

Projet de loi n° 34 – Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité

Commentaires d'Option consommateurs

**Présentés à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources
naturelles**

18 septembre 2019

Table des matières

INTÉRÊT D’OPTION CONSOMMATEURS À LA PRÉSENTE COMMISSION	3
1. INTRODUCTION.....	4
2. L’IMPORTANCE DU PROCESSUS DE FIXATION DES TARIFS D’ÉLECTRICITÉ PAR LA RÉGIE DE L’ÉNERGIE.....	5
2.1 UN PROCESSUS AU CŒUR DE LA MISSION DE LA RÉGIE DE L’ÉNERGIE.....	5
2.2 UN PROCESSUS RIGOREUX ET AU BÉNÉFICE DES CLIENTS D’HYDRO-QUÉBEC	6
2.3 UN PROCESSUS QUI PERMET LA FIXATION DE TARIFS JUSTES ET RAISONNABLES	8
2.4 UN PROCESSUS QUI S’AMÉLIORE CONTINUUELLEMENT.....	10
3. CONCLUSION.....	12

Intérêt d'Option consommateurs à la présente Commission

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 souffrances 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 fréquemment auprès de la Régie de l'énergie dans le cadre des audiences concernant les activités d'Hydro-Québec, d'Énergir et des organismes responsables de la coordination des programmes en efficacité énergétique. Le statut d'intervenante lui a notamment été reconnu dans les 15 derniers dossiers tarifaires d'Hydro-Québec Distribution (le Distributeur). Durant ces 15 années, Option consommateurs a pu profiter du processus d'audience publique de la Régie de l'énergie pour défendre les intérêts des consommateurs résidentiels d'électricité du Québec et exprimer leurs préoccupations.

Option consommateurs est donc particulièrement bien positionnée pour commenter le Projet de loi n° 34, *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*. C'est sur la base de l'expertise acquise comme participante régulière dans le cadre des travaux de la Régie de l'énergie et l'assistance que nous offrons aux ménages québécois que nous présentons à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles nos commentaires sur le Projet de loi n° 34.

1. Introduction

Le Projet de loi n° 34 propose de modifier substantiellement la manière dont sont fixés les tarifs de distribution d'électricité au Québec. Pour ce faire, des changements sont apportés à la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (ci-après LRÉ) qui auront pour effet de retirer d'importants pouvoirs à la Régie de l'énergie. La *Loi sur Hydro-Québec*² et la *Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité*³ sont également ajustées pour tenir compte du nouveau mode de fixation des tarifs proposé.

D'abord, le Projet de loi n° 34, à ses articles 5 et 6, retire à la Régie de l'énergie le rôle qu'elle joue actuellement dans la fixation des tarifs d'électricité du Distributeur (article 6) et l'obligation qu'elle a, lorsqu'elle mène cet exercice, de tenir une audience publique (article 5). Les articles 1, 2, 3, 4 et 8 introduisent un nouveau mode de fixation des tarifs d'électricité en modifiant la *Loi sur Hydro-Québec* (articles 1 à 4), et par l'ajout d'articles additionnels à la LRÉ (article 8). En résumé, les tarifs de distribution d'électricité seraient maintenant indexés en fonction de l'indice des prix à la consommation pendant cinq années au bout desquelles la Régie procéderait, pour une année, à l'exercice habituel de fixation des tarifs.

Le Projet de loi n° 34 retire également les pouvoirs de la Régie en matière d'autorisation des projets d'investissement d'envergure et des programmes commerciaux du Distributeur (articles 11 et 12). En outre, il supprime la possibilité qu'a actuellement toute personne intéressée pour faire une demande de modification des tarifs (article 6). Finalement, le projet de Loi vient modifier les renseignements que doit fournir annuellement le Distributeur à la Régie de l'énergie (article 14) et supprime également l'obligation d'instaurer des mécanismes de réglementation incitative pour le Distributeur et Hydro-Québec dans ses activités de transport (article 7).

Ces changements législatifs sont majeurs puisqu'ils ont une incidence sur la mission même de la Régie de l'énergie, soit celle d'assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et le traitement équitable des transporteurs et des distributeurs d'énergie. Le Projet de loi n° 34 remet également en question les principes à la base de la création de l'organisme en charge de réglementer le monopole de distribution d'électricité au Québec.

Le Projet de loi n° 34 vise à simplifier le mode de fixation des tarifs. L'objectif, à première vue, serait vraisemblablement atteint. Mais cette simplification est-elle à l'avantage des consommateurs ? Nous sommes d'avis que non. Nous croyons que les ménages québécois sont mieux servis par un organisme neutre et indépendant qui concilie les intérêts publics et privés et qui fixe, à la suite d'un processus objectif et rigoureux, les tarifs et conditions du Distributeur. Nous expliquons dans les prochaines sections pourquoi nous sommes de cet avis.

¹ *Loi sur la Régie de l'énergie*, RLRQ, c. R-6.01

² *Loi sur Hydro-Québec*, RLRQ, c. H-5

³ *Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité*, RLRQ, c.S-41

2. L'importance du processus de fixation des tarifs d'électricité par la Régie de l'énergie

2.1 Un processus au cœur de la mission de la Régie de l'énergie

Pour la grande majorité des ménages québécois, l'électricité fournie par Hydro-Québec est un service essentiel. Mais non seulement n'ont-ils pas le choix d'en consommer, ils n'ont pas le luxe de choisir entre différents distributeurs. Cette situation de monopole, une caractéristique commune dans le secteur de la distribution d'énergie, peut amener les entreprises à abuser de leur position dominante sur le marché et imposer des tarifs plus élevés aux consommateurs.

Pour pallier cette situation, la solution retenue par les gouvernements est de recourir à des processus quasi judiciaires orchestrés par des organismes neutres et indépendants, comme la Régie de l'énergie. Ces organismes se veulent un substitut aux forces de marché qui auraient cours dans un environnement concurrentiel et ont comme mission principale de protéger les consommateurs par l'établissement de tarifs et conditions de service qui soient justes et raisonnables.

Cet exercice est commun partout en Amérique du Nord. Au Canada, les distributeurs d'électricité Hydro-One en Ontario, NB Power au Nouveau-Brunswick ou encore SaskPower en Saskatchewan doivent tous faire approuver leurs tarifs et conditions par des commissions d'énergie indépendantes. Même chose pour BC Hydro qui, de manière similaire à Hydro-Québec, est une entreprise dont l'actionnaire principal est le gouvernement de la Colombie-Britannique.

Au Québec, c'est la voie que nous avons collectivement choisi d'emprunter pour fixer les tarifs et conditions d'électricité depuis un peu plus de vingt ans. En se dotant d'une institution telle que la Régie de l'énergie, le gouvernement du Québec souhaitait, à l'époque, pouvoir réaliser un examen rigoureux des demandes tarifaires d'Hydro-Québec et s'assurer de choix d'investissements qui soient prudents. On souhaitait également pouvoir compter sur un organisme crédible et limiter les recours judiciaires possibles suite à la fixation des tarifs d'électricité. Mais surtout, le gouvernement du Québec souhaitait faire du processus de fixation des tarifs un exercice démocratique et transparent qui permette une participation publique forte⁴.

Le Projet de loi n° 34 vient donc à l'encontre des principes mêmes qui ont guidé la création de la Régie de l'énergie. S'il est adopté, non seulement le Québec deviendrait-il un des rares endroits en Amérique du Nord où les tarifs d'électricité ne sont pas réglementés par un organisme indépendant, mais ce serait la fin d'un exercice qui permet de débattre de manière rigoureuse et en toute transparence des tarifs et de tous les enjeux connexes. À notre avis, cela est

⁴ *L'énergie au service du Québec – Une perspective de développement durable.*

susceptible de miner la confiance des consommateurs résidentiels et des entreprises dans le processus de fixation des tarifs d'électricité.

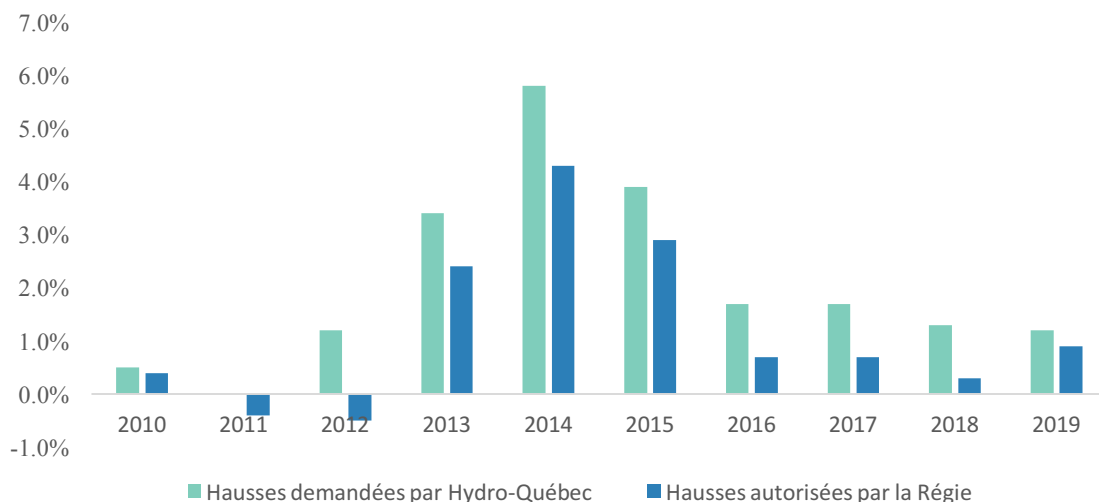
2.2 Un processus rigoureux et au bénéfice des clients d'Hydro-Québec

Dans le cadre réglementaire actuel, la Régie doit tenir une audience publique afin d'examiner les demandes tarifaires déposées par le Distributeur. Loin d'être circonscrites à la fixation des tarifs d'électricité, ces demandes sont une opportunité pour débattre d'une série d'enjeux connexes tels que les programmes en efficacité énergétique, les conditions de service ou encore les stratégies du Distributeur visant à aider les ménages à faible revenu. Les intervenants qui souhaitent y participer doivent passer par un processus rigoureux et justifier adéquatement leur intérêt à participer au dossier. La Régie de l'énergie joue ici un rôle important puisqu'elle établit les enjeux pertinents et s'assure que l'expertise apportée par les participants sera utile à ses délibérations.

Ce n'est qu'après avoir entendu les représentations du Distributeur et des intervenants, au bout d'un examen sérieux et dans un cadre réglementaire strict, que la Régie décide d'accepter ou non, avec ou sans modifications, les demandes du Distributeur. Selon nous, cet exercice est bénéfique à plusieurs niveaux.

D'abord, l'examen des décisions des 10 dernières années⁵ montre que la Régie a constamment ralenti les ardeurs du Distributeur en accordant des hausses moins grandes que celles demandées par Hydro-Québec.

Graphique 1 – Hausses demandées par Hydro-Québec et hausses autorisées par la Régie de l'énergie



⁵ Décisions D-2009-016, D-2010-022, D-2011-028, D-2012-024, D-2013-037, D-2014-037, D-2015-018, D-2016-033, D-2017-022, D-2018-025 et D-2019-027.

Sur la même période, ces ajustements à la baisse totalisent plus de 900 M\$, un montant considérable que les consommateurs d'électricité du Québec n'ont pas eu à assumer sur leur facture. Ces ajustements n'ont été possibles qu'à la suite d'examen minutieux des demandes du Distributeur. Cet aspect est important : les contre-expertises offertes par les intervenants et la transparence des débats qui sont menés devant la Régie de l'énergie permettent d'éviter la politisation du débat tarifaire et ainsi limiter le cynisme de la population envers le processus de fixation des tarifs d'Hydro-Québec.

Précisons que malgré le fait que les décisions aient limité les hausses tarifaires, le Distributeur a tout de même été en mesure de générer des rendements supérieurs aux rendements autorisés, les fameux « trop-perçus ». Notons ici que la Régie était préoccupée de cette situation dès 2010 et qu'elle a mis en place un mécanisme pour y remédier en 2013⁶. Sans la suspension de ce mécanisme en 2014 par le gouvernement du Québec pour favoriser l'atteinte de l'équilibre budgétaire, les trop-perçus auraient été partagés avec les clients du Distributeur et n'auraient pas généré autant de mécontentement dans la population québécoise.

Au-delà des discussions entourant la fixation des tarifs d'électricité, les dossiers tarifaires annuels du Distributeur constituent un forum unique pour y débattre d'enjeux importants pour la clientèle résidentielle.

Par exemple, c'est l'occasion pour le Distributeur de présenter à la Régie de l'énergie et aux intervenants les projets qu'il compte mettre en place, comme les options de tarification dynamique dont pourront bénéficier certains consommateurs d'électricité québécois dès l'hiver prochain. La présentation de ces projets aux intervenants et à la Régie de l'énergie en amont de leur déploiement à l'ensemble de la clientèle permet au Distributeur d'affiner les composantes de ses projets, au bénéfice de l'ensemble de la clientèle.

Les dossiers tarifaires sont également un forum important pour la clientèle d'Hydro-Québec puisque que l'entreprise doit y rendre des comptes. Le Distributeur doit par exemple justifier son niveau d'efficacité ou encore l'évolution de la qualité de ses services. Mentionnons aussi que durant les dernières années, la Régie et les associations de défense des droits des consommateurs résidentiels ont pu discuter du caractère approprié des mesures mises en place pour venir en aide aux ménages à faible revenu à la suite des préoccupations exprimées par le gouvernement du Québec⁷.

Finalement, les dossiers tarifaires et le processus d'audience publique constituent un garde-fou crucial puisqu'ils permettent d'éviter la mise en place de certains projets du Distributeur qui ne sont pas dans l'intérêt des consommateurs québécois. Donnons comme exemple la demande d'Hydro-Québec en 2012 qui visait à transmettre les informations de l'ensemble de ses clients résidentiels aux agences de renseignements personnels qui consignent les dossiers de crédit (les entreprises Equifax et TransUnion). Faisant écho aux représentations des associations de consommateurs, la Régie a refusé la demande, jugeant que le Distributeur n'avait pas justifié adéquatement sa demande. Notamment, elle jugeait que le Distributeur fondait sa demande sur un rapport « dont la qualité des sources est contestable, sur des informations verbales obtenues

⁶ http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/decisions/R-2019-027/Chronologie_de_mise_en_place_MTER5_mars2018.pdf

⁷ Décret 841-2014, émis le 24 septembre 2014 par le gouvernement du Québec.

auprès de la clientèle et sur l'hypothèse, non documentée, que cette dernière ne priorise pas le paiement de la facture d'électricité ». À la vue du scandale majeur découlant du vol de données de millions de consommateurs de l'entreprise Equifax, et des ratés du service à la clientèle de cette même entreprise à la suite du récent vol de données de Desjardins, la décision de la Régie semble prendre tout son sens.

En résumé, toutes ces raisons démontrent que le processus actuel est utile et que la participation du public est au bénéfice de l'ensemble de la clientèle du Distributeur.

2.3 Un processus qui permet la fixation de tarifs justes et raisonnables

Le Projet de loi n° 34 propose d'indexer les tarifs d'électricité au rythme de l'évolution des prix à la consommation. Au-delà des enjeux soulevés précédemment, les consommateurs en sortiraient-ils gagnant d'un point de vue strictement monétaire ? Nous nous permettons d'en douter.

D'abord, à priori, rien ne justifie que l'évolution des tarifs d'électricité doit suivre celle des prix à la consommation. Les deux baisses de tarifs accordées par la Régie au Distributeur en 2011 et 2012 sont des exemples. Dans le domaine du gaz naturel, l'entreprise Énergir demande cette année à la Régie de l'énergie une baisse des tarifs de 14,4 %⁸. Et pour donner un exemple dans une autre juridiction canadienne, le distributeur d'électricité BC Hydro demande à la Commission de l'énergie de la Colombie-Britannique de diminuer ses tarifs de 1 %.

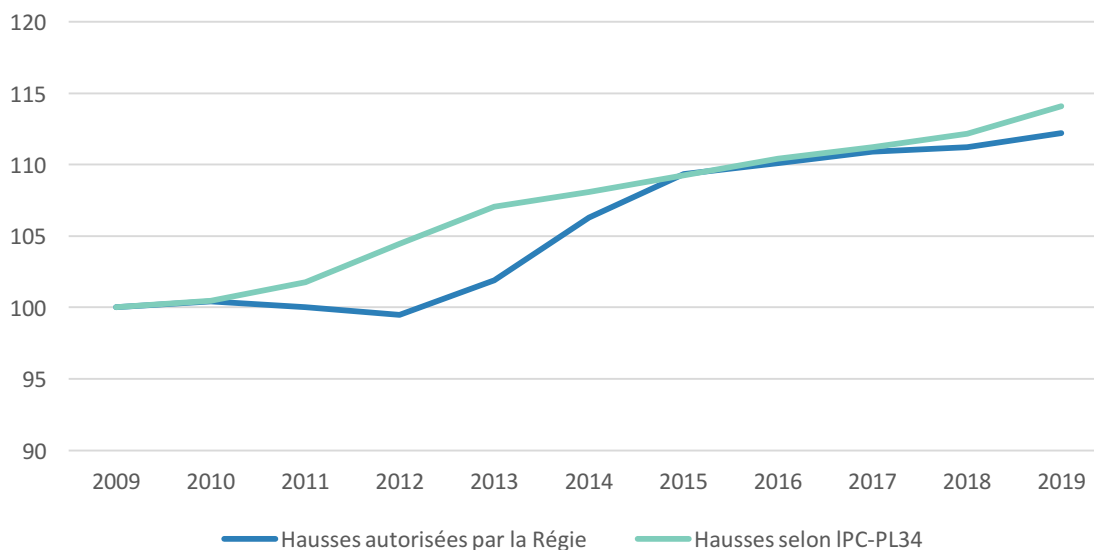
Bref, la relation entre les tarifs d'électricité et les prix moyens à la consommation est loin d'être naturelle. L'évolution des tarifs d'électricité dépend plutôt des contextes d'affaires, économiques et politiques dans lesquels évoluent les distributeurs. Au contraire, indexer les prix de l'électricité à l'inflation ferait en sorte de les rendre sensibles aux variations de composantes volatiles loin de la réalité du marché de l'électricité, comme les variations du prix du pétrole.

Lorsqu'on examine l'historique de l'évolution des tarifs et des prix à la consommation, les résultats varient selon la période de base retenue et des indices de prix retenus. Hydro-Québec illustre par exemple dans ses dossiers tarifaires que la croissance de ses tarifs a été inférieure à l'évolution de l'Indice des prix à la consommation pour l'ensemble du Canada⁹. En prenant une période plus récente et en retenant l'indice des prix à la consommation proposé dans le Projet de loi n° 34, on peut voir que les évolutions des tarifs d'électricité et des prix à la consommation ont été similaires, mais avec des tarifs tout même situés sous l'inflation sur presque l'ensemble des 10 dernières années.

⁸ http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/489/DocPrj/R-4076-2018-B-0079-DemAmend-Piece-2019_04_30.pdf

⁹ http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/469/DocPrj/R-4057-2018-B-0045-Demande-PieceRev-2018_09_13.pdf#page=47

Graphique 2 – Évolution des tarifs d'électricité et des prix à la consommation¹⁰



Cependant, pour mieux évaluer si l'indexation des tarifs d'électricité aux prix à la consommation est susceptible d'être à l'avantage des consommateurs, il convient plutôt de se projeter dans le futur. Selon nous, deux éléments en particulier sont à considérer.

Premièrement, le principal facteur de croissance des coûts du Distributeur ces dernières années est l'augmentation du coût de ses approvisionnements causée par la substitution progressive de l'électricité patrimoniale, à faible coût, par de l'électricité post-patrimoniale, à prix plus élevé. En effet, suite aux appels d'offre lancés par le gouvernement du Québec, le Distributeur a dû augmenter considérablement ses achats d'électricité postpatrimoniale auprès de producteurs éoliens, de biomasse ou de petites centrales hydrauliques. Alors que ces achats représentaient 333 M\$ en 2009, ils étaient de 1,8 G\$ en 2018¹¹. Également, le coût des approvisionnements du Distributeur augmente à chaque année puisque depuis 2014, le prix du bloc d'électricité patrimoniale est indexé afin de financer le Fonds des générations et favoriser la réduction de la dette du Québec. En conséquence, malgré une diminution de 5 % des approvisionnements d'électricité patrimoniale en 10 ans, les consommateurs paient aujourd'hui un coût plus élevé qu'en 2009.

Deuxièmement, l'évolution des tarifs selon le cadre réglementaire actuel est tributaire de la croissance de la demande des ménages et des entreprises du Québec. Cette croissance relève des contextes d'affaires et économique dans lesquels évoluent le Distributeur.

On peut voir l'impact de ces deux facteurs en examinant les deux dernières hausses tarifaires au tableau 1 ci-dessous. Notons que sans l'augmentation des coûts d'approvisionnement et toutes

¹⁰ Indice des prix la consommation moyen, Ensemble excluant les boissons alcoolisées, les produits du tabac et articles pour fumeurs et le cannabis récréatif, CANSIM 326-0020.

¹¹ Données tirées des rapports annuels du Distributeur.

choses étant égales par ailleurs, les consommateurs québécois auraient bénéficié ces deux dernières années de diminutions de tarifs.

Tableau 1 – Hausses tarifaires 2018 et 2019 et facteurs explicatifs

Facteurs explicatifs	Hausse tarifaire 2018	Hausse tarifaire 2019
Coût des achats d'électricité	+ 1,5 %	+ 2,2 %
Coût de service de transport	+ 0,6 %	+ 1,2 %
Coûts de distribution	- 0,2 %	+ 0,4 %
Effets climatiques	- 1,4 %	- 0,5 %
Croissance de la demande	- 0,2 %	- 2,4 %
Hausse tarifaire autorisée	+ 0,3 %	+ 0,9 %

Comment ces facteurs sont-ils susceptibles d'évoluer durant les prochaines années ? Des informations sont disponibles dans la mise à jour la plus récente du plan d'approvisionnement du Distributeur¹². Ces données montrent d'abord des ventes qui sont supérieures aux estimations initiales et une croissance de la demande qui continue jusqu'en 2024. Le bilan en énergie montre également une diminution du surplus d'électricité et des achats d'électricité éolienne, biomasse et de petit hydraulique qui sont estimés presque constants entre 2020 et 2025. C'est donc dire que la demande additionnelle projetée pour les prochaines années serait comblée par de l'électricité patrimoniale, à un prix moyen inférieur.

Bref, étant donné ces facteurs, nous estimons qu'il est loin d'être acquis qu'une indexation des tarifs d'électricité serait au bénéfice des consommateurs.

2.4 Un processus qui s'améliore continuellement

L'allègement du processus de fixation des tarifs visé par le Projet de loi n° 34 est un objectif louable. D'ailleurs, plusieurs gestes posés par la Régie de l'énergie ces dernières années vont dans ce sens. Selon nous, il est préférable de privilégier cette avenue plutôt que de retirer des pouvoirs à la Régie de l'énergie.

L'évolution la plus importante du contexte réglementaire ces dernières années est sans contredit l'instauration récente d'un mécanisme de réglementation incitative (MRI), une méthode retenue pour fixer les tarifs d'électricité du Distributeur. Après quatre années de débats entre le Distributeur et les intervenants, la Régie a complété plus tôt cette année la fixation des principaux paramètres du MRI. Ce type de mécanisme est vu par plusieurs experts¹³ comme une amélioration importante par rapport à la méthode traditionnelle de fixation des tarifs dite par « coût de service », et ce au bénéfice des consommateurs.

Plus concrètement et en ce qui concerne la simplification du processus, ce mécanisme évite au Distributeur de présenter à chaque année l'analyse complète et détaillée des coûts nécessaires à la livraison de l'électricité. Cela constitue un pas majeur vers l'allègement du fardeau

¹² http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/Suivis/SuiviD-2017-140_PlanAppro2017-2026/HQD_SuiviPlanAppro2017-2026_1nov2018.pdf

¹³ http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-A-0003-Dec-Dec-2015_03_04.pdf

réglementaire puisque cet allègement circonscrit considérablement la portée des débats devant la Régie de l'énergie.

Une autre innovation à souligner est l'approche retenue dans le cadre de la révision des conditions de service du Distributeur. Dans ce dossier¹⁴, préalablement au dépôt de la preuve finale, des ateliers de travail se sont tenus et les intervenants ont pu commenter la preuve du Distributeur à l'aide de formulaires de positionnement. Par la suite, le Distributeur a pu déposer des propositions finales modifiées à la lumière des commentaires des intervenants ce qui, encore une fois, a permis d'alléger l'audience publique.

Mentionnons en terminant deux autres exemples. D'abord, l'existence de nouveaux processus permettant aux intervenants de discuter avec les distributeurs à l'extérieur du cadre réglementaire et en amont des dossiers déposés à la Régie de l'énergie. Également, notons la modification du *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie*¹⁵ ayant fait passer de 10 M\$ à 25 M\$ le seuil après lequel les projets du Distributeur doivent faire l'objet d'une autorisation spécifique par la Régie. Selon nous, ces deux changements sont susceptibles de limiter les interventions et le nombre de demandes déposées à la Régie de l'énergie.

La Régie de l'énergie est donc un organisme qui cherche à se moderniser. Elle est engagée vers un allègement de ses procédures, sans toutefois renier le rôle qu'elle joue en matière de protection des consommateurs. Il faut permettre à la Régie de poursuivre cette transformation qui, selon nous, permettra de concilier le cadre réglementaire avec l'objectif recherché par le Projet de loi n° 34.

¹⁴ Dossier R-3964-2016.

¹⁵ *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie*, RLRQ, c. R-6.01, r. 2

3. Conclusion

En souhaitant simplifier le processus de fixation des tarifs d'électricité, le législateur propose de dépouiller la Régie de l'énergie de pouvoirs qui sont au cœur de sa mission et dont bénéficie l'ensemble de la clientèle d'Hydro-Québec. Le Projet de loi n° 34 élimine un exercice qui se démarque par sa rigueur, sa transparence et où la participation du public est assurée. Il met de côté un organisme crédible et politise inutilement le processus de fixation des tarifs d'électricité. Il créerait également un précédent au Canada où les provinces ont généralement recours aux commissions d'énergie indépendante pour fixer les tarifs des distributeurs d'énergie. Selon nous, finalement, il est loin de garantir aux consommateurs québécois des tarifs qui seraient inférieurs aux tarifs qui seraient déterminés selon le cadre réglementaire actuel.

Pour toutes ces raisons, Option consommateurs estime qu'il est préférable de conserver la juridiction de la Régie de l'énergie en matière de fixation des tarifs, d'investissements et de programmes commerciaux. Il faut plutôt miser sur la poursuite des initiatives récentes menées par la Régie de l'énergie afin d'alléger le processus réglementaire. Option consommateurs demande donc le rejet de l'ensemble des articles contenus au Projet de loi no 34.