

Mémoire présenté à la commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles pour les consultations particulières et auditions publiques sur 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 : espérer simplifier, s'assurer de la contestation, rater une occasion de réforme

Des pistes de solution plus acceptables dans le contexte actuel

Sylvain Audette
Professeur invité
Département de marketing
Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal

Pierre-Olivier Pineau, Ph.D.
Professeur titulaire
Département de sciences de la décision
Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal

Présenté le mercredi 18 septembre 2019

Présentation des auteurs

Pierre-Olivier Pineau est professeur titulaire à HEC Montréal et dirige, depuis la fin 2013, la Chaire de gestion du secteur de l'énergie. Il est l'auteur ou co-auteur de plus de 25 articles scientifiques dans les meilleures revues économiques du secteur de l'énergie (*The Energy Journal, Energy Economics, Energy Policy, Applied Energy, Renewable and Sustainable Energy Reviews*, etc.). Il est aussi le co-auteur de la publication annuelle *l'État de l'énergie au Québec*. Il est régulièrement invité à présenter ses travaux dans des conférences universitaires et professionnelles. Il commente fréquemment les enjeux énergétiques dans les médias. Il détient un Ph.D. en administration de HEC Montreal (2000). Avant de se joindre au corps professoral de HEC Montreal en 2006, il a été professeur pendant six ans à l'Université Concordia et à la University of Victoria (BC).

Sylvain Audette est professeur invité à HEC Montréal et possède plus de 20 ans d'expérience professionnelle dans le secteur de l'énergie. Il est maintenant membre de l'équipe de direction de la Chaire de recherche en gestion du secteur de l'énergie depuis janvier 2014. Avant 2014, il a occupé les postes de directeurs de la réglementation, de la tarification, du marketing, des programmes d'efficacité énergétique et de l'analyse du marché chez Gaz Métro. Au cours de sa carrière, M. Audette a participé à plusieurs débats du secteur de l'énergie et s'est présenté régulièrement devant la Régie de l'énergie à titre de demandeur en tant que représentant d'un distributeur d'énergie, intervenants, témoins, conseillers ou d'expert reconnu du secteur de l'énergie. En plus d'avoir été responsable de déposer plusieurs dossiers réglementaires et causes tarifaires, il a notamment participé activement à des débats corporatifs et politiques sur l'implantation de politiques énergétiques au Québec. À titre d'exemple, il a contribué à la proposition de solutions réglementaires et tarifaires pour intégrer les efforts entre les deux distributeurs et les divers organismes gouvernementaux pour atteindre les cibles en efficacité énergétique/GES, il a proposé des solutions réglementaires et tarifaires pour l'injection de gaz naturel renouvelable dans le réseau gazier, des solutions réglementaires pour l'utilisation du GNL pour le transport, des solutions pour réduire le fardeau réglementaire par l'implantation de mécanisme de réglementation incitative pour Gaz Metro et Hydro-Québec, et aussi, des solutions tarifaires satisfaisantes dans un cadre réglementaire adéquat pour favoriser le développement de nouvelles industries énergivores.

Résumé

Le projet de loi 34 vise des changements majeurs et risqué. Si ses aspirations à la simplification de certains aspects du processus réglementaire actuel sont légitimes et méritent qu'on y donne suite, l'indexation annuelle des tarifs à l'inflation et la fréquence aux cinq ans d'un processus tarifaire complet, sans forme de validation externe indépendante, sont problématiques. Ils ont le potentiel de créer des chocs tarifaires difficilement justifiables, et surtout un ressentiment alimenté par l'opacité entourant les coûts et revenus d'Hydro-Québec. Ces problèmes ne faciliteront en rien la transition énergétique souhaitée par le gouvernement et auront des répercussions politiques en générant des débats liés aux frustrations que ressentiront inévitablement certains groupes de consommateurs.

Nous recommandons au gouvernement de se pencher directement sur les enjeux actuels de la Régie de l'énergie (principalement les délais et le manque de flexibilité), en retravaillant le projet de 34 devant vous. Nos recommandations principales sont d'avoir un dépôt annuel simplifié des éléments d'un dossier tarifaire, en projeté mais surtout au réel, et d'avoir un processus complet aux trois ans seulement. Le processus de fixation des tarifs peut-être facilement simplifié sans éliminer la transparence requise par les monopoles des services publics.

Exposé principal

Le contexte particulier qui a guidé le dépôt du projet de loi 34

Le 12 juin 2019, le Gouvernement du Québec a annoncé par voie de communiqué le dépôt du projet de loi 34, Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité. L'annonce mettait l'accent sur le fait qu'Hydro-Québec allait « [remettre] de l'argent aux consommateurs » dans un contexte où des « trop-perçus » avaient été conservés par Hydro-Québec et remis au gouvernement jusqu'à ce que l'effort de rigueur budgétaire¹ ne soit plus nécessaire pour retrouver l'équilibre financier.

Ces « trop-perçus », qu'il serait plus approprié de qualifier « d'écarts de rendement positifs² » par rapport à un rendement jugé « raisonnable » de 8,2% au sens de la Loi actuelle, peuvent être liés théoriquement à deux situations lors de la fixation des taux³ des différents tarifs applicables au Québec. La première cause principale aurait pu être une surestimation de coûts nécessaires par Hydro-Québec Distribution, ou alternativement, une sous-estimation des ventes dans ses dossiers tarifaires annuels à la Régie de l'énergie, par rapport à ce qui se concrétisait réellement par la suite au réel. Rappelons donc que ce sont des taux et « tarifs prospectifs » qui sont fixés sans connaître totalement les vrais chiffres des coûts et des ventes d'une année en cours ou à venir.

Le dépôt du projet de Loi 34 s'appuie amplement sur des prémisses fortes et populaires pour le consommateur/citoyen électeur, comme une « garantie de bas tarifs » en « simplifiant le processus qui sert à les fixer », une remise accélérée de 500 M\$ » et « gel » ou « des économies de près de 1 milliard⁴ ». On peut aussi lire dans les communiqués récents du mois d'août 2019 : « dans le contexte de cette remise (en 2020) qui sera appliquée sur la facture des clients, la hausse aurait été de l'ordre de 2 % s'il n'y avait pas eu de gel des tarifs ». En réalité, comme il n'y aurait plus de dépôt de chiffres pour les coûts et les ventes projetés, il est, et sera, difficile d'appuyer, ou de contester, ces affirmations comme le font certains groupes de clients⁵ en ce moment.

¹ Loi concernant 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. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-28-41-1.html>

² Voir aussi le communiqué de Presse du distributeur du 12 juin 2019 « Rappelons qu'en vertu de la réglementation actuelle, des écarts de rendement sont constatés lorsqu'il y a une différence entre le rendement réel et le rendement autorisé par la Régie de l'énergie (8,2 %). » <http://nouvelles.hydroquebec.com/fr/communiqués-de-presse/1510/tarifs-delectricite-une-approche-simplifiee-qui-garantira-de-bas-tarifs/>

³ Un taux moyen peut être exprimé en cents/kWh, mais en réalité, les organismes de réglementation des monopoles publics fixent différents taux pour chacun des tarifs applicables. (Taux fixes = sans lien avec la consommation réelle, ils sont des redevances d'abonnement ou des puissances en kW; Taux Variables = en lien avec la consommation réelle de kWh)

⁴ Autre communiqué du distributeur du suite à la décision de ne pas déposer de dossier tarifaire à la Régie <http://nouvelles.hydroquebec.com/fr/communiqués-de-presse/1531/hydro-quebec-confirme-sa-volonte-de-geler-les-tarifs-delectricite-pour-lannee-tarifaire-2020-2021/?fromSearch=1>

⁵ La FCEI, Option Consommateurs et l'AQCIÉ <https://www.lapresse.ca/affaires/201909/05/01-5239897-hydro-quebec-une-baisse-des-tarifs-de-5-reclamee.php> Le 5 septembre 2019

Même si certains sont en accord avec les prémisses précédentes qui guident le projet de Loi 34, son application soulèvera beaucoup de problématiques pour respecter les bonnes pratiques reconnues en régimes démocratiques. Ces bonnes pratiques de gestion des monopoles publics se résument globalement dans l'article 5⁶ de l'actuelle Loi sur la Régie de l'énergie :

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.

Cet article 5 central et global, avec d'autres éléments plus spécifiques de l'article 49, protègent l'investisseur (le gouvernement et les québécois en tant qu'actionnaires qui ont droit à un rendement « raisonnable »), le consommateur (les différents clients qui veulent payer un tarif « juste et raisonnable ») et le citoyen (viser des objectifs de transition énergétique et autres dans « l'intérêt public général ») sans favoriser un acteur en particulier au détriment des deux autres. Ce sont ces prémisses décrites en détail dans l'article 5 de la Loi actuelle qu'il faut s'assurer de respecter, celle de la « simplification » est certes souhaitable et possible mais ne doit assurément pas être au cœur de la justification de l'adoption du projet de Loi 34 final.

Malgré ces « trop perçus », et donc ces écarts de rendement favorables au-delà du 8,2% jugé raisonnable pour le gouvernement actionnaire au sens de la Loi⁷ actuelle, les consommateurs québécois ont toujours bénéficié des tarifs les plus avantageux en Amérique du nord⁸. Les consommateurs résidentiels d'électricité québécois, de surcroît, bénéficient d'un interfinancement protégé par la Loi et l'article 52.1⁹, qui réduit leur facture annuelle de près d'un milliard de dollars (soit de plus de 1¢/kWh) en faisant payer davantage les consommateurs commerciaux et industriels¹⁰.

Alors que les Québécois payent les plus bas tarifs d'électricité en Amérique du nord, leur hydro-électricité est en forte demande autant pour des projets de développement économique au Québec (centre de données, chaînes de bloc, multiples projets industriels) et pourrait être exportée davantage chez nos voisins (e.g. contrat de plus de 9 TWh avec le Massachusetts, discussions avec la ville de New York). De plus, l'électrification des transports et la possible électrification du chauffage et de certains usages industriels (aujourd'hui satisfaits par des produits pétroliers ou par le gaz naturel), pourraient faire augmenter significativement la demande d'électricité au Québec.

⁶ <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/R-6.01>

⁷ Les principes qui orientent le traitement « équitable » et le caractère « raisonnable » du rendement d'un monopole public sont présents dans la plupart des Loi dans le monde et visibles aux articles 5 et 49 <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/R-6.01> Version au 1er Juin 2019 pour ce texte.

⁸ Hydro-Québec (2018) *2018 - Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines. Tarifs en vigueur le 1^{er} avril 2018*, Montréal : Hydro-Québec.

⁹ Idid. Article 52.1 de la Loi

¹⁰ Pineau P.-O. et Langlois-Bertrand S. (2016) *Électricité - Structures et options tarifaires (thème 1)* Présenté dans le cadre de l'Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel

Aussi, nous reconnaissons que le rôle de la Régie et du monopole du service public pourrait devoir évoluer par rapport au statu quo. Le Québec est dans un contexte d'aspiration à la décarbonisation et d'opportunités économiques directement liées à l'électricité sans carbone, des changements dans le cadre réglementaire du secteur électrique pourraient être extrêmement opportuns. Le projet de loi 34, par contre, ne vise aucunement à réactualiser le cadre réglementaire actuel. Il fige plutôt la tarification de l'électricité dans un carcan politique – sans régler les problèmes de la Régie de l'énergie justifiant la prémisse de la simplification, mais en créant d'autres, potentiellement plus dommageables pour le Québec à court, moyen et long terme.

Ce mémoire débute par un bref retour sur les principes de la tarification de l'électricité au Québec afin de bien camper le débat. Nous élaborons ensuite sur la pertinence de l'idée proposée d'utiliser l'inflation comme facteur de croissance des taux et tarifs. On poursuit avec une présentation d'enjeux réels que connaît la Régie de l'énergie – que le projet de loi 34 peut temporairement contourner, mais en aucun cas régler. Enfin, les problèmes de fond du projet de loi 34 sont résumés. Une conclusion avec des recommandations clôt le mémoire.

Section I - La fixation des tarifs d'électricité au Québec

Une des prémisses importantes qui est utilisée pour justifier le dépôt du projet de loi 34 est celle de la « simplification » du processus de fixation des tarifs, et conséquemment des taux fixes et variables à payer, pour le service public en situation de monopole qu'est Hydro-Québec. Mais qu'en est-il de ce fameux processus? Pourquoi est-il jugé si complexe?

D'abord, simplifions ce processus tarifaire en utilisant des chiffres arrondis mais très proches de la réalité annuelle d'HQD. En fait, un dossier tarifaire prospectif est assez simple en théorie, il s'agit d'abord d'une addition suivie d'une division avec des chiffres qui ressemblent à ceci :

$6 + 3 + 3 = 12$ Milliards \$ en coûts prospectifs et ensuite on reprend ce résultat de coûts projetés pour le diviser par des ventes projetées, disons ici de l'ordre de 200 TWh
(En réalité c'est moins de 200TWh de ventes pour HQD mais c'est plus simple pour l'illustration ici!)

Ainsi, nous aurions $12/200 = 0,06$ \$/kWh (Le tarif moyen serait alors à 6 cents/kWh)

Voici ce que sont dans les faits chacune des composantes du 12 Milliards projeté :

6 Milliards = Coûts d'approvisionnement pour l'achat d'électricité nécessaire et respect des contrats signés avec des producteurs privés ou public (HQP + Appels offre + autres)

+

3 Milliards = Coûts pour assurer les coûts de transport de l'électricité (HQT)

+

3 Milliards = Coûts pour assurer la distribution de l'électricité (HQD)

Ainsi, dans l'exemple simplifié présenté, avec un tarif moyen de 6 cents/kWh, ce service public pourrait théoriquement récupérer ses coûts, incluant un rendement jugé raisonnable sur ses activités réglementées en situation de monopole (Les services de transport et de distribution sont les services publics en situation de monopole soumis aux lois des organismes de réglementation pour fixer les tarifs).

Selon la théorie et pratiques reconnues depuis longtemps, c'est la méthode dites du « coûts de service » qui est illustrée ici, une méthode qu'il n'est pas nécessaire de refaire à chaque année, lorsque l'équation fonctionne relativement bien sans trop d'écarts entre le prospectif et le réel. En ce sens, soulignons déjà ici qu'une avenue serait de simplement limiter les éléments à déposer annuellement, de proposer des processus allégés et des processus complets au trois ans par exemple, mais avec dépôts en toute transparence et validations externes des résultats annuels réels à la fin des années tarifaires.

Toutefois, comme il existe plusieurs tarifs et taux, fixes et variables¹¹, en réalité, ce genre d'exercice doit être reproduit de temps à autre pour chacune des catégories de client lors d'un dossier tarifaire plus détaillé et complet. Au Québec, selon les méthodes actuellement reconnues, par exemple, le résultat de cette simple division pour les clients résidentiels donnerait des tarifs plus élevés de l'ordre de 1 cents/kWh, d'où le terme interfinancement et l'article 52.1 de la Loi actuelle déjà cité dans le mémoire¹². Les clients résidentiels, avec le tarif D, payent en réalité autour de 80% des coûts qu'ils devraient selon ces méthodes, et les PME québécoise par exemple, avec le tarif G, compensent en payant plus chers, alors que les gros clients industriels avec le tarif L, sont proche de 100% des coûts une fois répartis. Rappelons que d'autres juridictions dans le monde démocratique ont jugé qu'il n'est pas nécessaire de refaire l'exercice détaillée par catégories à chaque année mais que des validations, au trois ans par exemple, devraient normalement être effectuées en toute transparence.

De plus, de manière prospective, nous comprenons facilement qu'il est presque impossible que cette division des coûts projetés avec les ventes réelles se produisent réellement comme anticipé plus d'un an à l'avance. Il y a donc plusieurs possibilités pour que les tarifs, et aussi les taux fixes et variables utilisés, soit trop bas ou trop hauts dans la réalité. Même si la somme des coûts en achat d'électricité, en transport et en distribution se concrétise parfaitement à 12 Milliards, si en réalité les ventes sont plus élevées, à coûts constants, le taux fixé aura été trop haut à 6 cents/kWh et l'actionnaire aura plus que le rendement jugé « raisonnable ». Alternativement, s'il fait moins de ventes que prévues, l'actionnaire manquera son rendement raisonnable et l'actionnaire, le gouvernement et les québécois, perdraient de l'argent, car le tarif aurait été fixé trop bas.

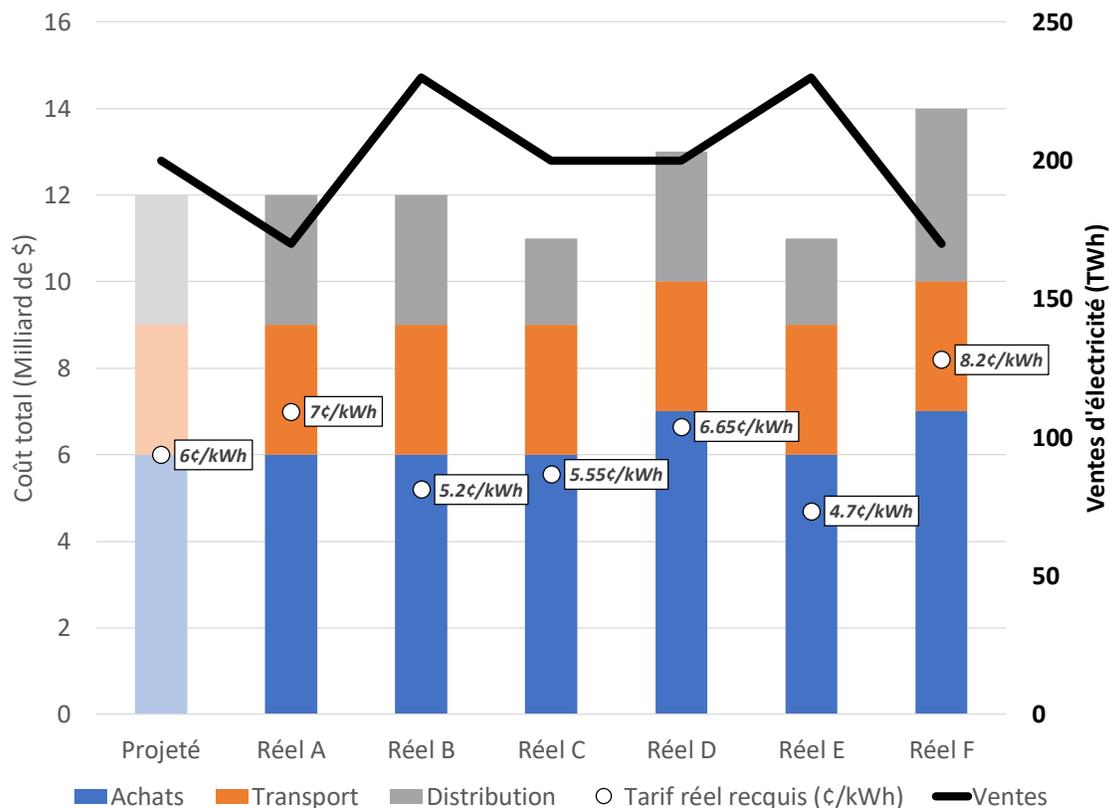
¹¹ Consultez l'article 4 du projet de Loi 34 devant vous avec l'annexe I pour mieux saisir l'ampleur de la tâche sur une base annuelle.

¹² En fait, il est relativement reconnu depuis des années que ce sont les clients PME, commerciaux, petits industriels et institutionnels (Tarifs G), que la FCEI représente, qui compensent l'interfinancement des clients résidentiels (Tarifs D) alors que les grands clients industriels (Tarifs L) sont relativement au « juste » tarif.

Tableau 1 : Exemples de scénarios et conséquences pour les consommateurs en tarifs payés, les actionnaires du service public, le Gouvernement, et ultimement les citoyens québécois

Scénarios	Achats	+Transport	+Distribution	= Coûts	/Ventes	Tarif réel requis (\$/kWh)	Résultat
Projeté	6	3	3	12	200	0,060\$	8%
Réel A	6	3	3	12	170	0,070\$	- de 8%
Réel B	6	3	3	12	230	0,052\$	+ de 8%
Réel C	6	3	2	11	200	0,055\$	+ de 8%
Réel D	7	3	3	13	200	0,065\$	- de 8%
Réel E	6	3	2	11	230	0,047\$	++ de 8%
Réel F	7	3	4	14	170	0,082\$	-- de 8%

Graphique 1 : Tableau 1 sous une forme visuelle



Le tableau 1 et la figure 1 tentent d'illustrer des scénarios où Hydro-Québec, les consommateurs ou le citoyen québécois pourraient être très mal servis par un manque de données, et de simplement se fier à l'inflation pour ajuster les tarifs et les taux annuellement. Le fait de fixer systématiquement les tarifs pour une période de 5 ans, à partir de la liste à l'article 4 du projet de loi 34 est hasardeux, risqué et va à l'encontre des bonnes pratiques reconnues. Même s'il

n'est pas requis de déposer une demande complète et systématique à chaque année comme c'est le cas présentement, un dépôt de résultats réels et des indicateurs plus précis de déclenchement d'un dossier tarifaire est normalement requis.

Ajoutons à cela les délais requis pour établir des nouveaux tarifs avec une méthode annuelle en coût de service. Par exemple, jusqu'à cette année, pour fixer les tarifs en 2020, il aurait fallu demander à HQD de déposer un dossier à l'été 2019, avoir des audiences publiques en décembre 2019, et la décision finale de la Régie arriverait autour de mars 2020 à temps pour le 1^{er} avril, alors que l'année 2019-2020 n'est pas encore terminée. Il y a donc toujours un délai, un « lag réglementaire » normal pour un processus de fixation des tarifs.

Au minimum, dans le projet de loi 34, l'ajout pour HQ d'une obligation de dépôt de résultats réels, avec des éléments déclencheurs précis, si jamais le rendement autorisé est beaucoup trop bas ou beaucoup trop haut, permettrait de respecter l'esprit de l'important article 5 de la Loi actuelle, et protéger l'intérêt public, les actionnaires mais aussi les consommateurs. Enfin, en divulguant les informations sur une base annuelle (En prospectif « léger » et en réel), ce partage public atténue les risques de surprises tarifaires, qui auront inévitablement des conséquences politiques et peut-être même économique. Cette transparence alimente la confiance dans l'institution, plutôt que de laisser dans l'ombre des éléments sur lesquels les québécois sont très sensibles.

De plus, les articles 48.3 et 48.4 du projet de loi 34 donnent toute discrétion à Hydro-Québec pour « présenter un rapport » au gouvernement, si jamais la situation l'exige. Il n'est pas approprié de laisser cette discrétion et pouvoir de déclencher un dossier tarifaire complet uniquement au distributeur, la Loi pourrait le prévoir sur des bases d'écarts jugés déraisonnables par rapport à un rendement normal d'un service public, par exemple, pour un écart de +/- 1%, qui représente 120 M\$ ou +/- 2% qui représente 240 M\$, selon le niveau de tolérance du législateur aux risques politiques et économiques.

Rappelons le contexte québécois actuel, comme les efforts de transition énergétique en général, l'abandon des appels d'offre qui mettaient historiquement de la pression sur les coûts en approvisionnement, les coûts/revenus à venir pour réussir l'électrification des transports, l'efficacité énergétique, ou l'évolution des solutions pour des auto producteurs; ce sont tous des éléments d'incertitude qui militent vers la prudence et de ne pas fermer complètement la porte aux révisions tarifaires trop longtemps.

Section II - Le projet de loi 34 : une tentative d'allègement prévue dans la Loi

Nous avons déjà souligné dans la section précédente qu'il serait possible de réduire le fardeau réglementaire en n'exigeant pas de dossiers tarifaires prospectifs complets à chacune des années comme c'est le cas présentement chez HQD ou HQT. Heureusement, il existe d'autres méthodes que celle du « coût de service » pour établir des tarifs et des taux, la majorité des juridictions dans le monde démocratique n'exigent pas de refaire ces calculs à chaque année, ce sont des mécanismes plus automatiques, qui peuvent s'apparenter aux fondements que la Loi

34 tentent d'utiliser, en limitant la croissance des coûts (Type Revenu Plafond) ou alternativement, en limitant la croissance des tarifs (Type Tarif plafond).

En proposant un gel des tarifs suivi d'un facteur de croissance à un taux d'inflation, le législateur se substitue à l'esprit de la Loi actuelle, et surtout aux débats avec les intervenants, clients et experts pour fixer ce facteur de croissance adéquatement. Le projet de Loi 34 est en fait une forme de mécanisme de réglementation incitative (MRI) du type « tarif plafond ». Plusieurs débats ont déjà eu lieu dans le cadre de longs dossiers sur l'implantation de MRI, pour le distributeur et aussi pour le transporteur d'électricité québécois. Lors de ces débats, il a été reconnu que d'imposer un MRI de type « tarif plafond » sur de longues périodes sur l'ensemble des coûts est une méthode très risquée. Notons aussi que ce type de MRI « tarif plafond » est de plus en plus abandonnée dans le monde démocratique en raison des problèmes qu'il a pu occasionner.

Notons que lors de ces débats sur des MRI au Québec devant la Régie, des décisions étaient rendues et applicables pour les prochains dossiers tarifaires, sur l'équivalent du 3 Milliards en transport¹³ et le 3 Milliards en distribution¹⁴ de notre exemple précédent. L'approche était plutôt sous forme d'une limitation des coûts, donc des dépenses (Type Revenu plafond) mais surtout prévoyait plusieurs mécanismes pour éviter les risques de dérapage. Notons aussi que la décision finale prévoyait des croissances des coûts autorisés sous l'inflation entre 0,3% et 0,6%, certains coûts étaient donc contrôlés sous l'inflation avec un facteur du genre : *Inflation-X*, le X étant basé sur une mesure historique des coûts réels à soumettre au plafond d'HQT et HQD.

Dans le projet de loi 34, l'article 2 prévoit essentiellement les modalités suivantes comme équivalent d'un MRI de type « Tarif Plafond », notons également au passage que la hausse des tarifs serait différente selon les catégories de clients :

Les prix des tarifs prévus à l'annexe I sont indexés de plein droit, au 1er avril de chaque année, selon le taux correspondant à la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble, pour le Québec, des prix à la consommation, sans les boissons alcoolisées, les produits du tabac et le cannabis récréatif, pour la période de 12 mois qui se termine le 30 septembre de l'année qui précède celle pour laquelle ces prix doivent être indexés, à l'exception du tarif L dont le prix est indexé selon la formule $A \times [1 + B]$.

Dans la formule prévue au premier alinéa, la lettre A représente le prix du tarif L prévu à l'annexe I en date du 31 mars précédant l'indexation et la lettre B représente le taux correspondant à la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble, pour le Québec, des prix à la consommation, sans les boissons alcoolisées, les produits du tabac et le cannabis récréatif, pour la période de 12 mois qui se termine le 30 septembre de l'année qui précède celle pour laquelle le prix du tarif L doit être indexé multiplié par 0,65.

Source : Extrait de l'Article 2 du projet de Loi 34

¹³ Pour le MRI de HQT – Le transporteur : http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/471/DocPrj/R-4058-2018-A-0094-Dec-Dec-2019_05_16.pdf

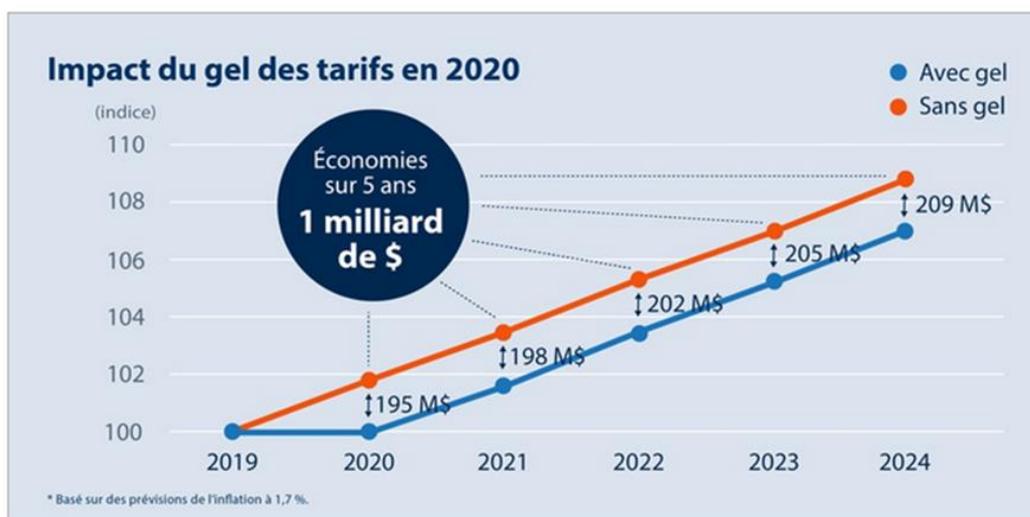
¹⁴ Pour le MRI de HQD – Le distributeur : http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/414/DocPrj/R-4011-2017-A-0108-Dec-Dec-2018_06_12.pdf

Nous croyons que deux problèmes potentiels importants risquent de ressurgir dans 5 ans avec ce modèle de « MRI tarif plafond ». Le premier problème potentiel est celui d'utiliser un indice d'inflation non adéquat pour HQD qui ne se base pas sur une analyse de l'historique récente, il pourrait mal refléter les évolutions des coûts vs les revenus et ainsi le rendement réel constaté pourrait être trop bas ou trop haut. Nous pouvons tous imaginer le risque politique lors des prochaines élections si les bons chiffres sont rendus publiques seulement après 5 ans. Nous en avons déjà un aperçu avec la sortie récente des groupes clients que sont la FCEI, OC et AQCEI.

Le deuxième problème avec ce genre de « tarif plafond global » est le risque de modifier à l'aveugle substantiellement l'interfinancement entre les catégories de client. Si les coûts réels ne bougent pas également pour les clients résidentiels, ou l'électrification en transport, ou si les hausses sont moindres pour les grands clients industriels, on pourrait avoir des enjeux d'équité. Les tarifs pourraient ne plus être « juste » même s'ils sont en hausse jugée « raisonnable » (Exemple avec Inflation = 2% : Tarifs actuels moyens de 6 cents/KWh x (1+(2%)) vs Tarifs actuels moyen de 6 cents/KWh x (1+(2%X0,6)). Même si ce n'est pas le but ultime, le principe de tarifs justes et raisonnables a déjà occasionné plusieurs poursuites légales aux États-Unis.

Prenons aussi l'illustration produite par Hydro-Québec dans son communiqué de presse du 12 juin 2019 pour comprendre que cette illustration utilise le premier paragraphe de l'article 2 du projet de loi 34, il est plutôt basé sur une analyse pour les clients autres que le tarif L. Il y a un risque politique réel d'utiliser un modèle de tarif plafond différencié sans en justifier adéquatement les raisons sur a base des coûts ou des revenus. Notons aussi au passage que nous parlons d'environ 200M\$ d'économies annuelles sur un coûts approximatif de 12 000 M\$, mais c'est carrément le 1,7% du gel de l'an 1. Il n'y a pas encore d'analyse équivalente pour établir une croissance sous l'inflation. Hydro semble maintenant parler de « remise » de 500M\$ en 2020 et inflation par la suite. Gardons ces chiffres en tête pour fixer le déclenchement automatique d'une cause tarifaire, même avec un tarif plafond comme proposé ici.

Figure 2 : Illustration d'HQD des hausses théoriques avec une inflation de 1,7% annuelle



Source : <http://nouvelles.hydroquebec.com/fr/communiqués-de-presse/1510/tarifs-delectricite-une-approche-simplifiée-qui-garantira-de-bas-tarifs/> Le 12 juin 2019

En fait, nous le voyons bien avec les décisions rendues récemment, la Loi actuelle prévoyait déjà des articles de la part du législateur pour réduire le fardeau réglementaire. En ce sens, le projet de loi 34 projette d'abolir l'article 48.1 de cette Loi actuelle (article 7 du projet de loi). Par soucis de simplicité, nous croyons qu'il serait inutile d'abolir complètement cet article 48.1, car la proposition détaillée de l'annexe I à l'article 4 s'apparente à un MRI de type « tarif plafond ». L'ajout d'un aliéna 4 à l'article 48.1, par exemple, qui détermine que les tarifs finaux ne peuvent croître plus que l'inflation sous réserve d'écarts de rendement extraordinaires à définir. À titre d'exemple pour clore cette section, pourquoi ne pas inscrire entre 200M\$ et 500M\$ d'écart par rapport aux coûts réels, selon la tolérance au risque, si le législateur ne veut plus utiliser le terme « trop perçu », pour déclencher un dossier tarifaire plus complet?

Section III - Les enjeux de la Régie de l'énergie

Nous l'avons mentionné, la simplification du processus de fixation des tarifs annuels est au cœur du projet de loi 34. Le titre du projet de Loi 34 exprime clairement les motivations intrinsèques du gouvernement en place : « Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité ».

Cette motivation à agir par le gouvernement en place réside assurément dans une perception d'inefficacité de la Régie pour rendre des décisions rapides et adéquates dans le contexte de la transition énergétique. Bien que les hausses tarifaires annuelles décrétées finalement par la Régie soient régulièrement sous l'inflation, presque toujours en dessous des demandes initiales des distributeurs en mode prospectif, les perceptions négatives envers le travail de la Régie sont présentes.

D'entrée de jeu, nous croyons que certaines de ces perceptions sont légitimes et demandent effectivement d'être étudiées, en vue d'être changées. Ces perceptions sont alimentées par le trop grand nombre de journées d'audiences, de frais payés aux intervenants, ou de la croissance des dossiers déposés selon une analyse rapide des rapports annuels de la Régie¹⁵. La réglementation en général, et la fixation des tarifs d'électricité sur une base annuelle en particulier, serait devenue une industrie qui coûte chère et est devenue inefficace pour s'adapter aux opportunités qu'offrent le marché.

Quelques faits et perceptions à propos de l'industrie de la réglementation au Québec

- 93 journées d'audiences en 2018-2019 contre 66 pour l'année précédente
- 86 dossiers en 2018-2019 alors que la moyenne est autour de 66 auparavant
- Frais payés aux intervenants entre 2,6 et 4,3 M\$ annuellement
- Charges de 15M\$ et revenus à peu près équivalent en redevances à la Régie
- Temps entre dépôt des demandes et décisions trop long
- Des intervenants « réguliers » qui favorisent des débats jugés inutiles

¹⁵ Voir les différents rapports annuels de la Régie : http://www.regie-energie.qc.ca/regie/rapports_annuels.html

La perception sur les coûts n'est pas l'unique problème, l'autre enjeu important pour la Régie est l'insatisfaction relative des demandeurs (Hydro-Québec, Énergir, Gazifère), et même des politiciens, qui doivent « subir » les décisions, vivre avec les délais, et sont souvent contrariés parce que la proposition initiale est rejetée telle que soumise. Le chien de garde mord-il trop souvent? Les moustiques que sont les intervenants sont-ils devenus trop nombreux pour défricher tranquillement le bois? Enlever des pouvoirs à la Régie pour sauver rapidement de quelques millions de dollars nous semble toutefois drastique et dangereux, autant politiquement qu'économiquement pour le Québec.

Sources d'insatisfactions envers la Régie par les demandeurs et les politiciens

- Perception que la Régie est bureaucratique et limite les possibilités de « profits »
- Le concept de « service public » est mal compris par les politiciens
- Utilisation de la Loi actuelle de manière trop stricte
- Manque de flexibilité des monopoles publics et de la Régie en regard des nouvelles opportunités technologiques, environnementales et de marché. Voici des exemples de dossiers politiques avec mauvaise presse par les demandeurs et les politiciens en raison du manque de flexibilité de la Régie : Tarifs GNR (Énergir), Tarif GDP (HQD), Conversion Mazout (HQD), Bornes recharges (HQD), Crypto (HQD)

À ce sujet, nos conclusions générales seront claires. Réduire la durée des dossiers? **Oui**. Réduire le nombre de dossiers? **Oui**. Réduire les coûts au passage? **Oui**. Permettre à la Régie de tenir compte de préoccupations dans des décrets du gouvernement sans se voir imposer la solution finale? **Oui**. Abolir le rôle de validation et vérification de la Régie? **Non**. Politiser le processus de fixation des tarifs? **Non**.

Nous croyons que des enjeux importants, qu'ils soient réels ou non, envers la Régie, existent, mais il faut plutôt trouver des solutions. Cette Commission parlementaire pourrait modifier le projet de Loi 34 devant vous sans éliminer son important rôle dans la fixation des tarifs annuellement. Nous espérons que vous pourrez reconnaître les problèmes de fonds du projet de Loi 34 actuel et l'ajuster sur la base de ce mémoire.

Section IV- Synthèse des problèmes de fonds du projet de loi 34

Nous l'avons mentionné, la proposition devant vous est en fait une forme de mécanisme de réglementation incitative de type tarif plafond global pour 5 ans, basé sur l'inflation mais beaucoup trop rigide. Ce modèle de réglementation des tarifs risque de poser plusieurs problèmes énumérés précédemment. La liste suivante fait la synthèse des problèmes de fonds que le projet de loi 34, sous sa forme actuelle :

- (1) Affaiblissement d'une institution nécessaire, plutôt que de chercher à l'améliorer.
- (2) Accentuation du manque de connaissance des consommateurs et citoyens québécois sur la structure des coûts d'Hydro-Québec et du lien avec les tarifs. Les tarifs au kWh ne reflètent pas correctement les coûts de transport et de distribution, et l'inflation ne reflète en rien l'évolution réelle des coûts d'approvisionnement, de transport et de distribution. Une publication et analyse publique moins fréquente de ces coûts et des tarifs contribuera au faible niveau d'éducation du publique et des élus.
- (3) Préparation du terrain pour une série de contre-coups tarifaires, lorsque les inévitables écarts entre l'inflation et les coûts réels seront connus. Des ajustements aux 5 ans (selon le modèle actuel), autant à la hausse qu'à la baisse, contiendront leur part de surprises qui généreront automatiquement l'indignation, justifiée, de certains groupes.
- (4) Politisation ou impression de politiser davantage la gestion du secteur électrique, dans la mesure où l'on retire un processus d'analyse annuel du domaine public et qu'on donne davantage de marge de manœuvre à Hydro-Québec Distribution et un pouvoir discrétionnaire au gouvernement.

Alors qu'on devrait ouvrir le secteur aux innovateurs et à la concurrence, HQD renforce son pouvoir. Avec la masse d'information qu'elle a sur la consommation de ses abonnés, c'est comme si on donnait à Google l'exclusivité de la fourniture d'internet – en diminuant le regard extérieur de la réglementation. D'un point de vue légal il pourrait y avoir des problèmes avec l'esprit de l'article 5 actuel mais aussi avec la loi sur la concurrence... selon ce qu'HQD veut faire. Par exemple, si HQD se lance dans la gestion des chauffe eaux, dans les panneaux solaires ou les équipements connexes à la consommation d'énergie, alors on se retrouverait en conflit d'intérêt complet entre le gestionnaire du réseau de distribution et le fournisseur d'énergie. Un marché de services énergétiques serait dominé par une entreprise en situation de monopole, et cette situation serait problématique et dénoncée par d'autres acteurs pouvant tout aussi bien offrir ces services énergétiques connexes.

Conclusions et recommandations

Nous avons identifié plusieurs problèmes dans ce mémoire avec le projet de loi actuel. Ces problèmes sont pour le moment théoriques ou virtuels, mais ils renferment une série de risques à ne pas prendre, dans l'intérêt public. Ces problèmes futurs pourraient potentiellement éloigner le cadre réglementaire de l'important article 5 de la loi actuelle, largement reconnu à travers le monde. Ces problèmes seront autour d'un rendement jugé déraisonnable pour le monopole public, des tarifs injustes entre les catégories de consommateurs, et pourraient empêcher des actions importantes à poser dans l'intérêt public pour assurer une transition énergétique. Dans 5 ans, s'ils ne sont pas contrôlés à temps, ils seront alors des problèmes politiques encore plus importants que la crise récente des « trop perçus », avec aucune Régie à blâmer cette fois-ci.

- Il est faux de prétendre qu'il n'y aura plus d'écarts de rendement, il serait simplement caché ou invisible pendant 5 ans avec le projet de loi 34, mais seuls les écarts négatifs risquent de déclencher des mécanismes de réouverture de la part d'Hydro-Québec pour ses actionnaires.

- Le gel des tarifs à l'an 1 et indexation à l'inflation (sans facteur de productivité adéquat) par la suite pourrait résulter en un « trop perçu » important par rapport à un taux jugé raisonnable et beaucoup plus problématique que le contexte historique, et ainsi repolitiser le débat inutilement.

- L'objectif, légitime et souhaitable, de simplification des dossiers tarifaires annuels est atteignable en limitant certains débats plus complexes sur les coûts et les revenus par catégories tarifaires mais sans abandonner l'obligation et les pouvoirs de la Régie pour forcer Hydro-Québec à présenter les grands postes budgétaires en prospectif et en réel.

- La tenue d'audiences publiques pour le distributeur n'a pas à être obligatoire sur une base annuelle, dans la mesure où il y a une expertise indépendante à la Régie pour valider les coûts et les revenus présentés au réel en fin d'année sur une base annuelle. Un simple constat avec avis, sous forme de rapport à être rédigé et déposé par le personnel de la Régie.

- La validation des coûts et revenus au réel en fin d'année pourrait justifier automatiquement un réajustement des tarifs sans égard à l'inflation dans le projet de loi 34, évitant ainsi de laisser ce jugement au gouvernement, sans filet de sécurité politique pour le gouvernement en place. Nous parlons alors d'un chiffre d'écarts de revenus maximaux entre 100M\$ et 500M\$ sur le 12 Milliards annuel de coûts en absolu, ou entre 1% et 4% en terme relatif.

- Pour opérationnaliser ces recommandations, la Régie doit s'assurer de pouvoir prendre un rôle plus important que le cadre du projet de Loi actuel, en limitant les débats entre les dossiers tarifaires qui seraient alors réduits. Le personnel technique pourrait rédiger une analyse du rapport annuel déposé par HQD et HQT, un genre de « contre preuve écrite » du personnel technique utilisable pour guider les régisseurs et le gouvernement dans la pertinence ou non de déclencher une révision plus complète.

- La politisation de la fixation des tarifs des services publics est à éviter à tout prix, l'esprit de l'article 5 de la présente loi doit être le guide ultime, des tarifs justes et raisonnables pour les consommateurs, avec un rendement raisonnable pour le gouvernement, sans empêcher les innovations en matière de transition énergétique sur de plus longues périodes sont possibles.
- Il existe plusieurs mécanismes pour éviter des causes tarifaires annuelles, le gel trop rigide des tarifs à l'inflation n'est pas une bonne solution à long terme, le risque « politique » peut/doit être dissocié du risque « économique » et ce n'est pas le cas avec ce projet de loi 34.

De manière plus spécifique à propos du projet de loi 34, quelques suggestions :

- Amender le projet de loi 34 pour demander à HQD de déposer systématiquement à la Régie les chiffres réels en fin d'année au plus tard le 1er juin à être validé par le personnel technique de la Régie sous forme d'un avis au ministre dans un rapport rendu public au plus tard le 1^{er} août.
- Amender le projet de loi 34 pour demander à HQD de déposer systématiquement à la Régie des chiffres prospectifs allégés au plus tard au 1er décembre (2019, 2020, et 2021) de chaque année même si aucun dossier tarifaire détaillé sur le sujet n'est prévu.
- Amender le projet de loi 34 pour obliger Hydro-Québec à déposer automatiquement un dossier tarifaire complet avec audiences publiques trois ans après l'adoption de la loi 34 dans le cas où il n'y aurait pas eu avant (2022 deviendrait ainsi obligatoire). Cette clause doit être rédigée de manière à être applicable trois ans après les derniers dossiers tarifaires complets.
- Conserver l'esprit de l'article 48.1 de la Loi actuelle mais en y ajoutant un alinéa pour obliger l'utilisation d'un MRI de type tarif plafond global pour couvrir l'ensemble des coûts en approvisionnement, transport et distribution mais qui ne peut dépasser l'inflation lors des ajustements automatiques annuels (En faisant référence à l'article 4, Annexe I du projet de loi 34 pour les taux).
- Conserver l'esprit de l'article 48.1 de la Loi actuelle en y ajoutant un alinéa pour déterminer l'écart jugé acceptable (En absolu M\$ ou en relatif % le cas échéant) pour éviter un dossier tarifaire complet, avant le trois ans obligatoire, par rapport aux coûts/revenus constatés dans les rapports annuels déposés et les avis de la Régie au 1^{er} août.