

# EN ROUTE VERS L'OBSCURITÉ TARIFAIRE

Analyse de la FCEI sur le projet de loi n° 34, *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*<sup>1</sup>

*Gopinath Jeyabalaratnam, Adm.A., conseiller aux affaires économiques et gouvernementales à la FCEI  
Avec la collaboration de  
Antoine Gosselin, économiste  
Me André Turmel, associé et coprésident du Groupe Énergie Global chez Fasken Martineau DuMoulin*

## Sommaire exécutif

La **FCEI** (Fédération canadienne de l'entreprise indépendante) est le plus grand regroupement de PME au pays, comptant **24 000 membres** au **Québec** et dont la plupart sont des consommateurs d'électricité d'Hydro-Québec au tarif G et M. Intervenante active et constructive devant la **Régie de l'énergie** depuis les débuts de sa compétence sur la fixation des tarifs d'électricité, la FCEI est en bonne posture pour saisir l'importance de cette institution en matière de **protection des intérêts** des **PME** face au **monopole** naturel qu'est **Hydro-Québec**.

L'analyse de la FCEI du projet de loi n° 34 a permis de mettre en lumière la suppression d'une **demi-douzaine de mesures** qui assurent depuis près de **vingt ans la transparence, l'indépendance et la rigueur** dans la gestion d'Hydro-Québec et dans l'établissement des tarifs d'électricité au Québec (voir section 3).

Déposé le 12 juin 2019 par le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, M. Jonatan Julien, le projet de loi n° 34 visant à « simplifier » le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité **remplace le processus annuel d'examen** et de **fixation des tarifs d'électricité** devant la Régie de l'énergie (« la Régie ») par un examen tous les cinq

---

<sup>1</sup> PL 34 : Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité. (2019). 1<sup>re</sup> session., 42<sup>e</sup> législature, Québec. Récupéré de [http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bill.DocumentGenerique\\_146363&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rIij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz](http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bill.DocumentGenerique_146363&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rIij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz)

ans et une indexation annuelle des tarifs en fonction de l'inflation entre les années d'examen.

Malgré sa dénomination, ce projet de loi a une portée qui va bien au-delà de la « simplification » de la fixation des tarifs d'électricité. En effet, les différentes dispositions qu'il contient **réduisent** considérablement les **pouvoirs** de surveillance qu'exerce la **Régie de l'énergie** sur les activités de **distribution d'électricité** dans des dimensions qui dépassent largement la fixation des tarifs d'électricité.

De plus, le projet de loi n° 34 **soustrait Hydro-Québec** d'un **examen externe indépendant** de ses **investissements**, de ses **programmes commerciaux** et de sa **performance** autant **financière** qu'au niveau de la **qualité de service** à la clientèle. Enfin, il **élimine** les **garde-fous** mis en place par la Régie pour éviter le retour aux **trop-perçus excessifs** observés ces dernières années.

Si le gouvernement est **sérieux** dans son objectif de **remettre** les **trop-perçus**, la seule manière crédible et vérifiable d'y arriver est par le maintien des **processus réglementaires indépendants** et **transparents**.

Si le gouvernement est **sérieux** dans son objectif **d'améliorer** la **prévisibilité des tarifs d'électricité**, la meilleure manière d'y parvenir est de faire part à la **Régie de l'énergie** de cette préoccupation afin qu'elle l'intègre à **l'exercice de fixation des tarifs**.

---

## 1. La Régie de l'énergie : un chien de garde indispensable pour la protection des PME et des consommateurs

### Se rappeler des origines

La Régie de l'énergie a vu le jour en 1996 dans le but notamment de dépolitiser la fixation des prix d'électricité au Québec. Auparavant, les dossiers tarifaires étaient débattus par les politiciens qui n'avaient pas nécessairement toutes les connaissances techniques pour saisir les risques et conséquences des enjeux. Puis, le tarif était tranché au bureau du premier ministre.

### Une mission dans l'intérêt du public et des PME

La Régie de l'énergie est un tribunal administratif de régulation économique qui encadre et surveille le secteur énergétique. Contrairement aux autres tribunaux qui exercent une fonction strictement juridictionnelle consistant à rendre justice à partir de normes établies par le régime de droit, il ressort clairement du mandat général de la Régie que celle-ci est amenée à appliquer « des normes objectives et subjectives (tel que "l'intérêt public"). Ce mandat est d'ailleurs édicté dans la loi sur la Régie de l'énergie (« LRÉ ») :

« 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) »<sup>2</sup>

Ce mandat est éloquent quant au rôle de conciliation que joue la Régie. Aucun autre tribunal ne possède un mandat aussi élargi que celui de la Régie de l'énergie à cet égard.

La Régie est aussi un organisme à caractère multifonctionnel. C'est-à-dire qu'en cherchant à atteindre les objectifs de son mandat, elle est amenée à jouer trois grandes fonctions à la fois, soit une fonction réglementaire et législative, une fonction administrative et une fonction quasi judiciaire.

### Des pouvoirs qui préviennent de potentiels abus

La loi actuelle confère à la Régie de l'énergie de vastes pouvoirs en matière de fixation des tarifs et des conditions s'appliquant au transport et à la distribution d'électricité. Ainsi, la Régie a compétence exclusive pour « fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou distribuée par le distributeur d'électricité ». <sup>3</sup>  
**Le projet de loi n° 34 lui retire cette exclusivité.**

La Régie a aussi un rôle de surveillance qui est étroitement lié à la mission de régulation économique dont elle est chargée. La mission de surveillance de cette dernière est énoncée à l'article 31(2) de la loi sur la Régie de l'énergie qui prévoit que la Régie a compétence pour surveiller Hydro-Québec Distribution (« HQD ») et Hydro-Québec TransÉnergie (« HQ TransÉnergie »), et ce, afin d'assurer un approvisionnement suffisant pour les consommateurs à un juste tarif. Au côté de ce pouvoir de surveillance, la Régie dispose notamment de pouvoirs quant aux autorisations d'investissements. **Le projet de loi n° 34 lui retire le pouvoir de supervision et d'autorisation sur les investissements.**

### Un appui fort des chefs d'entreprises à la mission de la Régie de l'énergie

Dans le cadre de sa réflexion sur le projet de loi n° 34, la FCEI a sondé ses membres afin de connaître leur avis. Les résultats sont sans équivoque. Comprenant l'importance du rôle de la Régie de l'énergie, les entrepreneurs appuient à plus de 80 % la proposition d'augmenter les pouvoirs de la Régie sur Hydro-Québec. Il n'est pas surprenant considérant que les enjeux relatifs à l'énergie sont parmi leurs grandes préoccupations avec les taxes, la paperasse et la pénurie de main-d'œuvre.

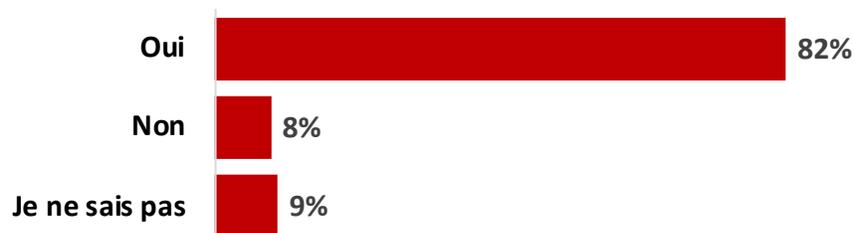
---

<sup>2</sup> Loi sur la Régie de l'énergie. RLRQ, c. R-6.01. article 5. Récupéré de <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/R-6.01/20170401>

<sup>3</sup> Idem, article 31, alinéa 1, paragraphe 1.

Tableau 1

**Le gouvernement devrait-il donner à la Régie de l'énergie plus de pouvoir sur Hydro-Québec (ex. : surveiller de plus près les activités, garder un œil sur les budgets, etc.)?**



Ces résultats préliminaires sont issus du « Sondage éclair ⚡ sur les tarifs d'électricité au Québec » en ligne de la FCEI qui a été mené du 12 au 13 septembre 2019 auprès d'un échantillon de 820 propriétaires de PME du Québec. À titre de comparaison, pour un échantillon probabiliste ayant un nombre égal de répondants, la marge d'erreur serait de plus ou moins 3,4 %, 19 fois sur 20.

## 2. Projet de loi n° 34 : pourquoi et pour qui?

Il nous apparaît évident que la qualité première de tout projet de loi devrait être d'établir des objectifs clairs allant dans l'intérêt général du public.

Si l'on comprend aisément que les motifs visant à remettre les trop-perçus accumulés aux clients et à favoriser la prévisibilité des tarifs sont dans l'intérêt général de la clientèle, les raisons qui poussent le gouvernement à rechercher une « simplification » du mode de fixation des tarifs d'électricité sont plus difficiles à saisir et n'ont pas été expliquées. Tout au plus a-t-on suggéré que cela pourrait avoir un lien avec les coûts du processus actuel.<sup>4</sup>

### À qui profite une « simplification » du mécanisme de fixation des tarifs?

La FCEI conteste la pertinence de ce qui est présenté comme l'objectif premier du projet de loi, soit la « simplification » du processus de fixation des tarifs.

D'abord, il nous semble erroné de prétendre que ce processus est coûteux. Les coûts liés au processus de surveillance et de fixation des tarifs d'électricité par la Régie représentent une portion infime de la facture des clients, de l'ordre de quelques dollars par client par année au plus. Ce processus a d'ailleurs amené aux fils des ans des économies largement plus importantes que ce qu'il a coûté.

Ensuite et surtout, à notre connaissance, aucun groupe de consommateurs ne s'est plaint de la complexité du processus de fixation des tarifs d'électricité. Cela n'a rien d'étonnant considérant que les clients n'ont souvent pas conscience de ce processus. Celui-ci est traité annuellement par des personnes spécialisées sans que cela n'ait la moindre incidence sur les consommateurs

<sup>4</sup> Le Devoir. (1997- ). Montréal. Récupéré de <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/556545/le-gouvernement-legault-veut-affranchir-hydro-quebec-de-la-regie-de-l-energie>

qui ne font que constater les tarifs approuvés par la Régie. Le processus actuel ne nous paraît en rien problématique pour les clients.

De plus, il est utile de se rappeler que la Régie a mis en place en 2018 un mécanisme réglementaire qui simplifie déjà grandement le processus de fixation des tarifs d'électricité sans toutefois compromettre la surveillance rigoureuse et nécessaire des activités d'Hydro-Québec. Le projet de loi n° 34 du gouvernement met de l'avant un encadrement réglementaire de type plafonnement des prix, celui-là même qui a été scruté et soupesé, puis rejeté par la Régie et Hydro-Québec à la suite d'une longue réflexion de près de quatre ans. Voir l'Annexe I.

La FCEI se questionne à savoir pourquoi et pour qui la « simplification » de ce processus est nécessaire. **La « simplification » à outrance de ce processus par la fixation de tarifs quinquennaux compromet dangereusement la capacité de la Régie à exercer son rôle de protecteur des consommateurs.** Elle n'est dans l'intérêt ni des PME, ni des autres consommateurs.

---

### 3. SIX BRÈCHES À LA PROTECTION DES INTÉRÊTS DES PME ET DES QUÉBÉCOIS

L'analyse de la FCEI du projet de loi n° 34 a permis de mettre en lumière la suppression de six mesures qui assurent depuis près de vingt ans la transparence, l'indépendance et la rigueur dans la surveillance réglementaire d'Hydro-Québec et dans l'établissement des tarifs d'électricité au Québec. Sont exposées ici-bas les six brèches qui vont à l'encontre de la protection des intérêts des PME et des Québécois consommateurs d'électricité.

#### BRÈCHE #1 : baisse de transparence dans les résultats financiers d'Hydro-Québec

L'article 75 de la loi sur la Régie de l'énergie impose aux entités réglementées, dont Hydro-Québec, de déposer chaque année un rapport annuel de ses activités. Il donne à la Régie l'autorité d'exiger que soient incluses toutes informations qu'elle juge pertinentes. Ainsi, les rapports déposés par Hydro-Québec pour ses activités de distribution ont évolué au cours du temps en fonction des enjeux et des besoins identifiés par la Régie.

**Le projet de loi abolit le pouvoir de la Régie prévu à l'article 75 et le remplace par l'obligation de déposer une liste d'informations prédéterminée.** Voir l'article 17 du projet de loi n° 34 à l'Annexe II.

Cette modification a deux conséquences graves. **Premièrement, elle empêche la Régie d'exiger toute information autre que celle déjà définie par le projet de loi n° 34.** Considérant l'évolution historique des besoins informationnels de la Régie, il est évident qu'elle est susceptible d'identifier de nouveaux besoins dans le futur en fonction de la réalité économique, sociale, énergétique et environnementale changeante du Québec. En retirant à la Régie le pouvoir d'exiger toute information qu'elle juge utile, le projet de loi n° 34 fait une croix sur la transparence nécessaire à la protection du public. La FCEI comprend donc difficilement l'intention du gouvernement de priver la Régie de l'énergie de cette prérogative.

Deuxièmement, elle libère Hydro-Québec de son obligation de produire certains résultats financiers exigés jusqu'ici par la Régie. Ainsi, si le projet de loi n° 34 est adopté, il sera dorénavant impossible de connaître le trop-perçu réalisé par Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité en excès d'un profit raisonnable. L'entreprise pourrait alors réaliser d'importants trop-perçus en toute discrétion.

### RECOMMANDATION n° 1

Colmater la brèche afin de maintenir la transparence dans la gestion d'Hydro-Québec

La FCEI recommande d'amender les articles 13, 14, 16 et 17 du projet de loi n° 34 afin d'obliger Hydro-Québec à rendre compte à la Régie de l'énergie comme c'est le cas actuellement.

### BRÈCHE #2 : élimination du mécanisme de protection contre les trop-perçus

Dans la foulée des trop-perçus très importants réalisés en 2009 et 2010, la Régie de l'énergie a mis en place un mécanisme afin de prévenir la réalisation de rendements déraisonnables aux frais des consommateurs. Ce mécanisme de traitement des écarts de rendements (MTÉR) a pour effet de reverser une part importante des trop-perçus découlant des ventes d'électricité au Québec. À titre d'exemple, en 2018, Hydro-Québec a réalisé un trop-perçu de 155 M\$ dans ses activités de distribution. L'application du MTÉR a fait en sorte que, de ce montant, 106 M\$ sont reversés aux clients.

**Alors que le projet de loi n° 34 vise à remettre aux clients les trop-perçus accumulés dans les dernières années, l'un de ses effets serait paradoxalement d'abolir le mécanisme de protection qui préviendrait l'accumulation d'autres trop-perçus dans l'avenir.**

En effet, en abolissant les dossiers tarifaires annuels devant la Régie, le projet de loi n° 34 rendrait ce mécanisme inapplicable. Ainsi, les futurs trop-perçus seraient conservés entièrement par Hydro-Québec au lieu d'être reversés en bonne partie aux PME et aux Québécois sous forme de réduction tarifaire.

### RECOMMANDATION n° 2

Colmater la brèche afin de prévenir d'autres trop-perçus

La FCEI recommande d'ajouter au projet de loi n° 34 une disposition afin de maintenir le partage des trop-perçus déjà mis en place par la Régie afin d'éviter que les PME et les Québécois soient taxés inutilement.

### BRÈCHE #3 : élimination de la transparence quant aux exigences sur la qualité de service d'Hydro-Québec

Dans l'élaboration du cadre réglementaire en vigueur, la Régie de l'énergie a pris soin de fixer des cibles pour assurer le maintien de la qualité du service rendu par Hydro-Québec. Des pénalités financières sont imposées lorsque le niveau de qualité de service décline en deçà d'un certain seuil.

La nécessité d'un tel encadrement est unanimement reconnue puisque l'expérience a maintes fois démontré que l'absence de telles contraintes entraîne des risques de réduction de la fiabilité du service et de baisse de la qualité de service en général comme en témoignent les experts mandatés par la Régie et Hydro-Québec dans le cadre de leur exercice d'établissement d'un nouveau cadre réglementaire allégé.<sup>5</sup>

**L'abolition des objectifs de qualité de service par le projet de loi n° 34 retire à Hydro-Québec l'incitatif financier à maintenir ou à améliorer la qualité de service à l'égard de sa clientèle.** Bien que le projet de loi n° 34 préserve la présentation de ces indicateurs sur une base annuelle, elle ne fixe aucune cible et n'y attache aucune mesure incitative ou de pénalité.

#### RECOMMANDATION n° 3

Colmater la brèche afin d'assurer qu'Hydro-Québec ne fasse pas de profits indus au détriment d'une qualité de service

La FCEI recommande d'ajouter au projet de loi n° 34 une disposition afin de maintenir la pénalité pour non-respect de la qualité de service telle qu'imposée par la Régie de l'énergie.

### BRÈCHE #4 : baisse de transparence et moins de surveillance des programmes commerciaux d'Hydro-Québec

L'article 74 de la loi sur la Régie de l'énergie donne à la Régie un pouvoir de surveillance sur les programmes commerciaux d'Hydro-Québec. Cela inclut par exemple les programmes d'efficacité énergétique et de gestion de la demande en puissance de la clientèle affaires.

Le programme de gestion de la demande en puissance qui est présentement à l'étude par la Régie offre une compensation financière à certains clients qui sont en mesure de réduire leur consommation d'électricité à la pointe. Toutefois, il est mal adapté aux PME qui, pour une large

---

<sup>5</sup> Voir le rapport des experts mandatés par la Régie de l'énergie (Elenchus Research Associates), dossier R-3897-2014 de la Régie de l'énergie, pièce A-0003, p. 80 : [http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-A-0003-Dec-Dec-2015\\_03\\_04.pdf](http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-A-0003-Dec-Dec-2015_03_04.pdf) et le rapport des experts mandatés par Hydro-Québec (Concentric Energy Advisor), dossier R-3897-2014 de la Régie de l'énergie, pièce C-HQT-HQD-0057, p. 5 : [http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0057-Preuve-RappExp-2016\\_02\\_10.pdf](http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0057-Preuve-RappExp-2016_02_10.pdf)

part, ne sont pas directement admissibles à ce programme et qui, au mieux, dépendent d'un tiers pour le faire.

La situation est encore plus problématique en ce qui concerne les programmes d'efficacité énergétique. Ces programmes sont si mal adaptés aux petits clients du marché affaires qu'en 2017, leur taux de participations était de 5 clients sur 10 000.

La surveillance de ce genre de programme par la Régie permet aux différents groupes de clients de faire valoir leur point de vue auprès d'un arbitre neutre et indépendant quant aux paramètres de ces programmes. **Le projet de loi n° 34 devrait non pas retirer ces pouvoirs à la Régie, mais rétablir ses pleins pouvoirs sur les programmes d'efficacité énergétique.**

#### RECOMMANDATION n° 4

Colmater la brèche afin d'assurer que la Régie de l'énergie puisse agir comme un arbitre neutre et indépendant dans l'évaluation des programmes commerciaux d'Hydro-Québec

La FCEI recommande d'amender les articles 12 et 15 du projet de loi n° 34 afin que la Régie de l'énergie puisse continuer son travail de surveillance des programmes.

#### BRÈCHE #5 : baisse de transparence et moins de surveillance des projets d'investissement d'Hydro-Québec

L'article 75 de la loi sur la Régie de l'énergie donne à la Régie un pouvoir de surveillance sur les projets d'investissements d'Hydro-Québec. Les projets les plus importants (onze projets au cours de 10 dernières années<sup>6</sup>) doivent être approuvés de manière spécifique alors que les autres sont considérés de manière globale.

Les projets d'investissements engendrent des coûts qui peuvent se refléter pendant plus de 40 ans sur les tarifs d'électricité. **Le projet de loi n° 34 abolit ce pouvoir de la Régie.**

#### RECOMMANDATION n° 5

Colmater la brèche afin d'assurer que la Régie de l'énergie puisse continuer à s'assurer de la bonne gestion des projets d'investissements d'Hydro-Québec

La FCEI recommande d'amender l'article 11 du projet de loi n° 34 afin que des projets d'investissements importants dont les coûts peuvent se répercuter sur les tarifs pendant des décennies soient étudiés par la Régie de l'énergie.

---

<sup>6</sup> Le seuil à partir duquel les projets doivent obtenir une approbation de la Régie est passé récemment de 10 M\$ à 25 M\$. Sur la base de ce nouveau critère, seulement 6 projets auraient nécessité d'obtenir une approbation spécifique de la Régie depuis 2010.

## BRÈCHE #6 : perte d'indépendance de la Régie de l'énergie en matière de fixation et de modification des tarifs d'électricité

Le projet de loi n° 34 modifie de manière importante le rôle de la Régie en matière de fixation des tarifs. **Le changement le plus apparent est que la Régie n'étudiera et ne fixera les tarifs d'Hydro-Québec qu'une fois tous les cinq ans – ceux-ci évoluant, par la suite, en fonction de l'inflation jusqu'au dépôt du prochain dossier tarifaire cinq ans plus tard.** Toutefois, ce n'est pas le seul impact du projet de loi en ce qui a trait à la fixation des tarifs. **Alors que la Régie détient actuellement les pleins pouvoirs pour modifier les tarifs existants ou en proposer de nouveaux de sa propre initiative, elle ne pourrait, en vertu du projet de loi n° 34, étudier des modifications tarifaires que sur demande d'Hydro-Québec.**

### RECOMMANDATION n° 6

Colmater la brèche afin de permettre à la Régie de l'énergie d'agir en toute indépendance en matière de fixation et de modification des tarifs d'électricité

La FCEI recommande d'amender les articles 1 à 10 et l'article 18 du projet de loi n° 34 afin d'assurer une pleine indépendance et une pleine objectivité dans la fixation et modification des tarifs.

La fixation des tarifs d'électricité sur une base annuelle présente des avantages importants. D'une part, le fait de devoir justifier ses demandes tarifaires permet à la Régie de faire un suivi rigoureux des projections des revenus et de coûts d'Hydro-Québec ce qui impose une cohérence entre les dossiers. Cela permet également à la Régie de vérifier de manière beaucoup plus efficace les prétentions d'Hydro-Québec, notamment en matière de coût de service.

La fixation des tarifs tous les cinq ans réduirait le niveau de connaissance des ressources internes de la Régie et de tous les participants à ses audiences relativement à la fixation des tarifs d'électricité et, inévitablement, sa capacité à juger du bien-fondé des demandes d'HQD. Cette dynamique exposerait les consommateurs à un risque considérable, puisque les tarifs trop élevés affecteront les factures pendant 5 ans.

La fixation annuelle des tarifs permet de faire des ajustements progressifs et harmonieux à la structure des tarifs. Il n'est pas rare que les circonstances amènent Hydro-Québec ou la Régie à proposer des stratégies tarifaires favorisant différents objectifs. Notamment, la fixation annuelle des tarifs permettrait d'appliquer un ajustement progressif des tarifs si les restrictions sur la correction de l'interfinancement étaient levées tel que le recommande l'*Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel*.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Voir l'avis de la Régie de l'énergie, dossier R-3972-201 : [http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/374/DocPri/R-3972-2016-A-0038-Avis-Avis-2017\\_06\\_22.pdf](http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/374/DocPri/R-3972-2016-A-0038-Avis-Avis-2017_06_22.pdf)

## 4. Remise de 1,5 G\$ des trop-perçus, vraiment ?

Contrairement à ce que semblent suggérer les communications d'Hydro-Québec et du gouvernement, le projet de loi n° 34 ne rembourse pas aux Québécois le 1,5 G\$ d'excédents de rendement accumulés entre 2005 et 2017.

D'abord, il est prévu que le versement de 500 M\$ en 2020 soit fait à partir de sommes qui appartiennent déjà aux clients et qui leur auraient été retournées de toute manière sous forme de baisses tarifaires au cours des deux ou trois prochaines années. Il ne s'agit donc pas d'un remboursement de « trop-perçu ».

Selon Hydro-Québec et le gouvernement, le bénéfice additionnel de 1 G\$ pour les clients découlerait du gel des tarifs en 2020 et leur indexation à l'inflation de 2021 à 2024. Ce résultat est obtenu en faisant l'hypothèse que la hausse tarifaire en 2020 serait de 1,7 % si le processus existant demeurait en place et qu'elle suit l'inflation par la suite. Or, rien n'est moins certain.

Au contraire, plusieurs facteurs portent à croire que la croissance des tarifs pourrait être bien inférieure à l'inflation. Non seulement est-il possible que le bénéfice de 1 G\$ ne se concrétise pas, les clients risquent au contraire de payer davantage que si on laissait la Régie de l'énergie fixer les tarifs.

Or, ce scénario paraît improbable dans les circonstances actuelles. Les analyses réalisées par la FCEI en collaboration avec l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (AQCIE) et Option consommateurs (OC) révèlent que si un dossier devait être traité selon le processus habituel devant la Régie de l'énergie, celui-ci mènerait non pas à une hausse de 1,7 %, mais plutôt à une baisse des tarifs en 2020 présentant un avantage économique de 124 M\$ relativement au projet de Loi 34.<sup>8</sup> Ces mêmes analyses montrent un avantage économique de plus de 550 M\$ sur 5 ans.

Qui plus est, Hydro-Québec prévoyait en 2017, des hausses de tarifs de l'ordre de 1 % pour les années 2021 à 2023.<sup>9</sup> À notre connaissance, ces prévisions ne tiennent pas compte de l'apparition d'une demande pour usage cryptographique qui exercera une pression à la baisse sur les tarifs.

---

## 5. Des alternatives plus simples et plus efficaces

Des trois objectifs apparents du projet de loi n° 34, la « simplification » du processus d'établissement est contraire à l'intérêt des consommateurs d'électricité et représente un affront direct contre l'indépendance d'une institution impartiale et spécialisée qu'est la Régie de l'énergie. Bien que la pertinence de cet objectif n'ait pas été clairement expliquée, il est

---

<sup>8</sup> Voir la demande conjointe d'Option consommateurs, de la FCEI et de l'AQCIE, dossier R-4100-2019-B-0002 déposée à la Régie de l'énergie : [http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/519/DocPri/R-4100-2019-B-0002-Demande-Dem-2019\\_09\\_05.PDF](http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/519/DocPri/R-4100-2019-B-0002-Demande-Dem-2019_09_05.PDF)

<sup>9</sup> Voir la décision de la Régie de l'énergie, dossier D-2018-025, paragraphe 104 : [http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/414/DocPri/R-4011-2017-A-0102-Dec-Dec-2018\\_03\\_07.pdf](http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/414/DocPri/R-4011-2017-A-0102-Dec-Dec-2018_03_07.pdf)

cependant évident que son effet est de réduire le pouvoir d'examen de la Régie de l'énergie sur les activités de distribution d'électricité d'Hydro-Québec.

Quant aux deux autres objectifs (remise des trop-perçus et prévisibilité des tarifs), il n'est nul besoin pour les atteindre de renier des années de travail rigoureux par la Régie sur le développement d'un cadre réglementaire adapté à la situation d'Hydro-Québec. En effet, la législation en vigueur donne à la Régie tous les pouvoirs et outils requis pour atteindre ces objectifs à l'intérieur du cadre actuel. Ainsi, à cet égard, le gouvernement devrait s'en remettre à l'expertise indépendante bien établie de la Régie.

D'ailleurs, la stabilité tarifaire et la prévisibilité des tarifs sont déjà des considérations importantes lors de la fixation des tarifs et il n'est pas rare que la Régie applique des ajustements comptables pour éviter les soubresauts tarifaires. Si le gouvernement souhaite une prévisibilité encore plus grande, il pourrait simplement l'indiquer à la Régie.

Il en va de même de la remise de 1,5 G\$. Si le gouvernement est sérieux dans son intention de remettre ces sommes aux consommateurs d'électricité, la façon appropriée de le faire consiste à simplement indiquer à la Régie d'en tenir compte lorsqu'elle fixe les tarifs d'électricité. Cette approche offre l'avantage d'une transparence complète et lèverait tout doute quant à leur remise effective.

Les deux objectifs sont d'ailleurs tout à fait complémentaires puisque la remise pourrait être modulée dans le temps de manière à favoriser la prévisibilité des tarifs.

#### **RECOMMANDATION n° 7**

Demander à la Régie de l'énergie d'instaurer des mécanismes supplémentaires afin d'assurer une plus grande prévisibilité des tarifs d'électricité

La FCEI recommande au gouvernement de poursuivre ses objectifs par la voie plus simple qui est de réviser et augmenter le mandat de la Régie. Non seulement cette voie ne diminuerait pas la transparence d'Hydro-Québec et ne diluerait pas la protection des PME et des Québécois, elle assurerait également le maintien d'un mécanisme indépendant de la fixation des tarifs d'électricité.

#### **RECOMMANDATION n° 8**

Demander à la Régie de l'énergie d'intégrer la remise de 1,5 G\$ promis par le gouvernement dans les futurs tarifs

La FCEI recommande au gouvernement de confier à la Régie la tâche de reverser les trop-perçus aux clients d'Hydro-Québec par le biais d'une baisse de tarifs d'électricité.

## Conclusion

Le projet de loi n° 34 prétend viser trois objectifs :

- La « simplification » du processus de fixation des tarifs d'électricité;
- Le remboursement des trop-perçus cumulés de 1,5 G\$;
- L'amélioration de la prévisibilité des variations tarifaires.

Le premier objectif ne répond pas au besoin des consommateurs d'électricité et est contraire à leur intérêt. Alors que le gouvernement devrait se soucier de la protection des consommateurs face au monopole naturel de distribution d'électricité, il présente un projet de loi qui a pour effet d'affranchir ce même monopole – dont le mandat est de générer des revenus pour le gouvernement – d'une surveillance rigoureuse de son régulateur.

Les économies prétendues qui découleraient d'une simplification du processus réglementaire n'en sont tout simplement pas. La réglementation des tarifs d'électricité n'est pas une dépense, mais un investissement dont la rentabilité a été démontrée à de nombreuses reprises. Puisque ce sont eux qui assument ce coût, que nous évaluons à moins de 0,1 % de la facture annuelle des clients, c'est à eux et à eux seuls de déterminer si cet investissement en vaut la chandelle.

Pour ce qui est du deuxième objectif, non seulement n'est-il pas traité par le projet de loi, il est exacerbé par l'abolition des garde-fous mis en place par la Régie de l'énergie pour prévenir le retour aux importants trop-perçus observés ces dernières années. Les hypothèses de croissance tarifaires sur lesquelles se basent le gouvernement et Hydro-Québec pour affirmer qu'un gel tarifaire en 2020 représente un bénéfice de 1 G\$ pour les consommateurs sont incompatibles avec l'information disponible. Quant à la remise de 500 M\$ prévue par le projet de loi n° 34 elle ne constitue tout simplement pas un remboursement ces sommes appartenant déjà aux clients.

Les consommateurs d'électricité seront pénalisés si le projet de loi n° 34 est adopté. C'est pour cette raison que la FCEI demande au gouvernement de l'amender.

## Sommaire des recommandations de la FCEI

### RECOMMANDATION n° 1

#### **Colmater la brèche afin de maintenir la transparence dans la gestion d'Hydro-Québec**

La FCEI recommande d'amender les articles 13, 14, 16 et 17 du projet de loi n° 34 afin d'obliger Hydro-Québec à rendre compte à la Régie de l'énergie comme c'est le cas actuellement.

### RECOMMANDATION n° 2

#### **Colmater la brèche afin de prévenir d'autres trop-perçus**

La FCEI recommande d'ajouter au projet de loi n° 34 une disposition afin de maintenir le partage des trop-perçus déjà mis en place par la Régie afin d'éviter que les PME et les Québécois soient taxés inutilement.

### RECOMMANDATION n° 3

#### **Colmater la brèche afin d'assurer qu'Hydro-Québec ne fasse pas de profits indus au détriment d'une qualité de service**

La FCEI recommande d'ajouter au projet de loi n° 34 une disposition afin de maintenir la pénalité pour non-respect de la qualité de service telle qu'imposée par la Régie de l'énergie.

### RECOMMANDATION n° 4

#### **Colmater la brèche afin d'assurer que la Régie de l'énergie puisse agir comme un arbitre neutre et indépendant dans l'évaluation des programmes commerciaux d'Hydro-Québec**

La FCEI recommande d'amender les articles 12 et 15 du projet de loi n° 34 afin que la Régie de l'énergie puisse continuer son travail de surveillance des programmes.

### RECOMMANDATION n° 5

#### **Colmater la brèche afin d'assurer que la Régie de l'énergie puisse continuer à s'assurer de la bonne gestion des projets d'investissements d'Hydro-Québec**

La FCEI recommande d'amender l'article 11 du projet de loi n° 34 afin que des projets d'investissements importants dont les coûts peuvent se répercuter sur des décennies sur les tarifs soient étudiés par la Régie de l'énergie.

### RECOMMANDATION n° 6

#### **Colmater la brèche afin de permettre à la Régie de l'énergie d'agir en toute indépendance en matière de fixation et de modification des tarifs d'électricité**

La FCEI recommande d'amender les articles 1 à 10 et l'article 18 du projet de loi n° 34 afin d'assurer une pleine indépendance et une pleine objectivité dans la fixation et modification des tarifs.

### RECOMMANDATION n° 7

#### **Demander à la Régie de l'énergie d'instaurer des mécanismes supplémentaires afin d'assurer une plus grande prévisibilité des tarifs d'électricité**

La FCEI recommande au gouvernement de poursuivre ses objectifs par la voie plus simple qui est de réviser et augmenter le mandat de la Régie. Non seulement cette voie

ne diminuerait pas la transparence d'Hydro-Québec et ne diluerait pas la protection des PME et des Québécois, elle assurerait également le maintien d'un mécanisme indépendant de la fixation des tarifs d'électricité.

### **RECOMMANDATION n° 8**

**Demander à la Régie de l'énergie d'intégrer la remise de 1,5 G\$ promis par le gouvernement dans les futurs tarifs**

La FCEI recommande au gouvernement de confier à la Régie la tâche de reverser les trop-perçus aux clients d'Hydro-Québec par le biais d'une baisse de tarifs d'électricité.

## Annexe I : une proposition du projet de loi n° 34 déjà rejetée par les experts mandatés par Hydro-Québec

Outre les changements davantage publicisés dans les médias liés à la fixation des tarifs, le projet de loi n° 34 modifie plusieurs autres aspects de la réglementation en vigueur. Ces modifications restreignent les pouvoirs de la Régie à plusieurs niveaux et éliminent plusieurs outils forts utiles qu'elle a mis en place au fil des ans afin de garantir des tarifs justes et raisonnables pour les clients. Elles nuiront inévitablement à la capacité de la Régie de remplir son rôle de protecteur des consommateurs et de l'intérêt public.

### Modèle de fixation des tarifs rejeté par les experts mandatés par Hydro-Québec

La FCEI conteste la pertinence de ce qui est présenté comme l'objectif premier du projet de loi n° 34, soit la « simplification » du processus de fixation des tarifs. L'encadrement réglementaire d'un monopole naturel tel Hydro-Québec peut prendre plusieurs formes. Jusqu'en 2017, Hydro-Québec était soumise à un cadre de type « coût de service ». Dans ce modèle réglementaire, Hydro-Québec présentait un budget prévisionnel à chaque année qui servait de base à l'établissement des tarifs après examen et ajustements par la Régie.

En 2014, la Régie a entrepris une réflexion afin de mettre en place un nouveau modèle réglementaire de type incitatif. Dans le cadre de cette démarche, la Régie a réalisé un examen exhaustif des différents modèles de réglementation, de leurs avantages et de leurs inconvénients. Pour ce faire, elle a consulté des spécialistes en la matière, des associations représentant les différents segments de clientèle et des groupes environnementaux et Hydro-Québec.

Deux grands modèles de réglementations ont été étudiés par la Régie, un modèle dit de « plafonnement des prix » et un modèle dit de « plafonnement des revenus ».

À la sortie de cette démarche, la Régie a conclu que le modèle réglementaire approprié pour encadrer les activités de distribution d'Hydro-Québec en était un de type plafonnement des revenus. Cette conclusion était appuyée par la vaste majorité des participants, de même que par Hydro-Québec elle-même. Cette initiative est entrée en vigueur en 2018.

Or, avec le projet de loi n° 34, le gouvernement va à contre-courant et met de l'avant un encadrement réglementaire de type plafonnement des prix, celui-là même qui a été scruté et soupesé, puis rejeté par la Régie et Hydro-Québec.

Voici un extrait révélateur de ce qu'affirmait alors la société d'État à propos du modèle réglementaire de plafonnement des prix (aussi appelé plafonnement des tarifs) aujourd'hui mis de l'avant par le projet de loi n° 34.

« 3.16 L'approche hybride de plafonnement des revenus proposée par le Distributeur est supérieure à celle de plafonnement des prix pour plusieurs raisons, ce qui a été abondamment discuté en audience :

- a) Le plafonnement des revenus protège mieux la clientèle et l'entreprise réglementée des variations des ventes. De plus, un plafonnement des tarifs constituerait un facteur désincitatif à la mise en place de mesures d'efficacité énergétique en amenant l'entreprise à porter une grande attention au volume de ses ventes.
- b) Dans le domaine de la distribution du gaz naturel, un contexte de baisse de la consommation par client a amené les régulateurs à mettre de côté les MRI fondés sur un plafonnement des prix pour adopter une méthode de plafonnement des revenus.
- c) Dans le domaine de l'électricité, l'on constate qu'un phénomène semblable émerge, y compris au Québec considérant les récentes prévisions de la demande déposées par le Distributeur.
- d) La méthode de plafonnement des revenus est supérieure considérant qu'une grande partie des investissements sur le réseau de distribution vise à assurer la pérennité plutôt que la croissance, et ce, contrairement à la situation de forte croissance vécue dans les années 60 et 70. »<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Voir le rapport des experts mandatés par la Régie de l'énergie (Elenchus Research Associates), dossier R-3897-2014 de la Régie de l'énergie, pièce A-0003, p. 80 : [http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-A-0003-Dec-Dec-2015\\_03\\_04.pdf](http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-A-0003-Dec-Dec-2015_03_04.pdf) et le rapport des experts mandatés par Hydro-Québec (Concentric Energy Advisor), dossier R-3897-2014 de la Régie de l'énergie, pièce C-HQT-HQD-0088 : [http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0088-Argu-Argu-2016\\_09\\_29.pdf](http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0088-Argu-Argu-2016_09_29.pdf)

---

## **Annexe II : article 17 du projet de loi n° 34, loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité<sup>11</sup>**

Cette loi est modifiée par l'ajout, à la fin, de l'annexe suivante :

«ANNEXE II  
« (Article 75.1)

«RENSEIGNEMENTS À TRANSMETTRE PAR LE DISTRIBUTEUR D'ÉLECTRICITÉ

1. Évolution de la compétitivité des tarifs d'électricité dans les grandes villes nord-américaines;
2. Bilan des plaintes de la clientèle;
3. Évolution des indicateurs de qualité de service et suivi des activités promotionnelles;
4. Bilan de l'application du code de conduite du distributeur d'électricité;
5. Suivi de l'utilisation des options d'électricité interruptible et de l'option d'électricité additionnelle;
6. Suivi des coûts relatifs aux ventes et aux achats d'électricité de combustible et de service de transport, au tarif de maintien de la charge, à la retraite, aux événements imprévisibles en réseaux autonomes, aux pannes majeures, aux modifications des conventions comptables et au programme de gestion de la puissance du marché affaires;
7. Suivi du compte d'utilisation de neutralisation – Révision des durées de vie;
8. Évolution de l'actif réglementaire lié à toute entente de suspension des contrats d'approvisionnement;
9. Suivi sur les dispositions d'immeubles;
10. Suivi des investissements;
11. Taux de capitalisation, coût et description de la dette du distributeur d'électricité;
12. Suivi des contrats d'approvisionnement;
13. Détail des sources d'approvisionnement, bilan réel offre-demande en puissance et taux de perte de distribution;
14. Bilan de l'utilisation de la dispense de recourir à la procédure d'appel d'offres pour les contrats d'approvisionnement de court terme;
15. Liste et suivi des interventions en efficacité énergétique et des coûts liés à Transition énergétique Québec;
16. Évolution de l'effectif en équivalent temps complet;

---

<sup>11</sup> PL 34 : Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité. (2019). 1<sup>ère</sup> session., 4<sup>e</sup> législature, Québec. Récupéré de [http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bill.DocumentGenerique\\_146363&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9riij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/Wzz](http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bill.DocumentGenerique_146363&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9riij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/Wzz)

17. Historique des ventes, des produits des ventes, des abonnements et de la consommation;
18. Nombre de kilomètres de lignes de distribution par niveau de tension. »

# Impact du gel tarifaire et des achats postpatrimoniaux sur la croissance des tarifs entre 2003 et 2018

