CAPERN – 007M
C.P. – P.L. 34
Tarifs de distribution
d'électricité

Des paroles semées au vent: le projet de loi 34 et la baisse du prix de l'électricité

Observations soumises à la Commission
De l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie
Et des ressources naturelles

17 septembre 2019

© Coalition des associations de consommateurs du Québec

1600, rue de Lorimier, bureau 393
Montréal, Qc
H2K 3W5

Tél.: (514) 362-8623

Courriel: coordo@cacq.ca Site web: https://defensedesconsommateurs.org/

Rédaction: Jacques St Amant

Le contenu de ce mémoire ne peut faire l'objet d'une reproduction à des fins commerciales. Toute autre utilisation est encouragée, à condition d'en citer la source.

ATTENDU que le contrôle et la distribution de l'énergie électrique dans la province de Québec constituent des problèmes économiques dont le retentissement social est considérable, et que l'industrie de l'électricité est essentiellement d'intérêt public et influe sur le développement de l'industrie générale et sur le bien-être de la population;
[…]
Attendu qu'on doit soumettre cette industrie fondamentale à un contrôle rigoureux, afin de protéger l'intérêt général et celui des municipalités, sans toutefois léser celui des particuliers y ayant engagé prudemment des capitaux;
Attendu qu'il faut réparer les erreurs et les abus du passé et en prévenir la répétition; […]

Loi créant la Commission d'électricité de Québec, 25-26 Geo V (1935), préambule

Électeurs, électrices, électricité, [...]

Maurice Le Noblet Duplessis, à d'innombrables reprises

Puisqu'ils sèment le vent, ils moissonneront la tempête.

Osée 8, 7

Sommaire

Le projet de *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité* (le «Projet») garantit aux consommateurs québécois des hausses tarifaires injustifiables, réduit considérablement la transparence de la gestion d'Hydro-Québec, re-politise le processus tarifaire, nuira au développement économique et est susceptible d'avoir des effets néfastes au plan environnemental.

En somme, c'est le pire projet de loi en matière de réglementation de l'électricité présenté au Québec depuis 1934. Nous sommes en désaccord avec ses propositions et nous soulignons qu'on pourrait très simplement atteindre un objectif sur lequel tous s'entendent, soit le maintien de tarifs justes et raisonnables, en rétablissant intégralement la compétence accordée à la Régie de l'énergie lors de sa création, en 1996.

La Coalition des associations de consommateurs du Québec compte vingt organismes membres, répartis sur le territoire québécois et fournissant des services directs à la population. Nos observations se fondent notamment sur la longue expérience qu'elles ont acquise sur le terrain. La Coalition et deux de ses membres ont également agi devant la Régie de l'énergie, tandis que des représentantes de la Coalition participent à des structures de concertation établies avec Hydro-Québec.

L'encadrement de la tarification d'un service public comme Hydro-Québec est généralement assuré par un organisme compétent et impartial. Le Québec a créé une première *Commission d'électricité de Québec* en 1935, dont les gouvernements successifs ont par la suite eu tendance à réduire les attributions. Dès 1944, les activités d'Hydro-Québec sont plutôt chapeautées directement par le gouvernement. Il devient manifeste au cours des années 1990 que ce régime est dysfonctionnel, et on a par conséquent créé la Régie de l'énergie en 1996.

Depuis, les divers gouvernements qui se sont succédé ont cherché à en éroder la juridiction, avec des effets néfastes pour les consommateurs au plan des tarifs, notamment. Le Projet se situe dans le droit fil de ces intrusions dans un processus indépendant, mais il porte l'atteinte à la compétence de la Régie à son paroxysme.

Le Projet impose des hausses tarifaires automatiques et les relie au taux de l'inflation, alors que les coûts d'Hydro-Québec Distribution évoluent selon une logique fort différente. Le projet abolit le mécanisme permettant à la Régie de l'énergie de récupérer les trop-perçus résultant des erreurs d'Hydro-Québec dans le passé. Il prive la Régie du pouvoir d'encadrer les programmes commerciaux et les investissements d'Hydro-Québec Distribution, dont il consacre par conséquent l'opacité. Il prétend enfin offrir un remboursement aux consommateurs et aux autres abonnés, en leur remettant bientôt des sommes qu'ils auraient de toute manière pour l'essentiel récupérées à moyen terme.

Par contre, le Projet ne fait rien pour réduire le prix de l'électricité patrimoniale, surévalué depuis 2000 et artificiellement gonflé depuis 2010. Il maintient les difficultés associées au recours à l'électricité post-patrimoniale, plus coûteuse. En somme, il garantit non seulement le maintien de prix faussés à la hausse, mais il aggrave la difficulté.

Les consommateurs, et notamment les consommateurs à faible revenu, en feront les frais. On réduit d'autre part inutilement l'avantage comparatif de l'énergie électrique québécoise, ce qui peut compromettre la migration d'utilisateurs d'autres sources d'énergie vers l'électricité et donc, contribuer à l'émission de gaz à effet de serre et à d'autres impact environnementaux négatifs.

Nous formulons par conséquent cinq recommandations à l'intention du ministre et de l'Assemblée nationale:

A- nous recommandons que le Projet soit substantiellement remanié, afin qu'il rétablisse intégralement la compétence de la Régie de l'énergie à l'égard de la fixation des tarifs et des modalités de service d'Hydro-Québec, dans toutes ses sphères d'activité et de la manière et au moment qu'elle juge opportuns;

B- nous recommandons que l'article 21 du Projet en soit retiré et qu'on renonce à toute mesure législative commandant la distribution d'un rabais tarifaire;

C- à défaut par le ministre d'accéder à la recommandation A, nous recommandons qu'on renonce à un processus d'indexation automatique, et qu'on maintienne la compétence de la Régie de l'énergie à l'égard du recours à des mécanismes de réglementation incitative, des investissements et des programmes commerciaux d'Hydro-Québec Distribution;

D- nous recommandons que soit abrogé l'article 71.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie;*

E- nous recommandons que le ministre requière de la Régie de l'énergie un avis, en vertu de l'article 42 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, eu égard à l'utilité du maintien du concept d'électricité patrimoniale et, plus généralement, de la gestion d'un marché concurrentiel en matière de production d'électricité au Québec.

Table des matières

1.0 Paroles et paroles… 1
1.1 L'art de la promesse 1
1.2 La Coalition des associations de consommateurs du Québec 3
1.3 Nos observations 4
1.4 La méthodologie 4
1.5 Nos conclusions 4
2.0 La logique du cadre réglementaire 5
2.1 Les sources lointaines 5
2.2 La mise en œuvre au Québec 7
2.2.1 l'évolution de l'offre 7
2.2.2 l'évolution du cadre 9
2.2.2.1 un pas devant, deux pas derrière (1909-1980) 9
2.2.2.2 un pas derrière, deux pas devant (1981-1996) 11
2.2.2.3 un grand pas devant, plusieurs pas derrière (1996-2019) 12
2.3 Un bilan 17
3.0 Le cheval de Troie 18
3.1 Le projet de loi 34: un bref exposé 18
3.2 La dissection 20
3.2.1 l'indexation 19
3.2.2 la révision quinquennale 22
3.2.3 la réglementation incitative 22
3.2.4 le contrôle des activités 23
3.2.5 le rabais tarifaire 24
3.3 Les autres carences 24
3.3.1 le prix de l'électricité patrimoniale 24
3.3.2 la double indexation 27
3.3.3 l'approvisionnement post-patrimonial 27
3.3.4 la concurrence et la séparation fonctionnelle 28
3.3.5 l'impact sur les consommateurs 28
3.3.6 l'impact sur l'environnement 30
4.0 Revenir aux sources 31
4.1 Écoutons Cassandre 31
4.2 Orientations et recommandations 32

Des paroles semées au vent: le projet de loi 34 et la baisse du prix de l'électricité

1.0 Paroles et paroles…

Paroles et encore des paroles que tu sèmes au vent.

Dalida

1.1 L'art de la promesse

Faites des promesses: les promesses ne ruinent personne, et le monde est riche en promesses.

Ovide, *L'art amoureux*, I, 443

Naguère et quand il siégeait du côté de l'opposition, le député de Rousseau avait qualifié des sommes perçues en trop par Hydro-Québec de «taxe déguisée et sournoise»[1]: il avait raison.

Plus récemment, en février dernier, il se disait d'avis que la hausse des tarifs d'électricité ne devait pas excéder le taux de l'inflation parce que «[c]'est ça que les gens veulent» [2]. Il avait presque raison: les consommateurs veulent payer des tarifs qui soient bas et, si hausse il doit y avoir, elle devrait de préférence être inférieure au taux d'inflation.

---

1 Plante, Caroline. *Legault défend sa décision de ne pas rembourser les trop-perçus d'Hydro-Québec*. La Presse, 27 février 2019. Consulté au https://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201902/27/01-5216343-legault-defend-sa-decision-de-ne-pas-rembourser-les-trop-percus-dhydro-quebec.php.

2 *Ibid*.

Trois semaines plus tard, le premier ministre allait plus loin: on devrait rembourser les futurs «trop-perçus» d'Hydro-Québec et son gouvernement allait y voir[3]. Il ignorait apparemment que la loi établissait déjà un mécanisme permettant non seulement de rembourser les trop-perçus futurs, mais aussi de récupérer ceux qu'on a déjà payés.

Le 12 juin dernier, le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles annonçait, à l'occasion du dépôt du projet de *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*[4], que la tarification de l'électricité serait simplifiée en la limitant au taux d'inflation, et par conséquent plus prévisible, tout en permettant de remettre de l'argent aux consommateurs[5]. Il errait. Les hausses ne seront pas «limitées» au taux de l'inflation, mais péremptoirement fixées à ce taux, ce qui aura pour résultat au cours des prochaines années d'imposer aux consommateurs québécois des hausses tarifaires aussi inévitables qu'inutiles, et économiquement injustifiables.

La législation québécoise encadre explicitement la fixation des tarifs d'électricité depuis 1934. En quatre-vingt-cinq ans, le projet de loi 34 constitue l'intervention la plus néfaste et la plus inique qui ait été envisagée en matière de fixation de tarifs justes et raisonnables, tous partis politiques confondus. Il concentre en quelques pages le pire de ce qu'ont fait en trois générations les gouvernements de l'Union nationale, du Parti Libéral du Québec et du Parti Québécois.

Le projet de loi 34 est injuste envers les utilisateurs d'électricité. Il appauvrira les ménages vulnérables. Il nuira au développement économique. Il ralentira vraisemblablement la migration des utilisateurs d'énergie des sources fossiles vers l'hydro-électricité et contribuera par conséquent au réchauffement climatique. Il consacrera l'opacité d'Hydro-Québec, qui ne sera plus tenue aussi rigoureusement de rendre compte de sa gestion. Il politisera à nouveau la détermination des tarifs d'électricité. Il ne réjouira guère que l'actionnaire d'Hydro-Québec, qui encaissera par centaines de millions de dollars ce qui constituera effectivement une «taxe déguisée et sournoise».

Inexpérience gouvernementale dans un dossier dont on admet sans peine la remarquable complexité? Manœuvre malhabile? La chose importe peu. Ce qui compte, c'est que ce projet de loi fera tout le contraire de ce qu'on nous promet. Le gouvernement du Québec sème au vent promesses de baisses de tarifs et autres belles paroles: il devrait prendre garde à ce qu'il pourrait récolter au cours des prochaines années, lorsque les consommateurs et les citoyens verront à quel prix ils paient le cadeau empoisonné qu'on leur offre aujourd'hui.

---

[3] Lecavalier, Charles. *François Legault fait volte-face et redonnera les prochains trop-perçus d'Hydro-Québec*. Journal de Québec, 19 mars 2019. Consulté au https://www.journaldequebec.com/2019/03/19/francois-legault-fait-volte-face-et-redonnera-les-prochains-trop-percus-dhydro-quebec.

[4] Également connu sous le sobriquet de «projet de loi 34», ci-après le «Projet».

[5] Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. *Québec simplifie la méthode de tarification de l'électricité et remet de l'argent aux consommateurs*. Communiqué de presse. Québec 12 juin 2019. Consulté au https://mern.gouv.qc.ca/quebec-simplifie-methode-tarification-electricite-remet-argent-consommateurs-2019-06-12/.

Or il serait assez simple de rétablir un mécanisme qui assurerait tous les utilisateurs québécois d'électricité d'un contrôle rigoureux des tarifs et, tout probablement, d'une baisse significative. Il suffit de remplacer le contenu du Projet par quelques dispositions qui consacreraient le pouvoir de la Régie de l'énergie de faire ce pour quoi elle a été créée en 1996, et que les gouvernements successifs ont érodé, avant que le Projet ne vienne l'abolir presque entièrement.

On n'établit nulle part des tarifs d'électricité d'une manière aussi simpliste et arbitraire que ce que propose le Projet. Il faut le comprendre, et apporter à un véritable problème une solution qui soit efficace, dans l'intérêt notamment des consommateurs que nous représentons.

1.2 La Coalition des associations de consommateurs du Québec

La Coalition des associations de consommateurs du Québec (la «CACQ») œuvre depuis plus de vingt ans à la promotion et à la défense des intérêts des consommateurs par la pleine reconnaissance et l'application des droits humains. Regroupant vingt (20) associations de consommateurs membres[6] qui desservent la population grâce à vingt-quatre (24) points de service, qui interviennent dans dix (10) régions administratives du Québec, elle agit à titre de représentante de ses membres, dans le respect de l'autonomie particulière de chacun d'entre eux. C'est en s'appuyant sur l'expertise développée depuis plus d'une cinquantaine d'années par les associations de consommateurs (associations coopératives d'économie familiale ACEF, Services budgétaires et autres) que la Coalition mène ses interventions et ses représentations, en favorisant une meilleure cohésion du mouvement des consommateurs québécois.

Les membres de la CACQ offrent notamment des services d'aide et d'information en matière budgétaire. Ils connaissent par conséquent fort bien les défis très divers que les consommateurs doivent relever. Ils sont d'autre part profondément enracinés dans les régions qu'ils desservent et s'y adressent à toute la population. Ils sont toutefois particulièrement préoccupés par la situation des consommateurs à faible revenu.

Deux associations membres de la CACQ comparaissent par ailleurs régulièrement et depuis de nombreuses années devant la Régie de l'énergie, comme la CACQ l'a également fait au tournant des années 2000. Des représentantes de la CACQ siègent d'autre part au sein de divers mécanismes de concertation établis conjointement avec Hydro-Québec.

Compte tenu de cette double expertise, sur le terrain et dans le cadre du processus réglementaire, la CACQ est particulièrement bien placée pour évaluer les conséquences

---

[6] Sont membres l'ACEF de la Péninsule, l'ACEF de l'Outaouais, l'ACEF de Québec, l'ACEF des Basses-Laurentides, l'ACEF des Bois-Francs, l'ACEF Rimouski-Neigette et Mitis, l'ACEF Rive-Sud de Montréal, l'APIC Côte-Nord, le Carrefour d'entraide Drummond, le Centre d'information et de recherche en consommation de Baie-St-Paul, le CRIC de Port-Cartier, le Groupe de recherche en animation et planification économique de Québec, le Service alimentaire et d'aide budgétaire de Charlevoix-Est, le Service budgétaire Lac-St-Jean-Est, le Service budgétaire communautaire de Chicoutimi, le service budgétaire communautaire de Jonquière, le Service budgétaire populaire de La Baie et du Bas Saguenay, le Service budgétaire populaire des Sources, le Service budgétaire populaire de St-Félicien et Solutions Budget Plus.

réelles qu'aurait le Projet sur les consommatrices et les consommateurs du Québec s'il était adopté.

1.3 Nos observations

Nos observations seront organisées en quatre (4) sections. Après cette introduction, nous rappellerons les fondements d'un cadre réglementaire en matière de régulation économique et nous jetterons un coup d'œil sur la manière dont un cadre de ce type a été mis en œuvre au Québec au cours des cent dix dernières années. La section 3 sera consacrée à la critique du Projet et de ce qui y manque, à la lumière des constats effectués dans la section 2. Nous formulerons une synthèse et quelques recommandations dans la section 4.

Bien sûr, l'absence de commentaire de notre part à l'égard de quelque aspect que ce soit des propositions de modifications ne doit être interprétée ni comme un appui, ni comme une critique à l'égard de tel élément de ces propositions.

Compte tenu enfin de la nature de cette consultation, il ne fait bien sûr pas de doute que nous consentons à la publication de ces observations, à condition que la source en soit identifiée.

1.4 La méthodologie

Les observations que nous formulons dans ce mémoire sont fondées sur deux approches complémentaires.

D'une part, les questions que nous abordons ont évidemment fait l'objet d'échanges au sein des instances compétentes de la CACQ et avec du personnel oeuvrant au sein de certains de nos membres, de sorte que nos commentaires bénéficient de l'expérience de personnes qui travaillent sur le terrain et se trouvent en contact quotidien avec des consommateurs québécois.

Ensuite, nous avons recouru à une recherche documentaire et à une analyse de nature juridique.

1.5 Nos conclusions

Nous formulons par conséquent cinq recommandations à l'intention du ministre et de l'Assemblée nationale:

- **A- nous recommandons que le Projet soit substantiellement remanié, afin qu'il rétablisse intégralement la compétence de la Régie de l'énergie à l'égard de la fixation des tarifs et des modalités de service d'Hydro-Québec, dans toutes ses sphères d'activité et de la manière et au moment qu'elle juge opportuns;**
- **B- nous recommandons que l'article 21 du Projet en soit retiré et qu'on renonce à toute mesure législative commandant la distribution d'un rabais tarifaire;**
- **C- à défaut par le ministre d'accéder à la recommandation A, nous recommandons qu'on renonce à un processus d'indexation automatique, et qu'on maintienne la compétence de la Régie de l'énergie à l'égard du**

recours à des mécanismes de réglementation incitative, des investissements et des programmes commerciaux d'Hydro-Québec Distribution;

D- nous recommandons que soit abrogé l'article 71.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie;*

E- nous recommandons que le ministre requière de la Régie de l'énergie un avis, en vertu de l'article 42 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, eu égard à l'utilité du maintien du concept d'électricité patrimoniale et, plus généralement, de la gestion d'un marché concurrentiel en matière de production d'électricité au Québec.

2.0 La logique du cadre réglementaire

Que le salut du peuple soit pour eux la loi suprême.

Cicéron, *De Legibus* III, 3, 8

2.1 Les sources lointaines

On sait depuis des siècles qu'existent des fournisseurs dont les prestations sont essentielles tant pour la prospérité de la communauté que pour la commodité et, parfois, la survie des individus. On y incluait jadis le transporteur, le traversier (ou le propriétaire d'un pont) ou le boulanger. Souvent, les circonstances géographiques ou la taille du marché ont fait que ces fournisseurs détenaient un monopole *de facto* dans une région.

Celui qui, sans concurrence, fournit un service essentiel peut être tenté d'en abuser, en extorquant notamment des tarifs prohibitifs et il est par conséquent légitime que l'autorité publique en contrôle le comportement. Il n'y a là rigoureusement rien de novateur ou de révolutionnaire: le renommé juriste britannique Matthew Hale écrivait dès le dix-septième siècle dans le *De Portibus Maris*[7] que le bien privé, dès qu'il se trouve affecté d'un intérêt public, relève aussi du droit public et ajoutait dans le *De Jure Maris*, rédigé vers 1670, que ce bien doit dès lors faire l'objet d'un contrôle public et que l'exploitant ne peut prélever qu'un prix raisonnable et modéré. La jurisprudence britannique a retenu ces principes, tout comme celle des États-Unis, depuis le dix-neuvième siècle[8].

La mise en œuvre de ce contrôle de l'autorité publique comporte plusieurs aspects. Il faut d'abord qu'il soit confié à une entité quelconque, dont on souhaitera qu'elle soit compétente et impartiale. Il faut ensuite qu'il repose sur des critères qui permettront d'établir des modalités d'utilisation – et notamment des prix – qui seront justes[9]. L'évolution historique a par conséquent vu émerger des organismes administratifs

---

7 Qui constitue la seconde partie de son traité sur le droit maritime anglais, publié à titre posthume en 1787.

8 Au Royaume-Uni, *Bolt* v. *Stennett*, 8 T.R. 606, 101 English Reports 1572 (1800); *Aldnutt* v. *Inglis*, 12 East 527 (1810); *Attorney-General* v. *Simpson*, [1904] A.C. 476 (HL); aux États-Unis, *Munn* v. *Illinois*, 94 US 113 (1877).

9 On s'en tiendra ici à la notion aristotélicienne de justice, selon laquelle le juste s'accorde avec une égalité respectant les proportions et, par exemple, celles entre les ressources, des personnes se trouvant dans des situations différentes devant être traitées différemment: Aristote. *Éthique à Nicomaque*, livre V, 2,8; 3,6.

autonomes, exerçant des pouvoirs de réglementation économique sous une forme quasi-judiciaire, et visant à établir des tarifs «justes et raisonnables».

Encore faut-il s'entendre sur ce qui serait «juste et raisonnable». Il faut en effet assurer la pérennité du fournisseur, et donc une certaine rentabilité, sans quoi il ne se trouvera plus personne pour fournir un service pourtant jugé essentiel. On tiendra compte pour établir cette rentabilité des éléments d'actif nécessaires à la fourniture d'un service[10], de la nécessité d'obtenir un rendement raisonnable[11] et de la prudence des investissements effectués[12], a notamment décidé la Cour suprême des États-Unis depuis la fin du dix-neuvième siècle, ces critères ayant exercé une influence prépondérante sur l'évolution du droit partout en Amérique du nord[13], y compris au Québec.

Ces décisions [14] et d'autres, rendues au Canada notamment, mènent aussi inéluctablement au constat, parfois effectué explicitement, qu'il n'existe pas de méthode simple et universelle qui permette de fixer des tarifs justes et raisonnables, puisqu'il faut soupeser une myriade de facteurs distincts et formuler une opinion, comme l'a constaté la Cour suprême du Canada:

> The duty of the Board was to fix fair and reasonable rates; rates which, under the circumstances, would be fair the the consumer on the one hand, and which, on the other hand, would secure to the company a fair return for the capital invested. […]
>
> […] The question of a fair return on a risky investment is largely a matter of opinion, and is hardly capable of being reduced to certainty by evidence, and appears to be one of the things entrusted by the statute to the judgment of the Board. [15]

En 1960, la Cour suprême du Canada concluait à nouveau qu'il n'existe pas de mécanisme universel permettant d'établir ce qu'est un tarif juste et raisonnable:

> I do not think it is possible to define what constitutes a fair return upon the property of utilities in a manner applicable to all cases or that it is expedient to do so.
>
> […]
>
> As I read them, the combined effect of the two clauses is that the Commission, when dealing with a rate case, has unlimited discretion as to the matters which it may consider

---

10 *Smyth* v. *Ames*, 169 US 466 (1898).

11 *Bluefield Waterworks & Improvement Co.* v. *Public Service Commission*, 262 US 679 (1923).

12 *Federal Power Commission* v. *Hope Natural Gas Co.*, 320 US 591 (1944).

13 On verra par exemple à cet égard l'arrêt *British Columbia Electric Railway Co.* c. *Public Commission*, [1960] RC.S. 837, 844. On reviendra *infra* à l'évolution du régime québécois, dont on constatera qu'il recourt aux mêmes concepts et est fondé sur les mêmes principes.

14 On verra notamment *Federal Power Commission* v. *Hope Natural Gas Co.*,*op. cit.*.

15 *Northwestern Utilities Ltd.* c. *City of Edmonton*, [1929] R.C.S. 186, 192-193 (par le juge Lamont) et 119 (par le juge Smith).

> as affecting the rate […]. [16]

La Cour suprême a réitéré cette conclusion plus récemment:

> […] lorsqu'un texte législatif – telle la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de L'Ontario* en Ontario – exige seulement qu'il fixe des paiements «justes et raisonnables», l'organisme de réglementation peut avoir recours à divers moyens d'analyse pour apprécier le caractère juste et raisonnable des paiements sollicités par le service public. [17]

On aura à y revenir.

La logique qui sous-tend un tel régime réglementaire paraît d'autre part tout à fait conforme aux principes de l'économie néo-classique. Il y a à la fois insuffisance de concurrence du côté de l'offre, besoin essentiel du côté de la demande, multitude de relations contractuelles qu'il serait illusoire de gérer bilatéralement et asymétrie informationnelle immense entre le fournisseur et ses clients à l'égard de la connaissance des caractéristiques du marché, ces deux derniers facteurs contribuant à l'impossibilité pratique de négocier des contrats individuels entre le fournisseur et chaque client parce que les coûts de transaction seraient astronomiques [18] et parce que l'asymétrie informationnelle fera en sorte qu'on ne pourra pas établir un marché en état d'équilibre[19]. On ne peut pas établir un marché équilibré, maximisant le bien-être collectif, sans une intervention permettant de compenser efficacement les aléas de ces dysfonctionnements.

2.2 La mise en œuvre au Québec

2.2.1 l'évolution de l'offre

> *Fiat lux!*
>
> Genèse 1, 3

Une lampe électrique s'allume pour la première fois au Québec à Montréal, en 1878. L'éclairage municipal à l'électricité se répand dans la métropole à compter de 1886, où l'éclairage au gaz naturel lui fera toutefois (mais brièvement) une certaine concurrence; on commence à électrifier Québec en 1885. Se multiplient dès lors les fournisseurs, qui s'établissent souvent localement, avant d'être avalés par quelques entreprises, comme la *Montreal Light, Heat and Power Company* et la *Shawinigan Water and Power Company*, qui contrôleront rapidement une part importante du marché québécois et qui imposeront

---

16 *British Columbia Electric Railway Co*, *op. cit.*, pp. 848 (par le juge Locke) et 856 (par le juge Martland).

17 *Ontario (Commission de l'énergie)* c. *Ontario Power Generation Inc.*, 2015 CSC 44, [2015] 3 R.C.S. 147, 195-196.

18 On verra notamment à cet égard Coase, Ronald. *The Problem of Social Cost*. (1960) Journal of Law and Economics 3: 1-44. Le Pr Coase a été co-lauréat du Prix de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel en 1991.

19 On verra notamment à cet égard Rothschild, Michael; Stiglitz, Joseph. *Equilibrium in competitve insurance markets: an essay on the economics of imperfect information*. (1976) Quarterly Journal of Economics 90 :4 629-649 . Le Pr Stiglitz a été co-lauréat du Prix de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel en 2001.

des tarifs qui furent parfois exorbitants[20]. La réaction de la population obligera le gouvernement, au milieu des années 30, à établir une commission d'enquête et à intervenir plus énergiquement en 1935.

Cela ne suffira pas et les gouvernements qui se succèdent de 1936 à 1960 devront se pencher tant sur le contrôle des fournisseurs que sur celui de leurs activités, ce qu'ils feront toutefois de manière assez différente.

Jusqu'au milieu des années 1930, la production et la distribution d'électricité relèvent surtout du secteur privé mais aussi, dans une certaine mesure, de services municipaux. En 1937, le premier gouvernement de Maurice Duplessis met en place un organisme qui agit à titre de mandataire de la Couronne et qui disposera pratiquement d'un monopole en matière de production et de distribution d'électricité en Abitibi, au Témiscamingue, au Lac Saint-Jean et dans la région de Roberval[21].

La donne change considérablement en 1944. Le gouvernement d'Adélard Godbout procède à la nationalisation de certains des éléments d'actif de la *Montreal Light Heat & Power Consolidated*, qui sont transférés à la toute nouvelle Commission hydroélectrique de Québec, également désignée dès cette époque par l'abréviation «Hydro-Québec» [22]. En vertu de l'article 22 de sa loi constitutive, Hydro-Québec est requise de fournir de l'énergie «aux taux les plus bas compatibles avec une saine administration financière.» Le contrôle de la tarification sera toutefois imparti en dernière analyse au gouvernement lui-même, ce à quoi on revient dans la sous-section suivante.

À compter de la fin des années 1950, Hydro-Québec se lance dans des projets de plus en plus ambitieux, dont la centrale de Carillon et l'aménagement des rivières Betsiamites, des Outardes et Manicouagan. Le Parti libéral du Québec constitue à nouveau le gouvernement à compter de 1960 et y demeure (sauf une interruption de 1966 à 1970) jusqu'en 1976, ce qui lui permettra notamment d'étatiser la quasi-totalité des producteurs et distributeurs restants au Québec et de lancer le chantier de la Baie James.

---

20 À l'égard de l'histoire fascinante de cette industrie au Québec, on consultera notamment et avec intérêt Hogue, Clarence; Bolduc, André; Larouche, Daniel. *Québec, un siècle d'électricité*. Montréal, Libre expression, 1979, 406 p.

21 *Loi établissant et assurant la concurrence de l'État relativement aux ressources hydro-électriques*, 1 Geo. VI, c. 24 (1937), art. 2 et 6 notamment. La personne morale constituée par la Loi portait le nom de Syndicat national de l'électricité.

22 *Loi établissant la Commission hydroélectrique de Québec*, 8 Geo. VI, c. 22 (1944), art. 2 et 6 notamment.

Le fonctionnement d'Hydro-Québec est modernisé en 1978, en 1981 et en 1983, sous l'égide du Parti Québécois[23]. On consacre formellement le nom que tous utilisaient depuis longtemps, on modifie la structure de direction mais, surtout, dès 1981, on modifie le régime d'établissement des tarifs. Hydro-Québec est désormais le maître d'œuvre de la production et de la distribution de l'électricité au Québec et, jusqu'au moment où la Régie de l'énergie commencera à exercer ses attributions, elle est la créature du gouvernement. On est ainsi passé des monopoles territoriaux privés, mais morcelés, au monopole public.

2.2.2 l'évolution du cadre

Plus ça change, plus c'est la même chose.

Jean-Baptiste Alphonse Karr, *Les guêpes,* janvier 1849

On s'est depuis longtemps efforcé d'encadrer la révolution technologique, lancée depuis bientôt cent cinquante, que constitue l'électrification du Québec. L'histoire de ce cadre réglementaire, qu'on schématisera ici, permet de mieux saisir les enjeux entourant la réforme actuellement proposée.

2.2.2.1 un pas devant, deux pas derrière (1909-1980)

La législature adopte dès 1909 une loi qui régit l'offre de «la chaleur, de la lumière ou de la force motrice» et accorde à la Commission des services d'utilité publique, qu'elle crée, le pouvoir de «fixer le tarif qu'elle croit raisonnable»[24]. Quelques modifications législatives plus tard, on la connaît en 1925 sous le nom de Commission des services publics de Québec et elle est dotée du pouvoir d'intervenir lorsque «les taux exigés par un service public excèdent ce qui est juste et raisonnable»[25]. On accorde de nouveaux pouvoirs à cette Commission en 1934, en lui permettant désormais explicitement d'intervenir à l'égard de la fourniture d'électricité en raison de taux injustes ou déraisonnables[26]. C'est toutefois trop peu, compte tenu de l'insatisfaction alors assez généralisée à l'égard des comportements des fournisseurs d'électricité.

La Commission d'électricité de Québec est par conséquent créée en 1935[27]; tant son titre que son préambule (cité en exergue de ce mémoire) indiquent qu'on entend désormais accorder une importance particulière au domaine de l'électricité. Le mandat de cette nouvelle Commission est notamment établi par son article 32:

> **32.** Tous les taux et charges réclamés par un service public doivent être établis tant dans l'intérêt du consommateur que

---

23 *Loi modifiant la Loi d'Hydro-Québec et la Loi du développement de la Baie James*, L.Q. 1978, c. 41; *Loi modifiant la Loi sur l'Hydro-Québec*, L.Q. 1981, c. 18; *Loi modifiant la Loi sur l'Hydro-Québec et la Loi sur l'exportation de l'énergie électrique*, L.Q. 1983, c. 15.

24 *Loi établissant la Commission des services d'utilité publique de Québec*, 9 Ed. VII, c. 16 (1909), art. 1er, 2, 23.

25 *Loi concernant la Commission des services publics de Québec*, R.S.Q. 1925, c. 17, art. 2, 28.

26 *Loi relative aux taux de l'électricité*, 24 Geo V, c. 10 (1934), art. 3.

27 *Loi créant la Commission d'électricité de Québec*, 25-26 Geo V, c. 24 (1935).

> dans celui du service public lui-même et de ses bailleurs de fonds, et leur détermination doit être faite eu égard aux intérêts économiques de la province, aux conditions particulières de l'utilisation et de la qualité du service dont il s'agit, tout en assurant un revenu juste et raisonnable à ce service public, mais, toutefois, en ne tenant compte que des dépenses réellement inhérentes à l'exploitation dudit service.

On constate à l'évidence que le libellé de cette disposition reflète les grandes orientations réglementaires, appliquées ailleurs en Amérique du nord et qu'on examinait dans la section 2.1: équilibre des intérêts, caractère juste et raisonnable des tarifs, examen centré sur les éléments d'actif véritablement utiles. Le Québec se met au diapason.

Commence alors un extraordinaire chassé-croisé réglementaire, dont il y a sans doute peu d'autres exemples dans l'histoire législative du Québec. C'est que les gouvernements qui se sont succédé depuis 1897, et jusqu'en 1936, portaient les couleurs libérales. Maurice Duplessis et l'Union nationale prennent toutefois les rênes du gouvernement le 26 août 1936; Adélard Godbout et les libéraux reviennent aux affaires le 8 novembre 1939, mais pour en être évincés le 30 août 1944 par le régime duplessiste, qui régnera dès lors et sans partage jusqu'en 1960. Or chaque gouvernement s'empressera de défaire ce qu'a fait le précédent.

En 1937, la *Loi créant la Commission d'électricité de Québec*, adoptée en 1935, est par conséquent abrogée par le gouvernement de M. Duplessis, qui établit plutôt la Régie provinciale de l'électricité, qui constitue un «comité de surveillance et d'arbitrage» encadrant les fournisseurs d'électricité et qui détient le pouvoir de modifier les prix fixés par ces fournisseurs s'ils sont «plus élevés qu'il n'est nécessaire» pour payer les dépenses et assurer un rendement raisonnable; la Régie peut également annuler ou modifier un contrat dont les modalités seraient abusives. Est toutefois soustrait de l'application de cette Loi, déjà moins rigoureuse que la Loi de 1935, le Syndicat national de l'électricité, constitué à la même époque[28].

Qu'à cela ne tienne: dès 1940, le gouvernement de M. Godbout abolit la Régie provinciale de l'électricité et la remplace par une nouvelle Régie des services publics, qui se substitue à la Commission d'électricité de Québec, créée en 1935, et en détient tous les pouvoirs[29]. Retour à la case départ.

Autre élection, nouveau revirement. Sitôt revenu dans le fauteuil du premier ministre, M. Duplessis élimine en 1945 la nouvelle créature libérale et ressuscite sa Régie provinciale, avec les attributions de 1937[30]. La stabilité politique entraînera dès lors et pour une quinzaine d'années celle du cadre réglementaire. Tout au plus accordera-t-on à

---

28 *Loi instituant la Régie provinciale de l'électricité*, 1 Geo VI, c. 25 (1937). On verra notamment les articles 2, 11, 14, 15, 35 et 36.

29 *Loi instituant la Régie des services publics*, 4 Geo VI, c. 1 (1940). On verra notamment les art. 3 et 13. La Loi, remaniée, devient la *Loi de l'électricité* dans les statuts refondus de 1941, au chapitre 99.

30 *Loi rétablissant la Régie provinciale des transports et communications et la Régie provinciale de l'électricité*, 9 Geo VI, c. 21 (1945), qui institue un nouveau chapitre 16A au sein des Statuts refondus du Québec de 1941. On verra notamment les art. 6, 8 et 10.

la Régie provinciale de l'électricité des attributions en matière de réglementation de la distribution de gaz naturel[31] et modifiera-t-on son nom en conséquence[32].

La réforme de 1945 ne touche toutefois pas un élément crucial du cadre réglementaire: les taux auxquels Hydro-Québec fournit de l'énergie sont depuis 1944 et en vertu de l'article 22 de la *Loi de la Commission hydroélectrique de Québec* fixés par règlement de la Commission elle-même, qui doivent en principe être approuvés par le gouvernement en vertu de l'article 12 de la Loi, tandis que la Commission échappe presque entièrement à la compétence de la Régie des services publics[33]. Les tarifs d'Hydro-Québec seront donc dès le début établis, au bout du compte, par le gouvernement du Québec.

2.2.2.2 un pas derrière, deux pas devant (1981-1996)

Ce n'est que trente-sept ans plus tard, en 1981 et dans le cadre de la transformation du régime juridique d'Hydro-Québec en société par actions, qu'on altère considérablement l'article 22 de sa loi constitutive en en remplaçant la teneur par le libellé suivant:

> **22.** La Société a pour objet de fournir l'énergie aux municipalités, aux entreprises industrielles et aux citoyens du Québec.
>
> Les taux et les conditions auxquels l'énergie est fournie doivent être compatibles avec une saine administration financière.
>
> Ces taux et conditions sont fixés par règlement de la Société pour chaque catégorie d'usagers ou sont déterminés par des contrats spéciaux intervenus entre, d'une part, la Société et, d'autre part, les municipalités, les coopératives d'électricité ou les entreprises industrielles ou commerciales, selon le cas. Ces règlements et ces contrats sont soumis à l'approbation du gouvernement. [34]

On retouche la forme en 1983, sans modifier significativement le fond pour nos fins:

> **22.** La Société a pour objets de fournir de l'énergie et d'œuvrer dans le domaine de la recherche et de la promotion relatives à l'énergie, de la transformation et de l'économie de l'énergie, de même que dans tout domaine connexe ou relié à l'énergie.
>
> **22.0.1** Les tarifs et les conditions auxquels l'énergie est fournie doivent être compatibles avec une saine administration

---

31 *Loi concernant la vente et la distribution du gaz et la Régie provinciale de l'électricité*, 5-6 Eliz. II, c. 54 (1957).

32 *Loi modifiant la Loi de la Régie provinciale de l'électricité*, 7-8 Eliz. II, c. 11 (1959). L'organisme est par conséquent devenu la Régie de l'électricité et du gaz.

33 *Loi de la Commission hydroélectrique de Québec*, *op. cit.*, art. 12, 22 et 48. D'autre part, l'assujettissement des règlements d'Hydro-Québec relatifs à la fixation des taux à l'approbation gouvernementale a été clarifié et confirmé en 1945: *Loi modifiant la Loi de la Commission hydroélectrique de Québec*, 9 Geo. VI, c. 30 (1945), art. 7.

34 *Loi modifiant la Loi sur l'Hydro-Québec*, L.Q. 1981, c. 18, art. 6.

> financière.
>
> Ces tarifs et ces conditions sont fixés règlement de la Société selon catégories qu'elle détermine, ou par contrats spéciaux.
>
> Ces règlements et ces contrats sont soumis à l'approbation du gouvernement. [35]

Depuis 1944, les tarifs devaient être «les plus bas compatibles avec une saine administration financière; on ne les requiert désormais que d'être «compatibles» avec une saine administration. On ne peut donc plus compter que sur la sagesse gouvernementale pour maintenir des taux relativement bas.

Pour sa part, la Régie de l'électricité et du gaz continue en principe à exercer sa compétence en matière d'électricité, mais sa loi constitutive soustrait à sa compétence Hydro-Québec, les municipalités et les coopératives[36]; on conçoit qu'il lui restait peu à régir en matière d'électricité… et on ne s'étonnera pas qu'elle ait été remplacée en 1988 par la Régie du gaz naturel[37], à laquelle succéda la Régie de l'énergie.

2.2.2.3 un grand pas devant, plusieurs pas derrière (1996-2019)

Depuis 1964, le secteur de la production et de la distribution d'électricité au Québec est évidemment largement dominé par Hydro-Québec, qui constitue aussi et plus généralement un intervenant majeur dans l'économie québécoise et dans l'aménagement du territoire. Le hic, c'est qu'Hydro-Québec ne rendait de compte à personne – ou si peu.

L'établissement des tarifs relevait en dernière analyse du gouvernement, et donc de considérations relevant de la politique publique au sens le plus noble, mais aussi parfois de la politique au sens électoraliste du terme. Or des augmentations de tarif en période préélectorale, par exemple, si nécessaires qu'elles puissent s'avérer au plan économique, pourraient éroder la popularité d'un gouvernement; inversement, l'État-actionnaire peut être tenté par la boulimie. Hydro-Québec ne rendait d'autre part guère de comptes qu'en commission parlementaire, occasionnellement et brièvement. Dans une société où, après la controverse entourant le projet d'aménagement de la rivière Jacques-Cartier en 1973[38] et l'opposition des Premières Nations aux projets d'aménagement des rivières du complexe de la Baie James, les préoccupations entourant l'acceptabilité sociale et environnementale de projets d'aménagement sont devenues de plus en plus manifestes, il fallait autre chose.

Mais il fallut attendre. Ce n'est qu'en février 1995 que le ministre des Ressources naturelles annonce la tenue d'un grand débat public sur l'énergie et la mise sur pied d'une Table de consultation, dont le fonctionnement inédit sera néanmoins fort efficace. Parmi

---

35 *Loi modifiant la Loi sur l'Hydro-Québec et la Loi sur l'exportation de l'énergie électrique*, L.Q. 1983, c. 15, art. 15.

36 On verra par exemple le texte de la *Loi sur la régie de l'électricité et du gaz*, L.R.Q., c. R-6, tel qu'il était libellé en novembre 1978 dans la dernière version reliée des lois refondues du Québec.

37 *Loi sur la Régie du gaz naturel*, L.Q. 1988, c. 23.

38 On en trouvera un très bref sommaire dans Labrecque, Raymond. *La bataille de la Jacques-Cartier*. (2008) Histoire Québec 14 (1) 40-41. Consulté au https://www.erudit.org/fr/revues/hq/2008-v14-n1-hq1059562/11339ac.pdf.

les nombreux constats que fera la Table s'impose un besoin: il faut créer un organe autonome, qui pourra encadrer adéquatement tant la distribution de l'électricité que celle de son concurrent, le gaz naturel, et selon des règles similaires[39]. Comme le notait la Table, l'idée circulait d'ailleurs déjà depuis 1978 au moins.

Moins d'un an après le dépôt du rapport de la Table de consultation, la *Loi sur la Régie de l'énergie* était sanctionnée[40]. Lui était particulièrement attribuée la compétence de fixer les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée ou fournie par Hydro-Québec (article 31). En vertu de l'article 49, la Régie devait notamment accorder un rendement raisonnable à un distributeur, tout en s'assurant que les tarifs et les autres conditions applicables à la prestation du service soient justes et raisonnables, ces tarifs ne pouvant en vertu de l'article 51 prévoir des taux plus élevés que ce qui est nécessaire à l'obtention d'un rendement raisonnable. En somme, on rétablissait au Québec un mécanisme d'encadrement des tarifs d'Hydro-Québec fondé sur les principes généralement reconnus et appliqués dans ce domaine en Amérique du nord.

Apparemment, l'embellie ne pouvait durer. La Régie de l'énergie entamait à peine ses activités, en 1998, que divers promoteurs et autres agioteurs lançaient une étrange idée: il faudrait construire ici et là des micro-centrales hydro-électriques, afin de soutenir le développement régional et de contrer le monopole d'Hydro-Québec en matière de production d'électricité. On a à l'époque généralement oublié de préciser que la construction de centrales fait appel à des mains-d'œuvre spécialisées et aurait peu d'impact sur l'emploi local, que cet impact serait bref, que le fonctionnement de micro-centrales requiert fort peu de personnel et que cent micro-centrales équivaudraient à trois gouttes d'eau dans les réservoirs d'Hydro-Québec. L'idée plut néanmoins au gouvernement et le résultat en fut consternant.

En 2000 est en effet adoptée une loi qui éviscère la Régie de l'énergie[41]. Au prétexte qu'il faut assurer une concurrence juste entre les activités de production d'Hydro-Québec et ces futurs producteurs, on restreint la compétence de la Régie aux activités de transport et de distribution d'Hydro-Québec, mesure qui se double au plan administratif d'une restructuration interne de la société d'État, qui incarnera désormais le mystère de la sainte Trinité: Hydro-Québec Production («HQP»), Hydro-Québec Transport, ou Transénergie («HQT») et Hydro-Québec Distribution («HQD») sont des composantes distinctes, aux plans administratif et réglementaire, d'une même personne morale, dotée d'un seul conseil d'administration et d'un seul actionnaire. Les conséquences en seront considérables pour l'établissement des tarifs payés par la clientèle.

On voulait toutefois préserver certains acquis: on établit donc l'«électricité patrimoniale», un bloc d'énergie équivalant schématiquement à cent soixante-cinq térawattheures (165 tWh), dont le coût moyen de fourniture est assez arbitrairement établi à 2,79 cents le kilowattheure pour une période indéterminée et qui correspond, nous

---

39 Table de consultation du débat public sur l'énergie. *Pour un Québec efficace – rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*. Québec, ministère des Ressources naturelles, 3 mars 1996. 150 p. On verra en particulier les pp. 33-34. Consulté au https://mern.gouv.qc.ca/energie/politique/pdf/Rapport%20consultation%20Energie%201996.pdf.

40 L.Q. 1996, c. 61, refondue sous la cote RLRQ, c. R-6.01.

41 *Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2000, c. 22.

indique la Loi, à un coût de fourniture à la clientèle domestique de 3,24 cents le kilowattheure[42]. Que l'on sache, les études qui ont permis d'établir ce coût moyen de fourniture n'ont pas été rendues publiques à l'époque et reposaient sur des scénarios remarquablement spéculatifs; on verra à la sous-section 3.3.2 que le coût de production réel de HQD est en fait nettement inférieur. D'autre part, l'électricité patrimoniale correspondait *grosso modo* à l'époque au potentiel du parc de production existant: en somme, il s'agissait de s'assurer que les soubresauts du marché ne feraient pas en sorte que les consommateurs paieraient un jour beaucoup plus cher pour de l'énergie provenant de centrales déjà construites, dans une large mesure (sinon complètement) déjà payées et comportant des coûts d'exploitation relativement peu élevés, toutes proportions gardées.

Puisqu'Hydro-Québec se garde bien de faire transiter ses exportations par HQD, les revenus qui en découlent ne sont plus pris en compte dans l'établissement des tarifs des clients québécois par la Régie de l'énergie. Puisque la consommation d'électricité au Québec demeure généralement inférieure à l'électricité patrimoniale et que les coûts des autres approvisionnements d'HQD découlent en large part de décisions gouvernementales qui ont imposé certaines sources d'approvisionnement au distributeur d'électricité, la Régie ne dispose de pratiquement pas de contrôle sur ce qui constitue l'un des principaux coûts d'HQD. La voilà donc poings liés.

Mais les choses allaient encore s'aggraver. Dans le Discours sur le budget qu'il prononce le 30 mars 2010, l'honorable Raymond Bachand sonne la charge:

> Aujourd'hui, le coût du bloc patrimonial d'électricité est fixé à 2,79 cents par kilowattheure. Il est gelé depuis son établissement en 2000. Or, le coût de l'électricité provenant des nouveaux projets hydroélectriques et des autres sources d'énergie renouvelable comme l'éolien est de plus de 8 cents par kilowattheure. Le bas tarif entraîne chez le consommateur québécois une perception sousévaluée de cette ressource précieuse. Les Québécois ont peu d'incitation à améliorer leur efficacité énergétique.
>
> J'annonce qu'à compter de 2014, nous allons augmenter progressivement le prix de l'électricité provenant du bloc patrimonial d'Hydro-Québec jusqu'à ce que cette augmentation atteigne 1 cent par kilowattheure en 2018. Cette augmentation se traduira par une hausse moyenne des tarifs d'électricité de 3,7 % par an pour la quasi-totalité des clients d'Hydro-Québec. Les entreprises absorberont la moitié de l'impact de cette hausse. Par la suite, le prix du bloc patrimonial sera indexé au rythme de l'inflation. Nous allons faire en sorte que les tarifs d'électricité résidentiels demeurent inférieurs à la moyenne canadienne. [43]

---

42 *Ibid.*, art.15, 57.

43 Ministre des Finances du Québec. *Discours sur le budget 2010-2011*. Québec, ministère des Finances, 30 mars 2010. 46 p. P. 37. Consulté au http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2010-2011/fr/documents/DiscoursBudget.pdf.

Songeons par exemple à la centrale Shawinigan-2, construite en 1910 et agrandie pour la dernière fois en 1928. Sa production fait partie de l'énergie patrimoniale. On peut sans doute raisonnablement présumer qu'elle est depuis longtemps entièrement payée, tandis que ses coûts d'exploitation sont minimes. Mais, nous dit le ministre, il faudrait en payer la production comme si elle avait été construite en 2010, ou peu s'en faut. On augmente ainsi, de manière parfaitement artificielle et logiquement indéfendable, le coût de l'électricité patrimoniale de plus du tiers (35,8%) en quatre ans, puis on en garantit la hausse annuelle, au rythme de l'inflation, sans se soucier le moindrement d'établir si le rythme des dépenses d'HQP augmente le moindrement. On assiste ici à un extraordinaire découplage de la règle et de la réalité économique, mis en œuvre législativement – mais en s'assurant du moins que la hausse annuelle après 2014 ne pouvait excéder un taux d'indexation de deux pour cent[44]. Voilà également les pieds de la Régie également enferrés, puisqu'elle ne peut désormais pratiquement rien faire pour contrôler un important facteur dans l'établissement de tarifs justes et raisonnables.

En 2013, un nouveau ministre des Finances renonce à ce qui reste à imposer de la hausse péremptoire d'un cent le kilowattheure du prix de l'électricité patrimoniale, mais il maintient la règle de l'indexation annuelle et fait disparaître le plafond d'indexation de deux pour cent[45]. On accordera cependant à ce gouvernement qu'il profitait aussi de l'occasion pour mettre en place un mécanisme dit de réglementation incitative, dont le besoin se faisait cruellement sentir[46].

C'est qu'Hydro-Québec, lorsqu'elle requiert la Régie de fixer ses tarifs, doit se livrer à des estimations. Il lui faut quantifier la demande, et donc ses coûts, pour proposer un tarif adéquat. Par exemple et si on prévoit livrer mille kilowattheures, à un coût de 1 000$, il faudrait que le tarif soit d'un dollar par kilowattheure[47]. Mais si on vend mille deux cents kilowattheures et que le coût marginal est minime, on aura amassé un surplus de deux cents dollars, ou presque. C'est ce qu'on a appelé un «trop-perçu». Hydro-Québec en attribue la plus grande part non à des variations dans la prévision de la demande, mais dans celle de ses coûts (ce qui nous laisse incidemment plus perplexes encore).

On admettra sans peine avec Hydro-Québec que la prévision de la demande et des coûts constitue nécessairement un art inexact. On s'étonnera avec le Vérificateur général que presque tous les ans, de 2005 à 2017, l'inexactitude des prévisions du distributeur a mené au même résultat, soit des écarts de rendement favorables qui ont permis à la société d'État d'engranger un milliard et demie de dollars de bénéfices difficilement justifiables et d'en verser plus d'un milliard à son actionnaire[48]. C'est là toute l'affaire dite des «trop-perçus».

---

44 *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*, L.Q. 2010, c. 20, article 64.

45 *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012*, L.Q. 2013, c. 16, article 3.

46 *Ibid.*, article 2.

47 On aura évidemment compris qu'on utilise ici, aux fins de l'exemple, des chiffres qu'on sait à la fois fictifs et sursimplifiés; c'est la logique qui nous intéresse.

48 Vérificateur général du Québec. *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019 – Chapitre 8 – Portrait – Établissement des tarifs d'électricité d'Hydro-Québec et autres sujets d'intérêt*. Québec, Vérificateur général du Québec, mai 2018. Consulté au

Ce rapport du Vérificateur général note également que les obligations imposées à HQD au plan de l'approvisionnement non patrimonial par des décisions gouvernementales ont entraîné un coût supplémentaire d'approvisionnement d'environ deux milliards et demie de dollars (2,5 G$) de 2009 à 2016, soit environ trois cent millions de dollars par année, somme qui a été refilée aux consommateurs de toutes catégories sous la forme de hausses tarifaires.

Soulignons ici que nous admettons sans peine qu'Hydro-Québec constitue un acteur majeur de l'économie québécoise et que ses décisions au plan des approvisionnements peuvent avoir des impacts hautement favorables pour le développement économique de certaines régions. Nous n'y voyons pas d'objection – à condition que les coûts qui en découlent soient encourus par l'actionnaire, i.e. le gouvernement, comme il se doit en matière de soutien au développement économique, par une réduction du dividende par exemple, et non par les abonnés, sous la forme d'une taxe effectivement «déguisée et sournoise».

À ce problème des trop-perçus il fallait une solution. Comme on l'a noté supra, elle fut législativement consacrée en 2013, par l'ajout d'une nouvelle disposition dans la *Loi sur la Régie de l'énergie*:

> **48.1.** La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité.
>
> Ce mécanisme doit poursuivre les objectifs suivants:
>
> 1° l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service;
>
> 2° une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et, selon le cas, au distributeur ou au transporteur;
>
> 3° l'allégement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs du transporteur d'électricité et les tarifs du distributeur d'électricité applicables à un consommateur ou à une catégorie de consommateurs.

Las! rose, elle a vécu ce que vivent les roses, l'espace d'un matin…[49] Sans doute était-ce trop beau et, peut-être à la faveur d'un autre changement de gouvernement, on a dès 2015 suspendu l'application de ce mécanisme jusqu'au retour à l'équilibre budgétaire[50]. Le Québec ayant maintenu retrouvé cet équilibre, la Régie se trouve dotée depuis 2018 d'un outil qui lui permettrait à l'avenir (et elle a déjà entamé ces travaux) de rectifier systématiquement les erreurs de prévision de HQD, si toutefois on lui en laissait enfin le loisir.

Notons enfin une dernière avanie (mais on pourrait en trouver d'autres), qui résulte

---

https://www.vgq.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2018-2019-mai2018/fr_Rapport2018-2019-mai.pdf.

49 Avec les hommages qui s'imposent à Rabelais.

50 *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*, L.Q. 2015, c. 8, article 20.

également de cette loi budgétaire de 2015, par laquelle on a ajouté à la *Loi sur la Régie de l'énergie* une disposition proprement stupéfiante[51]:

> **71.1.** La fourniture d'électricité est destinée exclusivement à la satisfaction des marchés québécois.
>
> Ces besoins sont satisfaits en priorité par la fourniture d'électricité autre que patrimoniale vendue au distributeur d'électricité, puis lorsque cette fourniture est écoulée, par l'électricité patrimoniale.

Passons sur une virgule fort mal placée au second alinéa. Cet article, si on le comprend bien, oblige d'abord HQD à acquérir toute l'électricité non patrimoniale disponible, dont on sait que le coût est élevé, avant de pouvoir recourir à l'électricité patrimoniale. On s'assurerait ainsi du rendement des fournisseurs privés et de celui de l'actionnaire d'Hydro-Québec, au détriment des utilisateurs.

2.3 Un bilan

Un peu partout en Amérique du nord, l'essor de l'électricité s'est doublé de la mise en place de mécanismes réglementaires voués à en garantir l'accessibilité par la fixation de tarifs justes et raisonnables. Le Québec a d'abord emboîté le pas puis a un peu fait bande à part, de 1944 à la fin des années 1990, en réservant l'approbation des tarifs d'Hydro-Québec au gouvernement.

Mais à peine avait-on mis en place la Régie de l'énergie qu'on s'est empressé d'en limer les pouvoirs, au bénéfice de l'actionnaire d'abord, mais aussi parfois de promoteurs privés. Comme on le verra dans la section 3, le Projet achève cette œuvre de destruction et il en résulterait des tarifs beaucoup plus élevés que ce qui serait nécessaire à la prospérité d'Hydro-Québec.

Tous les partis politiques ont contribué depuis le début du vingtième siècle au développement de l'industrie de l'électricité, mais aussi au gonflement graduel des tarifs.

Au Parti libéral du Québec on doit la loi adoptée en 1935, fort avantageuse pour les abonnés, l'étatisation d'Hydro-Québec et de grands projets d'aménagement, mais aussi la politisation du processus de fixation des tarifs de cette société de 1944 à 1996, l'indexation du prix de l'électricité patrimoniale en 2010, la suspension de l'application du processus de réglementation incitative et la priorité accordée à l'achat de l'électricité non patrimoniale en 2015.

À l'Union nationale on doit l'amorce des grands projets d'Hydro-Québec mais, surtout, la réduction du pouvoir des autorités chargées d'encadrer la distribution d'électricité.

Au Parti Québécois on doit notamment la création de la Régie de l'énergie, mais aussi et dès l'an 2000 la réduction de ses attributions, puis le maintien de l'indexation du prix de l'électricité patrimoniale en 2013.

Or, comme on le verra maintenant, le Projet dédouble les processus d'indexation du prix, réduit les pouvoirs de la Régie et re-politise le processus de fixation des tarifs. Il concentre par conséquent le pire de ce qu'ont fait les vingt-trois gouvernements

---

[51] *Ibid.*, article 17.

précédents en quelques pages affublées d'un titre accrocheur.

3. Le cheval de Troie

> *Cependant nous continuons, sans nous y arrêter, aveuglés par notre folie, et nous plaçons dans le haut sanctuaire ce monstre de malheur. Même alors la catastrophe qui venait s'annonça par la bouche de Cassandre, mais un dieu avait défendu aux Troyens de jamais croire Cassandre [...].*
>
> Virgile, *Énéide*, livre II

3.1 Le projet de loi 34: un bref exposé

> *[...] paraissez, au contraire, toujours prêts à donner, et ne donnez jamais.*
>
> Ovide, *L'art amoureux*, I, 449

Le projet de *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité* a été présenté à l'Assemblée nationale le 12 juin 2019. Par ses deux premiers articles, il établit un mécanisme automatique d'indexation des tarifs: sur la base des tarifs déterminés par la Régie de l'énergie dans sa Décision D-2019-037, la *Loi sur Hydro-Québec* serait amendée de telle sorte que ces tarifs seraient en vigueur en 2019-2020 et en 2020-2021, puis seraient

> «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 […][52]

On restreint ensuite le pouvoir de la Régie de fixer les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est distribuée, par une modification à l'article 48 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (la «LRÉ») effectuée par l'article 6 du Projet, en le cantonnant à une révision quinquennale, la première devant avoir lieu en 2025, à moins qu'Hydro-Québec ne requière plus tôt une modification tarifaire et y ait été autorisée par décret du gouvernement, le tout en vertu des nouveaux articles 48.2 à 48.4 de la LRÉ, introduits par l'article 8 du Projet.

L'article 7 du Projet, lui élimine tout simplement le pouvoir de la Régie d'établir un mécanisme de réglementation incitative.

---

52 *Loi sur Hydro-Québec*, RLRQ, c. H-5, article 22.0.11, ajouté par l'article 2 du Projet.

En vertu de l'article 11 du Projet, HQD n'aurait d'autre part plus à obtenir l'autorisation de la Régie pour effectuer des investissements, pour modifier son réseau ou cesser ses opérations, le pouvoir conféré à la Régie par l'article 73 de la LRÉ ne s'appliquant plus au distributeur d'électricité. Dans la foulée, l'article 12 du Projet modifie l'article 73 de la LRÉ de telle manière qu'HQD n'aurait plus à soumettre ses programmes commerciaux à la Régie, même s'ils peuvent comporter des impacts tarifaires.

Hydro-Québec est enfin requise, en vertu de l'article 21 du Projet, d'accorder à la clientèle un rabais tarifaire établi en proportion des montants cumulés dans les comptes d'écart déjà établis en vertu de décisions de la Régie de l'énergie.

3.2 La dissection

Tout, dans le Projet, concourt à l'augmentation des tarifs et à la perte de transparence et de contrôle sur Hydro-Québec. La démonstration en sera faite assez simplement.

3.2.1 l'indexation

En février dernier, le premier ministre avançait que les tarifs n'augmenteraient pas plus rapidement que l'inflation[53]. Le Projet garantit qu'ils augmenteront en fait au même rythme, mis à part l'effet assez minime de la variation des prix des boissons alcoolisées, du tabac et du cannabis. Les tarifs ne pourront donc pas augmenter moins vite que l'inflation.

D'autre part, cette augmentation n'est pas plafonnée. En établissant l'indexation du prix de l'électricité patrimoniale en 2010, le ministre Bachand avait du moins limité la hausse à deux pour cent l'an; dans le Projet, rien de semblable.

Mais là ne réside pas l'essentiel du problème: tout simplement, les coûts d'HQD augmentent en général moins vite que l'inflation, avec ce résultat qu'au cours des douze dernières années, la hausse tarifaire accordée par la Régie de l'énergie a été inférieure au taux de l'inflation une fois sur deux:

---

53 Plante, *op. cit*.

Tableau 1
Comparaison de la variation annuelle de l'indice des prix à la consommation (%) et des modifications tarifaires autorisées par la Régie de l'énergie (Québec, 2007-2018)

	Variation annuelle de l'indice des prix à la consommation (%)[54]	Modification tarifaire autorisée par la Régie de l'énergie (%)[55]
2018	1,7	0,3
2017	1,0	0,7
2016	0,7	0,7
2015	1,1	2,9
2014	1,4	4,3
2013	0,7	2,4
2012	2,1	(0,5)
2011	3,0	(0,4)
2010	1,2	0,4
2009	0,6	1,2
2008	2,1	2,9
2007	1,6	1,9

Encore faut-il noter que ces hausses tarifaires ont été dopées par deux phénomènes, soit les écarts de rendement qui ont résulté en des trop-perçus, et l'indexation du prix de l'électricité patrimoniale. Les hausses tarifaires excèdent en effet le taux d'inflation en 2013 et 2014, notamment, deux années où, selon l'analyse du Vérificateur général, les écarts de rendement positifs constatés par HQD ont été particulièrement significatifs[56]. En d'autres termes et si HQD avait à l'époque fourni des données plus exactes à la Régie, les augmentations tarifaires auraient fort possiblement été nettement moins élevées. On reviendra à la sous-section 3.3.1 au problème du prix de l'électricité patrimoniale.

Ce tableau révèle également un constat déterminant. Nul ne prétend que la Régie de l'énergie n'aurait pas, depuis sa création, établi des tarifs généralement justes et raisonnables. Or on constate à l'égard des douze exercices financiers examinés dans ce

---

54 Institut de la statistique du Québec. *Indice d'ensemble des prix à la consommation, 2002 = 100 – Moyenne annuelle et variation annuelle en %*. Il s'agit de l'indice global, qui n'exclut pas les boissons alcoolisées et le tabac, mais ces éléments n'induiraient qu'une faible variation dans les résultats, qui ne serait vraisemblablement pas significative pour nos fins. Données extraites du http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/ipcgouva.htm.

55 Régie de l'énergie, décisions D-2018-025, D-2017-022, D-2016-033, D-2015-018, D-2014-037, D-2013-037, D-2012-024, D-2011-028, D-2010-022, D-2009-016, D-2008-024 et D-2007-12.

56 Vérificateur général du Québec, *op. cit.*, tableau 8, p. 30.

tableau que, dans onze cas, la variation tarifaire accordée n'a rien à voir avec le taux d'inflation. Dans certains cas, comme en 2011 et 2012, la Régie a conclu à des diminutions de tarif, lors même que le taux d'inflation s'avérait relativement élevé.

En d'autres termes, le recours au taux d'inflation produira généralement des hausses tarifaires excessives et sans rapport logique avec des tarifs justes et raisonnables.

Ce résultat s'explique de diverses manières, et notamment par la complexité des facteurs ayant un impact sur les tarifs. Il suffit de consulter la plus récente décision tarifaire de la Régie de l'énergie pour s'en convaincre: elle examine en effet, notamment,

- des indicateurs d'efficience en matière de coûts et de qualité de service;
- l'impact des normes comptables sur la présentation des états financiers;
- l'évolution de la demande, en puissance et en énergie;
- l'évolution des coûts d'approvisionnement;
- l'ampleur des investissements requis dans le réseau de distribution;
- l'effet des facteurs liés à l'efficacité énergétique dans le marché;
- l'impact des stratégies tarifaires sur les diverses catégories de clientèles et
- la situation particulière des ménages à faible revenu.[57]

On comprend dès lors mieux pourquoi, comme on le signalait dans la sous-section 2.1, les tribunaux constatent que la détermination des tarifs d'un service public tel que HQD constitue une tâche complexe, qui requiert un haut degré d'expertise et de jugement. La réduction de ce processus à la conformité à un taux d'inflation résulte du simplisme le plus désarmant[58].

On n'a pas là affaire qu'à des calculs abstraits. Dans sa décision établissant les tarifs d'Hydro-Québec pour l'exercice 2018-2019, la Régie notait que l'indexation représentait des coûts additionnels de vingt-neuf millions de dollars (29 M $), or le montant total de l'augmentation tarifaire s'élevait à environ trente millions de dollars[59]. En d'autres termes et n'eut été de l'indexation du coût de l'électricité patrimoniale, la hausse tarifaire de 2018-2019 aurait été pratiquement nulle, plutôt que de 0,3%. Il n'y a eu augmentation des tarifs cette année-là qu'en raison d'une indexation découplée de la réalité.

Soulignons d'autre part que la disparition de l'indexation aurait peu d'impact pour l'actionnaire, mais elle en aurait bien davantage pour les consommateurs à faible revenu.

---

57 Régie de l'énergie, décision D-2019-027, 5 mars 2019. 195 p. Consultée au http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/469/DocPrj/R-4057-2018-A-0092-Dec-Dec-2019_03_05.pdf.

58 Plus précisément, le recours exclusif à une telle formule, comme l'envisage le Projet, est particulièrement déconcertant. On a dans le passé recouru à des formules d'indexation provisoire, mais sans éliminer presque entièrement la compétence des autorités réglementaires. On pourra lire à cet égard Warren, Elizabeth. *Regulated Industries' Automatic Cost of Service Adjustment Clauses : Do they Increase or Decrease Cost to the Consumer?* [1980] 55 Notre-Dame L.R. 333. On notera également que cet article a été rédigé à une époque où les taux annuels d'inflation étaient particulièrement élevés.

59 Régie de l'énergie, décision D-2018-025, 7 mars 2018. 234 p. Note générale au tableau 48, p. 226. Consultée au http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/414/DocPrj/R-4011-2017-A-0102-Dec-Dec-2018_03_07.pdf.

Les quelques dizaines de millions de dollars dont il s'agit ne modifient en effet pas substantiellement les dividendes et autres redevances que verse Hydro-Québec au gouvernement du Québec. Par contre et pour le ménage déjà acculé à la faillite, chaque dollar exigé par un créancier creuse l'abîme financier : on ne peut tout simplement pas payer davantage lorsqu'il ne reste déjà rien.

3.2.2 la révision quinquennale

Mais, nous dira-t-on peut-être, la Régie pourra intervenir dès 2025, puis quinquennalement et il ne faut donc pas s'inquiéter. Mais que pourra-t-elle faire? Il lui sera évidemment impossible de corriger les aberrations des années précédentes, d'autant qu'on la prive du recours au mécanisme de réglementation incitative créé expressément pour jouer ce rôle et auquel on revient dans les sous-sections suivantes. Tout au plus pourrait-elle ordonner, par exemple, une baisse des tarifs pour les cinq prochaines années, mais elle ne pourrait rendre une décision que sur la base d'évaluations hautement spéculatives. Elle réglementera dans le brouillard et quand le dicte la Loi, et non lorsque ce serait le plus utile. On la prive ainsi d'une flexibilité indispensable à son efficacité et, surtout peut-être, à la transparence des processus, ce à quoi on aura à revenir.

Par contre, HQD pourrait, avant l'échéance, requérir à titre exceptionnel l'autorisation de requérir une modification tarifaire hors de ce cadre quinquennal, sur autorisation du gouvernement, qui fera part à la Régie des préoccupations qu'elle droit prendre en compte dans sa future décision. Parions d'abord qu'HQD ne s'adressera pas à la Régie et au gouvernement pour demander des baisses de tarifs et que le gouvernement y consentirait d'autant moins qu'on imagine mal comment une telle demande cadrerait dans les exigences qui seraient formulées dans le nouvel article 48.3 ou le nouvel article 48.4 de la LRÉ. Ces demandes spéciales serviront donc à hausser les tarifs. Mais il y faudra le consentement du gouvernement, et on réintroduit ici une dimension politique qu'on serait tenté de qualifier de superflue. Qui plus est, la Régie se trouverait nécessairement assujettie à des préoccupations qui seront exprimées par le gouvernement et qui, ici encore, réduiront son pouvoir d'apprécier adéquatement un ensemble de facteurs complexes.

3.2.3 la réglementation incitative

La pilule de la réglementation incitative n'a décidément pas passé. Introduite en 2013, suspendue en 2015 et déployant à peine ses ailes depuis deux ans, voilà qu'on la supprime de la manière la plus expéditive. C'était pourtant le meilleur moyen pour récupérer, au cours des prochaines années, non seulement une partie des trop-perçus passés mais, surtout, l'effet bénéfique des gains d'efficience sur les coûts d'HQD et donc, sur les tarifs. Il ne faut peut-être pas s'en étonner, considérant que le Projet dépouille aussi la Régie de la plupart de ses attributions en matière de contrôle des activités d'HQD, ce qui se traduira par une perte catastrophique au plan de la reddition de comptes et de la transparence.

3.2.4 le contrôle des activités

> *Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman.*
>
> Louis Brandeis, *Other People's Money – and How the Bankers Use it* (1914)[60]

La détermination de tarifs justes et raisonnables requiert qu'on examine également le caractère juste et raisonnable des dépenses encourues par un fournisseur et, par conséquent, qu'on en contrôle l'efficience. Les mécanismes qu'a appliqués la Régie à cet égard depuis sa création ont considérablement contribué à renforcer la transparence d'Hydro-Québec et à rendre sa gestion plus efficiente. Or ces mécanismes seront en grande partie supprimés par le Projet.

D'abord et de la manière la plus explicite, on prive la Régie du pouvoir d'examiner les investissements effectués par HQD ou d'en superviser les programmes commerciaux. Les conséquences pourraient au passage en être désastreuses non seulement pour la croissance des coûts, mais parce que certains programmes de soutien aux ménages à faible revenu ont été mis en place et validés par la Régie. Ce pouvoir semble disparaître.

Il nous faut également souligner que le texte actuel de l'article 48 de la LRÉ permet à la Régie de fixer *les tarifs et les conditions* auxquels l'électricité est distribuée; ce texte est modifié et déplacé par l'article 6 du Projet, de sorte que la Régie pourrait désormais fixer *les tarifs* auxquels l'électricité est distribuée. Il est de jurisprudence constante que le législateur ne parle pas pour ne rien dire et on procède ici à une modification significative, qui ferait en sorte que la Régie ne pourrait plus contrôler les modifications aux modalités de service d'HQD, ce qui devrait être inacceptable pour tous les intervenants et qui l'est très certainement pour les associations de consommateurs. Nous ne pouvons pas admettre qu'HQD puisse désormais, unilatéralement et dans la plus parfaire opacité, modifier ses modalités de service. Étrangement, l'article 5 du Projet permettrait à la Régie de tenir une audience publique lorsqu'elle modifie les conditions de distribution, mais cette faculté ne sera guère utile si elle n'a de toute manière plus le pouvoir de les modifier… S'il s'agit là d'une coquille, le légiste doit impérativement y remédier et s'il s'agit d'une orientation politique, il nous faut la déplorer avec la plus grande vivacité.

Plus globalement, les audiences tarifaires relatives à HQD ont assuré depuis une décennie une transparence sans précédent des activités du distributeur et ont permis à de nombreux intervenants de débattre, publiquement et rigoureusement, de questions qui ont des impacts importants sur l'économie québécoise, sur l'aménagement du territoire, sur l'environnement et sur les consommateurs. C'est ce forum indispensable que le Projet passe pour l'essentiel à la trappe. La démocratie et l'imputabilité n'en sortiront pas gagnantes.

---

[60] Louis Brandeis, également co-auteur d'un article publié en 1890 dans la *Harvard Law Review* qui révéla le droit à la vie privée, fut juge à la Cour suprême des États-Unis de 1916 à 1939.

L'efficience non plus. Depuis des années, les intervenants talonnent HQD pour l'obliger à être plus efficiente. Ils ne pourront pratiquement plus le faire. Nous ne comprenons pas pourquoi un gouvernement féru de bonne gestion des finances publiques voudrait se priver d'un chien de garde redoutable en ce qui a trait aux activités de la plus importante société d'État québécoise.

En somme, on nous ramène aux années noires et à l'opacité de l'époque 1944-1998. Nul n'y gagnera à long terme, et certainement ni HQD, ni le gouvernement du Québec, qui seront rattrapés tôt ou tard par la volonté de transparence qui, dès la fin des années 1990, a mené à la création de la Régie de l'énergie.

3.2.5 le rabais tarifaire

L'article 21 du Projet nous accorde enfin un rabais tarifaire que d'aucuns ont estimé à un demi-milliard de dollars. Comment s'y opposer?

Lisons attentivement cet article 21. Le rabais est établi en fonction des montants accumulés au cours des dernières années dans les comptes d'écarts autorisés par la Régie de l'énergie. Il faut comprendre que ces comptes servent à compenser diverses variations et à affecter des surplus provisoires à des dépenses qui seront encourues plus tard. En somme, la valeur des comptes d'écart serait de toute manière, tôt ou tard, remise aux abonnés. On précipite tout simplement le remboursement en un versement spectaculaire, plutôt que de l'étaler dans le temps pour lisser les impacts financiers de divers aléas.

Avec ce résultat aussi, peut-être que, dans quelques années, HQD ne pouvant compter sur cette réserve, devra demander d'urgence une augmentation tarifaire.

Nous notons au passage que, si on examine les états financiers d'Hydro-Québec au 31 décembre 2018[61], on constate qu'une sortie d'un demi-milliard de dollars équivaut à une variation subite d'environ dix pour cent (10%) de l'actif à court terme de la société d'État. Une ponction de cette ampleur, au seul motif d'offrir l'illusion d'un cadeau de Noël aux citoyens, nous laisse perplexes.

La somme qu'on nous promet à l'article 21 du Projet est d'autre part nettement inférieure aux trop-perçus engrangés par Hydro-Québec. C'est donc un ersatz de remboursement, mais qu'on précipite.

Il faut également situer ce cadeau dans la durée. Il paraît alléchant à court terme. À l'horizon quinquennal ou décennal, toutefois, les hausses de tarifs qui découleront du Projet nous coûteront selon toute vraisemblance beaucoup plus cher. Soyons plus sages que les Troyens, et sachons voir le piège qu'on nous tend.

3.3 Les autres carences

3.3.1 le prix de l'électricité patrimoniale

On se souviendra que le législateur a en 2000 créé un bloc d'énergie qualifiée de «patrimoniale» et qu'il en a déterminé le prix, qui a subi depuis diverses modifications. Il convient de revenir à cet élément, qui constitue une variable capitale dans la

---

[61] Hydro-Québec. *Une énergie propre à nous – Rapport annuel 2018*. Montréal, Hydro-Québec, 2019. 119 p. P. 65. Consulté au http://www.hydroquebec.com/data/documents-donnees/pdf/rapport-annuel.pdf.

détermination des coûts encourus par HQD, et donc des tarifs justes et raisonnables qu'elle pourrait requérir.

Il suffit de consulter la plus récente décision tarifaire de la Régie visant HQD pour s'en convaincre: les coûts d'approvisionnement constituent plus de la moitié (52,3%) des quelque 12,3 G$ de revenus requis révisés pour l'année témoin 2019[62]. Or l'énergie patrimoniale représente un peu plus de quatre-vingt-dix pour cent (90,8%) des besoins prévus en énergie pour l'année témoin 2019, compte dûment tenu d'une part de l'énergie patrimoniale qui demeure inutilisée[63].

Comme on l'a indiqué *supra* à la sous-section 2.2.2.3, la réforme législative de 2000 a établi la notion d'«électricité patrimoniale», qui correspondait à un bloc de 165 TWh, à l'égard duquel on a établi un peu arbitrairement un coût moyen de fourniture de 2,79 cents le kilowattheure[64]. On a en plus et depuis 2010 établi un mécanisme d'indexation de ce coût, qui a de ce fait augmenté graduellement, pour atteindre 2,96 cents le kWh en 2019[65], soit une hausse d'environ six pour cent (6,1%) en neuf ans. On nous dira que ce n'est pas déraisonnable; c'est que ce n'est pas tout.

Ce que la loi et les décrets qualifient de «coût» est en fait un prix: celui auquel HQD achète de l'énergie de HQP. Ce prix a toutefois fort peu à voir avec le véritable coût. Dans les documents qu'elle destine aux investisseurs, Hydro-Québec se targue en effet de bénéficier d'un coût moyen de production qui s'avère en fait très nettement inférieur au prix auquel HQD se procure l'électricité patrimoniale et définit elle-même ce coût comme la «[s]omme des coûts de production, d'approvisionnement et de vente, divisée par le volume des ventes nettes» ; elle le qualifie également d'«atout-clé»[66]. Ajoutons que puisqu'il s'agit du coût moyen de production, il inclut également non seulement l'électricité patrimoniale, mais aussi l'énergie provenant d'installations construites plus récemment, et nettement plus coûteuse.

Or quel est ce coût moyen réel en 2018-2019, selon l'Infocarte? Il s'élève à 2,06 cents le kilowattheure. Le coût de production réel de toute l'électricité générée par Hydro-Québec ou mise à sa disposition, y compris celle provenant des centrales les plus récentes et les plus coûteuses, est inférieur de trente pour cent (30,4%) au coût de l'électricité patrimoniale tel qu'il est présentement établi par décret.

Mieux encore: tandis que le coût de l'électricité patrimoniale imputé à HQD augmente annuellement, automatiquement et artificiellement, le coût réel de production est relativement stable, comme l'indiquent les propres données d'Hydro-Québec:

---

62 Régie de l'énergie, D-2019-027, *op. cit.*, p. 135, tableau 25.

63 *Ibid.*, p. 84, tableau 7.

64 *Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie et d'autres dispositions législatives*, *op. cit.*, art. 15.

65 *Décret 46-2019 concernant le coût alloué à chaque catégorie de consommateurs requis pour établir le coût de fourniture de l'électricité patrimoniale*, 29 janvier 2019. [2019] 151 G.O. II 449.

66 On verra par exemple Hydro-Québec. *Info-carte 2018-2019*. Consultée au http://www.hydroquebec.com/data/documents-donnees/pdf/infocarte.pdf.

Tableau 2
Évolution du coût moyen de production
d'Hydro-Québec (2009-2018) (cents par kWh) [67]

2009-2010	2,0
2010-2011	2,14
2011-2012	2,11
2012-2013	2,09
2013-2014	1,98
2014-2015	2,01
2015-2016	2,08
2016-2017	2,11
2017-2018	2,04
2018-2019	2,06

On obtient par conséquent, pour la décennie, un coût moyen de 2,06 cents le kilowattheure, qui oscille annuellement dans une plage d'environ quatre pour cent (4%) à la hausse ou à la baisse, selon les contraintes d'exploitation.

Le coût réel de production paraît donc assez stable depuis une dizaine d'années, mais le prix imputé à HQD augmente automatiquement tous les ans, jusqu'à ce qu'on atteigne en 2019 cet écart de trente pour cent (30%). On ne saurait mieux démontrer que l'indexation annuelle du coût de l'électricité patrimoniale relève d'une chimère terriblement coûteuse pour les usagers, et notamment pour les consommateurs.

Rêvons un moment et ramenons le coût de l'électricité patrimoniale au coût de production le plus élevé encouru par Hydro-Québec depuis 2009, soit 2,14 cents le kWh. On le réduirait par conséquent de 27,7%. Présumons que le coût de l'électricité patrimoniale constitue 47% du coût total requis par HQD[68]. On réduirait d'un coup, et de manière récurrente, les coûts d'HQD de plus d'un milliard et demie de dollars par année.

Nous savons bien hélas que cela ne se produira pas et il faudrait assurément peaufiner les chiffres avant de songer même à en faire une recommandation. Le principe demeure: HQD paie pour l'électricité patrimoniale un prix qui n'a rien à voir avec le coût de fourniture réel, et l'écart se creuse inlassablement davantage, au détriment des abonnés et, notamment, des consommateurs. Retenons simplement une chose: on pourrait, en modifiant cette variable, réduire considérablement la facture d'électricité des Québécois. Et personne ne pourrait mieux évaluer le juste prix de l'électricité patrimoniale – si tant

---

[67] Sources: Info-cartes annuelles d'Hydro-Québec, consultées par l'entremise du http://www.hydroquebec.com/a-propos/resultats-financiers/.

[68] Soit 90%, la part de l'électricité patrimoniale dans le coût d'approvisionnement, qui constitue 52% des coûts.

.

est qu'on doive conserver ce concept – que la Régie de l'énergie, si on lui en donnait les moyens.

3.3.2 la double indexation

Il nous ajouter ici un mot sur le double processus d'indexation du coût d'un kilowatt-heure qui résultera de la réforme apportée au régime actuel par le Projet, et de ses conséquences.

D'abord et on vient de le voir, le prix auquel HQD paie l'électricité patrimoniale est annuellement indexé au niveau de l'inflation (sous réserve de broutilles). En vertu du Projet, le prix payé par les abonnés serait quant à lui indexé de la même manière. Il se trouve décidément, au ministère de l'Énergie, des gens fascinés par les mécanismes d'indexation…

On pourrait être tenté dans un premier temps de s'indigner à l'égard de la double indexation d'un kilowatt-heure. Quoi? Ce malheureux kilowatt-heure voit son prix indexé deux fois, lors de la vente de HQP à HQD d'abord, puis lors de celle de HQD à la consommatrice? Ce serait effectivement de l'abus.

Le mécanisme est toutefois plus complexe, mais pratiquement aussi pernicieux. C'est qu'HQD voit l'un de ses principaux coûts grimper sans cesse, d'une part. L'effet du Projet sera de faire augmenter l'ensemble de ses revenus au même rythme. Il n'y a donc pas double indexation, puisqu'HQD sert en quelque sorte de tampon[69], mais on met en place un régime qui assure pratiquement HQP d'une hausse de revenus (et du bénéfice net), d'une part, et qui assure pratiquement HQD d'une hausse de son bénéfice net, puisque l'ensemble de ses revenus sera indexé.

3.3.3 l'approvisionnement post-patrimonial

Le profane n'apprivoise pas facilement la logique de la gestion de l'électricité patrimoniale. Il s'étonne entre autres qu'une partie en demeure inutilisée, mais qu'on doive recourir également à des sources post-patrimoniales et, notamment, à des fournisseurs extérieurs. C'est qu'en période de pointe, le parc patrimonial ne suffit pas à la demande mais qu'en d'autres périodes de l'année, il l'excède. C'est aussi que le gouvernement a imposé à HQD d'acquérir de l'électricité de certains fournisseurs externes et qu'avec l'article 71.1 de la LRÉ, HQD semble depuis 2015 requise d'accorder la priorité à ces fournisseurs. Or les approvisionnements post-patrimoniaux coûtent très cher et, plus précisément, environ 10,7 cents par kWh en moyenne[70]. Ils sont certes inévitables, mais les contraintes imposées à HQD font en sorte que les abonnés paient trop cher.

Puisque le gouvernement a imposé la conclusion de certains types de contrats à HQD afin de contribuer au développement économique régional, ce coût excédentaire devrait être imputé à l'actionnaire d'Hydro-Québec, et non à ses clients. On fait autrement de la taxation déguisée au motif du développement régional. La Régie de l'énergie devrait par conséquent être dotée du pouvoir d'exclure certains coûts d'approvisionnement du calcul

---

69 Sinon dans la mesure où le point de départ de l'indexation du prix exigé par HQD est tributaire d'un coût gonflé par l'indexation du coût de l'électricité patrimoniale depuis 2010, bien sûr.

70 Régie de l'énergie. *Décision D-2019-027, op. cit.*, p. 88, §380. Nous avons converti les unités utilisées.

menant à l'établissement des tarifs, ce qui aurait pour résulter d'imputer ces coûts à la réduction du bénéfice net d'Hydro-Québec, et donc du dividende qu'elle verse au ministre des Finances.

3.3.4 la concurrence et la séparation fonctionnelle

On a signalé *supra* que la réforme de 2000, au motif de favoriser la concurrence, a retiré l'encadrement de la production de la juridiction de la Régie et qu'Hydro-Québec a par conséquent procédé au plan administratif à une opération de séparation fonctionnelle. Les enjeux à l'égard de l'établissement des tarifs sont considérables.

En effet, les revenus d'exportation échappent complètement à la compétence de la Régie, qui n'est pas autorisée à en tenir compte pour établir la tarification des abonnés. Les exportations sont toutefois éminemment rentables: en 2018, par exemple, les exportations constituaient dix-sept pour cent (17%) des ventes nettes, mais vingt-trois pour cent (23%) du bénéfice net d'Hydro-Québec[71].

En pratique, la concurrence au plan de la production joue peu dans le marché québécois et la preuve en a été faite assez concrètement depuis bientôt vingt ans. On pourrait abolir la séparation fonctionnelle et rétablir la plénitude de la compétence de la Régie de l'énergie sur Hydro-Québec, de façon à ce que les abonnés, et pas seulement l'actionnaire, bénéficient de la rentabilité des exportations, quitte à mettre en place des mesures qui assureraient aux quelques fournisseurs concurrents l'accès à un marché adéquat. On pourrait dès lors, et si on empruntait cette voie, abolir tout simplement la notion d'électricité patrimoniale, ce qui permettrait à la Régie de l'énergie d'établir les véritables coûts d'approvisionnement et de fixer par conséquent des tarifs véritablement justes et raisonnables.

3.3.5 l'impact sur les consommateurs

Il ne suffit pas de jeter sur le Projet et la réforme du mode d'établissement de la tarification d'HQD ce regard abstrait et stratosphérique. Il nous incombe également de rappeler les impacts de ces décisions sur les consommateurs, et notamment sur les ménages à faible revenu, qu'on connaît dans l'univers de la Régie sous l'acronyme «MFR».

En 2018, près de trois cent soixante-quatorze mille (373,7 K) ententes de paiement ont été conclues entre HQD et ses clients résidentiels[72]. Présumant que les consommateurs concluent rarement plus d'une telle entente par année, puisqu'il faut généralement plusieurs mois pour qu'un abonné dont le compte est en souffrance acquitte entièrement sa dette, et considérant qu'Hydro-Québec dénombrait à la fin de 2018 un peu moins de quatre millions (3, 99 M) d'abonnements résidentiels[73], force est de conclure que près du

---

71 Hydro-Québec. *Une énergie propre à nous – Rapport annuel 2018*, *op. cit.*, p. 39.

72 Hydro-Québec. *Suivi de la décision D-2002-261 – Bilan 2018 des dossiers d'ententes de paiement (clientèle résidentielle) pour lesquels le client a demandé la révision*. Montréal, Hydro-Québec, 11 juin 2019. 22 p. P. 8, figure 1. Consulté au http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/Suivis/SuiviD-2001-259_D-2002-261/HQD_BilanPlainteEntentePaiement_2018_11juin2019.pdf. Notons qu'on ne peut se défendre de se demander dans quelle mesure, après la réforme proposée par le Projet, des suivis de ce genre seraient encore envisageables.

73 Hydro-Québec. *Une énergie propre à nous – Rapport annuel 2018*, *op. cit.*, p. 92.

dixième (9,35%) des abonnés résidentiels ont éprouvé en 2018 des difficultés de paiement. Plus du dixième de ces abonnés en péril (quarante-quatre mille) ont conclu en 2018 des ententes à long terme avec soutien de paiement[74].

Des hausses économiquement injustifiées des tarifs ont des répercussions sur toute l'économie, sous forme d'externalités négatives. Pour les consommateurs les plus vulnérables, elles peuvent faire en janvier la différence entre un logement adéquatement chauffé, d'une part, et des fruits frais ou des croustilles pour la collation des enfants, d'autre part. On assiste dès lors potentiellement à une cascade d'externalités négatives sur la réussite scolaire et les coûts de santé, entre autres, sans parler des tensions familiales et de leur impact sur le système judiciaire.

Les difficultés de paiement qui découlent de tarifs artificiellement gonflés comportent également des conséquences pour HQD. En 2018, le distributeur s'attendait à investir près de sept millions de dollars (6,9 M $) dans sa «stratégie pour la clientèle à faible revenu», à quoi s'ajoute un soutien financier de plus de cinquante millions de dollars (53,4 M $) destiné à cette clientèle, sous forme de radiations notamment[75]. Il faudra s'attendre à ce que ces coûts augmentent avec les tarifs, et peut-être plus vite qu'eux.

Force nous est par conséquent d'aborder ici une problématique économique, soit celle de l'élasticité de la demande de ce bien assez inhabituel qu'est l'électricité dans le marché de la consommation résidentielle.

On ne consomme pas de l'électricité pour elle-même: elle constitue l'accessoire d'autres activités. Il faut donc évaluer l'impact d'une variation du prix sur la demande en tenant compte de l'ensemble de ces autres activités. Il faut aussi prendre en compte les écarts entre les revenus des ménages, qui influeront sur les décisions de consommation.

Certains usages de l'électricité sont devenus presque inévitables: songeons à l'éclairage, à la réfrigération, aux télécommunications et, au Québec, au chauffage. La demande est à cet égard relativement inélastique et les ménages à faible revenu ne peuvent qu'assez peu comprimer leurs besoins de base sans attenter à la santé ou à la sécurité des membres de la famille. Le signal de prix aura donc peu d'impact sur la consommation de ces ménages, mais il en aura aussi relativement peu sur les ménages à haut revenu, qui peuvent se permettre de payer vingt ou trente dollars de plus en électricité, quitte à faire la grimace en recevant leur facture.

D'autres usages sont moins essentiels. Les ménages à faible revenu ne s'y adonneront que modérément ou pas du tout, non pas tant en raison du tarif de l'électricité que parce qu'ils ne pourront pas se procurer les biens ou les autres services requis afin de bénéficier de ces usages. Le ménage à très faible revenu ne s'achètera pas un véhicule électrique ou hybride non pas en raison du coût de l'électricité, mais parce que le véhicule lui-même est inabordable. Par contre et là encore, les ménages à haut revenu consommeront sans compter, parce que le signal de prix relatif au kilowatt-heure ne joue qu'un rôle très marginal dans leur décision de consommation, à moins que ce prix ne devienne si haut que les ménages à faible revenu seront étranglés.

---

74 Hydro-Québec. *Suivi de la décision D-2002-261 – Bilan 2018 des dossiers d'ententes de paiement (clientèle résidentielle) pour lesquels le client a demandé la révision*, *op. cit.*, p. 8.

75 Régie de l'énergie. *Décision D-2018-025*, *op. cit.*, p. 105.

On ne devrait donc pas s'arrêter outre mesure à certains discours économistes qui, au nom de la théorie, font la promotion de hauts tarifs pour réduire la demande. Ils oublient généralement de prendre en compte les facteurs liés à l'élasticité de la demande et, surtout, leur théorie se soucie peu de la réalité socio-économique, humaine, des ménages à faible revenu. Un kilowatt-heure plus coûteux n'est pas un kilowatt-heure auquel on choisit rationnellement de renoncer, c'est un kilowatt-heure qui appauvrit davantage un ménage à faible revenu.

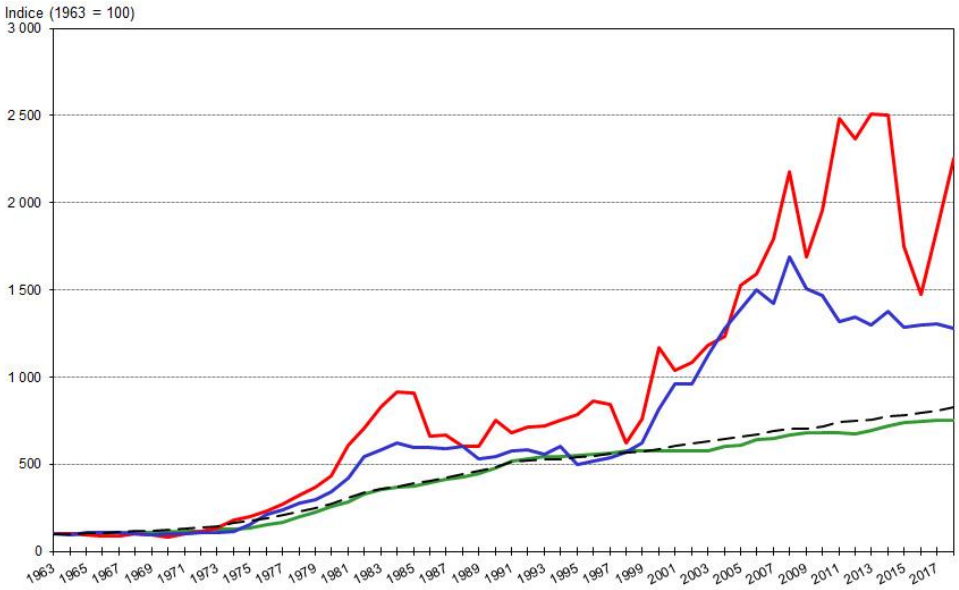
3.3.6 l'impact environnemental

D'aucuns inclinent à croire que les hausses tarifaires, puisqu'elles réduiraient la demande, contribueront à la protection de l'environnement en permettant d'éviter de construire des infrastructures de production de transport et de distribution et de les faire fonctionner. On nous permettra de manifester à cet égard un certain scepticisme.

Pour les raisons que nous avons évoquées à la sous-section 2.2.5, le signal de prix a peu d'effet sur les ménages à faible revenu, qui ne peuvent échapper à la consommation essentielle et qui ne peuvent de toute manière consommer beaucoup plus, et encore moins sur les ménages plus fortunés, qui disposent d'un revenu discrétionnaire leur permettant de consommer sans trop compter dans une société qui valorise hautement diverses activités requérant des quantités appréciables d'énergie électrique. Nous sommes enclins à soupçonner que c'est au moins autant une adhésion à des valeurs, plutôt que le signal de prix, qui explique une bonne part des succès de divers programmes d'économie d'énergie.

Par contre, la hausse du prix de l'électricité érode la capacité de cette forme d'énergie à faire concurrence aux énergies fossiles. Nous ne spéculerons certes pas sur l'évolution des cours des combustibles fossiles au cours des prochains mois mais on peut du moins noter que, selon les données mêmes d'Hydro-Québec, l'avantage comparatif de l'électricité eu égard au gaz naturel, notamment, tend historiquement à se réduire:

Tableau 3
Évolution de l'inflation et des prix de l'énergie au Québec
Toutes clientèles confondues, de 1963 à 2018 [76]



La ligne rouge représente la croissance du prix du mazout
La ligne bleue représente la croissance du prix du gaz naturel
La ligne verte représente la croissance de l'électricité
La ligne pointillée représente l'Indice des prix à la consommation

On pourrait accroître l'avantage comparatif de l'électricité québécoise, et par conséquent favoriser la migration de diverses activités, dans le domaine du transport notamment, des énergies fossiles vers des sources qui émettent peu de gaz à effet de serre et qui sont renouvelables. En haussant inconsidérément les tarifs, on donne précisément le mauvais signal de prix à ceux qui feront des choix d'investissement structurants pour le Québec et pour l'environnement planétaire.

4. Revenir aux sources

4.1 Écoutons Cassandre

Promesses creuses, cheval de Troie, cadeau empoisonné… les épithètes et les métaphores ne manquent pas pour cerner le décalage entre le discours qui entoure le Projet d'une part, axé sur une hypothétique prévisibilité (comme si quelqu'un pouvait présentement prédire les taux d'inflation des prochaines années) et sur le versement de sommes… qui nous sont déjà dues, et les effets qu'aura réellement cette nouvelle étape de la démolition du régulateur spécialisé chargé d'établir des tarifs justes et raisonnables,

[76] Source: Hydro-Québec. *Prix de l'électricité, ici et ailleurs*. Consulté au http://www.hydroquebec.com/affaires/espace-clients/tarifs/prix-electricite-ici-ailleurs.html.

qui ressembleront davantage à des hausses aussi certaines qu'injustifiables.

Ce Projet nuira à l'économie du Québec en général, et aux consommateurs les plus vulnérables en particulier. Ce Projet consacre l'opacité d'Hydro-Québec, qui redevient la créature du gouvernement et n'aura guère à répondre qu'à lui. Il est inique et il musèle les citoyens. Il pousse le cynisme jusqu'à nous offrir pour Noël et avec munificence ce qui nous est déjà acquis.

Nul n'a fait pire depuis 1934.

Les objectifs sont pourtant simples. Il s'agit d'établir des tarifs justes et raisonnables, d'une manière qui assure aux acteurs de la société civile la possibilité d'exiger d'Hydro-Québec qu'elle rende véritablement des comptes aux citoyens. C'est ce qu'on s'est efforcé de faire en 1996, en créant la Régie de l'énergie et en s'inspirant ce faisant d'un siècle d'expérience en réglementation économique un peu partout en Amérique du nord.

En laissant la Régie jouer son rôle et en révisant la tarification de l'électricité patrimoniale – ou, plus simplement encore, en éliminant ce concept assez peu utile, on pourra dégager de manière récurrente des réductions tarifaires raisonnées et raisonnables. Point n'est besoin pour cela d'un remboursement intempestif comme ce que prévoit le Projet, et qui sera suivi de hausses qui nous coûteront à terme bien plus cher.

2. Orientations et recommandations

Par conséquent et comme nous l'indiquions à la fin de la première section de ce mémoire,

A- nous recommandons que le Projet soit substantiellement remanié, afin qu'il rétablisse intégralement la compétence de la Régie de l'énergie à l'égard de la fixation des tarifs et des modalités de service d'Hydro-Québec, dans toutes ses sphères d'activité et de la manière et au moment qu'elle juge opportuns;

B- nous recommandons que l'article 21 du Projet en soit retiré et qu'on renonce à toute mesure législative commandant la distribution d'un rabais tarifaire;

C- à défaut par le ministre d'accéder à la recommandation A, nous recommandons qu'on renonce à un processus d'indexation automatique, et qu'on maintienne la compétence de la Régie de l'énergie à l'égard du recours à des mécanismes de réglementation incitative, des investissements et des programmes commerciaux d'Hydro-Québec Distribution;

D- nous recommandons que soit abrogé l'article 71.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie;*

E- nous recommandons que le ministre requière de la Régie de l'énergie un avis, en vertu de l'article 42 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, eu égard à l'utilité du maintien du concept d'électricité patrimoniale et, plus généralement, de la gestion d'un marché concurrentiel en matière de production d'électricité au Québec.