

Mémoire

Projet de loi n° 2, Loi visant notamment à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs domestiques de distribution d'Hydro-Québec et à accroître l'encadrement de l'obligation de distribuer de l'électricité
Janvier 2023

Projet de loi 2 : le gouvernement fera le choix de faire payer les PME ?

Francis Bérubé, directeur des affaires provinciales, Québec

Antoine Gosselin, économiste en énergie

François Vincent, vice-président, Québec

Introduction

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) est le plus grand regroupement de petites et moyennes entreprises (PME) comptant 97 000 membres au pays et 21 000 au Québec. Notre organisation est interpellée par tout ce qui touche la croissance et l'essor des petites et moyennes entreprises. Les PME membres œuvrent dans tous les secteurs d'activité et sont présentes dans toutes les régions du Québec.

La FCEI est particulièrement active dans le dossier de l'énergie, notamment auprès de la Régie de l'énergie du Québec, mais aussi de façon encore plus large, en raison du contexte inflationniste actuel. En effet, le Baromètre des affaires^{MD} de la FCEI¹ indique que la principale pression sur les coûts des PME est d'abord celui de l'énergie et des carburants (61 %). L'an dernier, la FCEI est intervenue à plusieurs reprises dans ce dossier mais également en 2019 lors du dépôt du projet de loi n° 34, *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*.

Nous éprouvons de nombreuses appréhensions quant aux dispositions législatives du projet de loi n° 2, *Loi visant notamment à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs domestiques de distribution d'Hydro-Québec et à accroître l'encadrement de l'obligation de distribuer de l'électricité* (PL2), surtout à l'égard des reculs pour les PME par rapport au projet de loi susmentionné. Avec le PL2, le gouvernement du Québec exclut les PME des mesures visant à assurer leur « protection » contre les effets de la forte inflation qui les frappe durement. Sur cet élément, les parlementaires peuvent faire une différence pour protéger les petites entreprises des répercussions engendrées par l'inflation. Rappelons que bon nombre d'entre elles ont encore des cicatrices bien vives des deux ans de restrictions économiques liées à la pandémie.

¹ FCEI : Baromètre des affaires, décembre 2022, (en ligne), <https://www.cfib-fcei.ca/fr/rapports-de-recherche/barometre-des-affaires>

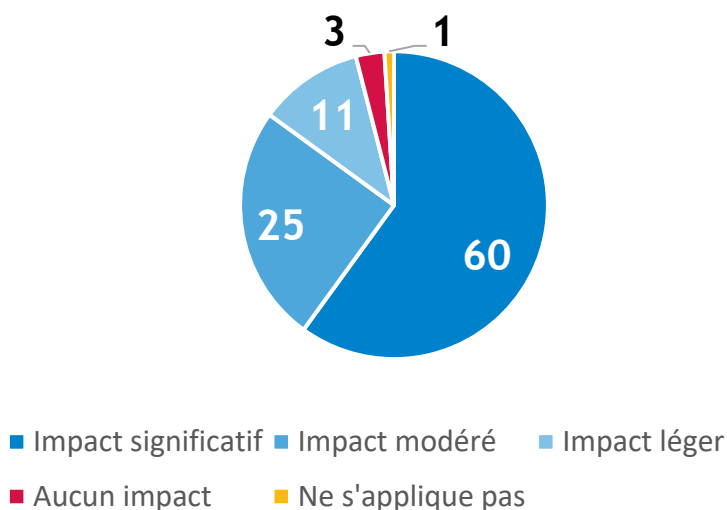
PME québécoises et inflation

Il est crucial de bien saisir les répercussions significatives de l'inflation sur les PME québécoises pour comprendre l'importance d'intervenir dans le cadre du PL2, et d'inclure les PME dans le « bouclier » anti-inflation du gouvernement du Québec. Malheureusement, pour l'instant ce bouclier ne considère aucunement la réalité de la petite entreprise. Selon notre Baromètre des affaires² de décembre 2022, outre les coûts de l'énergie, plusieurs autres frais d'exploitation sont toujours un problème pour une proportion historiquement élevée de PME, notamment les salaires (61 %), l'assurance (58 %) et les taxes et coûts réglementaires (41%). Avec l'explosion des coûts de l'énergie, il est essentiel que l'État joue un rôle structurant et stratégique pour limiter les hausses des tarifs d'électricité pour toutes les clientèles. Bien que Québec ne contrôle pas les prix du carburant sur les marchés mondiaux, il bénéficie néanmoins d'une capacité d'intervention lorsqu'il est question des tarifs d'électricité. Selon la FCEI, c'est une occasion manquée d'intervenir en vue d'offrir une protection aux PME du Québec, et par ricochet aux citoyens. L'augmentation des coûts énergétiques, qui a atteint un niveau inégalé depuis plus de 30 ans, risque d'affaiblir nos petites entreprises, de réduire les investissements privés, et de retarder la relance économique.

La pression est si forte que c'est l'une des raisons de la chute de confiance à court terme des PME québécoises, qui se poursuit depuis sept mois consécutifs. Les entrepreneurs doivent affronter les défis causés par l'inflation dans l'environnement fiscal le moins compétitif au pays pour la petite entreprise.

La FCEI a mesuré l'ampleur des effets de l'inflation en février 2022 (voir figure 1) et ses conséquences sur les PME. Comment perçoivent-elles cette nouvelle dynamique? Pour 60 % des PME sondées, l'inflation entraîne des répercussions significatives sur leur entreprise, alors que le quart (25 %) estiment que les conséquences sont modérées. Seulement 11 % mentionnent des répercussions légères et uniquement 3 % affirment ne pas en subir les effets. Selon les données préliminaires d'un sondage de la FCEI qui est en cours de réalisation, tout indique que les répercussions seront encore plus importantes en 2023.

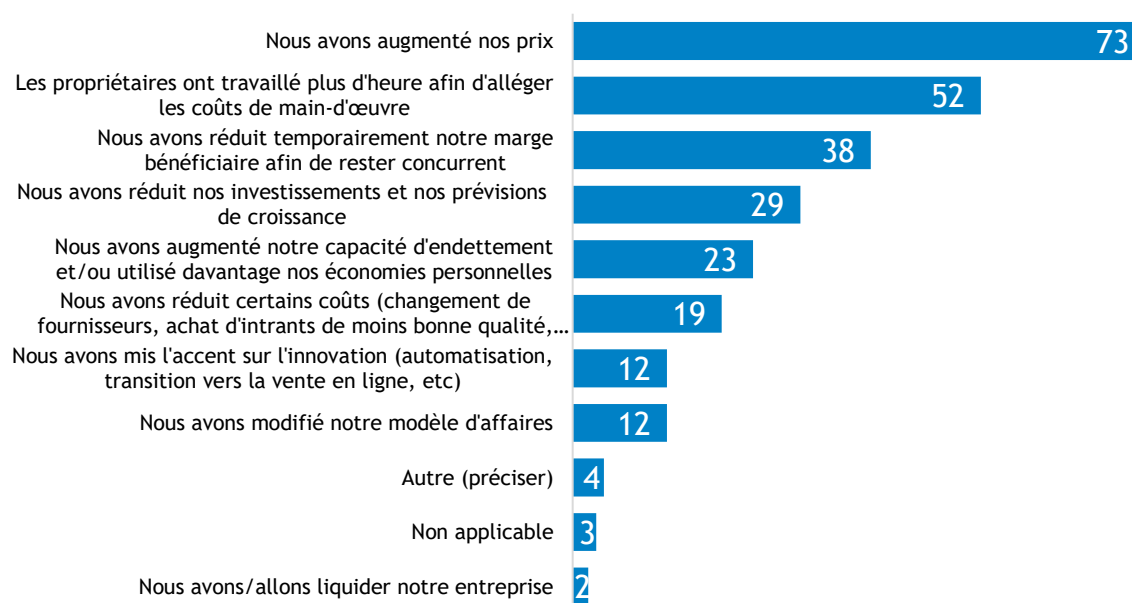
Figure 1 : Impact de l'inflation sur les entreprises



Source : FCEI, sondage Votre voix, mené du 9 au 25 février 2022, résultats finaux, n = 671 répondants, marge d'erreur +/- 3,9 %

La **figure 2** met en lumière les mesures prises par les entreprises pour faire face à l'inflation. Pour 73 % d'entre elles, la première mesure prise est d'augmenter les prix, alors que la deuxième est de travailler plus d'heures (52 %) afin de compenser l'augmentation et réduire les coûts de main-d'œuvre. Notons qu'en raison de la pénurie de main-d'œuvre, les propriétaires de PME doivent déjà travailler plus d'heures dans une proportion imposante (72 %)³. L'inflation ne fait qu'amplifier ce phénomène et accentuer la pression sur les entrepreneurs. De plus, l'inflation conjuguée au manque de personnel n'aide en rien l'attractivité de l'entrepreneuriat et la rétention des entrepreneurs. Selon les données préliminaires de notre sondage de janvier 2023, le nombre d'heures travaillées pour alléger les coûts de main-d'œuvre en contexte inflationniste s'accroît, et plusieurs PME doivent pincer encore plus profondément dans leur marge bénéficiaire.

Figure 2 : mesures privilégiées par les PME pour faire face à l'inflation



Source: FCEI, sondage *Votre voix*, mené du 9 au 25 février 2022, résultats finaux, n = 642 répondants, marge d'erreur +/- 3,9 %

Ajoutons que 2 PME sur 5 (38 %) ont diminué temporairement leur marge bénéficiaire pour rester compétitives, alors que 29 % ont réduit leurs investissements et prévisions de croissance. Il ne faut pas oublier que plus l'entreprise est petite, plus elle vit durement l'augmentation des coûts. En effet, pour la petite entreprise, les économies d'échelle sont d'autant plus réduites, alors que ses frais fixes qui augmentent - comme la facture d'électricité - sont encore plus lourds à porter. Lorsque l'on considère que la moitié des PME ont moins de 5 employés et 70 % ont moins de 10 employés⁴, on peut facilement déduire les répercussions de l'augmentation des prix sur notre tissu économique.

Rappelons aussi que les pressions financières ont été multiples durant la pandémie, et nombreuses sont les entreprises qui ont dû contracter des prêts afin de survivre. Encore à ce jour, près de 3 PME sur 5 (59 %) sont aux prises avec des dettes pandémiques qui atteignent en moyenne 110 000 \$⁵. Il est donc inquiétant de voir que près du quart des PME augmentent leur capacité d'endettement ou utilisent des

³ FCEI, résultats finaux du sondage *Votre voix* - septembre 2022, n = 518

⁴ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2020). « Les entreprises québécoises de moins de 5 employés. Portrait et contribution à la dynamique des entreprises et de l'emploi », Science, technologie et innovation, [En ligne], no 1, juillet, L'Institut, p. 1-28. [www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/science-technologie-innovation/bulletins/sti-202007-1.pdf].

⁵ FCEI, résultats finaux du sondage *Votre voix* - novembre 2022, n = 508

économies personnelles en raison de l'augmentation des prix. Cela n'a rien de positif pour l'avenir économique des PME. En fait, les dirigeants de PME sont triplement affectés par les hausses des prix : d'abord à titre de consommateur et ensuite comme commerçant, en raison de la hausse des prix de leurs distributeurs et du coût des intrants, ainsi que de la baisse de ventes due à l'augmentation inévitable des prix de leurs produits et services. Le gouvernement du Québec a des leviers en main pour contrer l'inflation, notamment en limitant les coûts gouvernementaux et en diminuant la fiscalité des entreprises. C'est d'ailleurs de cette façon qu'il a agi pour protéger les citoyens, mais pas les PME.

Une publication récente des études économiques de Desjardins⁶ résume ainsi les défis auxquels les PME devront faire face à court, moyen et long terme :

« Les petites entreprises sont partout sur le territoire québécois. Elles ont un poids important tant dans le PIB et les exportations qu'à titre d'employeur. À cet effet, la pénurie de travailleurs est devenue une entrave à leur prospérité. Or, ce n'est pas le seul écueil à surmonter. Au cours de la prochaine année, l'inflation, la hausse des taux d'intérêt, les prix de l'énergie et leur capacité limitée à s'endetter continueront à les préoccuper. Sur un plus vaste horizon de temps, la question de la main-d'œuvre continuera de les tenailler, de même que le maintien et le rehaussement de leur compétitivité, la gestion de la transition climatique et environnementale en plus de la logistique entourant les chaînes d'approvisionnement. Les petites entreprises québécoises devront faire preuve de combativité, de créativité, d'audace et d'ouverture. »

Le gouvernement du Québec peut jouer un rôle stratégique pour aider nos petites entreprises qui vivent ces défis de plein fouet, et la première chose qu'il faut faire c'est de ne pas leur ajouter de barrières supplémentaires, comme c'est le cas avec le PL2.

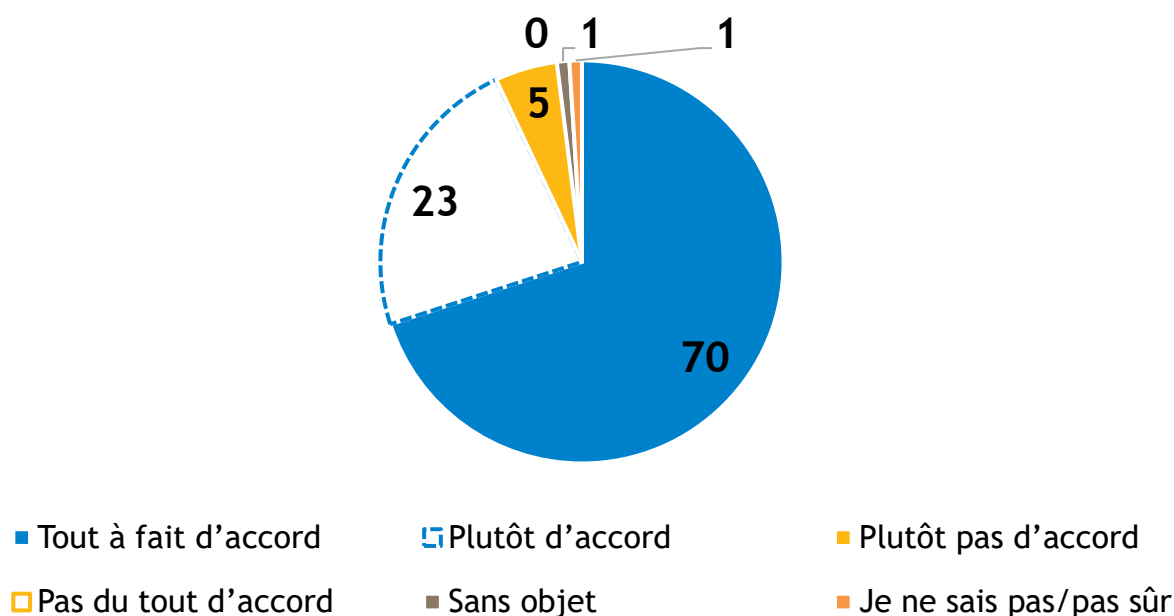
Les PME ne veulent plus être dans l'angle mort lorsqu'il est question d'inflation

Afin de les soutenir, les PME québécoises demandent au gouvernement de prendre acte des difficultés que génère l'inflation sur leur entreprise. Selon les résultats préliminaires de notre sondage de janvier 2023, il est évident que les attentes des propriétaires de petites entreprises ne seront pas comblées si la proposition législative demeure telle quelle.

Lorsqu'interrogés à savoir si le gouvernement du Québec doit intervenir pour les protéger de la forte inflation, 93 % des répondants sont favorables (Figure 3). Lorsqu'interrogés à savoir si le gouvernement doit les inclure dans les mesures gouvernementales actuellement déployées pour pallier les effets de l'inflation, incluant les tarifs d'électricité, 92 % des PME sont favorables, et ce, en cohérence avec leurs attentes exprimées quant au soutien attendu (Figure 4). Doit-on en comprendre que 9 PME sur 10 font fausse route concernant le PL2? Le message envoyé ne pourrait pas être plus clair : le PL2 s'inscrit en inadéquation avec les attentes et les besoins des PME lorsqu'il est question de l'intervention gouvernementale en ce qui concerne les augmentations des coûts qu'elles subissent présentement.

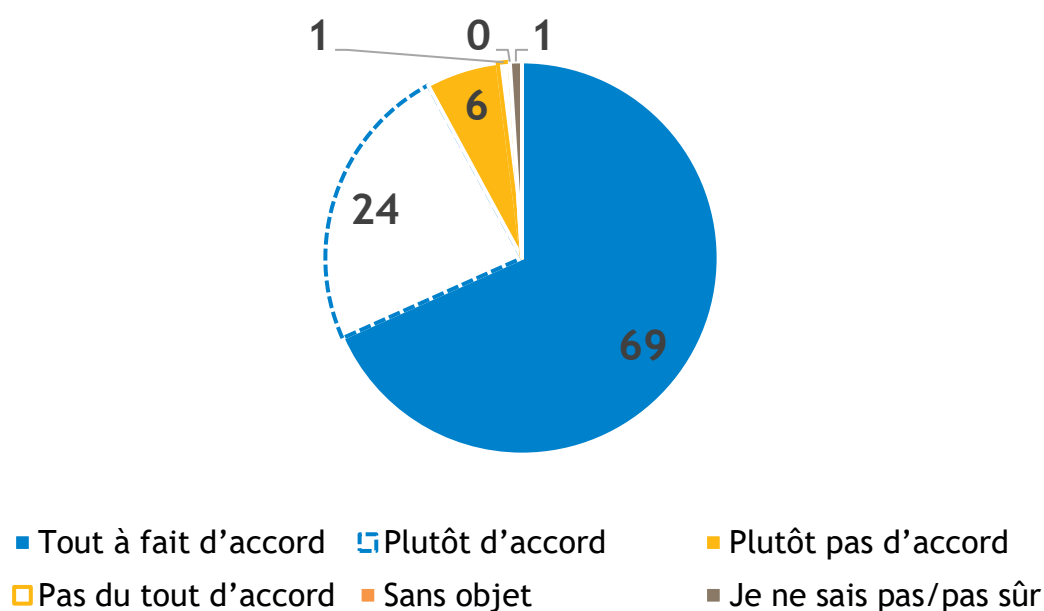
⁶ Desjardins, Études économiques, Point de vue économique, Florence Jean-Jacobs, Joëlle Noreau, Les petites entreprises : joueurs incontournables de l'économie québécoise, janvier 2023, (en ligne), <https://www.desjardins.com/content/dam/pdf/fr/particuliers/epargne-placements/etudes-economiques/petites-entreprises-16-janvier-2023.pdf>

Figure 3 : le gouvernement doit agir pour protéger les PME contre la forte inflation (p. ex., en diminuant les coûts d'exploitation des PME, incluant les taxes sur la masse salariale, les impôts et les frais des PME, les coûts de la réglementation, etc.)



FCEI : résultats préliminaires d'un sondage Votre Voix, janvier 2023, n = 289

Figure 4 : le gouvernement provincial doit inclure les PME ainsi que les citoyens dans ses mesures gouvernementales visant à lutter contre l'inflation (p. ex., en limitant l'augmentation des tarifs d'Hydro-Québec, etc.)



FCEI : résultats préliminaires d'un sondage Votre Voix, janvier 2023, n = 289

Le PL2 coûtera des millions de dollars aux PME

Avant le déclenchement des récentes élections provinciales, le gouvernement du Québec a déposé un projet de loi dans lequel il présentait ses orientations sur la problématique entourant la fixation des tarifs d'électricité à l'inflation. Le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles s'exprimait ainsi suivant le dépôt le 8 juin 2022, du projet de loi n° 43, *Loi visant notamment à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs de distribution d'électricité* :

« Alors, le geste qu'on pose pour éventuellement faire face à une hausse tarifaire d'avril 2023, ça va venir plafonner, à l'intérieur de la loi, la hausse des tarifs selon, justement, la fourchette de l'inflation sous contrôle de la Banque du Canada. Naturellement, cette hausse-là va être corrélée pour les entreprises dans une même mesure. »⁷

Le PL2 laisse tomber les PME. Cet ajustement des tarifs d'Hydro-Québec à l'inflation représentera, en 2023 seulement, **une augmentation des coûts de près de 250 M\$⁸ pour les PME du Québec**. Notons que les hausses combinées de 2022 et 2023 avoisineront les 9 %, seulement pour cette période de deux années, celles suivant deux années de restrictions économiques qui ont affaibli les PME. Cela ne pourrait pas arriver à un pire moment.

La hausse aurait été moitié moindre avec le précédent projet (PL43). En effet, celui-ci, à l'exception du Tarif L, prévoyait que le tarif des PME (tarifs G, G9 et M) serait indexé selon la même formule que les tarifs domestiques (tarif D) :

« Les prix des tarifs prévus à l'annexe I, à l'exception de ceux du tarif L, du crédit d'alimentation en moyenne ou en haute tension et du rajustement pour pertes de transformation, sont indexés de plein droit, au 1er avril de chaque année, selon la formule suivante :

$$A \times (1 + B).$$

Dans la formule prévue au premier alinéa : 1° la lettre « A » représente un prix d'un tarif en date du 31 mars précédent; 2° la lettre « B » représente le plus petit des taux suivants: a) le taux correspondant à la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble, pour le Québec, des prix à la consommation, sans les boissons alcoolisées, les produits du tabac et le cannabis récréatif, pour la période de 12 mois qui se termine le 30 septembre de l'année qui précède celle pour laquelle le prix visé au paragraphe 1° est indexé; b) le taux supérieur de la fourchette de maîtrise de l'inflation de la Banque du Canada au 30 septembre de l'année qui précède celle pour laquelle le prix visé au paragraphe 1° est indexé. »⁹

Dans le mémoire au conseil des ministres déposé par le ministre de l'Énergie d'alors, Jonathan Julien, il est limpide que les PME du Québec allaient bénéficier de cette limitation des hausses arrimée à l'inflation.

⁷ Journal des débats de l'Assemblée nationale, Commission plénière, Étude des crédits provisoires 2022-2023, Énergie et Ressources naturelles, (en ligne), <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-2/journal-debats/20220323/321035.html?appelant=MC>

⁸ * Calculé sur la base des revenus de distribution réels de 2021 pour les tarifs G, G9 et M, tels que publiés par Hydro-Québec

⁹ Assemblée nationale, travaux parlementaire, Projet de loi n° 43, Loi visant notamment à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs de distribution d'électricité, (en ligne), <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-43-42-2.html>

« Pour les clients autres que ceux de la catégorie industrielle, l'augmentation de leur facture d'électricité suivra le moindre entre la variation de l'indice des prix à la consommation et le taux supérieur de la fourchette de maîtrise de l'inflation de la Banque du Canada, toutes choses étant égales par ailleurs (volume et profil de consommation stable). »¹⁰

Dans la mouture du PL 2 déposé par le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, environ 6 mois plus tard, seul le tarif D qui s'applique généralement à un usage domestique, soit à l'utilisation de l'électricité dans une habitation et aux exploitations agricoles bénéficient de la formule prévue initialement. En somme, les PME du Québec en sont dorénavant et intégralement exclues¹¹, et devront par conséquent encaisser de fortes hausses (voir tableau 1).

Tableau 1 : simulation des effets de la hausse tarifaire 2023 sur les revenus d'Hydro-Québec - distribution sur les tarifs des PME - projet de loi n° 2 vs projet de loi n° 43

Tarifs	G+G9	M	G+G9+M
Revenus réels HQ 2021 (M\$)	1077	2604	3681
Inflation 2022	2,6 %	2,6 %	2,6 %
Revenus HQ 2022 - selon demande de 2019-2020 (M\$) ¹	1105	2672	3777
Inflation 2023	6,4 %	6,4 %	6,4 %
Hausse des revenus ¹² 2023 (M\$) – Projet de loi 43 (Plafond à 3%)	33 M\$	80 M\$	113 M\$
Hausse des revenus 2023 (M\$) – Projet de loi 2 (hausse à l'inflation)	71 M\$	171 M\$	242 M\$
Coûts supplémentaires pour les PME associés aux modifications du projet de loi 43 par le projet de loi 2 (2023)	+38 M\$	+91 M\$	+129 M\$

Source : calculs de la FCEI sur la base des données produites par Hydro-Québec en vertu de l'article 75.1 pour l'année 2021

Des revenus supplémentaires sur la facture des PME : vraiment nécessaires ?

Nous l'avons mentionné, la Régie de l'énergie jouait auparavant un rôle de garde-fou afin que la société d'État ne soit pas gourmande.

En 2021, Hydro-Québec a réalisé un bénéfice net de 516 M\$ dans ses activités de distribution. On peut raisonnablement évaluer que cela correspond à environ 175 M\$ de plus que ce qui aurait été autorisé par la Régie de l'énergie si elle avait procédé à l'analyse du dossier, et ce, bien que les mois d'hiver de 2021 aient présenté des températures plus chaudes que la normale¹³ ce qui est généralement associé à des bénéfices moindres. En effet, lors de l'exercice de fixation des tarifs au 1^{er} avril 2018, Hydro-Québec prévoyait un rendement autorisé de 310 M\$ sur une base de tarification de 10,8 G\$, la plus grande part étant attribuable aux immobilisations corporelles.¹⁴ Les rapports annuels d'Hydro-Québec

¹⁰ Mémoire au conseil des ministres, gouvernement du Québec, Jonatan Julien, Ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, projet de loi visant notamment à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs de distribution d'électricité, (en ligne), https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2022-0154_memoire.pdf?1656527735#:~:text=La%20mesure%20envisag%C3%A9e%20consistait%20en,des%20pratiques%20comptables%20g%C3%A9n%C3%A9ralem%20reconnues

¹¹ À l'exception des PME agricoles admissibles aux tarifs domestiques

¹² Les revenus 2022 et 2023 sont calculés en supposant une demande égale à la demande réelle de 2021.

¹³ Voir http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/603/DocPri/R-4175-2021-B-0063-DemAmend-Piece-2021_12_21.pdf et http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/640/DocPri/R-4209-2022-B-0068-DemAmend-Piece-2022_12_20.pdf

¹⁴ Hydro-Québec distribution, Rapport annuel, Base de tarification (Données mensuelles et moyennes des 13 soldes), p. 6, (en ligne), http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/501/DocPri/R-9001-2018-B-0014-RapAnnuel-Piece-2019_04_18.pdf

rèvelent une augmentation d'environ 10 % des immobilisations corporelles entre 2018 et 2021.¹⁵ Ainsi, si la Régie avait été chargée d'établir les tarifs, le rendement autorisé en 2021 aurait été, selon toute vraisemblance, plus élevé dans la même proportion pour atteindre environ 341 M\$, soit 175 M\$ de moins que le bénéfice réellement obtenu. Considérant la croissance des ventes observée en 2022¹⁶ et prévue pour 2023,¹⁷ il est probable que cet excédent soit également observé, voire accru, en 2022 et 2023.

Par ailleurs, l'inflation de 6,4 % des coûts de l'électricité patrimoniale a des répercussions importantes sur les coûts d'approvisionnement des ventes au Québec. En 2022, l'électricité patrimoniale coûtera environ 5 milliards de dollars.¹⁸ L'inflation de cette dépense représentera donc plus de 300 M\$ de coûts supplémentaires. Tout comme le niveau d'inflation de 6,4 % n'avait pas été anticipé au moment de l'adoption du projet de loi n° 34 (PL34), et paraît excessif au point où le gouvernement juge nécessaire d'intervenir pour limiter la hausse des tarifs domestiques, cela n'avait certainement pas été anticipé non plus lors de l'introduction de la disposition prévoyant l'indexation de l'électricité patrimoniale. Ainsi, de manière similaire à ce qui est proposé pour les tarifs domestiques dans le PL2 que la FCEI propose d'étendre aux PME, elle recommande d'imposer la même borne supérieure à l'inflation du prix de l'électricité patrimoniale. Cette borne permettrait de réduire les coûts d'approvisionnement de 170 M\$ en 2023.

Considérant ce qui précède, la FCEI estime qu'il existe une marge de manœuvre suffisante pour limiter les tarifs des PME à 3 %.

Recommandation 1

La FCEI recommande de minimalement revenir à la version initiale du projet de loi n° 43 et de modifier l'article 3 du présent projet de loi en remplaçant :

« L'article 22.0.1.1 de cette loi est modifié : 1° par l'insertion, à la fin du premier alinéa, de « , et des prix des tarifs D, DM, DP, DT, Électricité additionnelle - Photosynthèse ou chauffage d'espaces destinés à la culture de végétaux, Option de crédit hivernal - tarif D et Flex D »; 2° par l'insertion, après le deuxième alinéa, des suivants: « Les prix des tarifs D, DM, DP, DT, Électricité additionnelle - Photosynthèse ou chauffage d'espaces destinés à la culture de végétaux, Option de crédit hivernal - tarif D et Flex D sont indexés de plein droit, au 1er avril de chaque année, selon la formule suivante : »

par

« L'article 22.0.1.1 de cette loi est modifié : 1° par le remplacement des premier et deuxième alinéas par les suivants: « Les prix des tarifs prévus à l'annexe I, à l'exception de ceux du tarif L, du crédit d'alimentation en moyenne ou en haute tension et du rajustement pour pertes de transformation, sont indexés de plein droit, au 1er avril de chaque année, selon la formule suivante : »

¹⁵ Rapport annuel 2018, Hydro-Québec, p. 50 et Rapport annuel 2018, Hydro-Québec, p. 52

¹⁶ Hydro-Québec, Bulletin trimestriel, 3^e trimestre 2022, p.7, (en ligne), <https://www.hydroquebec.com/data/documents-donnees/pdf/bulletin-trimestriel.pdf?v=20221109>

¹⁷ Voir pièce B-0009, p. 11 tableau 3.1 du dossier R-4210-2022 de la Régie de l'énergie

¹⁸ Voir pièce B-0007 du dossier R-9001-2021 de la Régie de l'énergie

Recommandation 2

Remplacer le paragraphe 1 du troisième alinéa de l'article 52.2 de la Loi sur la Régie de l'énergie par le suivant :

« 1° pour chaque année à compter de l'année 2014, le coût moyen de fourniture de l'électricité patrimoniale doit correspondre au coût moyen fixé pour l'année précédente, indexé le 1^{er} janvier de chaque année selon le taux correspondant au moindre des taux suivants :

- a) à la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble, pour le Québec, des prix à la consommation, pour la période de 12 mois qui se termine le 31 mars de l'année qui précède celle pour laquelle une demande a été présentée en vertu de l'article 52.1.
- b) Le taux supérieur de la fourchette de maîtrise de l'inflation de la Banque du Canada au 30 septembre de l'année qui précède celle pour laquelle une demande a été présentée en vertu de l'article 52.1.

Le taux d'indexation ne peut être inférieur à zéro; »

Matérialisation des craintes associées au projet de loi n° 34

Cela dit, il ne faut pas ignorer l'éléphant dans la pièce : l'erreur de l'adoption du PL34 de retirer à la Régie de l'énergie le pouvoir de décider annuellement des hausses tarifaires. Ainsi, le PL2 représente une occasion à saisir de rétablir un processus décisionnel optimal.

Rappelons que nous vivons les répercussions de la Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité (PL34), lesquelles ont été largement argumentées et dénoncées par plusieurs groupes¹⁹. À l'époque, la FCEI était intervenue fortement afin de maintenir le rôle et la fréquence des interventions de la Régie de l'énergie. En effet, le PL34 modifiait de manière importante le rôle de la Régie en matière de fixation des tarifs. Le changement le plus important étant que la Régie étudie et fixe les tarifs d'Hydro-Québec qu'une fois tous les cinq ans - ceux-ci évoluant en fonction de l'inflation jusqu'au dépôt du prochain dossier tarifaire cinq ans plus tard. Plusieurs intervenants mettaient d'ailleurs en garde contre des augmentations tarifaires imprévisibles et plus importantes que nécessaire; ce que nous vivons et qui a nécessité déjà le dépôt de deux projets de loi sans pour autant régler le problème à la source.

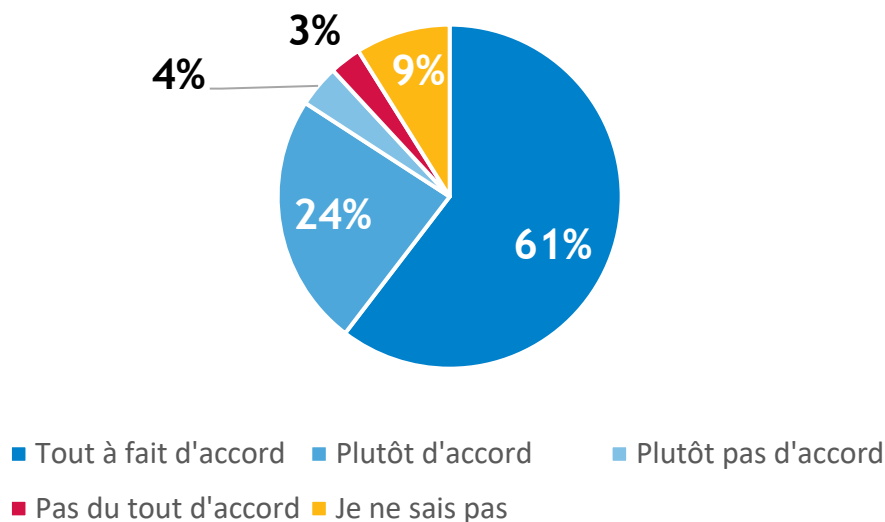
La fixation des tarifs d'électricité sur une base annuelle présente des avantages importants. D'une part, le fait de devoir justifier ses demandes tarifaires permet à la Régie de faire un suivi rigoureux des projections des revenus et coûts d'Hydro-Québec, ce qui impose une cohérence entre les dossiers. Cela permet également à la Régie de vérifier de manière beaucoup plus efficace les prétentions d'Hydro-Québec, notamment en ce qui concerne les frais de service, en plus d'offrir une flexibilité tarifaire essentielle dans le contexte énergétique actuel. La fixation des tarifs tous les cinq ans réduit le niveau de connaissance des ressources internes de la Régie et des participants à ses audiences quant à la fixation des tarifs d'électricité et à sa capacité de juger du bien-fondé des demandes d'Hydro-Québec.

¹⁹ Radio-Canada, Entreprises et groupes de consommateurs s'unissent contre la réforme des tarifs d'électricité, Stéphane Bordeleau, 2019, (en ligne), <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1329469/industrie-groupes-consommateurs-unissent-contre-reforme-tarifs-hydro>

Les faits actuels confirment la faillite du PL34, adopté sous le bâillon en décembre 2019. En soustrayant Hydro-Québec d'un examen annuel rigoureux de la part de la Régie de l'énergie, il en résulte des augmentations significatives pour les propriétaires de PME, au moment où la vaste majorité d'entre eux demandent au gouvernement du Québec d'instaurer des mesures pour pallier la hausse des coûts qu'ils subissent.

Ce sont 85 % des PME qui privilégient un retour d'Hydro-Québec devant la Régie de l'énergie afin d'éviter des hausses trop importantes. En fait, elles ne sont pas contre des hausses raisonnables, mais elles désirent pouvoir commenter et laisser les experts indépendants statuer.

Figure 5 : compte tenu des hausses de prix importantes qui sont prévues, les hausses de tarifs d'Hydro-Québec devraient être décidées par la Régie de l'énergie



Source : FCEI, sondage Votre voix, mené du 16 mars au 5 avril 2022, résultats finaux, n = 1 135 répondants, marge d'erreur +/- 2,9 % 19 fois sur 20.

Hydro-Québec : taxes ou tarifs d'électricité?

Selon la FCEI, lorsqu'il est question des tarifs, la Régie de l'énergie s'assure que la société d'État ne demande ni plus ni moins que le nécessaire pour assurer son bon fonctionnement et la bonne planification de ses investissements. La Régie a comme mandat général d'appliquer « des normes objectives et subjectives (tel que « l'intérêt public »). Ce mandat est d'ailleurs édicté dans la loi sur la Régie de l'énergie (« LRÉ ») :

« Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif. »²⁰

²⁰ Loi sur la Régie de l'énergie. RLRQ, c. R-6.01. article 5. Récupéré de <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/R-6.01/20170401>
© Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

En somme, la Régie de l'énergie permet d'éviter qu'Hydro-Québec ne se détourne de sa mission initiale et ne se transforme pas en outil indirect de taxation gouvernementale. À cet égard, la notion de « trop-perçu » en est un exemple. Rappelons que dans la foulée des trop-perçus très importants réalisés en 2009 et 2010, la Régie de l'énergie avait décidé de mettre en place un mécanisme pour prévenir la réalisation de rendements déraisonnables aux frais des consommateurs. Ce mécanisme de traitement des écarts de rendements (MTÉR) a pour effet de reverser une part importante des trop-perçus découlant des ventes d'électricité au Québec.

À titre d'exemple, en 2018, Hydro-Québec a réalisé un trop-perçu de 155 M\$ dans ses activités de distribution. L'application du MTÉR a fait en sorte qu'à partir de ce montant, 106 M\$ soient reversés aux clients. Malheureusement, le PL34 abolissait ce mécanisme de protection qui prévenait l'accumulation d'éventuels trop-perçus. En effet, en abolissant les dossiers tarifaires annuels devant la Régie, le PL34 a rendu ce mécanisme inapplicable. Ainsi, les futurs trop-perçus sont conservés entièrement par Hydro-Québec, au lieu d'être reversés en bonne partie aux PME et citoyens sous forme de réduction tarifaire. Pour la FCEI, cela s'apparente à une forme de taxation.

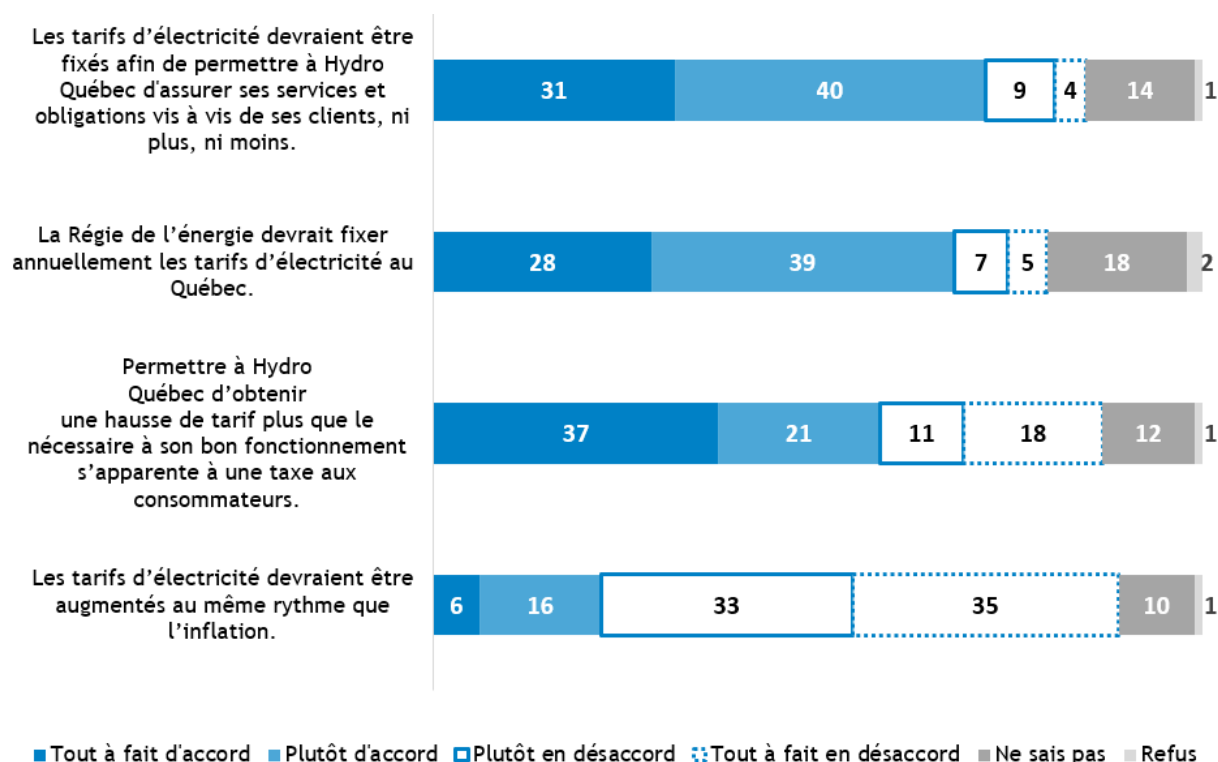
En avril 2022, la FCEI a effectué un sondage²¹ par le biais de la firme Léger afin d'avoir l'opinion de la population québécoise à l'égard des différents éléments en matière d'hydroélectricité et de ses tarifs. Pour 72 % des répondants, les tarifs d'électricité devraient être fixés en vue de permettre à Hydro-Québec d'assurer ses services et obligations vis-à-vis de ses clients, ni plus, ni moins. Par ailleurs, la Régie de l'énergie a la faveur de la population dans une proportion de 67 % qui jugent qu'elle devrait fixer annuellement les tarifs d'électricité au Québec.

Fait notable, 58 % des répondants sont d'avis que permettre à Hydro-Québec d'obtenir une hausse de tarifs plus que le nécessaire à son bon fonctionnement s'apparente à une taxe aux consommateurs.

Finalement, seulement 22 % des répondants indiquent être favorables à ce que les tarifs d'électricité soient augmentés au même rythme que l'inflation. Les PME du Québec partagent cet avis.

²¹ Le sondage web Léger a été réalisé auprès de 1 002 Québécois(es), âgé(e)s de 18 ans et plus et pouvant s'exprimer en français ou en anglais. Les données ont été collectées du 1er au 3 avril 2022. La marge d'erreur maximale pour un échantillon de 1 002 répondants est de $\pm 3,0\%$, et ce 19 fois sur 20. (en ligne), [https://www.cfib-fcei.ca/hubfs/legacy/2022-04/11709-003%20Rapport%20FCEI%20\(omnibus\).pdf](https://www.cfib-fcei.ca/hubfs/legacy/2022-04/11709-003%20Rapport%20FCEI%20(omnibus).pdf)

Figure 6 : opinion à l'égard des différents éléments en matière d'hydroélectricité et de ses tarifs (sondage Léger)



Recommandation 3

Pour l'année 2024 et les suivantes, redonner à la Régie de l'énergie l'indépendance dont elle disposait préalablement aux modifications introduites par la Loi 34 pour agir en matière de fixation et de modification des tarifs d'électricité, annuellement si elle le juge requis, incluant notamment le pouvoir de rétablir le mécanisme de partage des trop-perçus.

Le propriétaire de petite entreprise : vache à lait d'Hydro-Québec?

L'interfinancement n'est pas nouveau. Or, au centre de celui-ci, c'est principalement la PME qui en fait les frais. Incidemment, en raison de l'interfinancement, les PME paient en moyenne de 18 % à 28 % plus cher que les coûts encourus pour les desservir. Nous sommes persuadés que l'objectif initial, lorsqu'il était question d'interfinancement, n'était pas de refiler la part la plus importante de la facture aux PME québécoises. C'est malheureusement la triste réalité. Proportionnellement, c'est la PME qui paie le plus cher son électricité au Québec.

Les indices d'interfinancement par catégorie de consommateur sont les suivants²² (2021) :

Tarifs domestiques - 86,2

Tarif G - 118,2

Tarif M - 128,3

Tarif LG - 100,1

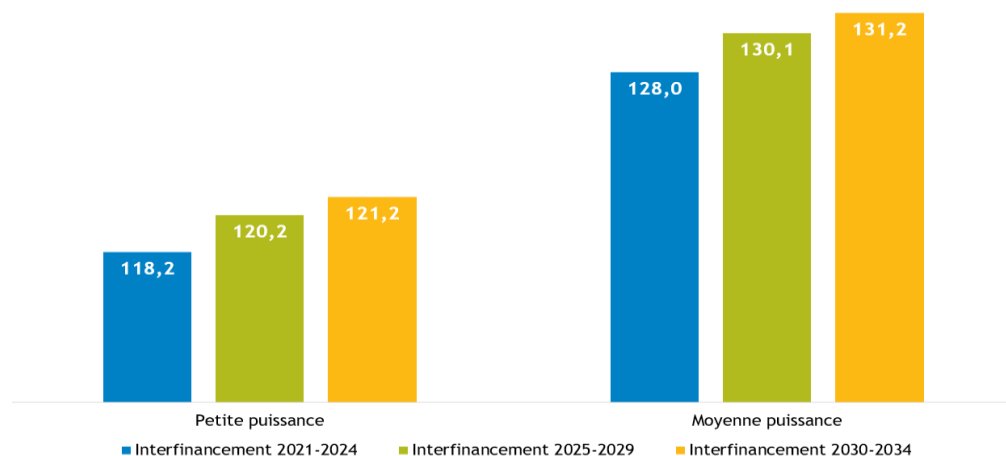
Grands industriels L - 113,1

Le PL2 risque d'accentuer un écart qui est déjà très grand

En augmentant plus rapidement les tarifs des PME que ceux des autres catégories de consommateurs d'électricité, le PL2 va accentuer l'interfinancement au détriment des propriétaires de petites entreprises.

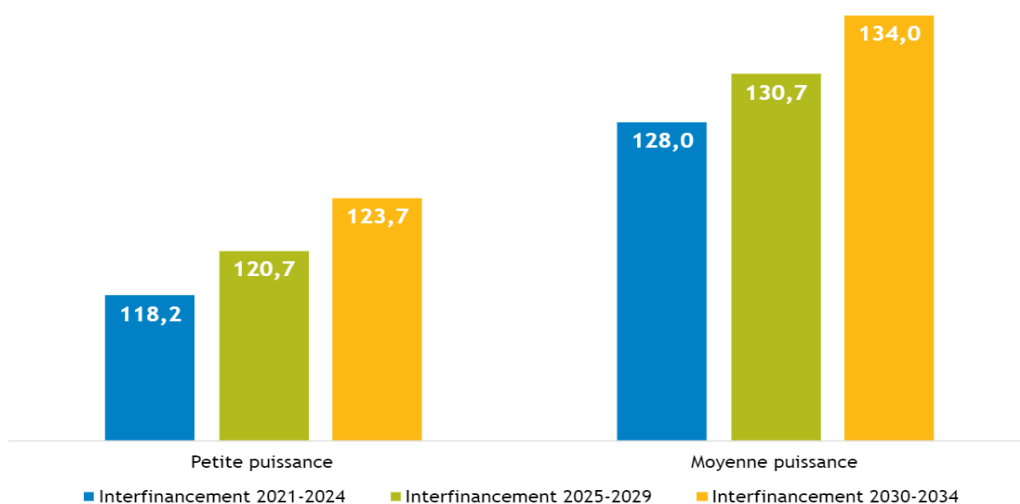
Au bénéfice des parlementaires, la FCEI illustre dans le cadre de deux scénarios hypothétiques, mais plausibles, l'effet collatéral que peut engendrer le plafonnement des tarifs domestiques sur l'interfinancement seulement. Dans ces exemples, l'inflation se maintiendrait à 4,5 % ou à 3,5 % jusqu'en 2035 et la Régie conserverait sa pratique historique d'appliquer des hausses tarifaires uniformes, tout étant égal par ailleurs. Dans le scénario d'une inflation qui se maintiendrait à 4,5 %, l'écart se creuserait davantage pour les PME québécoises passant de 118,2 à 123,7 en 2035 pour les tarifs de petite puissance et de 128 à 134 pour les tarifs de moyenne puissance. Dans le scénario d'une inflation à 3,5 %, l'écart se creuserait pour les PME québécoises, passant de 118,2 à 121,2 en 2035 pour les tarifs de petite puissance, et de 128 à 131,2 pour les tarifs de moyenne puissance.

Figure 7 : scénario et illustration des effets du projet de loi n° 2 sur l'interfinancement à long terme (inflation à 3,5%)



²² Hydro-Québec, Renseignements généraux, Renseignements fournis en vertu de l'article 75.1 pour l'année 2021, (en ligne), <https://www.hydroquebec.com/data/documents-donnees/pdf/renseignements-generaux-2021.pdf>

Figure 8 : scénario et illustration des effets du projet de loi n° 2 sur l'interfinancement à long terme (inflation à 4,5%)



Source: Calculs de la FCEI d'Hydro-Québec dans les renseignements fournis en vertu de l'article 75.1 pour l'année 2021

Actuellement, l'article 52.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie (LRÉ) lui interdit de modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs. Par conséquent, la Régie ne pourra pas intervenir afin de rectifier les conséquences négatives du PL2 sur l'accentuation de l'écart. À long terme, cela pourrait mener à une détérioration importante de cet indicateur au détriment des PME. Ceci démontre toute l'importance de ne pas exclure les PME de la protection du PL2 concernant la forte inflation.

Recommandation 4

Afin d'éviter que le PL2 n'entraîne la détérioration de l'interfinancement aux frais des PME, la FCEI recommande de retirer le quatrième alinéa de l'article 52.1 de la LRÉ se lisant :

« La Régie ne peut modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs. »

Obligation de desservir

Hydro-Québec a l'obligation de desservir tout client qui en fait la demande.²³ Elle est toutefois dispensée de cette obligation pour les demandes de plus de 50 MW ou sur approbation de la Régie.²⁴ Le PL2 modifie les conditions associées à cette dispense. Il réduit notamment à 5 MW le seuil de puissance

²³ LRÉ, article 76.

²⁴ Idem et Tarifs d'électricité en vigueur au 1^{er} avril 2022, article 11.7

à partir duquel il n'y a plus d'obligation de desservir, les conditions de cette obligation pouvant ultérieurement être modifiées par règlement.

Il rend la desserte d'un client conditionnelle à une approbation ministérielle;

Il impose au ministre avant de délivrer une autorisation de distribution, le ministre tient notamment compte des capacités techniques du titulaire d'un droit exclusif pour le raccordement ainsi que des retombées économiques et des impacts sociaux et environnementaux de l'utilisation de l'électricité demandée.

La FCEI appuie la réduction de l'obligation de desservir de 50 MW à 5 MW prévue à la Loi et ne croit pas que ce seuil doit être relevé. Réduire de 10 fois l'obligation de desservir peut sembler un changement majeur, mais il est important de mentionner que cela ne touche généralement pas la PME, mais affecte les grands projets. En effet une production de 5 MW implique une activité industrielle de grande ampleur. À contrario, desservir tous les projets jusqu'à 50 MW peut avoir comme effet d'augmenter les coûts d'électricité des PME.

Hydro-Québec fait actuellement face à des besoins d'approvisionnements supplémentaires importants. Ces nouveaux approvisionnements seront substantiellement plus coûteux que les revenus liés aux tarifs de grande puissance de telle sorte que la desserte de demande industrielle additionnelle entraînera une pression à la hausse sur l'ensemble des tarifs. Selon les projections d'Hydro-Québec, les approvisionnements supplémentaires en énergie à long terme coûteront 8,7 ¢/kWh (\$2022) et la puissance additionnelle coûtera 122\$/kW (\$2022).²⁵ Le revenu moyen par kWh du tarif L en 2021 est quant à lui inférieur à 5 ¢/kWh incluant la puissance et l'énergie.²⁶

À titre illustratif, la FCEI évalue que la desserte de la totalité de la demande additionnelle des seuls centres de données prévues au plan d'approvisionnement 2029-2032 d'Hydro-Québec entraînerait des frais annuels supplémentaires pour le reste de la clientèle qui atteindraient près de 400 M\$ en 2032, ce qui représente une hausse tarifaire de l'ordre de 2,0 % à 3 %. L'effet de l'hydrogène vert serait environ moitié moindre.

Dans ces circonstances, il est primordial que l'attribution d'énergie à de grands projets industriels soit faite avec la plus grande prudence et seulement après que les bénéfices nets de ces projets ont préalablement été clairement démontrés. De plus, des tarifs reflétant le coût marginal de l'énergie pour la desserte de cette clientèle pourraient être envisagés, de manière à ne pas refiler la facture aux PME et autres clientèles existantes. En réduisant le seuil de 50 MW à 5 MW, le projet de Loi donne l'occasion au gouvernement de prendre en compte ces considérations pour tous les projets admissibles aux tarifs de grande puissance et d'en limiter les répercussions sur les PME et autres.

À ce niveau, la FCEI croit qu'il est important d'avoir un équilibre entre la décision politique et l'obligation de desservir et d'obtenir le service. Bien que la FCEI y voit des avantages, il n'en demeure pas moins qu'en deçà de 5 MW nous entretenons des inquiétudes quant à des refus de branchement de petites et moyennes entreprises. Les PME doivent avoir l'assurance de bénéficier de ce service. Nous jugeons qu'avec une limite à 5 MW, le service est « protégé » pour les PME québécoises, et que cela offre toute la latitude nécessaire au gouvernement d'intervenir et d'atteindre ses objectifs dans l'évaluation des grands projets. Incidemment, la FCEI recommande de retirer les articles 7 et 9 qui ouvrent la porte à aller en deçà de cette limite par la voie réglementaire.

²⁵ R-4210-2022-B-0011-Demande-Piece-2022_11_01.pdf

²⁶ Voir p. 7 de http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/623/DocPrj/R-9001-2021-B-0004-RapAnnuel-Piece-2022_05_24.pdf

Recommandation 5

La FCEI recommande de modifier l'article 6 de la Loi comme suit et d'en retirer les articles 7 et 9 :

6. L'article 76 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01) est modifié :

1° par l'insertion, à la fin du premier alinéa, de

« Cette obligation ne s'applique pas à toute nouvelle demande, à toute demande de charge additionnelle ou à toute demande d'un client qui bénéficie d'un contrat spécial, d'une puissance de 5 000 kilowatts et plus, pour laquelle un titulaire d'un droit exclusif n'a pas conclu d'entente avant le *(indiquer ici la date de la présentation du présent projet de loi)* qui prévoit un engagement financier du demandeur.

2° par le remplacement du deuxième alinéa par les suivants :

« Dans le cas où l'obligation prévue au premier alinéa ne s'applique pas, le titulaire d'un droit exclusif doit obtenir l'autorisation du ministre pour distribuer de l'électricité à une personne ou à une catégorie de personnes au tarif applicable prévu à l'annexe I de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5).

Avant de délivrer une autorisation de distribution, le ministre tient notamment compte des capacités techniques du titulaire d'un droit exclusif pour le raccordement ainsi que des retombées économiques et des impacts sociaux et environnementaux de l'utilisation de l'électricité demandée.

Le ministre peut exiger du titulaire d'un droit exclusif tout renseignement pertinent pour l'application du deuxième alinéa.

Le présent article a un effet malgré les décisions de la Régie de l'énergie dans les dossiers R-4057-2018 et R-4045-2018. »

Conclusion

Pour la FCEI, il ne fait aucun doute que le gouvernement doit redonner les moyens à la Régie de l'énergie toute la latitude pour intervenir annuellement au niveau de la tarification, mais également au niveau des trop-perçus. La FCEI constate également un risque de creuser davantage l'interfinancement entre les tarifs d'électricité au détriment des PME du Québec.

Les dirigeants de PME sont triplement affectés par les hausses des prix : d'abord à titre de consommateur et ensuite comme commerçant, en raison de la hausse des prix de leurs distributeurs et du coût des intrants, ainsi que de la baisse de ventes due à l'augmentation inévitable des prix de leurs produits et services. Le gouvernement du Québec a des leviers en main pour contrer l'inflation, notamment en limitant les coûts gouvernementaux et en diminuant la fiscalité des entreprises. C'est d'ailleurs de cette façon qu'il a agi pour protéger les citoyens, mais pas les PME.

Un projet de loi est toujours perfectible et nous sommes convaincus qu'à la lumière de la situation particulièrement difficile des PME en raison du contexte inflationniste actuel et des conséquences de la pandémie, le gouvernement - et les parlementaires qui sont mandatés d'étudier ce projet de loi - doivent agir et intégrer les PME dans leurs politiques de protection contre l'inflation. Il ne faut pas rater cette occasion de donner un second souffle au poumon économique que sont les PME, en leur offrant la protection de la hausse maximale à 3 %, comme le gouvernement du Québec s'était formellement engagé à faire avant les dernières élections, en formulant ses intentions avec le projet de loi 43.

Sommaire des recommandations

Recommandation 1

La FCEI recommande de minimalement revenir à la version initiale du projet de loi n° 43 et de modifier l'article 3 du présent projet de loi en remplaçant :

« L'article 22.0.1.1 de cette loi est modifié : 1° par l'insertion, à la fin du premier alinéa, de « , et des prix des tarifs D, DM, DP, DT, Électricité additionnelle - Photosynthèse ou chauffage d'espaces destinés à la culture de végétaux, Option de crédit hivernal - tarif D et Flex D »; 2° par l'insertion, après le deuxième alinéa, des suivants: « Les prix des tarifs D, DM, DP, DT, Électricité additionnelle - Photosynthèse ou chauffage d'espaces destinés à la culture de végétaux, Option de crédit hivernal - tarif D et Flex D sont indexés de plein droit, au 1er avril de chaque année, selon la formule suivante : »

par

« L'article 22.0.1.1 de cette loi est modifié : 1° par le remplacement des premier et deuxième alinéas par les suivants: « Les prix des tarifs prévus à l'annexe I, à l'exception de ceux du tarif L, du crédit d'alimentation en moyenne ou en haute tension et du rajustement pour pertes de transformation, sont indexés de plein droit, au 1er avril de chaque année, selon la formule suivante : »

Recommandation 2

Remplacer le paragraphe 1 du troisième alinéa de l'article 52.2 de la Loi sur la Régie de l'énergie par le suivant :

« 1° pour chaque année à compter de l'année 2014, le coût moyen de fourniture de l'électricité patrimoniale doit correspondre au coût moyen fixé pour l'année précédente, indexé le 1^{er} janvier de chaque année selon le taux correspondant au moindre des taux suivants :

- c) à la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble, pour le Québec, des prix à la consommation, pour la période de 12 mois qui se termine le 31 mars de l'année qui précède celle pour laquelle une demande a été présentée en vertu de l'article 52.1.*
- d) Le taux supérieur de la fourchette de maîtrise de l'inflation de la Banque du Canada au 30 septembre de l'année qui précède celle pour laquelle une demande a été présentée en vertu de l'article 52.1.*

Le taux d'indexation ne peut être inférieur à zéro; »

Recommandation 3

Pour l'année 2024 et les suivantes, redonner à la Régie de l'énergie l'indépendance dont elle disposait préalablement aux modifications introduites par la Loi 34 pour agir en matière de fixation et de modification des tarifs d'électricité, annuellement si elle le juge requis, incluant notamment le pouvoir de rétablir le mécanisme de partage des trop-perçus.

Recommandation 4

Afin d'éviter que le PL2 n'entraîne la détérioration de l'interfinancement aux frais des PME, la FCEI recommande de retirer le quatrième alinéa de l'article 52.1 de la LRÉ se lisant :

« La Régie ne peut modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs. »

Recommandation 5

La FCEI recommande de modifier l'article 6 de la Loi comme suit et d'en retirer les articles 7 et 9 :

6. L'article 76 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01) est modifié :

1° par l'insertion, à la fin du premier alinéa, de

« Cette obligation ne s'applique pas à toute nouvelle demande, à toute demande de charge additionnelle ou à toute demande d'un client qui bénéficie d'un contrat spécial, d'une puissance de 5 000 kilowatts et plus, pour laquelle un titulaire d'un droit exclusif n'a pas conclu d'entente avant le (*indiquer ici la date de la présentation du présent projet de loi*) qui prévoit un engagement financier du demandeur.

2° par le remplacement du deuxième alinéa par les suivants :

« Dans le cas où l'obligation prévue au premier alinéa ne s'applique pas, le titulaire d'un droit exclusif doit obtenir l'autorisation du ministre pour distribuer de l'électricité à une personne ou à une catégorie de personnes au tarif applicable prévu à l'annexe I de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5).

Avant de délivrer une autorisation de distribution, le ministre tient notamment compte des capacités techniques du titulaire d'un droit exclusif pour le raccordement ainsi que des retombées économiques et des impacts sociaux et environnementaux de l'utilisation de l'électricité demandée.

Le ministre peut exiger du titulaire d'un droit exclusif tout renseignement pertinent pour l'application du deuxième alinéa.

Le présent article a un effet malgré les décisions de la Régie de l'énergie dans les dossiers R-4057-2018 et R-4045-2018. »