



**Projet de loi n° 2 – 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**

**Mémoire présenté à la Commission de l’agriculture, des pêcheries,
de l’énergie et des ressources naturelles**

**Option consommateurs
Janvier 2023**

Table des matières

Présentation de l'intervenante	3
Introduction	4
L'inflation : un mécanisme tarifaire inadéquat	4
Un plafond tout aussi inadéquat	6
Une meilleure solution : la fixation des tarifs par la Régie de l'énergie	6
Pour un gel temporaire des tarifs.....	8
La modification de l'obligation de distribuer l'électricité	8
Conclusion.....	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 commenter le projet de loi n° 2, *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*. 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 à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles nos commentaires sur le projet de loi n° 2.

Introduction

En décembre 2019, l'Assemblée nationale adoptait le projet de loi n° 34, *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*¹. Cette loi a notamment modifié la *Loi sur Hydro-Québec*² ainsi que la *Loi sur la Régie de l'énergie*³. Elle a retiré à la Régie de l'énergie le rôle qu'elle jouait auparavant dans la fixation annuelle des tarifs d'électricité d'Hydro-Québec. Elle a aussi créé un nouveau mode de fixation des tarifs. La Régie de l'énergie ne fixe dorénavant les tarifs qu'une fois tous les cinq ans. Entre-temps le nouveau mode de fixation des tarifs de distribution de l'électricité prévoit que ceux-ci sont indexés en fonction de l'Indice des prix à la consommation. La prochaine cause tarifaire est donc prévue pour l'année 2025-2026⁴. Ces modifications devaient amener plus de prévisibilité dans la fluctuation des tarifs d'électricité⁵.

Option consommateurs et de nombreux autres intervenants s'étaient opposés à cette modification importante du mode de fixation des tarifs. Nous avons notamment souligné qu'en liant les tarifs d'électricité au taux d'inflation, ceux-ci deviennent sensibles aux variations de composantes volatiles qui peuvent s'éloigner de la réalité du marché de l'électricité. Ce changement mettait également les clients à risque lors d'augmentations importantes de l'inflation.

Des bouleversements importants sont survenus depuis l'adoption de cette loi. La pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine ont chamboulé l'économie mondiale; l'économie québécoise n'a pas été épargnée. L'Indice des prix à la consommation a atteint un taux de 6,9% en octobre 2022. Sans modification législative, les tarifs d'électricités augmenteraient de 6,4% à compter du 1^{er} avril 2023.

C'est dans ce contexte qu'est présenté le projet de loi n° 2. Ce projet de loi modifie à nouveau la *Loi sur Hydro-Québec* en prévoyant un plafond au taux d'indexation des tarifs domestiques qui serait limité au taux supérieur de la fourchette de maîtrise de l'inflation de la Banque du Canada.

Bien que cette mesure se veuille une façon de protéger les consommateurs québécois d'une hausse trop élevée des tarifs d'électricité, Option consommateurs est d'avis que ce projet de loi rate sa cible et ne permet pas d'établir des tarifs d'électricité raisonnables pour l'ensemble de la société québécoise. De plus, le nouveau pouvoir réglementaire accordé au gouvernement ainsi que le pouvoir discrétionnaire accordé au ministre sont trop larges.

L'inflation : un mécanisme tarifaire inadéquat

La relation entre les tarifs d'électricité et les prix moyens à la consommation est loin d'être automatique. L'évolution des tarifs d'électricité dépend plutôt des contextes d'affaires, économiques et politiques qui sont propres aux distributeurs. Indexer les prix de l'électricité à l'inflation fait en

¹ *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*, LQ 2019, c 27

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

³ *Loi sur la Régie de l'énergie*, RLRQ, c. R-6.01

⁴ *Loi sur la Régie de l'énergie*, article 48.2

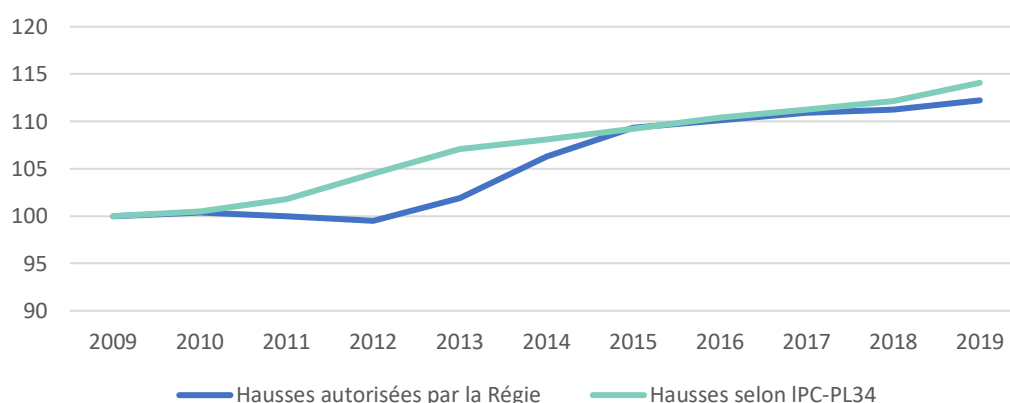
⁵ Stéphane Bordeleau, *Entreprises et groupes de consommateurs s'unissent contre la réforme des tarifs d'électricité*, Radio-Canada, 3 octobre 2019, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1329469/industrie-groupes-consommateurs-unissent-contre-reforme-tarifs-hydro>

sorte de les rendre sensibles aux variations de composantes volatiles, telles 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 Canada⁶.

En prenant une période plus récente et en retenant l'Indice des prix à la consommation, comme le prévoit la loi de 2019, on peut voir que les évolutions des tarifs d'électricité et des prix à la consommation ont été similaires, mais avec des tarifs tout de même situés sous l'inflation entre 2009 et 2019 sur presque l'ensemble de ces 10 années.

Graphique 1 – Évolution des tarifs d'électricité et des prix à la consommation⁷



L'indexation des tarifs en fonction de l'inflation ne tient pas compte des réalités financières d'Hydro-Québec. Depuis l'entrée en vigueur des modifications à la loi, le bénéfice net d'Hydro-Québec est monté en flèche. Avec le gel des tarifs en 2020, le bénéfice net du distributeur était de 2,3 milliards \$, ce qui représentait une baisse par rapport à l'année précédente⁸. Pour l'année 2021, la hausse tarifaire était de 1,3%. Pour cette même année, Hydro-Québec a enregistré un bénéfice net de 3,56 milliards \$, bénéfice que la société d'État a elle-même qualifié d'historique⁹. Pour l'année 2022, on peut encore présager un bénéfice net record. En effet, pour les trois premiers trimestres, ce bénéfice est de 3,6 milliards \$¹⁰.

Soulignons d'ailleurs que ces profits ont atteint un niveau record avant même que la période inflationniste ne débute. Ainsi, même avec une hausse des tarifs de 1,3%, les revenus de la société d'État étaient largement supérieurs à ce qui lui était nécessaire pour distribuer l'électricité.

⁶ http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/469/DocPri/R-4057-2018-B-0045-Demande-PieceRev-2018_09_13.pdf, p.47

⁷ Indice des prix à la consommation moyen, Ensemble excluant les boissons alcoolisées, les produits du tabac et articles pour fumeurs et le cannabis récréatif, CANSIM 326-0020

⁸ <https://www.hydroquebec.com/data/documents-donnees/pdf/rapport-annuel-2020.pdf>, p. 38

⁹ <https://www.hydroquebec.com/data/documents-donnees/pdf/rapport-annuel-2021-hydro-quebec.pdf?v=20220322>, p.41

¹⁰ <https://www.hydroquebec.com/data/documents-donnees/pdf/bulletin-trimestriel.pdf?v=20221109>, p. 6

Un plafond tout aussi inadéquat

Le projet de loi n° 2 propose de modifier l'article 22.0.1.1 de la Loi sur Hydro-Québec, introduit en 2019, de manière à limiter le taux d'indexation des tarifs domestiques à un taux qui ne dépasse pas le moindre entre le taux d'inflation et le taux supérieur de la fourchette de maîtrise de l'inflation de la Banque du Canada.

Cette modification ne règle en rien le problème de base. En effet, si elle est adoptée, l'indexation des tarifs d'électricités demeurera sujette à des facteurs économiques externes qui n'ont rien à voir avec les revenus nécessaires à la société d'État pour la distribution de l'électricité. Ainsi, le taux d'inflation demeurerait le seul critère servant à indexer les tarifs autres que les tarifs domestiques, et ces derniers seraient limités, dans le pire des cas, par un critère fixé par la Banque du Canada. Ici encore, la relation entre le taux supérieur de la fourchette de maîtrise de l'inflation et les coûts de distribution de l'électricité est loin d'être évidente. Sans compter que la Banque du Canada est la seule à détenir le pouvoir de modifier ses fourchettes de maîtrise de l'inflation.

De plus, ce projet de loi, présenté comme une mesure visant à aider les Québécois à faire face à l'inflation¹¹, rate sa cible. En ne plafonnant que les tarifs domestiques, il en résulte que les tarifs des entreprises, incluant les commerces de détail, seront indexés à un taux de 6,4% à compter du 1^{er} avril prochain. Il s'agit d'une hausse élevée qui s'ajoute aux autres hausses de coûts que doivent subir les commerces. Bon nombre de ces commerces augmenteront le prix des biens et services qu'ils offrent aux consommateurs. En d'autres mots, cette hausse de tarifs sera transférée entièrement ou partiellement sur les épaules des Québécois alors que le gouvernement visait à les protéger.

Une meilleure solution : la fixation des tarifs par la Régie de l'énergie

Pour la très grande majorité des ménages québécois, l'électricité fournie par Hydro-Québec est un service essentiel. Non seulement n'ont-ils pas le choix d'en consommer, ils n'ont pas non plus 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 trop élevés aux consommateurs.

Pour pallier cette situation, la solution retenue par plusieurs états est de recourir à des processus quasi judiciaires chapeautés 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.

Cette méthode est utilisée 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.

¹¹ Cabinet du ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie et ministre responsable du Développement économique régional, *Dépôt du projet de loi no 2 - Québec limite la hausse des tarifs domestiques d'électricité*, Communiqué de presse du 2 décembre 2022, <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/depot-du-projet-de-loi-no-2-quebec-limite-la-hausse-des-tarifs-domestiques-d-electricite-895231182.html>

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 plus de vingt ans. En se dotant de 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 de s'assurer que les choix d'investissements de la société d'État soient prudents. Mais surtout, le gouvernement du Québec souhaitait faire du processus de fixation des tarifs un exercice transparent qui permette une participation publique forte ¹².

Il va sans dire que l'adoption, en 2019, de la *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité* a eu pour effet de changer de manière importante le rôle de la Régie de l'énergie dans l'établissement de tarifs de distribution d'électricité. Cela a, par le fait même, entraîné le bris de l'équilibre pourtant essentiel entre le prix payé par les consommateurs d'énergie et les revenus nécessaires à Hydro-Québec pour exploiter le réseau de distribution d'électricité. Et ce sont les clients de la société d'État qui en paient le prix.

Pour fixer les tarifs, la Régie de l'énergie doit tenir une audience publique au cours de laquelle Hydro-Québec doit présenter une preuve détaillée de l'état de ses finances, de même que l'évaluation des revenus qui lui seront nécessaires pour l'exploitation du réseau de distribution d'électricité. Le niveau de transparence requis va donc bien au-delà de la seule publication d'un rapport annuel de gestion.

Ces audiences publiques permettent également à des intervenants de présenter des contre-expertises permettant à la Régie de bénéficier de différents points de vue utiles à ses délibérations.

L'aspect technique des débats qui sont menés devant la Régie de l'énergie permet 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. Ce n'est qu'après avoir entendu les représentations d'Hydro-Québec 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 de la société d'État.

La solution aux problèmes engendrés par l'adoption de la *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité* nous apparaît donc simple : il faut rétablir le pouvoir de la Régie de l'énergie de fixer annuellement les tarifs de distribution de l'électricité. Il s'agit là de la meilleure façon de s'assurer que ces tarifs soient justes et raisonnables, tant pour Hydro-Québec que pour l'ensemble des consommateurs d'énergie.

Option consommateurs recommande donc que l'article 3 du projet de loi n° 2 soit modifié de manière à abroger l'article 22.0.1.1 de la *Loi sur Hydro-Québec*.

De même, Option consommateurs recommande l'abrogation de l'article 48.2 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

¹² *L'énergie au service du Québec – Une perspective de développement durable.*

Pour un gel temporaire des tarifs

Si rien n'est fait à court terme, l'ensemble des tarifs d'électricité augmenteront de 6,4% à compter du 1^{er} avril prochain. Or, comme nous l'avons expliqué ci-haut, le projet de loi n'apporte pas de solution à long terme.

Les profits records enregistrés par Hydro-Québec montrent clairement que ses revenus sont plus que suffisants. Ainsi, il n'y a pas d'urgence à augmenter les tarifs. Dans ce contexte, Option consommateurs est d'avis que la solution la plus raisonnable serait de geler les tarifs pour l'année financière 2023-2024, jusqu'à ce que la Régie de l'énergie puisse se prononcer sur la fixation des tarifs dans le cadre d'une cause tarifaire.

Option consommateurs recommande le gel des tarifs de distribution d'électricité d'Hydro-Québec jusqu'à ce que la Régie de l'énergie se prononce sur la fixation de ces tarifs dans le cadre d'une cause tarifaire.

La modification de l'obligation de distribuer l'électricité

Selon l'article 76 actuel de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, Hydro-Québec (de même que les distributeurs locaux d'électricité) a l'obligation de distribuer de l'électricité à toute personne qui lui en fait la demande. Cette obligation existe pour tous les types de consommateurs d'énergie, que ce soit pour des résidences, des commerces ou des industries. Or, l'article 6 du projet de loi n° 2 propose une exception pour certains cas et avec des conditions qui seraient déterminées par le gouvernement. Dans ces situations, la distribution de service serait conditionnelle à l'autorisation du ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie. Parallèlement, l'article 7 du projet de loi n° 2 propose l'ajout d'un paragraphe à l'article 112 de cette loi afin de donner au gouvernement le pouvoir de déterminer ces exceptions à l'obligation de distribution.

Ce nouveau pouvoir réglementaire est très large puisqu'il permet au gouvernement de limiter la distribution d'électricité à n'importe quelle catégorie de consommateur d'énergie, pourvu que cela soit prévu par un éventuel règlement. De plus, pour autoriser la distribution d'électricité, le ministre doit tenir compte notamment « des capacités techniques du titulaire d'un droit exclusif pour le raccordement ainsi que des retombées économiques et des impacts sociaux et environnementaux de l'utilisation de l'électricité demandée. » Il s'agit là de critères très flous pouvant être interprétés de façons différentes selon le point de vue de gens présentant des intérêts divers.

Option consommateurs convient que l'énergie, et particulièrement l'électricité, constitue un élément stratégique d'importance cruciale pour le développement du Québec. Nous comprenons la volonté du législateur de permettre au gouvernement d'avoir un droit de regard sur l'implantation de projets énergivores qui pourraient ne pas être dans le meilleur intérêt de la société québécoise, comme nous le laisse entendre l'article 9 du projet de loi n° 2. Cependant, les pouvoirs que le projet de loi entend conférer au gouvernement et au ministre nous semblent trop grands, voire discrétionnaires, et peuvent mener à des décisions prises sans processus transparent. Le pouvoir réglementaire devrait

être davantage balisé. De même, les demandes d'autorisation de distribution devraient faire l'objet d'une étude par un organisme neutre, comme la Régie de l'énergie.

Aussi, dans le contexte où le gouvernement a annoncé la tenue d'une commission sur l'avenir énergétique¹³ et où le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie a lui-même annoncé qu'un autre projet de loi « très costaud » serait en cours de préparation¹⁴, cette modification législative nous apparaît prématurée.

Option consommateurs recommande que l'article 6 du Projet de loi n° 2 soit retiré.

Subsidiairement, Option consommateurs recommande que cet article soit modifié afin de mieux baliser les pouvoirs conférés au gouvernement et au ministre.

Conclusion

Les circonstances des trois dernières années et leurs conséquences sur l'économie mondiale, canadienne et québécoise démontrent que le pari qu'a fait le législateur en arrimant l'indexation des tarifs de distribution de l'électricité avec le taux d'inflation était beaucoup plus risqué qu'il ne l'aurait pensé. Et c'est l'ensemble des consommateurs d'électricité du Québec qui ont perdu au change. La solution la plus raisonnable serait de confier à nouveau à la Régie de l'énergie le pouvoir de fixer annuellement les tarifs de distribution d'électricité.

La possibilité d'un approvisionnement en électricité propre et à bas coût peut certainement rendre le Québec attrayant pour le développement de certaines industries et d'entreprises énergivores. S'il est compréhensible que le gouvernement veuille utiliser l'électricité comme levier économique, il reste que les pouvoirs réglementaires accordés au gouvernement et le pouvoir discrétionnaire confié au ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie sont beaucoup trop larges, manquent de transparence et pourraient mener à des dérives.

En terminant, Option consommateurs voit d'un bon œil l'annonce du gouvernement de tenir une consultation publique sur l'avenir énergétique du Québec avant que d'autres modifications importantes touchant Hydro-Québec et la Régie de l'énergie soient proposées. Il sera important que lors de cette consultation que des experts de tous les milieux soient présents afin de faire entendre leur voix. Option consommateurs souhaite bien entendu être présente autour de la table lors de cette discussion.

¹³ Tommy Chouinard, *Québec tiendra une consultation sur l'avenir énergétique*, La Presse, 26 janvier 2023, <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2023-01-26/hydro-quebec/quebec-tiendra-une-consultation-sur-l-avenir-energetique.php>

¹⁴ Charles Lecavalier, *Préparez-vous à baisse le chauffage*, La Presse, 2 décembre 2022, <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2022-12-02/sobriete-energetique/preparez-vous-a-baisser-le-chauffage.php>