

Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 34, Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité

Mémoire
présenté par Union des consommateurs



16 septembre 2019

Mémoire publié par :



7000, avenue du Parc, bureau 201
Montréal (Québec) H3N 1X1
Téléphone : 514 521-6820
Sans frais : 1 888 521-6820
Télécopieur : 514 521-0736
info@uniondesconsommateurs.ca
www.uniondesconsommateurs.ca

Organismes membres d'Union des consommateurs :

ACEF Appalaches-Beauce-Etchemins
ACEF de l'Est de Montréal
ACEF de l'Île Jésus
ACEF du Grand-Portage
ACEF du Sud-Ouest de Montréal
ACEF du Nord de Montréal
ACEF Estrie
ACEF Lanaudière
ACEF Montérégie-est
ACEF Rive-Sud de Québec
Centre d'éducation financière EBO
CIBES de la Mauricie
ACQC

Rédaction du mémoire

- Viviane de Tilly, Union des consommateurs

Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe 13 groupes de défense des droits des consommateurs. La mission d'UC est de promouvoir et défendre les droits des consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions d'UC s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'UC lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face ; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

UC agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques ou règlementaires, sur la place publique ou encore par des recours collectifs. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et Internet, la santé, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

© Union des consommateurs — 2019

Reproduction autorisée, à condition que la source soit mentionnée. Toute reproduction ou utilisation à des fins commerciales est strictement interdite.

Table des matières

UNION DES CONSOMMATEURS, LA FORCE D'UN RÉSEAU	2
TABLE DES MATIÈRES	3
1 INTRODUCTION	4
2 ÉROSION PROGRESSIVE DES POUVOIRS DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE	5
3 ÉTAT ACTUEL DU PROCESSUS DE FIXATION DES TARIFS D'ÉLECTRICITÉ	8
3.1 MÉCANISME DE RENDEMENT INCITATIF.....	8
3.2 MÉCANISME DE TRAITEMENT DES ÉCARTS DE RENDEMENT.....	9
4 EXEMPLES DE DOSSIERS QUI NE SERAIENT PLUS TRAITÉS PAR LA RÉGIE	10
4.1 PROGRAMME DE CONVERSION DU CHAUFFAGE AU MAZOUT VERS L'ÉLECTRICITÉ	10
4.2 ÉTABLISSEMENT D'UN SERVICE PUBLIC DE RECHARGE RAPIDE POUR VÉHICULES ÉLECTRIQUES.....	11
4.3 DEMANDE D'AUTORISATION DU PROJET LECTURE À DISTANCE	11
4.4 CALCULS DES FRAIS D'ADMINISTRATION SUR LES FACTURES EN RETARD.....	11
5 CONSÉQUENCES DU PL34 POUR LES CLIENTS RÉSIDENTIELS	12
5.1 L'INDICE D'INTERFINANCEMENT À L'ABRI DES REGARDS INTÉRESSÉS	12
5.2 PERTE D'UNE TRIBUNE ESSENTIELLE POUR LA PROTECTION DES MÉNAGES À FAIBLE REVENU	14
5.2.1 STRATÉGIE TARIFAIRE ET ENTENTES DE PAIEMENT	14
5.2.2 TRÊVE HIVERNALE	16
6 CONCLUSION	19

Liste des tableaux

Tableau 1 Érosion en 6 temps des pouvoirs de la Régie de l'énergie.....	7
Tableau 2 Données météorologiques de certaines régions québécoises	17

Liste des figures

Figure 1 La trêve hivernale aux États-Unis	18
--	----

1 Introduction

Le gouvernement a déposé le 12 juin dernier et souhaite faire adopter par l'Assemblée nationale le Projet de Loi n° 34 (PL34) visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité. Bien que ce projet ait été a priori présenté dans les médias comme une bonne nouvelle pour les clients d'Hydro-Québec puisqu'il est censé leur permettre de récupérer les surplus de rendement de quelque 1,5 milliard \$ accumulés au fil des ans, ce projet de Loi n'annonce rien qui vaille à long terme pour les consommateurs.

En fait, le PL34 marque, pour l'essentiel, la quasi fin de la réglementation des activités de distribution d'Hydro-Québec qui aura maintenant les coudées franches pour faire les choses comme elle l'entend en matière d'investissement et de programmes commerciaux. Plus besoin de démontrer que l'installation de bornes de recharge de véhicules électriques sera rentable pour les clients ni de justifier que les clients doivent assumer les coûts d'un déversement de mazout aux Îles-de-la-Madeleine et encore moins de parfaire les mesures de soutien aux ménages à faible revenu au moment où la Vérificatrice générale du Québec dresse un rapport dévastateur sur le sujet. Une seule fois aux cinq ans il sera possible d'examiner en détail les revenus et les dépenses d'Hydro-Québec sans pouvoir remettre en question les décisions passées.

En outre, alors qu'à partir de 2021 les hausses annuelles des tarifs d'électricité se feront à hauteur de l'inflation, nous constatons, faut-il s'en étonner, que les grands industriels verront leurs tarifs n'augmenter que d'une fraction de cet indice ? Ces augmentations à deux vitesses signifient la disparition progressive de l'interfinancement des tarifs résidentiels qui devait assurer de bas prix d'électricité aux familles québécoises, mesure phare, s'il en demeure une, du Pacte social ayant mené à la nationalisation de l'électricité. Cet effritement se fera en catimini, puisqu'il n'existera plus aucune tribune réglementaire pour en faire un suivi périodique.

Même si, pour UC, les décisions de la Régie de l'énergie (la Régie) ont été la plupart du temps décevantes, avec un parti pris manifeste pour Hydro-Québec, et trop souvent suite à une ingérence du gouvernement qui a dénaturé sa mission, les mesures de simplification du processus réglementaire proposées par le PL34 nous sont inacceptables. C'est la raison pour laquelle nous demandons respectueusement au gouvernement de retirer le PL34 du menu législatif.

2 Érosion progressive des pouvoirs de la Régie

Rappelons d'abord les origines de la Régie

La création de la Régie de l'énergie découle d'abord de l'une des principales recommandations contenues dans le rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie présenté au ministre des Ressources naturelles en mars 1996. La tenue de ce vaste débat public aura permis à tous les intervenants du marché de présenter leurs points de vue sur l'avenir de ce secteur. L'ensemble des recommandations de ce rapport a représenté, tous en conviennent, un apport considérable dans la réflexion qu'avait décidé d'entreprendre le gouvernement du Québec¹. (nos soulignés)

Le gouvernement reconnaissait à l'époque l'exercice démocratique exceptionnel auquel s'était livrée la société québécoise.

Dans un contexte en profonde mutation, le gouvernement du Québec devait réviser et redéfinir son action. Encore fallait-il que cette révision fasse l'objet d'une véritable consultation et qu'elle s'appuie sur des consensus explicites et effectifs. En déclenchant un débat public sur l'énergie, le gouvernement du Québec a fait en sorte que la nouvelle politique soit établie sur les bases les plus solides. La politique énergétique que nous déposons constitue en effet l'aboutissement d'un des plus vastes débats d'idées qu'ait connus le secteur énergétique québécois, débat auquel ont participé tous les courants de la société². (nos soulignés)

Le vaste débat d'idées de la consultation a permis de poser un regard très critique et très sain sur le conflit d'intérêts dans lequel se trouvait le gouvernement dans son rôle d'actionnaire d'Hydro-Québec et de proposer des moyens pour assurer des prises de décisions impartiales dans la gestion d'Hydro-Québec.

Par ailleurs, le système même de réglementation en vigueur au Québec dans le secteur de l'électricité fait l'objet de vives critiques, critiques qui ont été reprises par un grand nombre d'intervenants lors du Débat public sur l'énergie. On reproche au processus actuel de ne pas permettre un véritable examen des demandes de modification tarifaire

¹ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, *Le rôle de la Régie de l'Énergie*, Notes pour une allocution de M. Richard Carrier, Directeur, tarification et financement Régie de l'énergie, présentée dans le cadre de la 13e conférence annuelle sur l'énergie éolienne, 1997, « Nouveaux partenariats énergétiques » Association canadienne de l'énergie éolienne, 20 octobre 1997. [En ligne] <http://www.regie-energie.qc.ca/documents/conferences/conf003.htm> (consulté le 23 juillet 2019)

² **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, Ministère des Ressources naturelles, *L'énergie au service du Québec, Une perspective de développement durable*, 1996. [En ligne] <https://mern.gouv.qc.ca/energie/politique/pdf/Strategie%20Energie%201996.pdf>

*déposées par Hydro-Québec, de ne pas autoriser une authentique participation du public, et surtout, de placer le gouvernement en conflit d'intérêts potentiel, puisque l'État-défenseur de la collectivité peut être tenté, dans ses décisions, de privilégier les intérêts de l'État-actionnaire, ou même d'y introduire des considérations purement politiques*³.
(notre souligné)

L'adoption du Projet de Loi 50 de 1996 a donné naissance à la première mouture de la Loi sur la Régie de l'énergie (LRÉ) qui répondait aux attentes des participants au Débat public sur l'énergie en donnant à la Régie plein pouvoir pour régler la production, le transport et la distribution de l'électricité dans une perspective de développement durable.

Le projet de loi n'était pas étranger au fait que la réglementation du transport était devenue nécessaire dans le contexte de l'ouverture du marché de l'électricité aux États-Unis. En effet, en 1992, le Congrès américain adoptait *The Energy Policy Act* qui donnait plein pouvoir réglementaire à la *Federal Energy Regulatory Commission* pour ordonner la concurrence sur le marché du gros de l'électricité. Dans ce nouveau marché ouvert, les compagnies d'électricité qui voulaient transiger sur le marché du gros devaient obligatoirement permettre l'accès à leur réseau de transport aux grossistes en énergie. Dans ce contexte, pour continuer d'exporter de l'électricité chez nos voisins du sud, Hydro-Québec devait démontrer que les producteurs d'électricité américains bénéficiaient d'un accès non discriminatoire et réciproque au marché québécois, ce que seul un tribunal transparent et impartial pouvait assurer.

Or, depuis 1996, les gouvernements qui se sont succédé à l'Assemblée nationale, tous partis confondus, ont lentement mais sûrement érodé les compétences et champs d'action de la Régie et introduit des considérations purement politiques. La Régie et les prises de décisions impartiales ne sont désormais plus qu'un pâle reflet de ce qu'elles étaient auparavant.

Le

Tableau 1 rappelle succinctement les effets des six projets de loi qui ont suivi l'instauration de la Régie — l'adoption de chacun de ceux-ci amenuisant ses pouvoirs, traduisant des interventions directes du gouvernement ou contrecarrant l'opposition d'intervenants qui soutenaient les intérêts des consommateurs québécois⁴.

³ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, Ministère des Ressources naturelles, *Pour un Québec efficace, Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie au Québec*, 1996, page 33. [En ligne] <https://mern.gouv.qc.ca/energie/politique/pdf/Rapport%20consultation%20Energie%201996.pdf>

⁴ Pensons entre autres à la gestion des approvisionnements dans le contexte de surplus (énergie éolienne inutile et coûteuse et convention d'énergie différée) ou encore à la séquestration des surplus de rendement d'Hydro-Québec Distribution et de TransÉnergie.

Tableau 1
Érosion en 6 temps des pouvoirs de la Régie

Projet de loi	Activités réglementées	Ce que le gouvernement décide
PL 50 : Loi sur la Régie de l'énergie (1996)	• Production • Transport • Distribution • Exportations • Planification intégrée des ressources • Externalités	• Contrats particuliers pour les grands industriels
PL 116: Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie et d'autres dispositions législatives (2000)	• Transport • Distribution (incluant entre autres les projets d'investissement et les programmes commerciaux)	• Bloc d'électricité patrimoniale (volume et prix) • Bloc d'énergie à acheter auprès de producteurs privés (par ex. 4 000 MW éoliens)
PL 100 : Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette		• Augmentation annuelle du coût de l'électricité patrimoniale sauf pour le Tarif L et les contrats spéciaux (de 2014 à 2018)
PL 25 : Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012		• Charges d'exploitation (jusqu'à la mise en place d'un mécanisme de réglementation incitative) • HQ conserve les surplus (jusqu'à la mise en place du mécanisme de réglementation incitative) • Indexation du prix du bloc patrimonial
PL 28 : Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016		• Suspension de la mise en place de tout mécanisme de partage des écarts de rendement, jusqu'à ce que l'équilibre budgétaire soit atteint • Besoins en électricité comblés d'abord par les contrats privés, le reste par l'électricité patrimoniale
PL 106 : Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives		• Marge de manœuvre de 2,5 % des besoins annuels pour projets • Financement des infrastructures de transport électrique collectif • Soutien aux industries ayant des besoins particuliers (notamment les serricultures et les stations de ski)
PL 34 : Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité	• Transport • Distribution (tarifs aux 5 ans)	• Gel des tarifs de Distribution en 2020 • Augmentation à l'inflation (2021-2024) • Révision aux cinq ans de la justesse des prix puis hausses à l'inflation • Investissements • Programmes commerciaux • Fin du Mécanisme de rendement incitatif et du partage des surplus en Distribution

Force est de constater que la Régie de 2019 n'a déjà plus rien à voir avec celle de 1996. Avec le PL34, qui soustrait à l'analyse par la Régie les projets d'investissement, les programmes commerciaux et les hausses tarifaires, le gouvernement met non seulement toute sa confiance en Hydro-Québec, mais il lui sera loisible de gérer conjointement avec Hydro-Québec, à l'abri des regards, les activités de distribution. Il renonce donc à un exercice de validation des propositions d'Hydro-Québec alimenté d'une variété de points de vue reflétant l'intérêt public.

Selon UC, le PL34 contredit la raison d'être de la Régie qui assurait la fin des interventions du gouvernement dans la gestion d'Hydro-Québec.

C'est la raison pour laquelle nous recommandons au gouvernement de ne pas adopter le PL34, mais plutôt de redonner à la Régie les compétences que lui conférait le PL50 de 1996.

3 État actuel du processus de fixation des tarifs d'électricité

Si le PL34 était adopté par le gouvernement, les tarifs d'électricité de l'année 2019-2020 auront été les derniers à être fixés par la Régie à la lumière d'une analyse des revenus et dépenses d'Hydro-Québec Distribution incluant les projets d'investissements et les programmes commerciaux. En outre, le PL34 anéantit des années de travaux règlementaires, d'audiences, de réflexion et d'implantation d'un mécanisme de rendement incitatif et sonne le glas du mécanisme de traitement des écarts, alors que tous deux venaient à peine d'être implantés. En fait, le PL34 a, sur ce point, toutes les apparences d'un pied de nez à la Régie et aux intervenants : ni le gouvernement ni Hydro-Québec Distribution n'auront désormais à rendre des comptes ou à partager les surplus de rendement.

3.1 Mécanisme de rendement incitatif

Ironiquement, l'année 2018 marquait la première année du premier cycle d'établissement des tarifs sur la base d'un mécanisme de réglementation incitative dont on ne verra pas les résultats. Les budgets autorisés en 2018 devaient servir de référence à l'établissement des tarifs des 3 années suivantes selon un modèle déterminé par la Régie, qui établit les revenus autorisés d'Hydro-Québec Distribution à l'aide d'une formule d'indexation qui inclut les gains d'efficience attendus d'Hydro-Québec Distribution.

Ce mécanisme vise à générer de l'efficience, tout en maintenant la qualité du service offert et en allégeant le processus règlementaire. Le mécanisme vise à obtenir des réductions de coûts profitables à la fois aux clients et à Hydro-Québec Distribution.

Ainsi, plus de 90 % des revenus requis de 2019 associés à la distribution ont été établis au moyen d'une Formule d'indexation⁵. Le reste des revenus requis associés à la distribution, tout comme ceux liés aux approvisionnements et au service de transport, ont continué d'être établis sur la base de la méthode du coût de service.

On pourrait être tenté de dire qu'une augmentation annuelle des tarifs d'électricité selon le taux d'inflation aurait un résultat similaire pour les clients à l'indexation de 90 % des revenus requis associés à la distribution de l'année précédente⁶. Or, rien ne le garantit. Seul un examen détaillé des prévisions de coûts et de revenus permettrait d'établir la réelle progression des coûts et des revenus. C'est à cela que sert principalement le processus réglementaire de fixation des tarifs d'électricité.

3.2 Mécanisme de traitement des écarts de rendement

Depuis 2017, un mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) s'applique aux résultats d'Hydro-Québec Distribution. Si le taux de rendement excède celui autorisé par la Régie, les excédents seront partagés entre les clients et Hydro-Québec Distribution lors de l'établissement des tarifs des années subséquentes. Un écart de rendement de 36 M\$ a été constaté à l'issue de l'année 2017. En vertu du MTÉR, Hydro-Québec Distribution a remis une partie de cette somme à sa clientèle, en réduisant de 18 M\$ (soit la moitié du surplus) les revenus requis de l'année 2019-2020⁷. Soulignons que c'est parce qu'un tel mécanisme n'existait pas auparavant qu'Hydro-Québec Distribution a pu réaliser au fil des ans et conserver ses surplus⁸.

Nous notons que la hausse des tarifs d'électricité accordée par la Régie pour l'année 2017-2018, sur la base des coûts et revenus prévus d'Hydro-Québec était de 0,7 %⁹, soit en deçà de l'inflation constatée en 2017 tant pour le Québec (1 %) que pour le Canada (1,6 %)¹⁰.

Malgré cette hausse inférieure à l'inflation, Hydro-Québec a réalisé un surplus de 36 M\$. C'est donc dire que les dispositions du PL34 selon lesquelles les tarifs augmenteraient en fonction de

⁵ **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Coûts de distribution et de service à la clientèle, document déposé dans le cadre du dossier R-4057-2018, page 5 [En ligne] http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/469/DocPrj/R-4057-2018-B-0021-Demande-Piece-2018_07_27.pdf

⁶ Plus une croissance sur la base de la méthode du coût de service du reste de ces revenus requis tout comme ceux liés aux approvisionnements et au service de transport

⁷ **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Présentation de la demande tarifaire 2019-2020, document déposé dans le cadre du dossier R-4057-2018, page 9, [En ligne] http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/469/DocPrj/R-4057-2018-B-0006-Demande-Piece-2018_07_27.pdf

⁸ Il en est de même pour TransÉnergie.

⁹ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Décision D-2017 -022, page 202 [En ligne] http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/382/DocPrj/R-3980-2016-A-0063-Dec-Dec-2017_03_01.pdf

¹⁰ **MOUVEMENT DESJARDINS**, Nouvelles économiques, Québec : un taux d'inflation encore très faible en 2017 janvier 2018, [En ligne] <https://www.desjardins.com/ressources/pdf/qc012618f.pdf>

l'inflation pendant 4 ans à partir de l'année 2021-2022 ne garantissent d'aucune manière que les clients paieraient des tarifs plus justes ou plus bas que si la Régie conservait ses pouvoirs. De la même manière, le PL34 ouvre la porte toute grande à l'accumulation de surplus de rendement par Hydro-Québec. L'histoire peut donc se répéter.

4 Exemples de dossiers qui ne seraient plus traités par la Régie

4.1 Programme de conversion du chauffage au mazout vers l'électricité

En 2017, Hydro-Québec Distribution présentait à la Régie une demande d'approbation d'un programme pour la conversion à l'électricité des équipements fonctionnant au mazout ou au propane¹¹ dont les coûts prévus s'élevaient à 50 M\$ sur 2 ans.

Pour la grande majorité des intervenants, à sa face même, cette demande n'avait aucun sens. Comment Hydro-Québec Distribution pouvait-elle envisager de financer la conversion des équipements de chauffage au combustible qui génèreraient une demande accrue en pointe d'hiver et en même temps offrir des avantages financiers aux clients de la biénergie résidentielle pour qu'ils s'effacent en pointe ? La Régie, suivant les recommandations de la plupart des intervenants, a rejeté la demande d'Hydro-Québec Distribution puisqu'elle ne pouvait conclure sur la rentabilité du Programme en fonction de la preuve soumise¹².

Si le PL34 est adopté, plus rien n'empêchera Hydro-Québec Distribution d'aller de l'avant avec un tel programme. Les pertes financières, le cas échéant, pourraient alors être simplement refilées aux clients lors des mises à niveau quinquennales des revenus requis sans que la Régie ou les intervenants ne puissent discuter de la pertinence ou la prudence des investissements.

¹¹ **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Demande d'approbation d'un programme pour la conversion à l'électricité des équipements fonctionnant au mazout ou au propane dans les marchés commercial, institutionnel et industriel déposée dans le cadre du dossier R-4000-2017. **[En ligne]** http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/403/DocPrj/R-4000-2017-B-0013-Demande-PieceRev-2017_05_11.pdf

¹² **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Décision D-2017-119, page 45 **[En ligne]** http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/403/DocPrj/R-4000-2017-A-0050-Dec-Dec-2018_02_09.pdf

4.2 Établissement d'un service public de recharge rapide pour véhicules électriques

Dans le cadre du dossier R-4060-2018, Hydro-Québec Distribution a demandé l'autorisation à la Régie d'investir 119 M\$ pour un service public de recharge rapide pour véhicules électriques, projet dont la rentabilité a été mise en doute par plusieurs intervenants. De nombreuses questions ont en effet été soulevées sur la robustesse des hypothèses commerciales. La décision de la Régie est toujours attendue. Encore une fois, si le PL34 est adopté comme proposé par le gouvernement, ni la Régie ni les intervenants ne pourront examiner les projets d'investissement d'Hydro-Québec Distribution qui traduisent les choix politiques des gouvernements ou reposent sur des hypothèses irréalistes de rentabilité.

4.3 Demande d'autorisation du projet Lecture à distance

Le projet de lecture à distance visant entre autres le remplacement des compteurs des clients résidentiels par des compteurs de nouvelle génération s'est avéré un projet d'investissement de près d'un milliard \$. Traité en deux temps par la Régie et passé sous la loupe des divers intervenants, le projet a finalement été approuvé et est maintenant complété. En revanche, compte tenu des risques financiers énormes associés à ce projet, la Régie a imposé un suivi rigoureux à Hydro-Québec Distribution, suivi qui a permis d'éviter tout dérapage ainsi qu'une baisse importante des frais exigés des clients qui ne veulent pas de compteurs qui émettent des radiofréquences et qui adhèrent à l'option de retrait.

4.4 Calculs des frais d'administration sur les factures en retard

Bien qu'il s'agisse d'un enjeu associé aux conditions de service, c'est dans le cadre d'un dossier tarifaire que nous avons recommandé et obtenu de la Régie que les frais d'administration sur les factures en retard de paiement soient calculés à partir de la date d'échéance de la facture plutôt qu'à partir de la date de facturation¹³, ce qui permet d'alléger la facture des ménages les plus pauvres qui sont les plus susceptibles d'être aux prises avec des retards de paiement.

En l'absence d'un dossier tarifaire, les intervenants pourront difficilement apporter devant la Régie des enjeux périphériques aux dossiers tarifaires comme ce fut le cas avec les frais d'administration si ce n'est qu'une fois tous les cinq ans, ce qui nous semble inadmissible particulièrement lorsqu'il s'agit d'enjeux qui touchent les plus démunis de la société.

¹³ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Décision D-2016 -033, page 204. [En ligne] http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/317/DocPri/R-3933-2015-A-0064-Dec-Dec-2016_03_08.pdf

5 Conséquences du PL34 pour les clients résidentiels

Au-delà de l'équité tarifaire dont tout un chacun pourra douter dès le 1^{er} avril 2020, même si un gel de tarifs est appliqué uniformément pour tous les clients, le PL34 a comme effet collatéral de museler les groupes de défense des droits des consommateurs en exacerbant une condition d'asymétrie d'information et de moyens à l'avantage d'Hydro-Québec Distribution. Nous précisons ici deux conséquences importantes pour les clients résidentiels.

5.1 L'indice d'interfinancement à l'abri des regards intéressés

Le quatrième alinéa de l'article 52.1 de la LRÉ stipule que la Régie ne peut modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs.

Rappelons que ce sont les clients résidentiels qui bénéficient de l'interfinancement en générant moins de revenus qu'il n'en faut pour assumer leurs coûts de service de l'électricité. L'interfinancement est sous-jacent au Pacte social à la source de la nationalisation de l'électricité.

Il est intéressant de relire les travaux parlementaires de mai 2000 liés à l'adoption du projet de loi 116 qui modifiait la LRÉ, afin de saisir à quel point la protection du Pacte social, et de l'interfinancement, était au cœur des préoccupations du gouvernement.

Eh bien, il y a un pacte social qui a été issu de la nationalisation de l'électricité à la suite, donc, d'une élection quasi référendaire. Alors, c'est donc un événement éminemment démocratique qui s'est produit en 1962. Ce n'est pas une simple décision d'un État ou d'un gouvernement. (...)

Bien, ce pacte social, il tient toujours, il est toujours présent. Il a toujours été maintenu par tous les gouvernements qui se sont succédé (...)

(...) des tarifs avantageux, des tarifs bas pour toutes les clientèles, mais très particulièrement pour les clients résidentiels. C'est ça, le pacte social qui a été, en quelque sorte, conclu démocratiquement entre le peuple québécois et son gouvernement en 1962, et il n'a jamais été remis en question. Tous les gouvernements qui se sont succédé l'ont maintenu, renforcé, consolidé.

Il existe aussi — et c'est une de nos particularités comme société — ce qu'on appelle un interfinancement des tarifs en faveur de la clientèle résidentielle. En d'autres termes, quand vous regardez les tarifs, la grille tarifaire d'Hydro-Québec depuis toujours, puis que vous allez à la colonne clients résidentiels, c'est clair, ça saute aux yeux (...) c'est que les clients résidentiels ne paient pas des tarifs qui sont en corrélation avec les coûts qu'ils devraient assumer. C'est d'autres catégories de consommateurs qui assument ces coûts.

C'est ça, l'interfinancement, et c'est pour ça que les clients résidentiels au Québec jouissent, depuis les années soixante, de tarifs bas.¹⁴

Avec sa décision D-2003-93, la Régie est venue cimenter cette interprétation des modifications à sa loi constitutive et suggérait d'évaluer l'atténuation de l'interfinancement à l'aide de balises¹⁵ :

Au niveau de l'intention du législateur, les balises doivent représenter l'idée du maintien de l'interfinancement énoncée par le ministre lors des modifications de la Loi. La Régie est d'avis que ce maintien s'inscrit à l'intérieur du pacte social. La Régie doit maintenir dans le temps ces balises en les appliquant selon le contexte et au mérite des modifications demandées. (...)

C'est finalement en 2006 que la Régie établissait la balise de référence de l'interfinancement des tarifs d'électricité des clients domestiques à 81 %¹⁶.

Or, depuis 2006, l'interfinancement des tarifs des clients résidentiels s'amenuise graduellement et s'établit maintenant à 88 %¹⁷. Cela signifie que les familles subissent des augmentations de tarifs supérieures à la croissance des coûts de l'électricité alors que les autres catégories de clients, principalement les grandes entreprises, paient moins que la croissance de leurs coûts. Le PL34, qui prévoit des hausses tarifaires à l'inflation pour tous les clients sauf les grands industriels dont la hausse ne sera que de 0,65 l'inflation (article 2 du PL34) — et cela peu importe une éventuelle augmentation ou diminution des coûts, ne fera vraisemblablement que renforcer cette tendance.

L'interfinancement des tarifs d'électricité est un sujet d'intérêt public et chaque dossier tarifaire était l'occasion unique d'en faire le suivi. Or, la disparition des dossiers tarifaires annuels d'Hydro-Québec Distribution mettra l'indice d'interfinancement à l'abri des regards intéressés, ce qui desservira l'intérêt public. Ce n'est qu'au terme des cycles de cinq ans où les informations sur les coûts et les revenus seront rendues disponibles que nous pourrions juger de l'érosion de l'interfinancement.

¹⁴ **ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**, Journal des débats de l'Assemblée nationale, 26 mai 2000. [En ligne] <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/36-1/journal-debats/20000526/9353.html>

¹⁵ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Décision D-2003-93, page 182. [En ligne] : <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/decisions/D-2003-93.pdf>

¹⁶ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Décision D-2006-34, pages 68 et 69. [En ligne] : <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/decisions/D-2006-34.pdf>

¹⁷ **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Mise à jour des informations relatives au dossier tarifaire 2019-2020, déposé dans le cadre du dossier R-4057-2018, page 12. Il s'agit de l'interfinancement des clients résidentiels au sud du 53^e parallèle. [En ligne] http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/469/DocPrj/R-4057-2018-B-0178-Demande-Piece-2019_03_12.pdf

Si le gouvernement devait adopter le PL34, nous lui recommandons d'en modifier préalablement l'article 17 afin d'ajouter, à la liste des informations à transmettre par Hydro-Québec à la Régie, un suivi de l'interfinancement entre les tarifs d'électricité.

5.2 Perte d'une tribune essentielle pour la protection des ménages à faible revenu

UC est un regroupement national d'associations de consommateurs résidentiels qui intervient à la Régie. UC a particulièrement à cœur les intérêts des ménages les plus pauvres. Ses interventions visent à maintenir les factures d'électricité les plus basses possible, mais également à ce que les conditions de service, particulièrement en matière de recouvrement, tiennent compte de la vulnérabilité des moins bien nantis.

5.2.1 STRATÉGIE TARIFAIRE ET ENTENTES DE PAIEMENT

À plusieurs reprises, dans le cadre des audiences portant sur les demandes tarifaires d'Hydro-Québec Distribution, les représentants d'UC ont témoigné de la difficulté des ménages les plus pauvres à payer leur facture d'électricité et déploré que les mesures de recouvrement d'Hydro-Québec Distribution manquent souvent d'empathie et d'équité. À plusieurs reprises également UC a formulé ses mises en garde à la Régie concernant les impacts sur les factures d'électricité des plus pauvres de la stratégie tarifaire d'Hydro-Québec Distribution au tarif D¹⁸.

D'ailleurs, au printemps dernier, la Vérificatrice générale du Québec (VGQ) a déposé à l'Assemblée nationale un audit de performance sur le soutien aux ménages à faible revenu et le service à la clientèle résidentielle d'Hydro-Québec¹⁹ qui reprenait nombre de nos constats.

En ce qui concerne la stratégie tarifaire, la VGQ indique

Ainsi, 25 % des ménages à faible revenu identifiés par Hydro-Québec en 2018 [...] n'ont pas bénéficié de la stratégie tarifaire d'Hydro-Québec. Ainsi, leur facture d'électricité a connu une hausse plus élevée que la hausse moyenne estimée autorisée par la Régie de l'énergie²⁰.

¹⁸ Rappelons que cette stratégie consistait à augmenter le nombre de kWh facturés en première tranche de consommation à plus faible coût de façon progressive, tout en augmentant plus rapidement le prix de la deuxième tranche de consommation. Le nombre de kWh facturés en première tranche est passé de 30 à 40 sur la période 2016-2019.

¹⁹ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, Rapport à l'Assemblée nationale du Québec pour l'année 2019-2020, Mai 2019, Chapitre 4 [En ligne] https://www.vgq.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2019-2020-VGQ-mai2019/fr_Rapport2019-2020-VGQ-mai2019.pdf

²⁰ *Ibid.*, page 19.

En ce qui concerne les ententes de paiement, la VGQ ajoute :

Les mesures prises par Hydro-Québec pour atténuer le poids de la facture d'électricité des ménages à faible revenu, en réponse à des préoccupations gouvernementales, ne sont pas efficaces à certains égards. De plus, l'application de ces mesures manque d'uniformité, ce qui crée de l'iniquité²¹.

Alors qu'année après année, la Régie a balayé du revers de la main et de façon presque systématique toutes nos recommandations, tant en ce qui concerne les ententes de paiement qu'en ce qui touche la stratégie tarifaire, UC a maintenant en main les informations, analyses et conclusions objectives et inestimables pour faire contrepoids aux prétentions d'Hydro-Québec Distribution et réclamer, dans le cadre des dossiers tarifaires, des mesures plus justes et efficaces pour les ménages à faible revenu. Or, si le PL34 est adopté, ce n'est que dans 5 ans que les groupes de défense des droits des consommateurs pourront espérer obtenir des correctifs aux mesures de support aux ménages à faible revenu proposées par Hydro-Québec Distribution à moins d'initier eux-mêmes à la Régie des demandes relatives aux conditions de service d'Hydro-Québec²².

Si le gouvernement devait adopter le PL34, nous lui recommandons de créer un forum particulier pour débattre des enjeux relatifs aux mesures pour soutenir l'accès à l'énergie des plus démunis.

Nous recommandons également au gouvernement de limiter les risques financiers des organismes qui initient des demandes devant la Régie en modifiant

- **l'article 2 du Règlement sur les frais payables à la Régie²³ afin que les organismes reconnus comme intervenants réguliers à la Régie qui initient des demandes soient soustraits de payer des frais accompagnant la présentation de leur demande**
- **l'article 36 de la LRE afin que de spécifier que les frais des organismes qui initient une demande seront remboursés de facto.**

²¹ *Ibid.*, page 15.

²² Rappelons qu'aucun des groupes qui défendent assidument les ménages à faibles revenu à la Régie ne peut encourir les risques financiers d'initier un dossier ne serait-ce qu'à cause des frais d'avocat qu'ils doivent assumer sans avoir la certitude d'obtenir un remboursement de frais.

²³ Selon l'article 2 du Règlement sur les frais payables à la Régie, les frais accompagnant la présentation de toute demande autre que celle visée à l'article 94 de la Loi, par une personne autre que le transporteur d'électricité ou un distributeur assujéti au paiement d'une redevance en vertu d'un règlement du gouvernement, sont de 500 \$.

5.2.2 TRÊVE HIVERNALE

UC milite fortement pour que les clients qui sont à bout de ressources ne perdent pas l'accès à l'électricité et a fortiori en hiver et c'est principalement dans le cadre des dossiers tarifaires qu'elle peut se faire la porte-parole des plus démunis. Le dossier de la trêve hivernale, c'est-à-dire cette période entre le 1^{er} décembre et le 31 mars inclusivement, durant laquelle Hydro-Québec Distribution n'interrompt pas le service des clients en défaut de paiement²⁴, est l'un de nos dossiers phare dans le domaine de l'énergie. UC souhaite que cette période soit prolongée pour tenir compte du fait qu'en avril et novembre, il fait encore très froid au Québec.

La durée de la trêve hivernale est définie à l'article 76.2 de la LRÉ.

76.2. Le titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité ne peut, entre le 1^{er} décembre et le 31 mars, interrompre la livraison d'électricité à la résidence principale d'un client qui y habite et dont le système de chauffage requiert l'électricité, au motif que le client n'a pas payé sa facture à échéance ou ne s'est pas conformé aux conditions d'une entente de paiement. Les dispositions des conditions de service du distributeur d'électricité, relatives à cette matière, s'appliquent à tout titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité compte tenu des adaptations nécessaires.

Or, la durée de la trêve hivernale chez Hydro-Québec aurait été de 6 mois jusqu'aux environs de 1993. Cette trêve s'étendait du 1^{er} novembre au 1^{er} mai. Ce ne serait qu'au début des années 90 que la durée de la trêve a été coupée du tiers, ce qui ne s'est pas fait sans faire sourciller, en vain, le Commissaire aux plaintes des clients des distributeurs d'électricité.²⁵

Pourtant, en avril et novembre, il fait froid. Les données du Tableau 2 nous apprennent en effet que, hormis quelques exceptions, la température minimale moyenne de ces deux mois est sous la barre de 0 °C alors que les jours où la température minimale tombe sous 0 °C constituent la règle plutôt que l'exception. Sur la base de cette information factuelle, on pourrait s'attendre à ce que la trêve hivernale s'étende au-delà des 4 mois actuels en incluant les mois d'avril et de novembre.

²⁴ **HYDRO-QUÉBEC**, Conditions de service de l'électricité, en vigueur le 1^{er} avril 2019, page 29. [En ligne] <http://www.hydroquebec.com/data/documents-donnees/pdf/conditions-service.pdf>

²⁵ **ARC-FACEF**, Commentaires déposés à la Régie dans le cadre du dossier R-3439-2000, page 4 [En ligne] <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3439-00/Commentaires/CommARCFACEF3439.pdf>.

Tableau 2
Données météorologiques de certaines régions québécoises²⁶

Abitibi			Laurentides		
Indice	Avril	Nov.	Indice	Avril	Nov.
Minimum moyen	-5.7	-8.3	Minimum moyen	-2.4	-4.6
Jours avec min. < -10	7.3	9.7	Jours avec min. < -10	1.9	4.9
Jours avec min. < -20	1.1	2.1	Jours avec min. < -20	0.0	0.3
Jours avec min. <= 0	24.6	28.1	Jours avec min. <= 0	20.6	24.2

Baie-Comeau			Mont-Laurier		
Indice	Avril	Nov.	Indice	Avril	Nov.
Minimum moyen	-3.2	-5.7	Minimum moyen	-2.3	-5.1
Jours avec min. < -10	2.5	6.4	Jours avec min. < -10	2.0	6.1
Jours avec min. < -20	0.0	0.3	Jours avec min. < -20	0.0	0.7
Jours avec min. <= 0	22.7	25.7	Jours avec min. <= 0	20.8	24.7

Chibougameau			Montréal		
Indice	Avril	Nov.	Indice	Avril	Nov.
Minimum moyen	-5.9	-8.7	Minimum moyen	0.6	-2.1
Jours avec min. < -10	6.3	10.5	Jours avec min. < -10	0.4	2.1
Jours avec min. < -20	0.8	1.6	Jours avec min. < -20	0.0	0.0
Jours avec min. <= 0	25.9	28.5	Jours avec min. <= 0	13.0	19.0

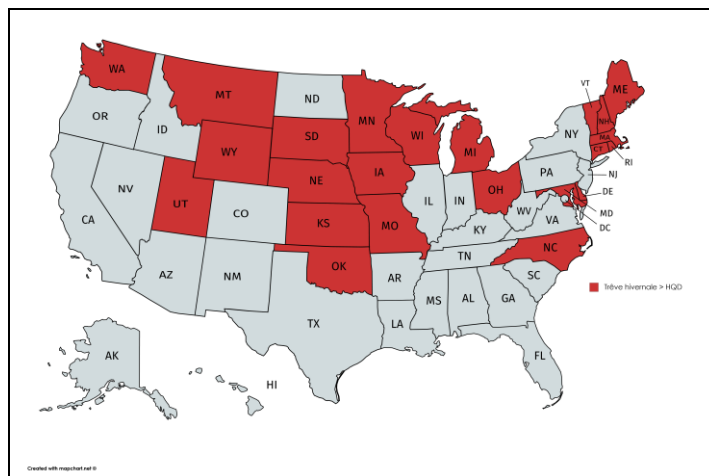
Drummondville			Québec		
Indice	Avril	Nov.	Indice	Avril	Nov.
Minimum moyen	0.6	-2.6	Minimum moyen	-0.6	-3.6
Jours avec min. < -10	0.4	2.4	Jours avec min. < -10	0.8	3.2
Jours avec min. < -20	0.0	0.0	Jours avec min. < -20	0.0	0.1
Jours avec min. <= 0	14.7	21.1	Jours avec min. <= 0	16.8	21.7

Gaspé			Saguenay		
Indice	Avril	Nov.	Indice	Avril	Nov.
Minimum moyen	-3.3	-4.6	Minimum moyen	-1.9	-4.1
Jours avec min. < -10	1.7	4.9	Jours avec min. < -10	1.2	2.9
Jours avec min. < -20	0.0	0.1	Jours avec min. < -20	0.0	0.0
Jours avec min. <= 0	24.5	24.6	Jours avec min. <= 0	20.5	24.8

En guise de comparaison la Figure 1 situe plus d'une vingtaine d'États américains où la trêve hivernale dure plus de 4 mois bien qu'une minorité de résidences y soient chauffées à l'électricité. Ces États sont situés au centre des États-Unis, où le climat est particulièrement rigoureux en hiver, mais également dans le nord-est moins réputé pour ses hivers froids.

²⁶ **UNION DES CONSOMMATEURS**, Mémoire déposé à la Régie dans le cadre du dossier R-3964-2016, page 12. [En ligne] http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/366/DocPrj/R-3964-2016-C-UC-0013-Preuve-Memoire-2017_04_03.pdf

Figure 1
La trêve hivernale aux États-Unis²⁷



En 1997, le Commissaire aux plaintes des clients des distributeurs d'électricité écrivait

Selon l'entreprise, les gestionnaires, dans les diverses régions, tiennent compte de la température lorsqu'ils doivent décider de procéder ou non à la suspension. Mais il nous apparaît évident que les inconvénients sérieux que subissent les milliers de ménages privés du service en électricité durant les mois de novembre et d'avril sont excessifs et à éviter. À cette fin, nous réitérons notre recommandation selon laquelle le gouvernement devrait intervenir en cette matière, afin qu'une loi précise les conditions d'application des suspensions de service pour non-paiement pendant tous les mois froids incluant novembre et avril.²⁸ (notre souligné)

UC entend continuer de réclamer le prolongement de la trêve hivernale. En revanche, l'adoption du PL34 par l'Assemblée nationale retirera à UC une tribune essentielle où discuter de cet enjeu. En effet, les dossiers tarifaires annuels d'Hydro-Québec Distribution sont l'occasion à ne pas rater pour les groupes de défense des consommateurs de débattre des améliorations à apporter aux conditions de service de l'électricité²⁹.

²⁷ **UNION DES CONSOMMATEURS**, Mémoire déposé à la Régie dans le cadre du dossier R-3964-2016, page 13. [En ligne] http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/366/DocPrj/R-3964-2016-C-UC-0013-Preuve-Memoire-2017_04_03.pdf

²⁸ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, Commissaire aux plaintes des clients des distributeurs d'électricité, Rapport annuel 1996-1997, page 16. [En ligne] <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs278010>.

²⁹ Les groupes de défenses des consommateurs sont contraints de renoncer, étant donné les risques financiers très élevés qu'ils ne peuvent assumer, d'introduire de leur propre initiative des dossiers à la Régie.

Si le gouvernement devait adopter le PL34, nous lui recommandons, à l'égard de la trêve hivernale, de modifier l'article 76.2 de la LRE pour spécifier que la durée de non-interruption s'étend du 1^{er} novembre au 30 avril.

Compte tenu finalement des effets délétères des canicules sur la santé des individus, le gouvernement pourrait également indiquer à l'article 76.2 de la LRE que tous les distributeurs d'électricité doivent rétablir le service électrique en cas de chaleur accablante.

6 Conclusion

L'érosion progressive des pouvoirs de la Régie depuis son implantation n'a servi essentiellement que les ambitions des gouvernements qui se sont succédé à l'Assemblée nationale. Les tarifs d'électricité n'ont en effet jamais été vraiment à l'abri des interventions gouvernementales alors que l'objectif premier de la mise sur pied d'une Régie était de dépolitiser les décisions touchant les activités d'Hydro-Québec. Le PL34 vient de franchir une étape de plus, la dernière peut-être puisqu'il ne reste plus de mur à abattre dans l'exercice de démolition de l'institution.

Nous recommandons donc au gouvernement de ne pas adopter le PL34, mais plutôt de redonner à la Régie les compétences que lui conférait le PL50 de 1996.

Subsidiairement, si le gouvernement allait de l'avant avec l'adoption du PL34, nous lui recommandons :

- **d'en modifier préalablement l'article 17 afin d'ajouter, à la liste des informations à transmettre par Hydro-Québec à la Régie, un suivi de l'interfinancement entre les tarifs d'électricité**
- **de créer un forum particulier pour débattre des enjeux relatifs aux mesures pour soutenir l'accès à l'énergie des plus démunis**
- **de limiter les risques financiers des organismes qui initient des demandes devant la Régie en modifiant**
 - **l'article 2 du Règlement sur les frais payables à la Régie afin que les organismes reconnus comme intervenants réguliers à la Régie qui initient des demandes soient soustraits de payer des frais accompagnant la présentation de leur demande**

- **l'article 36 de la LRÉ afin que de spécifier que les frais des organismes qui initient une demande seront remboursés de facto**
- **de modifier l'article 76.2 de la LRÉ pour spécifier que la durée de non-interruption s'étend du 1^{er} novembre au 30 avril et que tous les distributeurs d'électricité doivent rétablir le service électrique en cas de chaleur accablante.**