



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

**Commentaires présentés au ministère de l'Économie, de  
l'Innovation et de l'Énergie**

**Option consommateurs  
Juillet 2023**

## Table des matières

Présentation de l'intervenante .....	3
Équilibre offre-demande .....	4
Élaboration d'un plan intégré.....	4
Approvisionnement.....	4
Efficacité énergétique .....	5
Tarification .....	6
Fixation des tarifs .....	6
La protection des ménages à faible revenu.....	7
Modification au mode de calcul des tarifs.....	8
Investissements dans les infrastructures.....	8
Gouvernance – Mandat, fonctions et pouvoir des intervenants .....	9
Le rôle du gouvernement .....	9
Le rôle de la Régie de l'énergie.....	9

## Présentation de l'intervenante

Créée en 1983, Option consommateurs est une association à but non lucratif qui a pour mission d'aider les consommateurs et de défendre leurs droits.

Option consommateurs s'intéresse de près aux enjeux énergétiques. Elle intervient régulièrement auprès des distributeurs d'énergie pour faciliter la conclusion d'ententes relatives au règlement de comptes en souffrance de clients. Elle a géré pendant plusieurs années différents projets d'intervention en efficacité énergétique auprès des ménages à faible revenu de Montréal. Elle offre aussi un service d'information aux consommateurs qui désirent déposer une plainte auprès des entreprises de services publics.

Depuis décembre 1997, Option consommateurs intervient régulièrement auprès de la Régie de l'énergie dans le cadre des audiences concernant les activités d'Hydro-Québec, d'Énergir et des détaillants d'essence. Le statut d'intervenante lui a notamment été reconnu dans une quinzaine de dossiers tarifaires d'Hydro-Québec Distribution (le Distributeur). Durant ces années, Option consommateurs a pu faire appel du processus d'audience publique de la Régie de l'énergie pour défendre les intérêts des consommateurs résidentiels d'électricité du Québec et pour exprimer leurs préoccupations.

Option consommateurs est donc particulièrement bien positionnée pour participer à la Consultation sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec. C'est sur la base de l'expertise acquise comme participante régulière dans le cadre des travaux de la Régie de l'énergie et le soutien que nous offrons aux ménages québécois que nous présentons nos commentaires.

# Équilibre offre-demande

## Élaboration d'un plan intégré

Le gouvernement du Québec devrait élaborer et mettre en place un plan intégré de transition énergétique tenant compte des capacités de production, de transport et de distribution de l'énergie. Ce plan devrait aussi tenir compte des changements à venir dans la demande d'énergie dans les secteurs économiques en développement.

Les efforts soutenus dans la décarbonation de l'énergie, notamment l'augmentation du nombre de véhicules électriques ainsi que la conversion du chauffage au mazout ou au gaz naturel vers le chauffage électrique, auront comme effet d'augmenter la demande en électricité et d'ajouter de la pression supplémentaire sur le réseau électrique en période de pointe. Un plan visant à prévenir les conséquences importantes sur le réseau et un suivi serré de l'évolution de la situation devront être mis en place.

La *Loi sur la Régie de l'énergie*<sup>1</sup> a récemment été modifiée pour permettre au gouvernement de prévoir, par règlement, des cas où Hydro-Québec n'a pas l'obligation de distribuer de l'électricité. Actuellement ces cas sont les demandes de raccordement pour des projets nécessitant une puissance de 5 MW et plus.<sup>2</sup> Pour l'obtention d'un raccordement, le promoteur d'un tel projet doit obtenir l'autorisation du ministre, laquelle sera octroyée si le projet satisfait certains critères, notamment les capacités du réseau électrique, les retombées économiques ainsi que les impacts sociaux et environnementaux du projet<sup>3</sup>.

Parmi les critères à rencontrer pour le raccordement de projet d'envergure, le gouvernement devrait également tenir compte de la concordance du projet avec le plan intégré et favoriser les projets qui utiliseraient les procédés ou les normes les plus élevées en matière d'efficacité énergétique.

## Approvisionnement

La transition énergétique et le développement économique susciteront une forte hausse de la demande en énergie verte. Le plan intégré devrait donc également prévoir une stratégie en matière d'approvisionnement. Il faudrait également prévoir des investissements dans le développement de projet de production et de transport d'énergie, ainsi que dans les infrastructures.

Les exportations d'électricité contribuent en partie aux profits records qu'enregistre Hydro-Québec ces dernières années<sup>4</sup>, principalement en raison d'un contexte économique favorable. Mais dans un contexte où la demande en électricité est appelée à augmenter, le gouvernement devrait revoir sa

---

<sup>1</sup> *Loi sur la Régie de l'énergie*, chapitre R-6.01.

<sup>2</sup> *Loi visant notamment à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs domestiques de distribution d'Hydro-Québec et à accroître l'encadrement de l'obligation de distribuer de l'électricité*, 2023, chapitre 1, art. 9

<sup>3</sup> Procédure pour obtenir une autorisation pour le raccordement d'un projet d'une puissance de 5 MW et plus, <https://www.economie.gouv.qc.ca/bibliotheques/conformite/autorisation-projet-electrique>, consulté le 19 juillet 2023.

<sup>4</sup> Jean-Louis Bordeleau, *Hydro-Québec fait des profits records depuis deux ans*, *Le Devoir*, 22 février 2023, en ligne : <https://www.ledevoir.com/economie/782714/hydro-quebec-encaisse-des-profits-records-pour-une-deuxieme-annee-de-suite>, consulté le 20 juillet 2023

stratégie en matière d'exportation d'énergie afin de tenir compte des besoins grandissant au sein même de la province.

L'autoproduction et le développement de systèmes électriques bidirectionnels pourraient être envisagés. Cependant, pour avoir un effet mesurable sur l'équilibre de l'offre et la demande, il faudrait que des industries ou des entreprises d'envergure choisissent d'investir des sommes très importantes, ce qui n'est pas toutes à leur portée. Si les distributeurs devaient avoir l'obligation d'acheter l'énergie produite en surplus par le secteur privé, il faudrait en encadrer le prix afin de limiter l'impact tarifaire. Plus il y aura ces systèmes, plus l'impact tarifaire risque d'être grand. Les impacts tarifaires que pourraient subir les consommateurs ne devraient pas outrepasser ces gains en matière d'approvisionnement.

## Effacité énergétique

Il est à prévoir que la transition énergétique aura pour effet d'augmenter les coûts de l'électricité. Des mesures d'atténuation devraient être mises en place pour protéger les ménages à faible revenu, dont plusieurs peinent déjà à assumer les coûts de leur consommation d'électricité.

De nouveaux programmes d'efficacité énergétique devraient être développés, et ce, pour toutes les catégories de consommateurs d'énergie afin d'optimiser l'énergie consommée. En d'autres mots, il faudrait que ces programmes visent à permettre de consommer moins d'énergie, et mieux. Des normes plus élevées pourraient être imposées aux nouvelles constructions ou aux nouveaux projets de développement commerciaux, institutionnels et industriels.

De même, des mesures visant à améliorer les performances énergétiques du cadre bâti devraient être développées. Cependant, dans le domaine résidentiel, une approche globale sera requise pour éviter que des ménages vulnérables n'en paient les frais. On sait que bien des ménages locataires vivent dans des logements dont l'enveloppe thermique laisse grandement à désirer. Ces ménages, bien souvent, doivent ainsi consacrer des sommes considérables en frais de chauffage. Les propriétaires de ces logements sont peu intéressés à investir dans l'amélioration de l'isolation de leurs immeubles.

Des programmes visant à améliorer l'enveloppe thermique des immeubles existants devraient être mis en place. Cependant, ces programmes devraient comprendre des mesures pour protéger les locataires de « rénovictions » et de hausses de loyer substantielles. Malgré de telles mesures, le risque que ces programmes aient pour effet de faire augmenter la valeur des immeubles et le coût des loyers demeurent élevés. Aussi, davantage de logements pour les ménages moins nantis devraient être construits. Toutes ces mesures devraient faire partie d'un plan intégré afin d'éviter que des ménages à faible revenu ne s'en trouvent pénalisés.

Parallèlement, davantage de mesures incitant à diminuer la consommation d'énergie dans les secteurs commercial, institutionnel et industriel devraient être développées.

# Tarifcation

## Fixation des tarifs

Depuis 2019, des changements majeurs ont été apportés au processus d'établissement des tarifs de distribution d'Hydro-Québec. La législation précédente permettait à toute personne intéressée (y compris Hydro-Québec) de demander à la Régie de l'énergie (ci-après Régie) de fixer ou modifier les tarifs de distribution. Dans les faits, cela se traduisait par la tenue annuelle d'une cause tarifaire.<sup>5</sup>

L'adoption en 2019 de la *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*<sup>6</sup> a modifié cette façon de faire en obligeant Hydro-Québec à déposer à la Régie une demande de fixation de ses tarifs de distribution uniquement tous les cinq ans.<sup>7</sup> Entre ces périodes, les tarifs de distribution d'électricité devaient être indexés de plein droit en fonction de l'Indice des prix à la consommation. En raison de la hausse fulgurante de cet indice, causée notamment par la situation économique mondiale, une autre loi a été adoptée en février 2023<sup>8</sup> afin de plafonner les indexations des tarifs domestiques au taux supérieur de la fourchette de maîtrise de l'inflation de la Banque du Canada.

Selon Option consommateurs, l'encadrement de tarification de la distribution d'électricité doit être à nouveau modifié.

L'électricité, rappelons-le, est un service essentiel dont dépend la grande majorité des ménages québécois. De plus, la distribution d'électricité se fait dans un contexte de monopole. Cette situation pose un risque pour les ménages qui peuvent se voir imposer des conditions et tarifs abusifs. Il est donc essentiel que les tarifs puissent être fixés par un organisme neutre, la Régie de l'énergie, et que cet organisme puisse intervenir en temps utile, et non seulement aux cinq ans ou à la seule demande du distributeur appuyé d'un décret. Les causes tarifaires sont des exercices de transparence qui permettent de s'assurer que les tarifs sont équitables.

L'indexation des tarifs d'électricité selon la variation de l'Indice des prix à la consommation pourrait être envisageable dans un contexte où l'électricité serait distribuée par plusieurs entreprises qui se font concurrence entre elles, ce qui n'est pas le cas au Québec. Il est donc important qu'un organisme neutre fixe les tarifs pour éviter que l'entreprise qui détient le monopole enregistre des profits trop importants.

L'objectif du législateur en indexant les tarifs selon la variation de l'Indice des prix à consommation était d'assurer la prévisibilité des hausses tarifaires. Or, le contexte économique a démontré qu'au contraire, cette méthode de calcul avait pour effet de lier les tarifs aux variations de composantes économiques volatiles, externes à la distribution d'électricité. De plus, ce mode de fixation des tarifs ne tient pas compte des besoins réels de la société d'État. Le plafond adopté dans la loi de 2023 vient certes limiter certains effets néfastes des aléas économiques, mais cette protection ne touche que les consommateurs résidentiels. Or, l'électricité faisant partie des coûts assumés par les entreprises, cette hausse se reflétera dans le prix des biens et services vendus, créant ainsi une pression

---

<sup>5</sup> *Loi sur la Régie de l'énergie*, chapitre R-6.01, art. 48, avant la modification de 2019.

<sup>6</sup> *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*, LQ 2019, c 27

<sup>7</sup> *Loi sur la Régie de l'énergie*, chapitre R-6.01, art. 48.2

<sup>8</sup> *Loi visant notamment à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs domestiques de distribution d'Hydro-Québec et à accroître l'encadrement de l'obligation de distribuer de l'électricité*, 2023, chapitre 1

inflationniste. Notons également que le plafond, fixé en pratique à 3%, est plus élevé que le taux de référence de la Banque du Canada qui est de 2%.

Le fait que les causes tarifaires ne puissent être tenues qu'aux cinq ans expose l'ensemble des consommateurs d'énergie à des chocs tarifaires puisque les ajustements pourraient devoir couvrir l'évolution du marché ou des besoins de la société d'État sur une plus longue période.

Les développements à venir dans le cadre de la transition énergétique exigeront une évaluation plus fréquente des tarifs afin de s'assurer que ceux-ci demeurent en phase avec les besoins d'Hydro-Québec, tout en offrant une plus grande transparence et une véritable surveillance des effets de cette transition sur les finances de la société d'État. Une plus grande agilité est nécessaire et une demande tarifaire devrait pouvoir être déposée par toute personne intéressée (pas seulement le Distributeur) comme c'est le cas pour la distribution de gaz naturel. Option consommateurs est donc d'avis que la Régie de l'énergie devrait avoir le pouvoir de fixer les tarifs de distribution d'électricité annuellement, à la demande de toute personne intéressée, ou, subsidiairement, aux deux ans. De plus, les distributeurs ne devraient pas pouvoir faire des modifications dans leurs tarifs en dehors des causes tarifaires, même si ces modifications demeuraient à l'intérieur de certaines balises, sans que celles-ci soient examinées par la Régie.

### La protection des ménages à faible revenu

La tarification dynamique est une solution intéressante permettant de diminuer la pression sur le réseau de distribution d'électricité en période de pointe hivernale. Elle est offerte, de façon optionnelle, à la clientèle résidentielle sous deux formes :

1. Un rabais sur la facture mensuelle calculée selon la diminution de l'électricité consommée (par rapport aux habitudes de consommation du ménage) lors de la période de pointe. Cette option est sans risque pour le consommateur puisque le tarif reste le même si aucune diminution de la consommation n'est constatée.
2. Un coût de l'énergie plus bas que le tarif régulier en hiver, mais plus élevé lors des périodes de pointe. Ainsi, le ménage pour réduire sa facture d'électricité s'il diminue sa consommation lors des périodes de pointe. Si aucune réduction de sa consommation n'est effectuée, le ménage pourrait voir sa facture d'électricité augmenter.

Les économies à réaliser sur le coût de l'électricité sont des incitatifs intéressants pour convaincre des ménages d'adhérer à la tarification dynamique. Mais pour que ces économies soient au rendez-vous, encore faut-il que le ménage puisse avoir la réelle capacité de réduire sa consommation lors de la période de pointe. Or, ce n'est malheureusement pas le cas de tous les ménages. Les contraintes liées à la vie familiale ainsi qu'à l'habitation peuvent priver des ménages de cette occasion. C'est particulièrement le cas pour les ménages à faible revenu plus susceptibles d'occuper des logements très mal isolés et qui requièrent plus d'énergie pour être chauffés, surtout par période de grand froid.

Option consommateurs est d'avis que la sobriété énergétique en période de pointe doit être encouragée, mais ne devrait se faire de manière à pénaliser les ménages moins nantis. Aussi, d'autres pistes de solutions, comme l'ajout de tranches afin de facturer davantage la surconsommation, pourraient être explorées.

## Modification au mode de calcul des tarifs

Option consommateurs s'interroge sur la façon dont les tarifs d'électricité sont actuellement fixés. Nous pensons qu'il s'agit du bon moment pour revoir la façon dont les tarifs sont établis. D'autres façons de revoir l'établissement des tarifs, méthodes de fixation des tarifs pourraient être envisagées afin de fournir un meilleur signal de prix, tout en maintenant le caractère compétitif du prix de l'énergie et en protégeant les ménages à faible revenu. Selon les solutions envisagées, des changements législatifs pourraient être nécessaires.

Option consommateurs est cependant d'avis que l'interfinancement devrait être maintenu. L'interfinancement entre les catégories de consommateurs auprès d'un même distributeur devrait servir à protéger la catégorie la plus vulnérable, soit les consommateurs résidentiels. Cependant, les tarifs ne devraient pas financer les pertes financières que pourrait subir un distributeur en raison des changements des habitudes de consommation vers une énergie verte. En d'autres mots, les tarifs d'électricité ne devraient pas compenser les distributeurs de gaz naturel ou d'essence pour les pertes liées à l'électrification des systèmes de chauffage ou des véhicules routiers.

L'interfinancement en faveur des consommateurs résidentiels est vu par plusieurs comme un obstacle au caractère compétitif des tarifs dans les secteurs commercial et industriel.<sup>9</sup> Cependant, même avec cet interfinancement, les tarifs d'électricité au Québec demeurent les plus bas en Amérique du Nord<sup>10</sup>. À cela s'ajoutent des incitatifs fiscaux, contrats spéciaux et autres mesures que les gouvernements du Québec et du Canada peuvent offrir afin d'attirer des entreprises d'envergure internationale. Ainsi, le poids de l'interfinancement sur les tarifs commerciaux et industriels ne semble pas être un obstacle insurmontable à l'attractivité du Québec sur le plan du développement économique.

## Investissements dans les infrastructures

Option consommateurs est d'avis que le gouvernement devrait investir dans les infrastructures afin de favoriser la décarbonation et soutenir la transition énergétique. Ces investissements devraient cependant être faits en tenant compte d'un plan intégré et de l'évolution de la demande énergétique. Ces investissements devraient aussi permettre d'assurer la stabilité et la résilience des réseaux de transports et de distribution de l'énergie.

Par ailleurs, les profits d'Hydro-Québec pourraient d'ailleurs servir à financer, du moins, en partie, ces investissements dans les infrastructures. Ces profits pourraient aussi servir à financer les programmes d'efficacité énergétique proposés plus haut. Ainsi, cela garantirait au Québécois que ces profits leur soient retournés dans des projets durables.

---

<sup>9</sup> Voir notamment : P.-O. Pineau, S. Langlois-Bertrand, *Balisage des structures et options tarifaires des distributeurs d'électricité*, HEC Montréal, Rapport remis à la Régie le 15 décembre 2016, R-3972-2016, pièce A-0008, 57 pages.

<sup>10</sup> Hydro-Québec, Rapport d'Hydro-Québec Distribution, Rapport remis à la Régie de l'énergie le 20 décembre 2016, R-3972-2016, pièce C-HQD-0004, p. 44

## Gouvernance – Mandat, fonctions et pouvoir des intervenants

### Le rôle du gouvernement

Selon Option consommateurs, le rôle du gouvernement devrait être de déterminer les orientations, objectifs et cibles de la transition énergétique. Comme mentionné plus haut, cela devrait se faire dans le cadre d'un plan intégré tenant compte des capacités de production, de transport et de distribution de l'énergie, ainsi que des changements à venir dans la demande d'énergie dans les divers secteurs économiques.

Le gouvernement devrait également s'assurer que la législation en vigueur encadre suffisamment les autres intervenants en matière d'énergie, tout en leur laissant la marge de manœuvre nécessaire leur permettant de jouer leurs rôles et sans pour autant intervenir indûment. Ainsi, selon Option consommateurs, il n'appartient pas au gouvernement la responsabilité de fixer les tarifs d'énergie, mais tout au plus de déterminer les critères pouvant être pris en compte dans l'établissement des tarifs ainsi que la procédure pour le faire.

Si, selon le gouvernement, des enjeux particuliers devaient être pris en compte de manière ponctuelle dans l'établissement des tarifs, ceux-ci pourraient être mentionnés, par exemple sous forme de décret. Cependant, de tels décrets ne devraient pas dicter à la Régie de l'énergie la teneur des décisions qu'elle devrait rendre.

### Le rôle de la Régie de l'énergie

La Loi sur la Régie de l'énergie devrait être modifiée afin que le rôle de la Régie soit élargi. Celle-ci devrait avoir le pouvoir de s'assurer que les mesures proposées par les transporteurs et distributeurs d'énergies visent l'atteinte des cibles fixées par le gouvernement. Elle devrait aussi avoir le mandat de surveiller l'atteinte de ces cibles, notamment lors de l'examen des demandes d'approvisionnement, d'investissements et de tarif des distributeurs et transporteurs d'énergie.

Les distributeurs de gaz naturel et d'électricité opèrent dans un contexte de monopole auprès de leurs clients. Selon la région qu'ils habitent, les consommateurs ne peuvent choisir leur distributeur. Il est donc important que la Régie de l'énergie ait le pouvoir de fixer les tarifs et les conditions de service, et que les distributeurs ne puissent les modifier sans examen préalable de la Régie.

Dans un tel contexte de monopole, il est primordial pour conserver la confiance du public, que la Régie puisse remplir son rôle en toute indépendance et qu'ainsi, les tarifs soient fixés par une instance neutre, et non par les distributeurs eux-mêmes. Aussi, les régisseurs ne devraient pas voir leurs décisions dictées par les instances gouvernementales. Les régisseurs devraient être nommés par un processus non partisan et leur mandat, ou leur renouvellement ne devrait pas être tributaire du parti politique au pouvoir. Option consommateurs est d'avis que des modifications législatives devraient être adoptées afin d'assurer cette indépendance.

Aussi, lors d'examen des demandes en lien avec des projets d'investissement ainsi celles visant les plans d'approvisionnement, la Régie devraient pouvoir tenir compte non seulement de la rentabilité et des impacts tarifaires de ces demandes, mais aussi de leur cohérence avec le plan intégré établi

par le gouvernement. Aussi, les distributeurs devraient avoir l'obligation de rendre compte des résultats des mesures qu'ils mettront en place afin d'atteindre leurs cibles de transition énergétique.