglementé sur la base des coûts réels

C'est cette nécessité reconnue de réglementer Hydro-Québec comme tout autre monopole d'utilité publique en Amérique du Nord qui avait mené à la création de la Régie de l'énergie, organisme indépendant pouvant fournir cette transparence dans la fixation de tarifs industriels d'électricité compétitifs pour les entreprises du Québec :

« La création d'une Régie de l'énergie, dotée de pouvoirs décisionnels, apportera transparence et équité dans le fonctionnement du secteur énergétique québécois, dans la définition des tarifs des entreprises réglementées. Sa mise en place garantira que les choix d'investissement sont effectués en connaissance de cause et que le public y participe pleinement. »<sup>7</sup>

Malheureusement, dès les premières années d'existence de la Régie de l'énergie, son mandat a été restreint quant à la fixation des tarifs d'électricité. Ainsi, les tarifs de vente au Québec de la production d'Hydro-Québec, ont été soustraits de la juridiction de la Régie, ne laissant à cette dernière que le mandat de fixer les tarifs des activités de transport d'électricité et de distribution.

---

<sup>7</sup> *L'Énergie au service du Québec : une perspective de développement durable*. Ministère des ressources naturelles. 1996. Page 3.

Or, pour toutes les classes de clients d’HQD, la portion « fourniture » des tarifs payés à HQD, constituent plus de 40% de ceux-ci. Si les portions « transport d’électricité » et « distribution d’électricité » sont demeurées, imparfaitement, sous le mandat de la Régie d’en fixer les tarifs, il n’en reste pas moins que les activités de production d’Hydro-Québec et le tarif patrimonial échappent à une revue transparente, crédible et publique depuis trop longtemps déjà.

**Recommandation no. 1 : Permettre des tarifs prévisibles, transparents et compétitifs en fixant les tarifs d’Hydro-Québec sur la base du coût de service réel, incluant un rendement raisonnable sur l’équité investie par son actionnaire.**

**4.2 Les activités de production d’Hydro-Québec doivent être réglementées comme celles de transport et de distribution**

Dans le cadre de la transition énergétique qui obligera à examiner la totalité des coûts devant être assumés par la clientèle québécoise d’Hydro-Québec au-travers des tarifs qui leur seront facturés, il n’est plus défendable de ne pas jeter un regard contemporain et complet sur ce qui compose ces tarifs, ce qui veut dire revoir le tarif patrimonial dans le même exercice de transparence que celui qui a été fait historiquement pour les composantes « transport » et « distribution » devant la Régie.

La portion « fourniture » assumée par HQD et incluse dans les tarifs à sa clientèle québécoise, comprend des achats postpatrimoniaux, lesquels font l’objet d’appels d’offres pour assurer à la clientèle québécoise qu’elle soit approvisionnée au meilleur coût selon la source de cette électricité. C’est tout à fait approprié de considérer l’impact sur les consommateurs d’électricité grâce à ce type de processus qui peut paraître lourd à certain mais, considérant qu’il s’agit de contrats de long-terme qui affecteront les factures d’électricité des clients pendant des décennies, il est raisonnable de recourir à des processus d’appels d’offres, même s’ils durent plusieurs mois.

Tout aussi important, est de revoir le coût de la fourniture qui provient du tarif patrimonial. En effet, en prenant les chiffres des derniers dossiers tarifaires disponibles d’HQD, on constate que le montant requis pour les achats patrimoniaux représente près de 40% du revenu requis total d’HQD pour desservir sa clientèle québécoise.<sup>8</sup>

Un exercice tarifaire en bonne et due forme pour établir contemporanément ce tarif patrimonial est donc devenu nécessaire. On ne peut plus soustraire à un examen transparent, ce qui représente près de 40% de la facture des consommateurs québécois d’électricité.

Les consommateurs québécois d’électricité, à qui on annonce des coûts additionnels en raison de la transition énergétique et de la décarbonation de l’économie, seront beaucoup plus enclin à comprendre les coûts réels qu’ils seraient appelés à assumer, si la facture totale d’Hydro-Québec qui leur sera soumise, a été déterminée devant un régulateur indépendant dans un processus transparent et public qui permettra de s’assurer qu’Hydro-Québec génère sur tous ses actifs au service des clients québécois,

---

<sup>8</sup> Dossier R-4057-2018, pièce HQD-5, document 1, pages 3 et 4



incluant ceux de production, que des rendements justes et raisonnables, selon les règles applicables à un monopole.

Cette nécessité de transparence se vit d'ailleurs très bien depuis plusieurs décennies, au Québec même, en ce qui a trait à la tarification du gaz naturel et de ses différentes composantes. Les clients des distributeurs gaziers bénéficient de factures qui détaillent chaque composante : fourniture, transport de gaz naturel, équilibrage et distribution du gaz naturel. Les clients de gaz naturel peuvent ainsi vérifier les montants que le distributeur gazier leur facture, en sachant que la Régie de l'énergie valide les coûts réels encourus par le monopole.

Dans le contexte électrique, les clients ne bénéficient pas de cette transparence. Même les clients résidentiels d'Hydro-Québec qui bénéficient de l'interfinancement au détriment des clients commerciaux et industriels du Québec, auraient avantage à connaître le taux réel de rendement qu'Hydro-Québec dans ses activités de production, réalise lorsqu'elle vend à HQD son électricité patrimoniale au tarif fixé par la législation.

Ce tarif est d'ailleurs indexé à l'inflation depuis près de dix ans, sans qu'il soit démontré que le KWh produit par les actifs patrimoniaux engendre des coûts supplémentaires d'une année à l'autre. Considérant que les actifs de production d'Hydro-Québec se déprécient avec le temps, il est permis de croire que le tarif patrimonial chargé aurait plutôt dû décroître depuis longtemps.

C'est donc qu'Hydro-Québec et son actionnaire ont généré des rendements excédentaires à ce qu'une tarification sur la base du coût de service (incluant évidemment un rendement juste et raisonnable) aurait permis dans un cadre transparent et prévisible, comme il se fait usuellement pour fixer les tarifs des clients de tout monopole. Tous les types de consommateurs d'électricité du Québec (résidentiels, commerciaux, industriels, etc.) s'en retrouvent désavantagés.

**Recommandation no. 2 : Fixer toutes les composantes des tarifs d'Hydro-Québec sur la base du coût de service; non seulement les composantes transport et distribution d'électricité mais, également la composante production / fourniture d'électricité.**

#### **4.3 Revoir le processus de fixation des tarifs instauré par le Projet de loi n° 34**

De sa création jusqu'à l'adoption du Projet de loi n° 34 en 2019, la Régie de l'énergie avait rempli son mandat portant sur les tarifs de transport et de distribution d'électricité, de manière utile pour inspirer confiance dans ces portions des tarifs d'électricité que se voient imposer les industriels du Québec.

Tel que la Régie le rappelait dans son *Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel – Perspectives 2030*<sup>9</sup>:

---

<sup>9</sup> Avis A-2017-01, R-3972-2016, 7 juin 2017.

« [39] La fixation des tarifs repose sur trois grandes étapes qui visent à ce que les consommateurs paient les coûts encourus pour leur fournir l'électricité selon le principe de la vérité des coûts :

1) la détermination des revenus requis;

(...)

[40] La détermination des revenus requis s'effectue habituellement chaque année et consiste à reconnaître l'ensemble des coûts nécessaires à la prestation de service. Quelle que soit la méthode employée, sur la base du coût de service ou d'un mécanisme de réglementation incitative, le résultat reflète essentiellement le coût moyen de desserte.

(...)

[42] Les tarifs doivent effectivement être fixés de telle sorte qu'ils puissent permettre au distributeur, dans des conditions d'affaires normales, de générer des revenus suffisants pour couvrir ses coûts d'opération et de capital, **incluant un rendement raisonnable sur les capitaux investis**. Ils doivent également transmettre au consommateur un bon signal de prix qui induit une utilisation efficace du service. » *(nos caractères gras)*

Ces principes de base en matière de réglementation d'un monopole de service d'utilité publique comme Hydro-Québec sont essentiels pour assurer la transparence et la confiance des clients dans l'exercice de fixation des tarifs, ce qui favorise des tarifs compétitifs pour les consommateurs d'électricité.

Le Projet de loi n° 34 a éliminé, à toutes fins pratiques, ce système transparent de fixation des tarifs au détriment de tous les consommateurs d'électricité. La suppression par le Projet de loi n° 34 des principes fondamentaux applicables ailleurs en Amérique du Nord pour la fixation des tarifs d'électricité d'un monopole a nuit notamment au climat de confiance qui est essentiel chez les investisseurs des entreprises industrielles GCE.

C'est d'ailleurs un constat largement observé parmi les intéressés du secteur énergétique que le processus instauré par le Projet de loi n° 34 doit être remplacé pour revenir aux concepts de base en matière de fixation de tarifs des services d'utilité publique. Le rapport de synthèse remis au ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie à la suite de la journée de consultation des personnes expertes du secteur énergétique souligne :

« Un des consensus les plus généralisés concerne la nécessité de **revoir l'actuel processus de fixation des tarifs de distribution d'électricité**. »<sup>10</sup>

**Recommandation no. 3 : Assurer un processus transparent pour la fixation des prix de l'électricité, en confiant cette responsabilité à un régulateur indépendant comme la Régie de l'énergie du Québec.**

<sup>10</sup> Rapport synthèse de Transfert – Environnement et Société, 7 juin 2023, page 3.

#### 4.4 Une tarification « juste et raisonnable » pour tous

L'approche adoptée par le Projet de loi n° 34 a séparé les tarifs des coûts qu'ils sont sensés refléter. En indexant les tarifs selon le taux d'inflation plutôt que suivant l'évolution des coûts requis par HQD pour servir ses clients, on a favorisé des tarifs qui permettent à HQD de générer des revenus supérieurs à ses besoins.

Le Projet de loi n° 34 a engendré des tarifs qui ne sont pas « justes et raisonnables » et qui génèrent des rendements au-delà du « rendement raisonnable » pour l'actionnaire de HQD. Ceci va à l'encontre des concepts de saine réglementation de monopole de distribution d'électricité où un régulateur indépendant fixerait des tarifs « justes et raisonnables » et ne permettrait qu'un rendement « raisonnable » pour le monopole et son actionnaire.

Pour les industries, la tarification en vigueur doit représenter les coûts réels d'Hydro-Québec, être transparente et permettre le maintien d'un équilibre au niveau du développement économique d'autant plus qu'une économie forte permet d'offrir un panier de services encore plus large aux citoyens.

Or, de 2016 à 2019, ce rendement considéré « raisonnable » sur le capital propre investi dans le monopole qui a l'exclusivité de la distribution d'électricité sur la presque totalité du territoire québécois, était de 8,2%. Plusieurs considéreraient déjà qu'un rendement de 8,2% pour un monopole tel HQD, est plus que raisonnable. **Le Projet de loi n° 34 a permis un rendement pour HQD bien au-delà de ce 8,2% et ce, aux frais des consommateurs d'électricité du Québec.**

En sus de la question des rendements excédentaires que réalise Hydro-Québec au détriment de sa clientèle québécoise, il importe de rappeler que les tarifs ne doivent refléter que les coûts réels nécessaires à Hydro-Québec pour assurer le service d'électricité à un consommateur. Or, depuis trop longtemps, les gouvernements québécois ont forcé l'inclusion dans ces tarifs de coûts qui n'ont rien à voir avec ce dont Hydro-Québec a besoin pour rendre le service.

On peut penser à l'obligation faite à HQD au début des années 2000 d'acheter de l'électricité de source éolienne alors qu'elle était à l'époque en surplus énergétiques. Ceci s'apparentait plutôt à un programme de développement économique régional qui aurait dû être payé à partir des fonds publics de l'État.

Plus récemment, plusieurs cherchent à ajouter aux tarifs d'électricité des coûts qui devraient plutôt être assumés en vertu de programmes gouvernementaux ayant des objectifs environnementaux. Les tarifs chargés par Hydro-Québec ne doivent inclure que ce qui est requis pour servir sa clientèle. Tout autre objectif, aussi noble soit-il, comme par exemple, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, doit être assumé par les parties prenantes appropriées, souvent les contribuables en général ou encore, des « utilisateurs – payeurs » d'un autre type, comme toute personne ou entreprise payant des redevances carbone qui alimentent le Fonds d'électrification (Fonds vert).

En bref, un « ratepayer » n'est pas un « taxpayer ». La « tarification » ne doit pas être de la « taxation déguisée ». Confondre tarification et taxation risque d'affecter l'équité fiscale. Nous avons un système de taxation progressif qui par l'entremise des différents paliers d'imposition (impôts sur le revenu) et des crédits d'impôts et autres paiements d'assistance sociale et économique (taxes de vente)

visé à faire assumer par tous, selon leurs moyens et capacités, les coûts qui sont au bénéfice de l'ensemble de la société, comme les bénéfices environnementaux. Hydro-Québec ne doit pas être utilisé comme outil de répartition de richesse, de développement économique ou d'agent environnemental. Elle doit se contenter d'assurer ce pour quoi elle existe : approvisionner les clients québécois en électricité au meilleur coût possible. Elle doit laisser les autres acteurs de l'État remplir leur rôle respectif.

Enfin, sur ce sujet, l'AQCIÉ est hautement préoccupée de la suggestion faite par certains de permettre à la Régie de l'énergie de rendre des décisions affectant les consommateurs des entreprises réglementées non pas seulement dans le but de protéger les clients captifs des monopoles (rôle d'un régulateur) mais, en intégrant des « bénéfices non énergétiques ».

Si de tels « bénéfices non énergétiques » existent dans certaines circonstances, ils ne sont de toute évidence pas des coûts qu'Hydro-Québec, par exemple, a besoin d'assumer pour rendre le service d'approvisionnement, de transport et de distribution d'électricité à ses clients.

En quoi serait-il utile pour la Régie d'examiner ou de considérer de tels éléments exogènes à la fixation des tarifs d'électricité?

Si la Régie devait pouvoir considérer de tels éléments, il lui faudrait logiquement obtenir le pouvoir d'en faire assumer les coûts par des entités autres que les entreprises réglementées actuelles. À défaut, la Régie se trouverait à faire payer les consommateurs d'électricité et de gaz naturel pour toutes sortes de coûts relevant d'autres parties prenantes et ce, parce que la Régie ne pourrait pas faire payer autrement que par l'inclusion dans les tarifs d'électricité et de gaz naturel, ces coûts non nécessaires à ces services d'Hydro-Québec, d'Énergir et de Gazifère.

**Recommandation no. 4 : Baser la fixation des tarifs d'Hydro-Québec exclusivement en fonction des besoins énergétiques et de la demande des clients, et non sur des bénéfices non énergétiques, ni sur d'autres objectifs en matière de développement économique ou de la protection de l'environnement, qui devraient demeurer la responsabilité d'autres ministères et organismes du Gouvernement du Québec.**

#### **4.5 L'imprévisibilité de l'inflation**

Tel que l'AQCIÉ et plusieurs autres intervenants et experts l'avaient déploré lors des débats entourant l'adoption du Projet de loi n° 34 en 2019, l'inflation n'est pas prévisible. Ainsi, en fixant l'augmentation des tarifs d'électricité à l'inflation et non aux besoins d'Hydro-Québec pour rencontrer ses coûts et faire son rendement raisonnable, on rendait la fixation des tarifs d'électricité aléatoire et imprévisible.

L'inflation importante vécue depuis 2021 a donc eu pour effet, en vertu de la législation actuellement applicable, de propulser les tarifs d'électricité payables à compter du 1er avril 2023, à des niveaux grandement supérieurs aux besoins d'Hydro-Québec.

Dans un monde compétitif comme celui dans lequel évolue nos usines québécoises, un tel excédent de rendement par Hydro-Québec aux dépens de sa clientèle québécoise, a toutes les caractéristiques d'une fixation de tarifs d'électricité aléatoire, imprévisible et politique.

Rien pour rassurer des investisseurs qui doivent décider dans quelles de leurs usines à travers le monde, ils devraient injecter des fonds en capital pour moderniser leurs installations. Ces projets de modernisation s'avèrent d'autant plus importants qu'ils visent de plus en plus à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

**Recommandation no. 5 : Mieux arrimer les tarifs d'Hydro-Québec aux coûts réels pour servir ses clients; en cessant l'indexation desdits tarifs à l'inflation, qui est de nature imprévisible.**

#### **4.6 L'importance d'une Régie de l'énergie indépendante**

Le processus de réglementation de l'énergie, qui dans l'ensemble avait fait ses preuves au Québec, avait permis un contrôle relativement serré des tarifs d'HQD.

L'AQCIE estimait en 2019 que sans la création de la Régie de l'énergie pour moduler les demandes d'HQD, les clients au tarif L auraient alors payé 23,3% plus cher pour une même consommation.

Il est tout aussi pertinent de constater que si cette facture avait été augmentée en fonction de l'inflation, elle l'aurait été de 49,7% entre 1997 et 2019. L'augmentation réelle de la facture du client au tarif L a ainsi été 19,2% moins élevée que l'inflation pour cette période.

Nos entreprises québécoises doivent, comme avant 2019, **pouvoir compter sur un régulateur indépendant, comme la Régie de l'énergie.**

Cette dernière avait même mis en place depuis l'année tarifaire 2018, un mécanisme de réglementation incitative (ci-après, MRI) qui était exigeant pour HQD. Le monopole devait, en effet, déployer des efforts pour réduire ses dépenses, mieux cibler ses investissements et ce, tout en améliorant la qualité du service à ses clients.

Dans le cadre de ce MRI, une partie importante des coûts de distribution d'HQD étaient assujettis à une formule d'indexation annuelle de ses tarifs qui prévoyait une augmentation à l'inflation DIMINUÉE d'un facteur de productivité (fixée à 0,3% jusqu'à l'année tarifaire 2021).

De plus, l'instauration de MRI avait permis d'alléger le fardeau réglementaire annuel. Ainsi, la Régie pouvait déterminer selon les besoins d'Hydro-Québec et de ses clients, le mécanisme et la fréquence de revue appropriés pour ne pas avoir à refaire annuellement la totalité de l'exercice tarifaire, tout en conservant les pouvoirs requis pour ajuster, selon des paramètres entendus d'avance, les tarifs applicables.

L'allègement réglementaire est possible en laissant le pouvoir à la Régie de s'autoriser des meilleures pratiques réglementaires et tarifaires pour répondre aux impératifs d'efficacité des entreprises réglementées tout en protégeant les consommateurs de toutes les classes tarifaires. La tarification sur la base du coût de service et l'utilisation de MRI, répondent aux besoins de transparence, de prévisibilité et de fixation de tarifs compétitifs, justes et raisonnables.

Malheureusement, le Projet de loi n° 34 a aboli la revue annuelle des tarifs d'HQD et a supprimé l'article de la *Loi sur la Régie de l'énergie*<sup>11</sup> qui obligeait la Régie à mettre en place un tel MRI pour HQD et Hydro-Québec TransÉnergie (le Transporteur, ci-après HQT).

Par ailleurs, afin de renforcer les garanties d'indépendance du régulateur et accroître la confiance de la population et des investisseurs locaux et étrangers dans le fonctionnement des institutions québécoises névralgiques, comme celles décidant de questions énergétiques et des coûts qui devront être payés pour la transition énergétique, nous verrions d'un bon œil que le mandat des régisseurs à la Régie de l'énergie soit de sept ans. Cette durée de mandat pour un régulateur était celle qui a longtemps prévalu à l'ancien Office national de l'énergie. Une telle durée de mandat favorise le détachement des préoccupations reliées à l'incertitude d'être reconduit comme régisseur qui peuvent plus facilement surgir avec des mandats de cinq ans ou moins.

Dans une approche similaire de renforcer l'indépendance de la Régie, il pourrait être approprié que le président de celle-ci soit nommé, après ratification par une majorité qualifiée de l'Assemblée nationale. L'énergie est le fer de lance de la richesse collective du Québec. Il serait normal que les postes importants de décision, comme celui de président de la Régie, soient ainsi ratifiés par les députés.

**Recommandation no. 6 : Redonner à la Régie de l'énergie, qui constitue un régulateur indépendant, la pleine autorité de son mandat original, notamment sur les activités de production d'Hydro-Québec, afin de mieux garantir la prévisibilité et la transparence des tarifs chargés aux consommateurs québécois d'électricité.**

**Recommandation no. 7 : Pour renforcer les garanties d'indépendance de la Régie de l'énergie :**

- **Établir la durée des mandats des régisseurs à au moins sept ans;**
- **Soumettre la nomination du président de la Régie à un processus de ratification d'une majorité qualifiée des députés de l'Assemblée nationale du Québec.**

#### **4.7 La Régie de l'énergie : un forum de discussion annuel**

Les consommateurs industriels d'électricité s'étaient opposés au changement majeur qu'introduisait le Projet de loi n° 34 car ils perdaient le seul forum public qui leur était donné pour questionner et

---

<sup>11</sup> L.R.Q., chapitre R-6.01

s'opposer, si requis, aux demandes de hausses tarifaires d'HQD. L'illusion de procéder à un tel exercice de revue des coûts d'HQD une fois par cinq ans leur apparaît toujours n'être qu'un exercice de relations publiques pour justifier des hausses tarifaires futures d'HQD.

En effet, la législation actuelle prévoit que la revue des coûts d'HQD ne se fasse qu'une fois par cinq ans. L'AQCIE demeure hautement préoccupée par le manque de surveillance et de suivis que les clients d'HQD auront eu quant aux coûts qui leur seront refilés lors de ces réajustements des tarifs, une fois expirée la période de cinq ans.

Les clients qui payent les factures d'HQD doivent être d'autant plus inquiets que l'expertise développée par le personnel de la Régie de l'énergie et par les divers intervenants participant aux dossiers tarifaires d'HQD aura été grandement diminuée par cette absence de dossiers tarifaires annuels.

Hydro-Québec est une organisation de grande envergure et les ressources dont elle dispose pour faire approuver ses demandes sont inégalables. Il y avait déjà une asymétrie de moyens et de ressources pour questionner et pour forcer HQD à justifier ses demandes que les clients doivent payer.

Les groupes de consommateurs, comme l'AQCIE, qui interviennent devant la Régie doivent sélectionner les enjeux dont ils veulent débattre dans les nombreuses demandes d'argent et d'approbation faites par HQD dans un dossier tarifaire typique. Il « faut choisir nos batailles » vu nos ressources beaucoup plus limitées qu'HQD.

Les enjeux que nous laissons de côté une année donnée, pouvaient néanmoins être abordés l'année suivante si la demande était réitérée par HQD. Le fait pour Hydro-Québec de justifier ses demandes de tarifs annuellement compensait en partie cette asymétrie de moyens entre le monopole et ses clients qui payent ses coûts.

Procéder à des dossiers tarifaires une fois par cinq ans a grandement diminué l'utilité du processus réglementaire. Cette approche a équivalu à « donner carte blanche » à HQD.

Nos vérifications des systèmes de réglementation de monopoles de distribution d'électricité ailleurs en Amérique du Nord nous permet de dire que le système en vigueur actuellement pour les tarifs de HQD, est une exception. En bref, le Québec ne permet pas à ses consommateurs d'électricité (obligés de faire affaire avec un monopole), d'avoir accès, sur une base utile, à un régulateur indépendant offrant un forum public pour la fixation des tarifs qu'ils doivent payer.

Pour les entreprises mondialisées qui sont membres de l'AQCIE, que le Québec soit une juridiction où la fixation des tarifs d'électricité pour ses industries est parmi la moins transparente en Amérique du Nord, est une préoccupation majeure et nuit au développement des usines du Québec et à leurs projets de décarbonation.

#### **4.8 Les coûts réels de la transparence : l'importance d'intervenants capables pour contrebalancer les immenses ressources d'Hydro-Québec**

Afin de s'assurer que la Régie de l'énergie fonctionne de manière à être le forum public transparent qui est requis, il importe de s'assurer que les personnes intéressées et désireuses de faire valider les demandes d'Hydro-Québec, soient financées adéquatement pour ce faire.

Les monopoles réglementés rappellent souvent l'argument des coûts qu'ils doivent « assumer » pour la réglementation. Or, cette réglementation est la contrepartie naturelle du monopole qui leur est octroyé et qui implique le droit exclusif de vendre un produit ou un service.

En sus du fait qu'il est normal qu'il y ait un organisme indépendant qui puisse surveiller les prix et tarifs qu'un monopole veuille charger à ses clients qui en sont captifs par définition, il importe de rappeler qu'un monopole comme HQD n'assume aucunement ces coûts de réglementation.

Ces coûts de réglementation sont tous refilés à leurs clients qui eux les assument réellement en payant les tarifs. Soumettre que le monopole supporte des coûts de réglementation économique trop élevés est erroné.

Ces coûts sont principalement les redevances payées à la Régie de l'énergie par les entreprises réglementées, les coûts des employés d'HQD affectés aux activités de réglementation et tarification et enfin, les frais pour la participation des intervenants que la Régie peut ordonner à HQD de rembourser à ceux dont la contribution a été jugée utile pour rendre une décision.

Tous ces coûts sont intégrés aux tarifs payés par les clients. Rien n'est assumé par HQD et son actionnaire.

De surcroît, les coûts dont il est question ne sont qu'une **portion minimale de la valeur monétaire des demandes d'HQD**. Par exemple, le revenu requis d'HQD pour son seul dossier tarifaire 2019 était de 12 283 000 000 \$. Les coûts de réglementation pour HQD pour 2018-2019 ont totalisé les montants suivants :

- Environ 4,8 M\$ en redevances à la Régie de l'énergie par HQD<sup>12</sup>. Ce montant équivaut à 0,039 % du revenu requis de 12,283 G\$;
- Environ 845,000 \$ en remboursement de frais d'intervenants.<sup>13</sup> Ce montant équivaut à 0,01 % du revenu requis d'HQD;
- Présument que le personnel d'HQD et leurs consultants externes coûtent plus chers que les intervenants agissant dans les mêmes dossiers, on estime que les coûts internes directs de réglementation d'HQD se situent entre 1,5 et 5 M\$ pour l'année en question. À 5 M\$, ce montant équivaut à 0,04 % du revenu requis d'HQD.

On voit donc que les coûts de réglementation d'HQD représentaient au plus 0,09 % du revenu requis d'HQD. C'était une portion minimale de la valeur des dossiers d'HQD dans une année!

Si on ajoute tous les autres dossiers d'HQD dont la Régie permettait une discussion publique en vertu de la législation antérieure, on peut estimer que **les « coûts de la réglementation » ne sont même pas la moitié d'un dixième de pourcent du revenu requis qu'HQD cherchait à refiler à ses clients à chaque année.**

Les clients industriels représentés par l'AQCIE consomment le tiers de l'électricité vendue par HQD. Ils sont d'avis que payer moins de 0,09 % pour pouvoir examiner, questionner et contester les demandes

<sup>12</sup> Régie de l'énergie, États financiers de l'exercice clos le 31 mars 2019, page 23.

<sup>13</sup> Le rapport annuel de la Régie de l'énergie fait état de 1,689 M\$ à titre de frais de remboursement d'intervenants dans les dossiers d'électricité pour 2018-2019. Nous faisons l'hypothèse que la moitié de ce montant était pour les dossiers d'HQD.



d’HQD qui veut leur faire payer des factures beaucoup plus importantes, est un gage de transparence qui assure la compétitivité de leur usine du Québec à long terme.

**Recommandation no. 8 : Voir à ce que les règles devant la Régie de l’énergie permettent l’octroi de ressources financières appropriées pour les personnes intéressées et les intervenants reconnus agissant devant elle, dans un souci d’équité envers toutes les parties prenantes, alors qu’Hydro-Québec bénéficie d’importantes ressources.**

#### **4.9 La législation actuelle ne tient pas compte adéquatement de l’impact sur la compétitivité des industries du Québec lors de l’indexation des tarifs d’Hydro-Québec**

L’AQCIE réitère sa position que les tarifs d’Hydro-Québec devraient être fixés par un régulateur indépendant sur la base du coût de service du monopole d’État. Chaque classe de clients devraient payer pour les coûts qu’elle fait encourir à Hydro-Québec pour être desservie.

Si, par exception, le Gouvernement du Québec juge approprié de modifier le tarif applicable à certaines industries ou à certains types de clientèle, la législation permet déjà au gouvernement de conclure des contrats spéciaux qui peuvent ainsi viser à atteindre d’autres buts sociaux, économiques ou environnementaux, **sans que ce ne soit au détriment des autres consommateurs d’électricité**. Aucune classe de clients ne devrait avoir à interfinancer (subventionner) certains autres clients ou industries. Les contribuables, et non les payeurs de tarifs, doivent être interpellés pour soutenir les fins autres que les coûts de desserte par Hydro-Québec. Il s’agit du principe de l’utilisateur – payeur, principe on ne peut plus équitable pour accéder aux services d’utilité publique.

L’utilisation de contrats spéciaux existent d’ailleurs depuis longtemps pour certaines industries dont les entreprises sont membres de l’AQCIE. Or, les autres clients d’HQD ne sont pas affectés par l’existence de tels contrats spéciaux.

La législation actuelle ne prévoit un examen des coûts réels de desserte des consommateurs qu’aux cinq ans. Cependant, le Projet de loi n° 34 prévoyait que pour le tarif L, la Régie devrait, non pas tenir une cause tarifaire, mais procéder annuellement à une évaluation de l’indexation de ce tarif L pour en maintenir la compétitivité.

C’est l’article 22.0.1.1 de la *Loi sur Hydro-Québec* qui encadre cette détermination annuelle.

Dans ses décisions D-2021-023, D-2021-133 et D-2022-126, la Régie de l’énergie indiquait que pour vérifier si la compétitivité du tarif L était maintenue, il fallait utiliser les informations fournies par Hydro-Québec en vertu de l’article 75.1 de la *Loi sur la Régie de l’énergie* dans les études annuelles recensant les données des tarifs d’électricité affichés de 22 villes nord-américaines, dont Montréal.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> D-2021-133, paragraphe 277, D-2021-023, paragraphe 75, D-2022-126, paragraphe 14

L'AQCIE a maintes fois souligné les lacunes que cette comparaison implique pour ce qui est des tarifs industriels qui sont souvent négociés, dans les juridictions concurrentes au Québec, avec des conditions distinctes de celles des tarifs affichés.<sup>15</sup> La Régie avait elle-même reconnu cette limitation dans son avis de 2017 au ministre de l'Énergie, portant notamment sur la compétitivité des tarifs industriels d'électricité.<sup>16</sup>

Nous avons aussi souligné que les comparaisons de tarifs industriels ne pouvaient pas se limiter à l'échantillon sélectionné par Hydro-Québec, lequel compare des tarifs prévalant dans des grandes villes alors que les industries sont généralement situées à l'extérieur de ces grandes villes. Or, plusieurs de ces juridictions ont des tarifs différents (souvent en raison de distributeurs différents) selon que l'on se situe dans une de ces grandes villes ou dans des villes industrielles ou encore, en régions non urbaines.<sup>17</sup>

Enfin, l'AQCIE réitère encore une fois que la comparaison à faire pour déterminer l'augmentation du tarif L, doit considérer l'impact plus large que le seul tarif affiché et tenir compte des autres coûts d'exploiter une usine consommatrice d'électricité à grande puissance au Québec.<sup>18</sup> Nous soumettons que le maintien de l'écart entre les tarifs industriels du Québec et des juridictions concurrentes, tel qu'il était en 2019 (date d'adoption de l'article 22.0.1.1 de la Loi sur Hydro-Québec) est le meilleur indicateur pour, à tout le moins, maintenir cette compétitivité. Si l'écart existant en 2019 permettait une compétitivité acceptable malgré les autres coûts d'exploiter une usine au Québec, le maintien de cet écart pour les années subséquentes rejoindrait alors l'intention du législateur.

Malheureusement, force est de constater que depuis l'adoption de cet article 22.0.1.1 de la *Loi sur Hydro-Québec*, la Régie de l'énergie a interprété ses pouvoirs en faisant abstraction de la réalité concurrentielle des usines opérant au tarif L. À chaque décision depuis son entrée en vigueur, la Régie a conclu au même facteur d'indexation de 0,65 du taux d'inflation applicable pour augmenter le tarif L.

L'AQCIE a contesté et porté en révision ces décisions de la Régie mais ce, sans succès. Nous devons donc conclure qu'à moins d'un changement législatif, la nécessité de tenir compte de la réalité concurrentielle globale d'une usine québécoise pour évaluer le maintien de sa compétitivité, ne trouvera pas écho en vertu du texte législatif actuel et de l'interprétation restreinte qu'en a faite la Régie.

L'AQCIE propose de retourner à une fixation annuelle des tarifs en fonction du coût de service, avec possibilité de MRI à la discrétion de la Régie pour déterminer la fréquence des revues complètes dudit coût de service. Toutefois, dans l'éventualité où le système actuel d'ajustement annuel du seul Tarif L est maintenu, il est impératif de modifier les dispositions législatives applicables au maintien de la compétitivité des clients au Tarif L pour permettre de tenir compte du contexte concurrentiel pris dans son ensemble et non seulement sur la base de comparaison de tarifs affichés à partir de comparaisons de villes sélectionnées par Hydro-Québec.

---

<sup>15</sup> Dossier de la Régie de l'énergie, R-4134-2021, pièce C-AQCIE-0003, page 14

<sup>16</sup> R-3972-2016, A-0038, pages 65 et 66

<sup>17</sup> R-4134-2020, AQCIE-0003, page 11

<sup>18</sup> R-4134-2020, AQCIE-0003, page 13

Comme déjà mentionné, les autres coûts d'exploitation étant plus élevés au Québec, c'est en comptant sur un tarif d'électricité suffisamment compétitif que nos usines québécoises peuvent rester concurrentielles et attirer les investissements en capital requis pour se moderniser et réaliser leur transition énergétique.

**Recommandation no. 9 : Inclure tout éventuel incitatif relatif au prix de l'électricité et visant à favoriser l'atteinte d'objectifs environnementaux, sociaux ou de développement économique au sein de certaines industries, par le mécanisme des contrats spéciaux autorisés par le gouvernement plutôt que dans les tarifs fixés par le régulateur.**

#### **4.10 La problématique de l'interfinancement au détriment des usines québécoises**

La fixation des tarifs d'HQD en fonction de l'inflation, selon la mécanique de la législation actuelle (Projet de loi n° 34), est venue enchâsser encore plus solidement dans la législation la problématique de l'interfinancement qui affecte négativement la compétitivité des entreprises.

Rappelons ce dont il s'agit. HQD offre une définition claire de l'interfinancement :

« En principe, et conformément aux pratiques tarifaires, le revenu provenant d'une catégorie de consommateurs devrait refléter le plus objectivement possible le coût requis pour la desservir. Étant donné l'évolution différente des coûts pour chaque catégorie de consommateurs, la réglementation devrait normalement favoriser l'évolution des tarifs de chaque catégorie de consommateurs en fonction de l'évolution des coûts alloués à chacune d'entre elles. Lorsque le revenu perçu par une catégorie de consommateurs est inférieur au coût requis pour la desservir, on dit alors que cette catégorie est interfinancée.<sup>19</sup>»

Cette situation préoccupante est admise par toutes les parties prenantes. La Régie de l'énergie faisait le constat suivant dans un avis de 2017 :

« [98] Comme mentionné précédemment, on peut observer un certain niveau d'interfinancement entre les tarifs dans plusieurs autres juridictions. Toutefois, parmi les juridictions canadiennes étudiées, la Régie constate, d'une part, que l'interfinancement n'est pas toujours en faveur des tarifs résidentiels et, d'autre part, que l'écart entre les catégories de consommateurs n'est pas aussi élevé qu'il l'est au Québec. (...)»

(...)

[101] Ainsi, bien que la notion d'interfinancement entre catégories de consommateurs ne soit pas propre au Québec, la Régie constate que c'est ici que les écarts entre catégories sont les plus marqués et que l'avantage en faveur de la catégorie domestique est le plus important.<sup>20</sup> »

<sup>19</sup> Rapport HQD, page 14.

<sup>20</sup> Avis A-2017-01, R-3972-2016, 7 juin 2017.

La Régie proposait des pistes de solution pour corriger graduellement cette situation et améliorer la position concurrentielle des consommateurs industriels et commerciaux d'électricité du Québec. À cet égard, HQD avait précisé que l'atténuation de cet interfinancement lui donnerait une marge de manœuvre pour répondre à d'autres impératifs du gouvernement :

« Plus de souplesse à l'égard de l'interfinancement pourrait permettre de tenir compte des enjeux inhérents à chaque catégorie de consommateurs et d'assurer un meilleur reflet des coûts. Toute correction de l'interfinancement, même partielle, permettrait de dégager une marge de manœuvre plus grande pour améliorer l'avantage concurrentiel des tarifs généraux et industriel.<sup>21</sup> »

En l'occurrence, la marge de manœuvre à laquelle HQD référait s'élevait à près d'un milliard de dollars en 2017, selon les calculs présentés par des experts de l'École des Hautes études commerciales de Montréal (HEC).<sup>22</sup>

Dans un contexte où le gouvernement de l'époque se disait préoccupé de l'effritement de la compétitivité des tarifs industriels, ces experts des HEC recommandaient de corriger cet interfinancement sans plus tarder :

« Le balisage n'a pas réussi à identifier d'autres états ou provinces où un tel interfinancement avait lieu, ni à un tel niveau. L'évolution sociale et technique ne justifie plus qu'on subventionne tous les ménages comme cela a été le cas. La majorité des ménages n'ont plus besoin d'être aidés pour satisfaire à leurs besoins, surtout quand cette aide se fait au dépend des entreprises québécoises. Ces subventions aux consommateurs résidentiels québécois sont d'autant plus problématiques qu'elles retardent l'adoption des nouvelles approches, technologiques et de gestion de l'énergie, qui permettraient de les rendre plus efficaces.<sup>23</sup> »

En s'éloignant de la tarification fondée sur les coûts réels encourus par HQD pour servir ses clients, le Projet de loi n° 34 a perpétué une situation qui nuit aux industries et commerces du Québec.

Le Projet de loi n° 2 de décembre 2022, en plafonnant les tarifs Domestiques d'Hydro-Québec mais, non pas ceux des clients commerciaux et industriels, a creusé l'écart entre les tarifs payés par les clients Domestiques et les coûts qu'ils font encourir à Hydro-Québec pour être servis, écart qui s'ajoutera aux tarifs déjà supérieurs aux coûts que les clients commerciaux et industriels supportent.

La dernière année pour laquelle nous avons les données émanant d'Hydro-Québec sur l'indice d'interfinancement entre les catégories de clients, est 2021. Le tableau suivant présente cette répartition :

---

<sup>21</sup> Rapport HQD, page 17.

<sup>22</sup> P.-O. Pineau, S. Langlois-Bertrand, *Électricité – Structures et options tarifaires, Balisage des structures et options tarifaires des distributeurs d'électricité et pistes de solution*, Montréal, 15 décembre 2016, (ci-après, Rapport HEC), page 41.

<sup>23</sup> *Ibid.*, page 46.

Tableau AQCIÉ – 1 – Indice d’interfinancement entre les catégories de clients<sup>24</sup>

Catégorie	2021
<b>Domestiques</b>	<b>86,3</b>
<b>Généraux</b>	<b>121,1</b>
<b>Grands industriels</b>	<b>112,8</b>

On constate que malgré les recommandations de 2017 sur cette question, les clients « grands industriels » continuent de subventionner largement les Tarifs Domestiques d’Hydro-Québec.

Étant donné que pour l’année 2023, l’augmentation du tarif L a été de 4,2 % alors que l’augmentation des tarifs Domestiques n’a été que de 3 %, on peut craindre une aggravation de l’indice d’interfinancement du tarif L.

Bien que la transition énergétique exige de relayer la vérité des coûts au-travers des tarifs d’énergie facturés à tous les consommateurs, les dispositions législatives existantes continuent de limiter la capacité de la Régie de l’énergie de corriger graduellement l’interfinancement pour envoyer le bon signal de prix aux consommateurs d’électricité. Les récentes modifications (Projet de loi n° 2) accentuent même le déséquilibre résultant de cet interfinancement.

**Recommandation no. 10 : Spécifier que le mandat de la Régie de l’énergie inclut de corriger graduellement l’interfinancement existant entre les catégories de consommateurs d’électricité, afin d’envoyer le bon signal de prix à toutes les catégories de consommateurs et ainsi favoriser la transition énergétique.**

#### **4.11 Dispositions législatives à retrouver pour assurer la transparence, la prévisibilité et la compétitivité des tarifs d’Hydro-Québec**

Le Projet de loi n° 34 de 2019 avait abrogé un certain nombre de dispositions législatives, ce qui a eu pour effet d’éliminer des outils qui servaient à suivre, examiner et valider les agissements d’Hydro-Québec qui avaient un impact sur les tarifs payés par les clients.

Il est temps de réinstaurer certains de ces outils.

##### **4.11.1 Droit pour toute personne d’initier une demande de nature tarifaire en électricité**

<sup>24</sup> Rapport annuel d’HQD 2021, B-0004, page 10

Jusqu'en 2019, la législation permettait à toute personne intéressée, de même que la Régie de son propre chef, d'initier une demande de fixation de tarifs même si HQD ne désirait pas présenter une telle demande. Le projet de loi n° 34 a abrogé ce droit qui s'avérait l'outil « de secours » dans les cas où une révision des tarifs s'avérait nécessaire pour maintenir des tarifs justes et raisonnables et que le monopole ne voulait pas s'y astreindre de plein gré.

On comprendra que cette situation pouvait se présenter lorsque les tarifs devaient baisser pour demeurer justes et raisonnables au sens de la loi et des règles usuelles de réglementation des monopoles.

Une telle situation ne s'est pas présentée souvent. Toutefois, pour l'année tarifaire 2013, HQT avait choisi de ne pas demander de révision tarifaire car elle voulait conserver ses tarifs 2012. L'AQCIE avait agi comme requérante devant la Régie de l'énergie pour initier une demande de révision tarifaire afin de faire baisser les tarifs d'HQT.<sup>25</sup>

Dans cette affaire, la Régie avait précisé que ces demandes d'autres personnes intéressées pour réviser les tarifs d'HQD et de HQT lorsque ces entités ne le voulaient pas, n'étaient pas un droit sans limite et que les intéressés devaient démontrer que leur demande était raisonnable et apparemment bien fondée.

Nous croyons que l'encadrement judiciaire de ce droit par la Régie dans le passé montre qu'il n'y a pas eu d'abus de ces demandes d'intéressés et que ce droit devrait continuer à exister pour permettre une « valve de sûreté » lorsque les tarifs deviennent clairement plus élevés que ce qu'ils devraient être.

**Recommandation no. 11 : Redonner à toute personne intéressée, le droit législatif de présenter des demandes de modifications tarifaires et ne plus réserver ce pouvoir qu'à Hydro-Québec.**

#### **4.11.2 Pouvoir de la Régie d'instaurer un MRI**

Nous avons ci-dessus explicité les raisons pour lesquelles nous déplorons fortement l'abrogation de la disposition de la *Loi sur la Régie de l'énergie* qui obligeait la Régie à établir un MRI pour HQD et HQT :

« 48.1 La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité.

Ce mécanisme doit poursuivre les objectifs suivants:

- 1° l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service;
- 2° une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et, selon le cas, au distributeur ou au transporteur;

---

<sup>25</sup> Il s'agit du dossier R-3823-2012.

3° l'allégement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs du transporteur d'électricité et les tarifs du distributeur d'électricité applicables à un consommateur ou à une catégorie de consommateurs. »

Le but premier de la réglementation économique d'un monopole comme Hydro-Québec est de protéger les consommateurs captifs en substituant cette réglementation basée sur le coût de service pour pallier l'absence de compétition du libre-marché. Un MRI vise à ajouter les incitatifs que le libre-marché compétitif produirait sur toute entreprise pour améliorer sa performance et la qualité de service à ses clients ainsi que pour réduire ses coûts.

Tel que mentionné, nous constatons qu'après plus de 20 ans de réglementation d'HQD et d'HQT, la Régie avait finalement réussi à mettre en application un tel MRI pour HQD (depuis 2018) et pour HQT (depuis 2019).

Nous avons constaté les résultats positifs pour les consommateurs d'électricité du Québec dans les dernières décisions tarifaires de ces monopoles qui étaient soumises aux dispositions législatives antérieures. Nous anticipons avec satisfaction des résultats encore plus positifs dans les prochaines années grâce à cet encadrement exigeant d'HQD et d'HQT.

L'abrogation de cet article en 2019, tant pour application à HQD qu'à HQT, est hautement déplorable et allait à l'encontre de l'intérêt des consommateurs d'électricité du Québec et était à contre-courant des meilleures pratiques de réglementation en Amérique du Nord. Il est maintenant temps de corriger le tir et de remettre cet outil dans le coffre de la Régie pour amener Hydro-Québec à améliorer sa performance au bénéfice, tant de ses clients que de son actionnaire.

**Recommandation no. 12 : Redonner législativement à la Régie de l'énergie le devoir de fixer des tarifs d'Hydro-Québec en établissant des mécanismes de réglementation incitative (MRI).**

**4.11.3 Un examen des besoins d'Hydro-Québec selon la fréquence déterminée par la Régie en vertu d'un MRI, est nécessaire**

Le Projet de loi n° 34 avait introduit la règle que les tarifs d'HQD ne feraient l'objet d'un examen par le régulateur qu'une fois aux cinq ans plutôt qu'au besoin. Encore plus dommageable, cette interdiction était maintenant législative plutôt que de laisser le pouvoir à la Régie de réglementer selon l'évolution des besoins pour fixer les tarifs d'électricité.

Il semble qu'on tentait alors de « simplifier » l'exercice de fixation des tarifs d'Hydro-Québec. Or, tel que souligné précédemment, le MRI en vigueur depuis 2018 pour HQD, avait justement pour effet de « simplifier » le processus de fixation des tarifs. Tel que cité ci-dessus, l'article 48.1 (3°) de la *Loi sur la Régie de l'énergie* obligeait la Régie à alléger le processus de fixation des tarifs lorsqu'elle met en place un tel MRI.

Le système de MRI avait déjà commencé à porter fruits à cet égard en sus d'inciter HQD à plus d'efficacité et de performance. Pourquoi s'être débarrassé de ce système assurant une transparence pour les clients qui sont ceux qui payent les tarifs en bout de piste?

Pourquoi donc « avoir placé un rideau opaque » autour de l'exercice de fixation des tarifs d'HQD, lequel rideau sera très lourd à relever après cinq ans de manque de transparence?

#### 4.11.4 Faire autoriser les projets d'investissements de tout type d'Hydro-Québec pouvant impacter les tarifs des consommateurs québécois

Un des outils de base pour permettre aux consommateurs d'électricité de limiter les hausses futures de leurs tarifs, consiste à voir la Régie approuver, au préalable, les investissements majeurs envisagés par Hydro-Québec.

Pour ce qui est de HQD, cette obligation existait à l'ancien article 73 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*. Les monopoles réglementés par la Régie, tant dans le domaine gazier qu'électrique, devaient faire approuver au préalable leurs investissements. Au cours des années, la Régie avait établi des règlements d'application (approuvés par le gouvernement) qui permettaient de limiter les autorisations préalables spécifiques requises aux projets d'investissements majeurs.

Le Projet de loi n° 34 a abrogé cette mesure de protection et de contrôle pour ce qui est d'HQD. Ce sont les clients qui finissent par payer les projets d'investissements d'HQD. Les sommes capitalisées se retrouvent dans la base de tarification qui sert à l'établissement des tarifs. Les investissements d'HQD étant amortis sur de nombreuses années (plusieurs éléments du réseau le sont sur 40 ans et plus), l'impact à la hausse sur les tarifs futurs d'électricité se fait sentir longtemps. C'est pourquoi il est approprié de voir la Régie exercer un pouvoir d'approbation au préalable. On limite ainsi la tendance du monopole à investir trop pour les besoins de ses clients étant donné qu'il peut repasser tous ses coûts à ses clients captifs.

Si cette abrogation visait à « simplifier » les processus d'approbation des actions d'HQD affectant les tarifs de ses clients, il faut souligner que le gouvernement avait déjà entre les mains l'outil nécessaire pour que cette surveillance spécifique ne soit réservée qu'aux réels projets d'investissements majeurs.

En effet, le *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*<sup>26</sup>, venait tout juste d'être amendé pour faire passer le seuil des projets d'investissements devant être soumis par HQD à l'autorisation préalable de la Régie de 10 M\$ à 25 M\$.<sup>27</sup>

Ce nouveau seuil venait déjà grandement limiter le nombre de cas pouvant être soumis à un examen plus approfondi par la Régie et les consommateurs des investissements projetés par HQD. L'encadrement législatif actuel permettait donc de restreindre ces autorisations spécifiques qu'aux seuls projets vraiment majeurs. Cette approche apparaissait éminemment raisonnable et propice à protéger les intérêts des consommateurs d'électricité du Québec. Pourquoi s'en être privé?

<sup>26</sup> R.R.Q., chapitre R-6.01, r. 2.

<sup>27</sup> G.O.Q. partie 2, 17 juillet 2019, 151<sup>e</sup> année, numéro 29, p. 2863.



Dans la même veine, il y aurait lieu d'édicter des dispositions similaires qui devraient s'appliquer pour les projets d'investissements majeurs d'Hydro-Québec dans ses activités de production, pouvant se retrouver dans la facture des clients québécois.

Il est soumis par Hydro-Québec, entre autres, que la transition énergétique et la décarbonation de l'économie du Québec entraîneront des investissements majeurs dans toutes les fonctions d'Hydro-Québec. Si l'on veut faire payer les consommateurs québécois d'électricité pour ces investissements, il y a lieu que ceux-ci soient soumis à des examens transparents et publics devant un régulateur indépendant.

**Recommandation no. 13 : Soumettre les projets d'investissements de toute nature d'Hydro-Québec, pouvant impacter les tarifs des consommateurs québécois d'électricité, à une autorisation préalable de la Régie de l'énergie, telle que cette obligation existe actuellement pour les investissements en transport d'électricité.**

## 5. Un plan intégré des ressources énergétiques peut être utile

---

Le rapport synthèse de la journée de consultation des personnes expertes en énergie souligne qu'un « ... des constats principaux discutés dans le premier bloc d'échange portant sur l'axe *Équilibre offre et demande* est le besoin de **transparence et de prévisibilité**, tant au niveau de la production d'électricité que du réseau de transport d'électricité. »<sup>28</sup>

L'AQCIE se rallie au consensus dégagé lors de cette rencontre de consultation à l'effet :

« [qu'] Afin d'atteindre la prévisibilité recherchée, un plan directeur pour le développement du réseau de transport ou encore un plan intégré des ressources énergétiques (PIRE) qui englobe le volet transport et qui vise une période plus longue que les plans d'approvisionnement actuels des distributeurs en énergie pourrait être élaboré. »<sup>29</sup>

Nous croyons que cette planification intégrée des ressources doit d'abord viser le développement des actifs et des réseaux électriques pour répondre aux besoins sociétaux au plus faible coût. Il s'agit d'éviter des planifications et des constructions de projets de transport et de production, en silo. Il faut favoriser les solutions globales les moins dispendieuses.

Évidemment, le succès d'une telle planification intégrée des ressources devra passer par un processus transparent et public, où les divers intéressés, dont les consommateurs d'électricité, pourront se faire entendre adéquatement.

L'expérience passée de l'AQCIE quant à questionner la planification du réseau de transport d'électricité (et les importantes sommes d'argent requises pour ce faire), nous amène à favoriser un processus plus

---

<sup>28</sup> Rapport synthèse de Transfert – Environnement et Société, 7 juin 2023, page 2.

<sup>29</sup> Ibidem

interactif et plus transparent afin de permettre une vision globale de ce qui peut être requis de la part d'Hydro-Québec. Trop souvent dans le passé, nous nous sommes fait dire dans un dossier de HQD, que nos interrogations touchaient plutôt le réseau de transport. Lorsque nous avons posé des questions à HQT, nous nous sommes souvent fait dire que HQT ne faisait que répondre aux demandes de service de HQD. Cette impression de n'être jamais dans le bon forum pour analyser globalement les besoins d'investissements d'Hydro-Québec, nous amène à conclure qu'un nouveau processus de planification intégrée des ressources, pourra être bénéfique pour les consommateurs d'électricité.

**Recommandation no. 14 : Instaurer une planification intégrée des ressources pour planifier le développement des actifs de production, de transport et de distribution et ce, dans un même forum transparent et public pour permettre un processus de planification globale plus stratégique.**

## 6. L'abrogation de l'obligation de servir les clients grande puissance par Hydro-Québec

---

Le Projet de loi n° 2 de décembre 2022 a abrogé l'obligation d'Hydro-Québec de desservir tous ses clients voulant augmenter leur consommation d'électricité ou encore, de nouveaux clients. La proposition transitoire de l'article 9 du Projet de loi n° 2 a rendu conditionnel à l'approbation du gouvernement chaque projet de 5 MW ou plus (au lieu de l'ancienne limite de 50 MW). En bref, toute nouvelle demande pour une consommation de grande puissance n'a plus à être obligatoirement servie par Hydro-Québec.

Ceci ajoute à l'incertitude qui entoure les questions d'approvisionnement électrique au Québec pour les industries et ce, particulièrement dans un contexte où plusieurs de ces usines cherchent à mettre en place des projets de décarbonation de leurs activités, ce qui implique généralement une utilisation accrue de l'électricité.

Il est évident qu'on ne peut maintenir un droit exclusif de distribution de l'électricité en faveur d'Hydro-Québec, si cette dernière n'a plus l'obligation de desservir des consommateurs actuels ou potentiels qui requièrent ses services.

Il pourrait sembler naturel de permettre en conséquence à d'autres fournisseurs électriques de répondre aux besoins de la clientèle de grande puissance. On ne peut pas faire abstraction cependant de la réalité des coûts additionnels que l'approvisionnement en provenance d'autres fournisseurs qu'Hydro-Québec, peut engendrer.

Si les coûts de ces approvisionnements alternatifs, conjugués aux coûts que pourraient imposer Hydro-Québec pour utiliser, en tout ou en partie, son réseau de transport ou ses services de fourniture d'appoint, par exemple, deviennent trop élevés, l'économie d'une entreprise sera tout simplement absente. Une usine consommant à grande puissance de l'électricité est très souvent en compétition

avec d'autres usines dans le monde qui fabriquent ou produisent la même chose. L'avantage comparatif de l'usine québécoise se résume très souvent au prix de l'électricité. Il ne faut pas oublier qu'on parle ici d'entreprises GCE et la facture électrique est l'intrant souvent le plus significatif de sa compétitivité.

**Recommandation no. 15 : Explorer les possibilités de permettre à des tierces parties de servir les clients de grande puissance (plus de 5 MW) qu'Hydro-Québec n'a plus l'obligation de desservir depuis les changements législatifs de 2023, le tout en prévoyant des mécanismes pour assurer une compétitivité à ces options, particulièrement pour ce qui est des services auxiliaires qu'Hydro-Québec devra offrir pour que ces options soient viables économiquement pour les consommateurs en question.**