

MÉMOIRE SUR LA LOI VISANT À SIMPLIFIER LE PROCESSUS D'ÉTABLISSEMENT DES TARIFS DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ

MÉMOIRE DE BITFARMS PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DE
L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES, DE L'ÉNERGIE ET DES
RESSOURCES NATURELLES

17 septembre 2019

1. PRÉSENTATION DE BITFARMS

Bitfarms est une compagnie canadienne exploitant des centres de puissance de calcul dédiés aux chaînes de blocs au Québec. Elle est une compagnie publique listée à la bourse de Toronto (TSX: V - BITF). L'ensemble de ses opérations sont réalisées au Québec.

Depuis sa création, Bitfarms déploie au Québec des projets structurants destinés au développement de la technologie liée aux chaînes de blocs. Avec une vision à long terme et des installations permanentes au Québec, l'objectif est de créer un pôle d'innovation consacré à la chaîne de blocs. Bitfarms est déjà un chef de file nord-américain dans ce secteur d'avenir important pour lequel la grande majorité des institutions financières et grandes entreprises se préparent.

Les installations de Bitfarms sont les suivantes:

- a) **Farnham:** 60 000 pieds carrés. Bitfarms a revitalisé une ancienne usine de tapis inoccupée depuis plusieurs années;
- b) **Saint-Hyacinthe:** 40 000 pieds carrés. Bitfarms a revitalisé un ancien lieu d'entreposage de sac de cacao;
- c) **Cowansville:** 50 000 pieds carrés. Il s'agit d'une ancienne usine de Tupperware, désaffectée depuis des années, remise à niveau par Bitfarms;
- d) **Sherbrooke:** 150 000 pieds carrés. Bitfarms a transformé une ancienne usine de bâtons de hockey en centre de calcul ultramoderne.
- e) **Magog:** 22 000 pieds carrés, ancienne usine de pièce de barrage métallique reconverti en centre de calcul.
- f) **Bromont:** Volta électrique est la filiale de Bitfarms, les maitres électriciens de Volta électrique s'occupent de l'installation et de la maintenance des installations de Bitfarms au Québec. Ils ont pu développer une expertise de pointe dans le domaine du haut-voltage.
- g) **Saint-Jean-sur-Richelieu:** 25 000 pieds carrés. Bitfarms possède son laboratoire de réparation microélectronique, pour réparer les serveurs informatiques. Ses techniciens ont été formés en Chine.

Les installations de Bitfarms sont entièrement approvisionnées par de l'énergie électrique. Ces installations utilisent actuellement 41,4 MW. Les ententes suivantes ont été conclues entre Bitfarms (ou des sociétés affiliées) et Hydro-Québec Distribution (le « **Distributeur** »):

- a) **Farnham:** 10 MW utilisés au Tarif de développement économique (« **TDE** »);
- b) **Saint-Hyacinthe:** 10 MW utilisés au tarif LG et 10 MW signés et confirmés par le Distributeur au tarif LG;

- c) **Cowansville:** 4 MW utilisés au tarif TDE et 13 MW signés et confirmés par le Distributeur au tarif LG;
- d) **Saint-Jean-sur-Richelieu:** 5 MW signés et confirmés par le Distributeur au tarif LG.

Bitfarms a également conclu des ententes avec les réseaux municipaux d'électricité membres de l'Association des redistributeurs d'énergie du Québec (ci-après « **AREQ** »), notamment Hydro-Sherbrooke et Hydro-Magog:

- a) **Hydro-Sherbrooke:** entente signée avec Hydro-Sherbrooke pour 98 MW au tarif LG, 12.7 MW en opération et
- b) **Hydro-Magog:** entente signée avec Hydro-Magog pour 10 MW au tarif LG.

Finalement, Bitfarms réalise des activités de recherche dans le secteur de la chaîne blocs. Pour innover dans ce domaine, il faut des investissements en recherche sur plusieurs années, ce que Bitfarms a déjà fait. L'entreprise a un partenariat de recherche avec le Laboratoire FUSÉE¹, le groupe de recherche dédié à la chaîne de blocs de l'École de technologie supérieure (« **ETS** ») et le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (« **CRSNG** »). Grâce à l'appui financier de Bitfarms et du CRSNG, l'investissement total sera de près d'un million de dollars répartis sur une période de quatre ans. Le partenariat comporte trois volets : la modélisation des réseaux de chaînes de blocs, le développement d'applications pour l'Internet des objets et l'optimisation des systèmes et des infrastructures pour l'exploitation des chaînes de blocs.

2. MOTIFS D'INTERVENTION DE BITFARMS

Les ententes d'approvisionnement en électricité conclues avec le Distributeur sont au cœur des opérations de Bitfarms à travers le Québec. Les dépenses associées à l'approvisionnement en électricité représentent environ 70% des dépenses d'opération de l'entreprise et s'élèvent à plus de 1,2 M\$ mensuellement. Il va sans dire qu'avoir accès à des tarifs d'électricité justes et raisonnables basés sur le coût de service revêt une grande importance pour la compagnie.

En vertu de l'article 62 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (RLRQ c R-6.01) (« **LRÉ** »), le Distributeur est titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité sur l'ensemble du territoire du Québec, à l'exclusion de certains territoires desservis par les membres de l'AREQ. Les économistes s'entendent pour dire qu'en pareilles circonstances, une entreprise bénéficiant d'un monopole, qui serait par ailleurs non réglementée, aura intérêt à fixer les prix de manière à maximiser son profit, et ce, à un niveau plus élevé que ce que produirait un marché pleinement concurrentiel. Cette même entreprise aura également la possibilité de restreindre l'accès aux services afin d'atteindre son objectif de maximisation du profit.

Afin de remédier à ce type de défaillance du marché, les pouvoirs publics ont recours à différentes formes d'intervention. Dans le cas du secteur de l'énergie au Québec, la création d'un

¹ Le Laboratoire FUSÉE : https://fuseelab.github.io/index_fr.html.

régulateur indépendant adoptant une méthode de fixation de tarifs basés sur le coût de service constitue une réponse essentielle aux risques que représente un monopole.

Bitfarms, bien que faisant partie d'un secteur commercial en émergence, représente un consommateur d'électricité majeur au Québec. Le développement de nouveaux centres de calcul et la pérennité de ses opérations actuelles au Québec dépendent largement d'un accès à des tarifs compétitifs. La tarification constitue un facteur de compétitivité, qui s'est avéré crucial dans la décision de Bitfarms de venir développer ses opérations au Québec.

La fixation de cette tarification dépend de la mise en œuvre d'un exercice complexe réalisé annuellement par la Régie de l'énergie (« **Régie** »). Cet exercice doit être fondé sur les coûts de fourniture d'électricité (coûts de service), de même que sur les revenus requis et les risques inhérents à la catégorie de consommateurs que la Régie souhaite couvrir. La méthode de fixation des tarifs doit également tenir compte de la prévision de vente, de la qualité de la prestation de service et des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut indiquer le gouvernement par décret, le cas échéant. Le résultat doit correspondre à des tarifs et conditions justes et raisonnables.

Le Projet de loi 34 remet en question l'ensemble de cet exercice et met en péril le fragile équilibre entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et le traitement équitable du Distributeur.

3. INTRODUCTION AU PROJET DE LOI 34

Le 12 juin 2019, le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, Monsieur Jonathan Julien, a présenté le Projet de loi no. 34 — *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité* (le « **Projet de loi 34** »). Ce projet de loi propose d'apporter des modifications importantes aux mécanismes de fixation des tarifs de distribution d'électricité prévus à la LRÉ.

Selon le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (« **MERN** »), ce changement législatif se traduirait concrètement par une remise de plus de 500 M\$ aux consommateurs d'électricité dès le début de 2020, et aussi par un gel tarifaire pour cette même année. Il émanerait de demandes des consommateurs d'électricité à l'effet de revoir l'approche de fixation des tarifs d'électricité².

Voici un exposé de ce que Bitfarms comprend du Projet de loi 34.

Le Projet de loi 34 prévoit d'abord que soit modifiée la *Loi sur Hydro-Québec* (RLRQ c H-5) (« **LHQ** ») afin que les tarifs de distribution d'électricité soient ceux prévus à l'annexe I de cette loi à compter du 1^{er} avril 2020. Il prévoit également que ces tarifs soient indexés sur l'indice du coût de la vie (inflation) pour les quatre années subséquentes, c'est-à-dire de 2021 à 2024.

² Services Québec, Québec simplifie la méthode de tarification de l'électricité et remet de l'argent aux consommateurs, Québec, 12 juin 2019, [En ligne]: <http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?idArticle=2706126955>

Par ailleurs, la Régie aura l'obligation de publier à la Gazette officielle du Québec l'annexe I modifiée à la suite de toute indexation, et Hydro-Québec devra diffuser sur son site Internet les tarifs courants auxquels l'électricité est distribuée.

De plus, le Projet de loi 34 prévoit des modifications à la LRÉ afin que le Distributeur demande à la Régie de fixer de nouveaux tarifs de distribution d'électricité ou de modifier les tarifs existants (prévus à l'annexe I de la LHQ) au 1^{er} avril 2025 et, par la suite, à tous les cinq ans. Ce nouveau processus ferait en sorte que le rendement des activités du Distributeur ne sera plus établi annuellement par la Régie.

En somme, la Régie déterminerait de nouveaux tarifs à la suite du dépôt d'un dossier tarifaire en 2025, et à compter de 2026, ces tarifs seront ajustés en fonction de l'inflation pour un nouveau cycle de quatre ans. Ce processus se répéterait au fil du temps.

Le Distributeur pourra tout de même demander à la Régie de fixer un nouveau tarif ou de modifier un tarif existant si les conditions suivantes sont rencontrées:

- a) Il a présenté un rapport au gouvernement démontrant la nécessité de fixer un nouveau tarif ou il lui a présenté un rapport démontrant qu'en raison de circonstances particulières, il ne sera plus en mesure de respecter son obligation prévue à l'article 24 de la Loi sur Hydro-Québec; et
- b) Après analyse de ce rapport, le gouvernement adopte un décret indiquant à la Régie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard de la demande du Distributeur.

De plus, le Projet de loi 34 prévoit la suppression de l'obligation imposée à la Régie d'établir un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité par Hydro-Québec dans ses activités de distribution et de transport d'électricité (actuellement encadré par l'article 48.1 de la LRÉ).

Il prévoit également la suppression des obligations du Distributeur de faire autoriser par la Régie les projets d'investissement en infrastructures et les autres initiatives de réorganisation du réseau de distribution d'électricité et de lui soumettre pour approbation ses programmes commerciaux (actuellement encadré par les articles 73 et 74 de la LRÉ).

Par ailleurs, le Distributeur devra transmettre annuellement à la Régie les renseignements qui sont énumérés à la nouvelle annexe II de la LRÉ, tels que:

- a) L'évolution de la compétitivité des tarifs d'électricité dans les grandes villes nord-américaines;
- b) Le bilan des plaintes de la clientèle;
- c) Le suivi des investissements;
- d) Le taux de capitalisation, le coût et la description de la dette du Distributeur;
- e) Le suivi des contrats d'approvisionnement;

- f) La liste et le suivi des interventions en efficacité énergétique et des coûts liés à Transition énergétique Québec; et
- g) L'historique des ventes, des produits des ventes, des abonnements et de la consommation.

Le Projet de loi 34 prévoit enfin des dispositions de concordance, pénale et transitoire, notamment une disposition qui oblige le Distributeur à accorder, avant le 1^{er} avril 2020, un rabais sur les tarifs auxquels l'électricité est distribuée.

4. COMMENTAIRES SUR LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI 34

4.1 Modification du mécanisme de fixation des tarifs de distribution et de fourniture d'électricité

Afin de bien saisir l'ampleur des impacts qu'auront les modifications proposées sur les clients du Distributeur ainsi que sur son unique actionnaire, il est nécessaire de faire un pas de recul et revenir sur les raisons qui ont mené à l'adoption du cadre réglementaire présentement en vigueur.

4.1.1. Cadre réglementaire actuel

Depuis 1997, les activités de distribution et de transport d'électricité sont réglementées par la Régie. La Régie a été créée suite à la sanction de la LRÉ en 1996. La création de la Régie pour réglementer Hydro-Québec résulte d'un désir du gouvernement du Québec de l'époque de procéder à une restructuration du secteur de l'électricité.

Cette restructuration était en symbiose avec des changements similaires qui avaient lieu partout en Amérique du Nord. Un peu comme le mouvement de déréglementation qui a eu lieu dans le secteur de la téléphonie, les autorités réglementaires américaines du secteur énergétique, dont la Federal Energy Regulatory Commission (« **FERC** »), ont entamé un processus de restructuration majeur du secteur de l'électricité. L'idée était de favoriser la compétition dans la production de l'électricité afin de faire baisser les prix de l'électricité qui était initialement produite à fort prix par des entreprises monopolistiques verticalement intégrées.

Pour ce faire, la FERC à exiger des monopoles possédant les réseaux de transport d'offrir un accès non discriminatoire à tout fournisseur d'électricité désirant les utiliser. C'est dans ce contexte que le gouvernement du Québec a exprimé dans sa Politique énergétique de 1996 sa volonté à ce qu'Hydro-Québec soit en mesure de bénéficier de cette ouverture des marchés américains pour augmenter les exportations et ainsi maximiser les revenus pour l'ensemble des Québécois.

Toutefois, pour ce faire, la FERC exigeait et exige toujours que les participants aux marchés américains rendent également accessible leur marché aux producteurs américains. Pour ce faire, Hydro-Québec devait démontrer que le réseau de transport au Québec soit accessible à tous de façon non discriminatoire. Ces exigences de réciprocité nécessitaient un cadre réglementaire similaire à celui en vigueur aux États-Unis, c'est-à-dire des réseaux de transport réglementer par des autorités réglementaires crédibles et indépendantes. Ce critère d'indépendance est

particulièrement important dans un contexte où il existe un seul transporteur appartenant au même actionnaire que l'entité qui demande un permis pour transiger aux États-Unis. Lorsqu'elle a octroyé le permis de transiger aux États-Unis à Hydro-Québec, la FERC a reconnu la Régie comme étant une entité indépendante ayant des pouvoirs similaires à ceux de la FERC. En réglementant les activités de distribution et de transport d'électricité, la Régie a pour mandat de respecter les exigences de réciprocité de la FERC ainsi que l'accès non discriminatoire aux fournisseurs américains aux marchés de gros de l'électricité du Québec.

De plus, en créant la Régie, le gouvernement voulait améliorer les pratiques d'affaires et de fourniture d'électricité du Distributeur. L'objectif recherché était de mieux contrôler le monopole naturel qu'est Hydro-Québec. Ainsi, le gouvernement voyait le rôle de la Régie comme étant un forum d'échanges favorisant la transparence et la participation du public dans le but de contre-expertiser Hydro-Québec. On trouve également dans le document expliquant la politique énergétique le besoin de créer une Régie indépendante afin de pallier à des problématiques liées au mode de régulation qui avait cours auparavant :

Le Québec utilisait déjà la formule de la régie pour réglementer la distribution du gaz naturel. L'originalité québécoise venait de l'absence d'un système équivalent, pour la distribution de l'électricité: il semblait logique pour certains de soustraire Hydro-Québec, société d'État appartenant à la collectivité, du contrôle d'une régie. Cette situation a cependant abouti à une certaine confusion dans les rôles assumés simultanément par l'État, le gouvernement étant à la fois régulateur et actionnaire. En effet, au même titre que les régies dans le reste de l'Amérique du Nord, le gouvernement devait réaliser, dans le secteur de l'électricité, l'arbitrage entre les intérêts des consommateurs et ceux des actionnaires. Mais le gouvernement est également, sur le plan juridique, le seul propriétaire d'Hydro-Québec. Il doit de plus assumer sa vocation première, qui est de garantir l'intérêt public. Cette multiplicité des rôles assumés directement par la puissance publique rejaillissait évidemment sur la perception que l'on pouvait avoir des décisions prises. Il faut ajouter que le mode d'examen utilisé pour analyser les modifications des tarifs d'Hydro-Québec ne pouvait être considéré comme satisfaisant. Le processus en vigueur jusqu'à tout récemment se déroulait sur une période de temps très limitée, au sein de l'Assemblée nationale, devant la Commission parlementaire de l'économie et du travail. Cet examen public s'appuyait sur les analyses effectuées par l'administration — soient essentiellement le ministère des Ressources naturelles —, et consistait, pour les députés membres de la commission parlementaire, à auditionner les dirigeants d'Hydro-Québec afin de préciser les conditions des demandes tarifaires déposées. Le système ne permettait pas un examen suffisamment approfondi des causes tarifaires, en raison du temps disponible à la commission parlementaire, des ressources limitées à la disposition du ministère des Ressources naturelles, ainsi que de la difficulté de contre-expertiser adéquatement la haute direction d'Hydro-Québec. La conjoncture politique pouvait interférer avec les décisions concernant la société d'État. Par ailleurs, la participation du public n'était qu'indirecte, puisque les différents intervenants concernés n'avaient pas la possibilité d'interroger Hydro-Québec sur les raisons des modifications tarifaires demandées.³

[Nous soulignons]

³ *L'énergie au service du Québec, une perspective de développement durable*, Résumé, Québec, ministère des Ressources naturelles, 1996, pages 19 et 20.

À la lecture de l'extrait ci-dessus, il apparaît évident que la Régie joue un rôle essentiel dans le contexte particulier du Québec. En effet, sans une Régie indépendante, le gouvernement ne pourrait concilier l'intérêt des consommateurs avec ses propres intérêts comme actionnaire unique de l'entité réglementée. La Régie joue donc un rôle essentiel afin de s'assurer que le Distributeur soit réglementé de manière efficace et transparente, et ce en conformité avec les bonnes pratiques de l'industrie. Ces bonnes pratiques incluent le respect des principes fondamentaux de la réglementation de monopole naturel, soit la tarification aux coûts de service et le respect du principe de causalité des coûts, du contrôle des dépenses, etc. Comme nous le verrons à la section 4.4, la mise en place d'un mécanisme de réglementation incitatif fait également partie des meilleures pratiques de l'industrie. Actuellement, les tarifs d'électricité approuvés par la Régie sont en fonction du coût de service et répondent ainsi aux standards de l'industrie.

Finalement, nous notons que le cadre réglementaire présentement en vigueur est conforme aux volontés du gouvernement du Québec exprimé dans la Politique énergétique de 1996 et est toujours conforme aux pratiques réglementaires de l'ensemble des juridictions nord-américaines. Il faut donc considérer les fondements du cadre réglementaire actuel pour évaluer les modifications importantes qui se trouvent dans le Projet de loi 34.

4.1.2. Cadre actuel pour la fixation des tarifs

Actuellement, les tarifs de distribution, approuvés par la Régie, sont déterminés par le coût moyen de distribution qui provient du ratio de revenu requis divisé par le volume de vente annuel. Le revenu requis est composé des différents postes de dépenses nécessaires à la fourniture d'électricité.

Les principaux postes de dépenses sont les approvisionnements qui représentent approximativement 50% du revenu requis, du service de transport qui représente 25% du revenu requis. Le coût du service de transport est également déterminé par la Régie dans des dossiers tarifaires annuels. La balance du revenu requis, qui représente 25% du revenu requis, englobe l'ensemble des autres dépenses d'exploitation, par exemple la flotte de camions, l'entretien des bâtiments, la masse salariale, les frais de gestion, ainsi que le rendement sur la base de tarification. Le rendement sur la base de tarification est déterminé par la Régie. La base de tarification comprend l'ensemble des actifs du Distributeur. Toute mise en service de nouveaux actifs découlant de projets d'investissement fait en sorte d'augmenter la base de tarification.

Les éléments qui ont le plus grand impact sur les tarifs de distribution sont liés aux approvisionnements et aux coûts de transport. À titre d'exemple, les nombreux contrats post-patrimoniaux ont un impact significatif sur l'évolution des tarifs de distribution. En effet, ces approvisionnements comportent des coûts unitaires par kWh plus importants que les approvisionnements existants. La mise en service de ces nouvelles sources d'approvisionnement a donc un impact à la hausse sur les tarifs au moment de leur mise en service. De plus, les choix des filières énergétiques composant les approvisionnements post-patrimoniaux du Distributeur sont le résultat de choix politiques. Donc, ses choix politiques ont une incidence directe sur les tarifs d'électricité.

Ceci étant dit, compte tenu des surplus énergétiques actuels d'Hydro-Québec, nous pouvons prévoir, avec un certain niveau de confiance, qu'il n'y aura pas de nouvel approvisionnement avant plusieurs années ce qui aura pour impact de limiter les hausses tarifaires.

En ce qui concerne le coût de transport, son évolution est grandement dépendante des ajouts à la base de tarification du Transporteur. À titre d'exemple, l'intégration des centrales Romaine ainsi que la mise en service de la ligne de transport Chamouchouane-bout-de-l'île ont eu pour impact des augmentations tarifaires importantes. Selon les prévisions d'investissement à venir par le Transporteur, nous anticipons un niveau d'ajout à la base de tarification moins élevé dans les années à venir que durant les dernières années, ce qui limitera en partie de possibles hausses de coût de transport.

Dans les faits, le cadre de réglementation actuel permet aux clients de prévoir une portion importante des éléments qui pourraient influencer l'évolution des tarifs. En effet, avec l'information publique fournie par le Distributeur à la demande de la Régie, un client peut savoir l'année précise que commence la livraison en provenance de nouveaux contrats d'approvisionnement post-patrimoniaux ou à quel moment seront mis en service les nouveaux équipements de transport. Avec cette information, les clients sont en mesure de prévoir avec un certain niveau de certitude l'évolution des tarifs de Distribution. Nous sommes d'avis que contrairement aux prétentions du gouvernement, le mode de tarification actuel est plus prévisible qu'une fixation des tarifs basée sur l'indice des prix à la consommation.

4.1.3. Description de la méthode proposée de fixation des tarifs

Les dispositions qui se trouvent aux articles 2 et 8 du Projet de loi 34 stipulent que dorénavant, la fixation des tarifs ne sera plus basée sur le coût de service pour les cinq prochaines années. Le projet de loi impose un gel le tarifaire pour les tarifs applicables au 1^{er} avril 2020, soit l'application des tarifs en vigueur depuis le 1^{er} avril 2019. Pour les quatre années suivantes, les tarifs seront indexés sur la valeur mensuelle moyenne des indices de prix à la consommation excluant les boissons alcoolisées, les produits du tabac et le cannabis récréatif pour la période de 12 mois se terminant le 30 septembre de l'année précédente.

Après cette période de quatre années, le Distributeur devra présenter un dossier tarifaire à la Régie en 2024 pour les tarifs applicables le 1^{er} avril 2025. Par la suite il y aura un dossier tarifaire à tous les cinq ans avec une indexation similaire à celle décrite précédemment pour les autres années.

De plus, à l'article 8 du Projet de loi 34, le législateur propose d'ajouter les articles 48.3 et 48.4 à la LRÉ qui prévoit que le Distributeur pourra, avec la permission du gouvernement, demander à la Régie une modification des tarifs existants ou l'ajout d'un nouveau tarif. La modification des tarifs existants sera rendue nécessaire dans l'éventualité où l'indexation des tarifs prévue à l'article 2 du Projet de loi 34 ne soit pas suffisante pour couvrir les coûts qui font partie du revenu requis. Cette disposition fait en sorte que les clients du Distributeur pourraient avoir des hausses tarifaires supérieures à l'inflation, ce qui est contraire au message du gouvernement à l'effet que les hausses de tarifs seront limitées à l'inflation.

De plus, nous comprenons que la mise en œuvre des mécanismes prévus aux articles 48.3 et 48.4 du Projet de loi 34 n'oblige pas la Régie à procéder à l'étude de la demande du Distributeur par

la tenue d'une audience publique. En effet, le Projet de loi 34 prévoit, à l'article 5, la suppression de l'obligation pour la Régie de tenir une audience publique lorsqu'elle fixe ou modifie les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est distribuée par le Distributeur. Bitfarms estime que l'absence d'audience publique constitue un enjeu important risquant de nuire aux consommateurs d'électricité.

Le dossier R-4045-2018 relatif à la demande de fixation de tarifs et conditions de service pour l'usage cryptographique appliqué aux chaînes de blocs (« **Dossier R-4045-2018** ») est un bon exemple de l'importance de tenir une audience publique lorsque le Distributeur souhaite ajouter un nouveau tarif. Rappelons que dans ce dossier, le Distributeur souhaitait imposer aux consommateurs utilisant l'électricité pour un usage cryptographique une majoration du prix de la composante en énergie afin de sélectionner les projets et de maximiser ses revenus. Cette demande était non seulement inéquitable, injuste et déraisonnable, mais également contraire à la LRÉ et à l'ensemble des principes tarifaires de base reconnus par la Régie. Cette majoration n'était supportée par aucune analyse ayant une relation quelconque avec le coût de service pour la desserte des clients visés.

La Régie a tenu une audience publique sur le sujet et plusieurs intervenants, dont Bitfarms, sont venus dire qu'une telle majoration n'était pas acceptable et devait être rejetée. Dans la décision D-2019-052, la Régie s'est exprimé ainsi à l'égard de la majoration:

« [269] Pour la troisième exigence relative à la majoration minimale de 1 ¢/kWh prévue ainsi que le concept d'encan tarifaire proposé par le Distributeur, la Régie considère que ces propositions vont à l'encontre des bonnes pratiques tarifaires et de la Loi.

[...]

[280] La Régie est également d'avis que l'encan tarifaire proposé par le Distributeur, au terme duquel les clients seraient assujettis au tarif indiqué dans leur proposition, va à l'encontre des bonnes pratiques tarifaires en créant une situation discriminatoire, sans motifs raisonnables, entre les différents clients faisant un usage cryptographique appliqué aux chaînes de blocs, mais également entre les différentes catégories de consommateurs. En effet, les clients visés seraient les seuls dont les tarifs seraient fixés à la suite des résultats obtenus dans le cadre d'un encan tarifaire.

[281] Conséquemment, la Régie considère que la majoration minimale de 1 ¢/kWh sur la seule base de la maximisation de revenus pour le Distributeur auprès de cette clientèle est déraisonnable. En effet, selon la preuve présentée par Bitfarms, les clients faisant un usage cryptographique, dans la mesure où ils sont retenus, devraient payer entre 31% et 61% de plus que les autres clients qui ont un profil de consommation similaire pour un service de moindre qualité, puisque ce dernier est interruptible, mais sans compensation financière.

[282] Selon la Régie, la maximisation des revenus peut être atteinte en permettant au Distributeur de maximiser ses ventes d'énergie patrimoniale inutilisée afin d'en tirer le plus de revenus possible, tout en s'assurant de la sécurité des approvisionnements de sa clientèle et que les clients faisant un usage cryptographique appliqué aux chaînes de bloc paient des tarifs justes et raisonnables.

[283] Ainsi, la Régie rejette la proposition d'encan tarifaire du Distributeur. Elle retire la troisième exigence minimale quant à la majoration de 1 ¢/kWh et détermine que le prix applicable de la composante énergie, en ¢/kWh, correspondra au prix du tarif M ou du tarif LG en vigueur, selon le cas. »

[Nous soulignons]

Sans le bénéfice de la participation active des intervenants, la Régie aurait pu en arriver à une conclusion différente. Le processus d'audience publique, utilisé dans le cadre de la fixation des tarifs, vise à consulter les participants et à obtenir de leur part des commentaires écrits, des preuves écrites, des expertises et des témoignages. Il permet de recueillir la preuve sur laquelle la Régie fondera sa décision. Sans ce processus, la Régie n'aura accès qu'à la preuve du Distributeur, ce qui représente un problème majeur quant au mode décisionnel et à la transparence.

Gel tarifaire au 1^{er} avril 2020

Bitfarms a pris connaissance de la demande de certains groupes de consommateurs relative à la tenue d'audience publique pour l'établissement des tarifs d'électricité du Distributeur pour l'année 2020-2021. **À la lecture de la demande, il y aurait une diminution du revenu requis jumelé à une hausse des ventes due à la fin du conflit de travail à l'aluminerie Alcoa à Bécancour. La combinaison de ces deux éléments aurait pour effet de diminuer le coût unitaire du Distributeur de 4,91%.**

Dans ces circonstances, Bitfarms doute de la pertinence de geler les tarifs lorsque dans les faits, ils devraient fort probablement baisser. Un gel tarifaire jumelé à une baisse du coût unitaire de distribution ferait en sorte d'augmenter les trop-perçus, ce qui serait contraire à la justification présentée par le gouvernement pour le Projet de loi 34. Uniquement un examen complet et public devant la Régie permettra de déterminer avec certitude l'ampleur de la baisse des tarifs pour la période 2020-2021.

Indexation à l'indice des prix à la consommation

Contraire aux items composant le revenu requis du Distributeur pour la détermination des tarifs d'électricité qui ont un lien causal avec les tarifs approuvés par la Régie, les éléments qui composent le panier de biens et services permettant d'établir l'indice des prix à la consommation ne sont pas corrélés avec les principaux éléments de coûts du Distributeur. Ce manque de relation causale est contraire aux principes réglementaires généralement appliqués dans la régulation de monopole naturel dans le secteur énergétique.

Selon les dispositions de l'article 8 du Projet de loi 34, les tarifs seront indexés à l'inflation uniquement lorsque les tarifs amèneront des revenus plus grands ou égaux aux coûts du Distributeur. L'article 48.3 assure le Distributeur de couvrir l'entièreté de ses coûts, et ce même s'il doit demander une hausse tarifaire à la Régie supérieure au taux d'indexation. Toute chose étant égale par ailleurs, l'article 2 du Projet de loi 34 donne l'assurance au Distributeur d'obtenir une hausse tarifaire au minimum égal à l'inflation, et ce même si son revenu requis connaît une hausse inférieure à l'inflation. Nous adhérons totalement avec les propos de l'AQCIE à l'effet

que cette situation risque de créer encore plus de trop-perçus pour Hydro-Québec, ce qui est contraire aux justifications apportées par le gouvernement pour ce Projet de loi.

Dossier tarifaire aux cinq ans

Comme il en sera question dans les sections 4.2 et 4.3, le retrait du contrôle des investissements et des programmes commerciaux pourrait créer un choc tarifaire si leur mise en service fait en sorte d'augmenter le revenu requis l'année de référence, soit en 2025, lorsque la Régie devra fixer les tarifs comme prévu à l'article 48.2 du Projet de loi 34.

De plus, l'espacement aux cinq ans des dossiers tarifaires aura pour effet de réduire le contrôle de la Régie sur les activités d'approvisionnement du Distributeur. En effet, pendant les quatre années précédant l'année où il y aura un dossier tarifaire, le Distributeur pourra, à sa discrétion, utiliser la dispense d'aller en appel d'offres pour des achats d'électricité de court terme pour favoriser son affilié (Hydro-Québec Production) au détriment des autres fournisseurs qui pourraient offrir des meilleurs prix. Dans le cadre réglementaire actuel, les activités d'approvisionnement sont soumises à un examen ouvert et transparent qui donne à la Régie le pouvoir d'intervenir pour éviter de telles pratiques et ainsi favoriser la compétition entre les fournisseurs, et ce, au bénéfice des clients. Comme il a été mentionné dans la section 4.1.1, les exigences de réciprocité demandées par la FERC incluent le maintien d'un marché de gros libre et transparent. Sans le contrôle de la Régie, il y a un risque que cette exigence ne soit pas respectée.

En définitive, l'absence d'un contrôle par la Régie sur plusieurs items composant le revenu requis du Distributeur pendant des périodes de quatre ans redonne au Distributeur l'avantage que lui procure sa situation monopolistique pour augmenter les tarifs à un niveau qui pourrait ne pas être juste et raisonnable. Comme nous le verrons à la section 4.5, cette perte de contrôle du monopole de distribution d'électricité par la Régie aura nécessairement comme effet de réduire l'avantage compétitif des tarifs québécois en comparaison des tarifs offerts par les autres juridictions.

4.2 Élimination du rôle de surveillance de la Régie dans l'approbation des investissements du Distributeur

À l'article 11 du Projet de loi 34, il est proposé de modifier l'article 73 de la LRE afin de soustraire du pouvoir de la Régie l'approbation des projets d'investissement du Distributeur. À titre illustratif, lors du dernier dossier tarifaire, le Distributeur prévoyait investir 825 M\$.

Actuellement, tout projet d'investissement supérieur à 65 M\$ doit être approuvé par la Régie. L'objectif des dossiers d'investissements devant la Régie est que celle-ci puisse évaluer si ces investissements sont requis et réalisés à un prix juste et raisonnable. Ce processus d'examen est fait avant la première pelletée de terre afin d'éviter l'élaboration de projets non nécessaires et trop coûteux. Puisque le Distributeur est rémunéré par l'application d'un taux de rendement approuvé par la Régie, à la base de tarification, celui-ci a tout intérêt à augmenter la taille de la base de tarification. L'ajout d'actifs, tel que des équipements de distribution, augmente la base de tarification. Le Distributeur a donc un puissant incitatif financier à surinvestir durant les années où il n'y aura pas de dossier tarifaire.

En effet, au moment de tenir la cause tarifaire, la Régie se retrouvera devant un fait accompli et n'aura pas d'autre choix que de constater la base de tarification qui inclut tous les investissements liés aux actifs qui auront été mis en service durant les quatre années précédentes. Sans contrôle de la part de la Régie sur les investissements du Distributeur, il y a un risque non négligeable que le Distributeur procède à des investissements qui ne seront pas nécessaires et qui forcément auront un impact à la hausse sur les tarifs. Puisque la durée de vie de ces équipements est de plusieurs décennies, l'impact tarifaire de ce surinvestissement sera pratiquement permanent.

De plus, puisqu'il existe une asymétrie d'information importante entre le Distributeur et ses clients et/ou son actionnaire, l'absence d'un débat public devant un régulateur indépendant et compétent peut engendrer la mise en place d'investissements qui pourraient s'avérer trop onéreux. Comme ce fut le cas dans la période qui a précédé la création de la Régie, les ressources du gouvernement n'ont probablement pas les compétences requises pour contre-expertiser les propositions de Distributeur.

4.3 Mécanisme d'approbation des programmes commerciaux

À l'article 12 du Projet de loi 34, il est proposé de modifier l'article 74 de la LRÉ afin de soustraire du pouvoir de la Régie l'approbation des programmes commerciaux du Distributeur. Conséquemment, la rentabilité des programmes commerciaux ne sera pas validée par la Régie et risque donc d'avoir un impact à la hausse sur les tarifs.

La Régie a par ailleurs prouvé son utilité en refusant le programme commercial relatif à la conversion à l'électricité des équipements fonctionnant au mazout ou au propane dans les marchés commercial, institutionnel et industriel. La Régie a démontré son indépendance et sa compétence en refusant ce programme commercial qui, selon son analyse, n'était pas rentable.

En retirant de la juridiction de la Régie l'approbation des programmes commerciaux, il y a un risque que le Distributeur mette en place des nouveaux programmes commerciaux qui, comme le programme refusé par la Régie, seront non-rentables et auront nécessairement un impact à la hausse sur les tarifs.

De plus, l'absence d'une révision neutre et impartiale des programmes commerciaux pourrait avoir comme impact de politiser le processus décisionnel menant à la mise en place de ces programmes. Une telle politisation serait contraire au désir de gouvernement exprimé dans sa politique énergétique de 1996 qui a mené à la création d'une Régie forte et impartiale.

4.4 Élimination du mécanisme de réglementation incitative

L'article 7 du Projet de loi 34 propose de supprimer l'article 48.1 de la LRÉ, lequel concerne l'établissement d'un mécanisme de réglementation incitative («**MRI**») destiné à assurer la réalisation de gains d'efficacité par le Distributeur et le transporteur d'électricité. Rappelons qu'en vertu de l'article 48.1 de la LRÉ, les trois objectifs suivants doivent être poursuivis par le MRI:

- l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service;

- une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et, selon le cas, au distributeur ou au transporteur;
- 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.

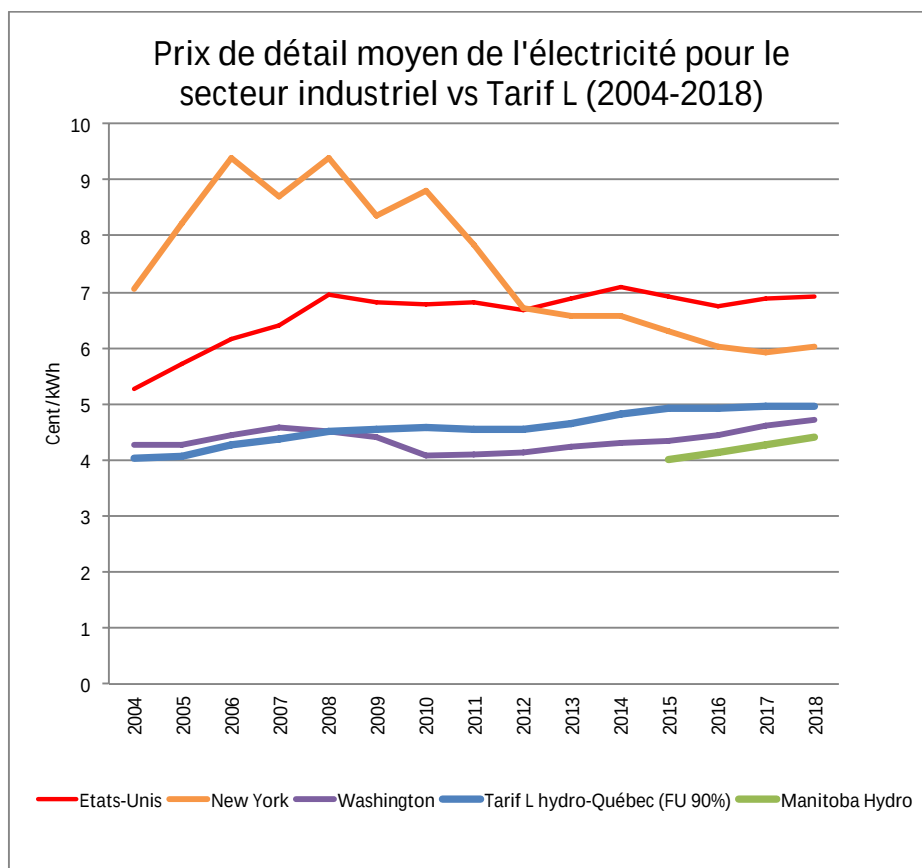
Ce mécanisme a pour objectif d'augmenter l'efficacité de la réglementation en réduisant l'ampleur des dossiers tarifaires trois années sur quatre comparativement à la situation qui prévalait avant. De plus, la recherche de l'efficacité pour le Distributeur est directement visée par le MRI. Le MRI approuvé par la Régie dans le dossier du Distributeur avait comme objectif principal d'inciter le Distributeur à optimiser ses pratiques ayant pour impact de réduire les coûts d'opération aux bénéfices des clients et de l'actionnaire du Distributeur. Le travail d'approbation du MRI s'est étalé sur plus de quatre ans et s'est soldé par l'adoption par la Régie d'un premier MRI du Distributeur s'étalant sur une période de quatre ans.

La suppression de l'article 48.1, comme proposé par le Projet de loi 34, va à l'encontre d'une tendance lourde dans plusieurs autres juridictions en Amérique du Nord et ailleurs en Occident. Elle constitue un gaspillage de tous les efforts et l'argent qui ont été investis dans les dernières années sur la mise en place de ce mécanisme, autant pour le Distributeur que pour le Transporteur.

4.5 Impact du projet de loi sur la compétitivité des prix de l'électricité grande puissance d'Hydro-Québec

Comme mentionné dans les sections précédentes, plusieurs aspects du Projet de loi 34 pourraient avoir comme impact de créer des hausses tarifaires supérieures à ce qu'elles seraient en conservant le statu quo, c'est-à-dire de maintenir un contrôle par la Régie de l'évolution de l'ensemble des éléments qui compose le revenu requis du Distributeur. Toute chose étant égale par ailleurs, un tel changement aura comme impact de dégrader la position concurrentielle des tarifs d'électricité au Québec comparativement à ceux des autres juridictions.

Afin de bien saisir la position concurrentielle d'Hydro-Québec par rapport à ces concurrents, nous avons représenté graphiquement l'évolution historique des prix de l'électricité offerts aux clients industriels.



Nous constatons que l'évolution historique du tarif L est tout à fait comparable à ceux des autres juridictions connues pour avoir des faibles prix d'électricité et ayant comme principale caractéristique d'avoir recours à l'hydro-électricité (Manitoba et l'État de Washington). De plus, grâce à la baisse significative du prix du gaz naturel, la position concurrentielle du tarif L vis-à-vis l'État de New York s'est grandement réduite au cours des dernières années.

En prenant comme hypothèse que les autres juridictions continuent de fixer leurs tarifs de distribution d'électricité selon le principe du coût de service, le Projet de loi 34 aura pour impact de réduire significativement l'avantage concurrentiel des tarifs d'électricité au Québec.

Comme mentionné plus haut, Bitfarms, bien que faisant partie d'un secteur commercial en émergence, représente un consommateur d'électricité majeur au Québec. Le développement de nouveaux centres de calcul et la pérennité de ses opérations actuelles au Québec dépendent largement d'un accès à des tarifs compétitifs. La tarification constitue un facteur de compétitivité, qui s'est avéré crucial dans la décision de Bitfarms de venir développer ses opérations au Québec.

La compagnie possède des installations fixes au Québec et est conséquemment captive du monopole du Distributeur quant à l'approvisionnement en électricité. L'article 62 de la LRÉ prévoit que le Distributeur possède un droit exclusif de distribution d'électricité sur l'ensemble du territoire du Québec. La perte de compétitivité des tarifs d'électricité pouvant découler de l'adoption du Projet de loi 34 nuira à l'ensemble des consommateurs.

4.6 Impact de la diminution des pouvoirs de la Régie sur la détermination des tarifs d'électricité

Le Projet de loi 34 prévoit, à l'article 5, la suppression de l'obligation pour la Régie de tenir une audience publique lorsqu'elle fixe ou modifie les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est distribuée par le Distributeur. Cette obligation migre plutôt vers une simple possibilité dans la mesure où la Régie le juge nécessaire. Ainsi, à moins que la Régie l'estime nécessaire, celle-ci pourrait fixer ou modifier des tarifs et des conditions de service de distribution d'électricité sans entendre la position des personnes intéressées, plus particulièrement celle des consommateurs.

L'article 5 de la LRÉ prévoit ce qui suit:

« Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif. »

[Nous soulignons]

La Régie considère que cet article n'est pas attributif de compétence et ne lui impose pas de pouvoirs spécifiques, puisque ceux-ci sont énumérés au chapitre III de la LRÉ. Par ailleurs, elle a précisé à plusieurs reprises que la participation du public était nécessaire afin de mieux apprécier la conciliation des intérêts prévus à l'article 5 de la LRÉ. D'ailleurs, avec l'article 36 de la LRÉ prévoyant le remboursement des frais des intervenants, le législateur a voulu encourager la participation des groupes dans les dossiers du Distributeur afin d'enrichir le délibéré de la Régie dans l'exécution de son mandat de conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du Distributeur.

En 1996, le gouvernement du Québec s'exprimait ainsi quant à l'importance de la participation du public dans la fixation des tarifs de distribution d'électricité:

« La mise en place d'une Régie de l'énergie, ayant la compétence requise pour réglementer le secteur de l'électricité, répond à une nécessité. Grâce à l'initiative majeure que prend ainsi le gouvernement, il sera possible de contre-expertiser de façon satisfaisante les demandes tarifaires d'Hydro-Québec, selon un mécanisme garantissant la transparence et la participation du public. »⁴

En proposant de supprimer l'obligation de procéder à une audience publique lors de la fixation des tarifs et conditions de distribution d'électricité, le Projet de loi 34 met en péril la nécessité pour la Régie de concilier l'intérêt public, la protection des consommateurs et le traitement équitable du Distributeur et réduit substantiellement le niveau de transparence requis pour ce type d'exercice.

Comme mentionné plus haut, dans le dossier R-4045-2018, Bitfarms a été témoin de l'importance d'avoir un régulateur fort, indépendant et autonome capable de prendre des

⁴ *L'énergie au service du Québec, une perspective de développement durable*, Résumé, Québec, ministère des Ressources naturelles, 1996.

décisions éclairées basées sur une preuve complète. Sans le processus d'audience publique et sans l'intervention de la Régie dans la fixation des tarifs d'électricité, il existe un risque sérieux que les tarifs soient établis à un niveau supérieur à celui du coût de service, introduisant ainsi une distorsion dans le marché au détriment de l'ensemble des consommateurs.

5. CONCLUSION

Le Projet de loi 34 propose d'apporter des modifications majeures aux mécanismes de fixation des tarifs de distribution d'électricité prévus à la LRÉ. À la lecture de celui-ci, Bitfarms n'y voit aucun avantage pour les consommateurs d'électricité du Québec. Au contraire, il met en péril plus de 20 ans d'expérience de la Régie dans la régulation économique du secteur de l'électricité et dans la fixation des tarifs.

Dans un premier temps, il existe un risque non négligeable que le gel tarifaire proposé jumelé à une baisse du coût unitaire de distribution ferait en sorte d'augmenter les trop-perçus, ce qui serait contraire à la justification présentée par le gouvernement pour le Projet de loi 34. À ce titre, la demande déposée par les groupes de consommateurs dans le dossier R-4100-2019 est très révélatrice. Ce seul aspect devrait être suffisant pour justifier le maintien du statu quo tant et aussi longtemps que ce dossier sera étudié par la Régie. D'ailleurs, la Régie a convoqué les parties à une conférence préparatoire le 23 septembre 2019.

Ensuite, l'indexation des tarifs d'électricité souffre d'une absence de lien causal entre l'indice des prix à la consommation et les principaux éléments de coûts du Distributeur. Ce manque de relation causale est contraire aux principes réglementaires généralement appliqués dans la régulation de monopole naturel dans le secteur énergétique. L'absence d'un contrôle par la Régie sur plusieurs items composant le revenu requis du Distributeur pendant des périodes de quatre ans redonne au Distributeur l'avantage que lui procure sa situation monopolistique pour augmenter les tarifs à un niveau qui pourrait ne pas être juste et raisonnable. Ces augmentations injustifiées pourraient affecter directement la compétitivité des entreprises québécoises et nuire au développement de secteurs émergents.

Par ailleurs, en retirant de la juridiction de la Régie l'approbation des programmes commerciaux, le Projet de loi 34 introduit un risque que le Distributeur mette en place des nouveaux programmes commerciaux qui seront non-rentables et auront nécessairement un impact à la hausse sur les tarifs.

Finalement, en proposant de supprimer l'obligation de procéder à une audience publique lors de la fixation des tarifs et conditions de distribution d'électricité, le Projet de loi 34 met en péril la nécessité pour la Régie de concilier l'intérêt public, la protection des consommateurs et le traitement équitable du Distributeur et réduit substantiellement le niveau de transparence requis pour ce type d'exercice.

Pour conclure, Bitfarms estime que le Projet de loi 34 ne devrait pas être adopté dans sa forme actuelle. La remise en question du mécanisme de fixation des tarifs d'électricité en place depuis plusieurs années mérite un exercice de consultation beaucoup plus large que celui en cours en ce moment. Si le gouvernement souhaite revoir ce mécanisme, il devrait consulter les experts et les parties prenantes en la matière et tenir compte de l'approche adoptée par les autres juridictions afin d'éviter d'affecter négativement la compétitivité des entreprises québécoises.

Malheureusement, Bitfarms constate que le Projet de loi 34 ne trouve aucune assise juridique ou économique en Amérique du Nord. Dans les circonstances, le statu quo devrait être maintenu. Subsidiairement, dans l'éventualité où le gouvernement souhaite aller de l'avant avec le Projet de loi 34, Bitfarms recommande que le Distributeur se présente devant la Régie tous les deux ans afin de fixer les tarifs de distribution, le tout sur la base du coût de service.