La politisation des tarifs d'électricité : un facteur nuisant au climat d'affaires pour nos industries québécoises

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

Mémoire présenté à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles

AQCIE
L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES CONSOMMATEURS INDUSTRIELS D'ÉLECTRICITÉ

Février 2023

Portrait de l'AQCIE et ses membres

Fondée en 1981, l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (ci-après, AQCIE) représente les plus importants consommateurs d'électricité à des fins industrielles. Ces entreprises sont actives dans plusieurs secteurs de l'économie québécoise, dont l'agroalimentaire, l'aluminium, l'acier, la pétrochimie, les pâtes et papiers, la première transformation d'autres métaux, les produits chimiques et les produits minéraux non métalliques. L'AQCIE porte donc la voix des industriels québécois quant aux enjeux en matière d'électricité.

Présentes dans toutes les régions du Québec, dont elles sont souvent le principal moteur de développement socio- économique, ces entreprises génèrent des dizaines de milliers d'emplois durables parmi les mieux rémunérés du secteur industriel. Effectivement, une étude réalisée en 2012 par E&B DATA[1] concluait que les entreprises grandes consommatrices d'électricité (ci-après, GCE) employaient directement plus de 83 000 Québécois, sans compter le maintien et la création d'emplois chez des milliers de fournisseurs de biens et services.

Les membres de l'AQCIE sont clientes d'Hydro-Québec Distribution (ci-après, HQD) et payent leur électricité aux Tarifs L (tarif de grande puissance pour usage industriel) ou M (tarif de moyenne puissance dont pour usage industriel) d'HQD. Quelques membres ont conclu des contrats spéciaux qui déterminent les tarifs et les conditions auxquels l'électricité leur est distribuée par HQD et ce, conformément au pouvoir du Gouvernement du Québec de conclure de tels contrats en vertu de la *Loi sur Hydro-Québec*. [2]

Les industries dont les intérêts sont défendus par l'AQCIE consomment plus du **tiers** de l'électricité vendue par HQD. Dans un de ses rapports soumis à la Régie de l'énergie, HQD mentionnait que :

> **« L'ensemble de la clientèle bénéficie du maintien de la compétitivité des prix payés par les clients industriels, tant du point de vue du partage des coûts fixes que des retombées économiques.[3] »**

Pour appuyer ses propos, HQD précisait alors que 12 % de ses revenus (1,4 G$) provenaient de ses 140 clients au Tarif L et 5,4 % (628 M$) de ses 4 000 clients industriels du Tarif M.[4]

Pour illustrer l'apport des grands industriels aux revenus d'Hydro-Québec et ce, au bénéfice de l'ensemble des clients québécois, on peut référer aux données disponibles les plus récentes fournies par Hydro-Québec[5] : **21,1 % des produits des ventes d'électricité au Québec** en millions de dollars proviennent du secteur « Grands clients industriels » malgré le fait que le nombre d'abonnements au Québec de ce secteur **ne constitue que 0,004 % du nombre d'abonnements** totaux (193 sur 4 457 198).

---

[1] *Contribution économique des entreprises grandes consommatrices d'électricité au Québec*
[2] L.R.Q., c. H-5, art. 22.0.1
[3] Rapport d'HQD soumis à la Régie de l'énergie dans le dossier R-3972-2016, 20 décembre 2016, (ci-après, Rapport HQD), page 11.
[4] *Ibid.*, pages 44 et 45.
[5] Renseignements fournis en vertu de l'article 75.1 pour l'année 2021, Tableaux 6 et 7, page 8 de 16.

De concert avec les entreprises qu'elle représente, dont plusieurs sont des GCE, l'AQCIE travaille à l'instauration de conditions propices à l'essor industriel du Québec et à la création de richesses dont **tous les Québécois bénéficient**.

D'ailleurs, l'apport socio-économique des industries GCE dans les régions du Québec est un élément crucial que le gouvernement du Québec doit toujours garder à l'esprit. Selon les estimations faites par E&B DATA à partir de l'examen de fichiers-fournisseurs d'entreprises GCE, plus de 80% des dépenses réalisées au Québec par les industries GCE le sont à l'extérieur des grands centres urbains. Ces dépenses en région se chiffraient en dizaines de milliards de dollars par année et, à l'exception du secteur agroalimentaire, il n'existe actuellement aucun autre secteur industriel en région capable d'approcher cet ordre de grandeur.

Alors que le développement des régions devrait compter parmi les principales priorités du gouvernement, le projet de loi n^{o} 2 vient encore affecter négativement la compétitivité de nos différentes industries, et ce, partout à travers le Québec.

Le poids de l'électricité pour les industriels du Québec

C'est bien connu, le coût de l'électricité est un facteur majeur pouvant affecter positivement ou négativement la compétitivité des industries d'ici.

Pour les entreprises industrielles GCE, la part qu'occupe l'achat d'électricité dans leurs coûts d'exploitation varie de 25% à plus de 70%. À titre d'illustration, mentionnons que selon l'Association canadienne de l'industrie de la chimie, l'électricité représente 60% des coûts variables de la production de chlore.[6]

Dans ce contexte, il est donc capital que les tarifs industriels d'électricité soient concurrentiels afin de renforcer et développer le tissu industriel du Québec.

Quant à la facture d'électricité que ces entreprises industrielles GCE sont obligées de payer à HQD, on retient quatre exemples concrets parmi des membres de l'AQCIE : trois d'entre eux exploitent des usines de transformation de métaux dans trois régions distinctes du Québec hors des grands centres urbains que sont Montréal et Québec. Les factures d'électricité s'élèvent à 98 M$ et à 93 M$ par année respectivement pour les membres A et B[7]. Le membre C paye 60 M$ annuellement en électricité à HQD. Pour sa part, le membre D, que nous retiendrons pour illustrer nos propos, exploite une usine de produits chimiques dans une quatrième région différente du Québec et paye des factures annuelles de 36 M$ en électricité.

---

[6] *Balisage sur la compétitivité des tarifs d'électricité dans certains secteurs industriels et pistes de solutions*, Rapport final d'Éconoler produit à la Régie de l'énergie en décembre 2016, page 44.

[7] Pour des raisons de confidentialité des informations commerciales qui pourraient porter préjudice aux entreprises si elles étaient dévoilées publiquement dont à leurs concurrents, nous avons choisi d'identifier ces membres par les lettres A, B, C et D.

On comprend alors sans difficulté toute l'importance d'offrir des tarifs d'électricité qui soient concurrentiels pour permettre aux usines du Québec de survivre et de se développer dans un contexte mondial de plus en plus compétitif.

Pour la plupart d'entre elles, les industries GCE se caractérisent par l'importance des capitaux nécessaires à l'établissement d'installations de production et par les investissements constants et importants requis pour maintenir ces installations à niveau et pour assurer une performance enviable.

Ces sommes considérables, qui se chiffrent en milliards de dollars, contribuent à la durée prolongée de l'exploitation de ces industries et au rôle structurant unique qu'elles jouent dans les régions québécoises.

Leur pérennité n'est cependant jamais acquise puisque les conditions d'exploitation doivent demeurer concurrentielles, **à l'échelle mondiale**, pour notamment maintenir les entreprises déjà implantées.

Effectivement, une installation dans laquelle on n'investit pas régulièrement voit vite sa performance décroître, sur les plans de la compétitivité et de la capacité de production. Elle peine aussi à répondre aux critères d'efficacité énergétique et de performance environnementale. En quelques années, ces installations peuvent tomber en désuétude. Se pose alors la question de l'investissement ou de la fermeture, une décision que peut précipiter l'imposition d'exigences supérieures à celles des autres juridictions où la société possède des installations concurrentes.

C'est pourquoi, ici comme ailleurs au Canada, en Amérique du Nord et à l'échelle internationale, les entités des entreprises GCE mondialisées se livrent une forte concurrence pour attirer chez elles les investissements qui, en somme, garantissent leur survie.

Or, les opportunités d'investissements ne manquent pas à l'échelle planétaire. En raison de l'importance qu'occupe l'achat d'électricité dans les coûts d'exploitation des industries GCE, ainsi que de l'envergure et de la perspective de long terme associées à leurs **investissements, ces derniers ne peuvent être consentis que dans un contexte de compétitivité et de transparence dans la fixation des tarifs**.

L'arbitrage des investissements entre leurs différentes filiales est aisé à faire pour les entreprises mondialisées qui fabriquent souvent les mêmes produits à différents endroits dans le monde. Toute diminution de l'attrait des tarifs d'électricité québécois représente une menace bien concrète.

L'erreur du Projet de loi n° 34 de 2019 et un correctif qui empire les choses

Hydro-Québec est un monopole avec qui les industriels du Québec sont obligés de faire affaires pour s'approvisionner en électricité. De surcroit, cette entité monopolistique qui livre un produit essentiel (l'électricité) est une société d'État bénéficiant du pouvoir et de l'influence de son seul actionnaire, le gouvernement du Québec.

Le pouvoir d'un monopole de fixer les tarifs qu'il désire pour maximiser ses profits n'a rien pour inspirer la confiance d'investisseurs pour des entreprises comme les GCE qui dépendent en grande partie de tarifs d'électricité justes et raisonnables qui soient compétitifs.

Le fait que le seul obstacle à l'appétit du monopole soit celui de son seul actionnaire (l'État), n'a rien de rassurant pour les entreprises implantées au Québec, particulièrement celles dont les hauts dirigeants sont localisés à l'extérieur du Québec et qui n'ont pas une connaissance pointue du Québec.

La tarification basée sur les coûts est la meilleure garantie de tarifs transparents et compétitifs.

C'est une raison fondamentale pour laquelle les entreprises industrielles GCE soutiennent depuis toujours la fixation des tarifs d'électricité en fonction des coûts réels que doit encourir HQD pour desservir ses différentes classes de clients.

Afin de permettre que cet exercice de fixation des tarifs soit transparent et crédible, l'AQCIE et ses membres réitèrent depuis plus de 20 ans qu'un organisme indépendant de régulation économique doit être le forum privilégié pour examiner, questionner et contester, au besoin, les demandes du monopole qu'est HQD.

Perte de transparence du système québécois de fixation des tarifs d'électricité

C'est cette nécessité reconnue de réglementer le monopole d'État qu'est HQD comme tout autre monopole d'utilité publique en Amérique du Nord qui avait mené à la création de la Régie de l'énergie, organisme indépendant pouvant fournir cette transparence dans la fixation de tarifs industriels d'électricité compétitifs pour les entreprises du Québec :

> « La création d'une Régie de l'énergie, dotée de pouvoirs décisionnels, apportera transparence et équité dans le fonctionnement du secteur énergétique québécois, dans la définition des tarifs des entreprises réglementées. Sa mise en place garantira que les choix d'investissement sont effectués en connaissance de cause et que le public y participe pleinement. »[8]

De sa création jusqu'à l'adoption du Projet de loi n° 34, la Régie de l'énergie avait rempli son mandat de manière utile pour inspirer confiance dans les tarifs d'électricité que se voient imposer les industriels du Québec.

Tel que la Régie le rappelait dans son *Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel – Perspectives 2030*[9]:

> « [39] La fixation des tarifs repose sur trois grandes étapes qui visent à ce que les consommateurs paient les coûts encourus pour leur fournir l'électricité selon le principe de la vérité des coûts :
>
> 1) la détermination des revenus requis;
> (…)
>
> [40] La détermination des revenus requis s'effectue habituellement chaque année et consiste à reconnaître l'ensemble des coûts nécessaires à la prestation de service. Quelle que soit la méthode employée, sur la base du coût de service ou d'un mécanisme de réglementation incitative, le résultat reflète essentiellement le coût moyen de desserte.

---

[8] *L'Énergie au service du Québec : une perspective de développement durable.* Ministère des ressources naturelles. 1996. Page 3.

[9] Avis A-2017-01, R-3972-2016, 7 juin 2017.

(…)

[42] Les tarifs doivent effectivement être fixés de telle sorte qu'ils puissent permettre au distributeur, dans des conditions d'affaires normales, de générer des revenus suffisants pour couvrir ses coûts d'opération et de capital, incluant un rendement raisonnable sur les capitaux investis. Ils doivent également transmettre au consommateur un bon signal de prix qui induit une utilisation efficace du service. »

Ces principes de base en matière de réglementation d'un monopole de service d'utilité publique comme HQD sont essentiels pour assurer la transparence et la confiance des clients dans l'exercice de fixation des tarifs, ce qui favorise des tarifs compétitifs pour les consommateurs d'électricité.

Le projet de loi n° 34 a éliminé, à toutes fins pratiques, ce système transparent de fixation des tarifs au détriment de tous les consommateurs d'électricité. La suppression par le projet de loi n° 34 des principes fondamentaux applicables partout ailleurs en Amérique du Nord pour la fixation des tarifs d'électricité d'un monopole a nuit notamment au climat de confiance qui est essentiel chez les investisseurs des entreprises industrielles GCE.

Une tarification « juste et raisonnable » pour tous

L'approche adoptée par le projet de loi n° 34 a séparé les tarifs des coûts qu'ils sont sensés refléter. En indexant les tarifs selon le taux d'inflation plutôt que suivant l'évolution des coûts requis par HQD pour servir ses clients, on a favorisé des tarifs qui permettent à HQD de générer des revenus supérieurs à ses besoins.

Le projet de loi n° 34 a engendré des tarifs qui ne sont pas « justes et raisonnables » et qui génèrent des rendements au-delà du « rendement raisonnable » pour l'actionnaire de HQD. Ceci va à l'encontre des concepts de saine réglementation de monopole de distribution d'électricité où un régulateur indépendant fixerait des tarifs « justes et raisonnables » et ne permettrait qu'un rendement « raisonnable » pour le monopole et son actionnaire.

Pour les industries, la tarification en vigueur doit représenter les coûts réels d'HQD, être transparente et permettre le maintien d'un équilibre au niveau du développement économique d'autant plus qu'une économie forte permet d'offrir un panier de services encore plus large aux citoyens.

Or, de 2016 à 2019, ce rendement considéré « raisonnable » sur le capital propre investi dans le monopole qui a l'exclusivité de la distribution d'électricité sur la presque totalité du territoire québécois, était de 8,2%. Plusieurs considéreraient déjà qu'un rendement de 8,2% pour un monopole tel HQD, est plus que raisonnable. **Le projet de loi n° 34 a permis un rendement pour HQD bien au-delà de ce 8,2% et ce, aux frais des consommateurs d'électricité du Québec.**

L'imprévisibilité de l'inflation

Tel que l'AQCIE et plusieurs autres intervenants et experts l'avaient déploré lors des débats entourant l'adoption du projet de loi n° 34 en 2019, l'inflation n'est pas prévisible. Ainsi, en fixant l'augmentation des tarifs d'électricité à l'inflation et non aux besoins d'Hydro-Québec pour rencontrer ses coûts et faire son rendement raisonnable, on rendait la fixation des tarifs d'électricité aléatoire et imprévisible.

L'inflation importante vécue depuis 2021 aura donc pour effet, en vertu de la législation actuellement applicable, de propulser les tarifs d'électricité payables à compter du 1er avril 2023, à des niveaux grandement supérieurs aux besoins d'Hydro-Québec.

Nous comprenons que ce constat avait incité le gouvernement à déposer le projet de loi n° 43, *Loi visant notamment à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs de distribution d'électricité*, à la toute fin de la session parlementaire en juin 2022.

L'effet du projet de loi n° 43 a été de rassurer les consommateurs d'électricité du Québec, de toutes les classes de clients, que les tarifs du monopole Hydro-Québec ne seraient pas augmentés au-delà de ce qu'ils seraient si l'inflation devait être de plus de 3 %.

En pratique, ceci signifiait que le tarif M applicable aux industriels aurait augmenté de 3 % et que le tarif L l'aurait été de 2 % selon la mécanique mise en place par le projet de loi n° 34 et appliquée depuis.

C'est ainsi que les représentants de nos usines québécoises ont entamé la période estivale; indiquant à leurs dirigeants souvent localisés à l'extérieur du Québec que des élections auraient lieu en octobre 2022 et que ce n'est qu'à la suite de ces dernières qu'un nouveau projet de loi pourrait être présenté pour limiter comme prévu la hausse du tarif M à 3 % et celle du tarif L à 2 %, à compter du 1er avril 2023.

Dans plusieurs cas, c'est cette information publique et diffusée par le gouvernement et Hydro-Québec qui a été utilisée pour préparer les budgets 2023 des usines québécoises.

La mauvaise surprise du projet de loi n° 2

La mauvaise surprise du projet de loi n° 2 au début du mois de décembre 2022 représente un cas type de ce qu'il ne faut pas faire pour maintenir un climat d'investissement favorable dans quelque juridiction politique que ce soit.

Si l'on reprend les cas d'usines énumérés ci-dessus (les usines A, B, C et D), on saisira l'impact majeur de ce retournement de situation alors que la hausse du tarif L devant être payée à compter du 1er avril 2023, passerait de 2 % à 4,2 %!

La différence annuelle entre une augmentation de 2 % et de 4,2 % pour ces quatre exemples de clients industriels est significative : 2 156 000 $ pour l'usine A, 2 046 000 $ pour la B, 1 320 000 $ pour la C et 792 000 $ pour l'usine D.

Dans un monde compétitif comme celui dans lequel évolue nos usines québécoises, un tel surcoût inattendu a toutes les caractéristiques d'une fixation de tarifs d'électricité aléatoire, imprévisible et éminemment politique.

Rien pour rassurer des investisseurs qui doivent décider dans quelles de leurs usines à-travers le monde, ils devraient injecter des fonds en capital pour moderniser leurs installations. Ces projets de modernisation s'avèrent d'autant plus importants qu'ils visent de plus en plus à réduire notamment les émissions de gaz à effet de serre.

Le Projet de loi n° 2 réduira la compétitivité des usines québécoises

L'article 22.0.1.1 de la *Loi sur Hydro-Québec* établit que la détermination annuelle du taux pour l'indexation du tarif L par la Régie de l'énergie doit permettre de maintenir la compétitivité du tarif L.

Dans ses décisions D-2021-023, D-2021-133 et D-2022-126, la Régie de l'énergie indiquait que pour vérifier si la compétitivité du tarif L était maintenue, il fallait utiliser les informations fournies par Hydro-Québec en vertu de l'article 75.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* dans les études annuelles recensant les données des tarifs d'électricité affichés de 22 villes nord-américaines, dont Montréal.[10]

L'AQCIE a maintes fois souligné les lacunes que cette comparaison implique pour ce qui est des tarifs industriels qui sont souvent négociés, dans les juridictions concurrentes au Québec, avec des conditions distinctes de celles des tarifs affichés.[11] La Régie avait elle-même reconnu cette limitation dans son avis de 2017 au ministre de l'Énergie, portant notamment sur la compétitivité des tarifs industriels d'électricité. [12]

Nous avons aussi souligné que les comparaisons de tarifs industriels ne pouvaient pas se limiter à l'échantillon sélectionné par Hydro-Québec, lequel compare des tarifs prévalant dans des grandes villes alors que les industries sont généralement situées à l'extérieur de ces grandes villes. Or, plusieurs de ces juridictions ont des tarifs différents (souvent en raison de distributeurs différents) selon que l'on se situe dans une de ces grandes villes ou dans des villes industrielles ou encore, en régions non urbaines.[13]

Enfin, l'AQCIE réitère encore une fois que la comparaison à faire pour déterminer l'augmentation du tarif L, doit considérer l'impact plus large que le seul tarif affiché et tenir compte des autres coûts d'exploiter une usine consommatrice d'électricité à grande puissance au Québec.[14] Nous soumettons que le maintien de l'écart entre les tarifs industriels du Québec et des juridictions concurrentes, tel qu'il était en 2019 (date d'adoption de l'article 22.0.1.1 de la Loi sur Hydro-Québec) est le meilleur indicateur pour, à tout le moins, maintenir cette compétitivité. Si l'écart existant en 2019 permettait une compétitivité acceptable malgré les autres coûts d'exploiter une usine au Québec, le maintien de cet écart pour les années subséquentes rejoindrait alors l'intention du législateur.

Néanmoins, même en limitant cet exercice de comparaison aux données fournies par Hydro-Québec, l'AQCIE a réalisé, à partir des données du document Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines[15], les figures présentées à l'annexe 1 qui montrent notamment l'indice comparatif moyen pour l'ensembles des 11 autres villes canadiennes de l'échantillon. Si on peut constater que la position concurrentielle du tarif L par rapport à ces 11 villes s'est améliorée par rapport aux années 2020 et 2021, il n'en demeure pas moins que la compétitivité du tarif L s'est légèrement

[10] D-2021-133, paragraphe 277, D-2021-023, paragraphe 75, D-2022-126, paragraphe 14
[11] Dossier de la Régie de l'énergie, R-4134-2021, pièce C-AQCIE-0003, page 14
[12] R-3972-2016, A-0038, pages 65 et 66
[13] R-4134-2020, AQCIE-0003, page 11
[14] R-4134-2020, AQCIE-0003, page 13
[15] R-4211-2022, pièce A-0001

détériorée par rapport à l'année 2019 et ce, tant pour les clients à très grande puissance (50 MW) que pour ceux de grande puissance (5 MW).

La Régie, dans ses décisions déterminant le taux d'indexation du tarif L pour les années 2021 et 2022, avait rejeté l'argumentaire de l'AQCIE qui concentrait la comparaison de la position concurrentielle du tarif L aux tarifs affichés de certaines juridictions américaines. L'AQCIE avait, en effet, fait valoir que la baisse importante des prix du gaz naturel, particulièrement dans les juridictions américaines où la génération électrique utilise grandement le gaz naturel, pendant la première année et demie de la pandémie du Covid-19, avait entraîné une baisse importante des tarifs d'électricité de ces juridictions américaines.[16] La Régie avait également rejeté les comparaisons faites par l'AQCIE avec les tarifs de ces juridictions américaines en soulignant que l'évolution du taux de change entre les devises canadienne et américaine, expliquait en grande partie la perte de compétitivité « conjoncturelle » du tarif L par rapport à ces tarifs des juridictions américaines.[17]

Les derniers mois ont démontré que les prix du gaz naturel ont été en effet très volatiles, ce qui a repoussé à la hausse les prix de l'électricité industrielle dans les juridictions comptant grandement sur le gaz naturel comme intrant pour la génération de l'électricité. On réfère ici principalement aux juridictions américaines et aussi à l'Alberta.

Or, l'échantillon des autres villes canadiennes produit par Hydro-Québec inclut les villes de Calgary et d'Edmonton. Il devient donc pertinent de comparer la position concurrentielle du tarif L à celle des tarifs industriels d'électricité dans les 9 autres villes canadiennes recensées. Nous neutralisons ainsi les effets de la volatilité conjoncturelle du gaz naturel dans la génération de l'électricité de même que ceux des changements du taux de change entre les devises américaine et canadienne.

En enlevant ces distorsions ponctuelles, on constate à la Figure 2, que la position concurrentielle du tarif L s'est dramatiquement détériorée de 2019 à 2022 par rapport aux tarifs industriels, tant pour les clients à 5 MW qu'à ceux à 50 MW, ayant cours dans les 9 autres villes canadiennes pertinentes.

Dans un tel contexte, augmenter de 6,4 % plutôt que de 3 % le tarif M, de même qu'augmenter de 4,2 % plutôt que de 2 % le tarif L à compter du 1er avril 2023, réduira davantage l'écart entre les tarifs industriels québécois et ceux des juridictions concurrentes. Comme déjà mentionné, les autres coûts d'exploitation étant plus élevés au Québec, c'est en comptant sur un tarif d'électricité suffisamment compétitif que nos usines québécoises peuvent rester concurrentielles et attirer les investissements en capital requis pour se moderniser et réaliser leur transition énergétique.

[16] D-2021-023, paragraphe 59
[17] D-2022-016, paragraphe 71

Le Projet de loi n° 2 empirera la problématique de l'interfinancement au détriment des usines québécoises

La fixation des tarifs d'HQD en fonction de l'inflation, selon la mécanique de la législation actuelle (projet de loi n° 34), est venue enchâsser encore plus profondément dans la législation la problématique de l'interfinancement qui affecte négativement la compétitivité des entreprises.

Rappelons ce dont il s'agit. HQD offre une définition claire de l'interfinancement :

> « En principe, et conformément aux pratiques tarifaires, le revenu provenant d'une catégorie de consommateurs devrait refléter le plus objectivement possible le coût requis pour la desservir. Étant donné l'évolution différente des coûts pour chaque catégorie de consommateurs, la réglementation devrait normalement favoriser l'évolution des tarifs de chaque catégorie de consommateurs en fonction de l'évolution des coûts alloués à chacune d'entre elles. Lorsque le revenu perçu par une catégorie de consommateurs est inférieur au coût requis pour la desservir, on dit alors que cette catégorie est interfinancée.[18]»

Cette situation préoccupante est admise par toutes les parties prenantes. La Régie de l'énergie faisait le constat suivant dans un avis de 2017 :

> « [98] Comme mentionné précédemment, on peut observer un certain niveau d'interfinancement entre les tarifs dans plusieurs autres juridictions. Toutefois, parmi les juridictions canadiennes étudiées, la Régie constate, d'une part, que l'interfinancement n'est pas toujours en faveur des tarifs résidentiels et, d'autre part, que l'écart entre les catégories de consommateurs n'est pas aussi élevé qu'il l'est au Québec. (…)
>
> (…)
>
> [101] Ainsi, bien que la notion d'interfinancement entre catégories de consommateurs ne soit pas propre au Québec, la Régie constate que c'est ici que les écarts entre catégories sont les plus marqués et que l'avantage en faveur de la catégorie domestique est le plus important.[19] »

La Régie proposait des pistes de solution pour corriger graduellement cette situation et améliorer la position concurrentielle des consommateurs industriels et commerciaux d'électricité du Québec. À cet égard, HQD avait précisé que l'atténuation de cet interfinancement lui donnerait une marge de manœuvre pour répondre à d'autres impératifs du gouvernement :

> « Plus de souplesse à l'égard de l'interfinancement pourrait permettre de tenir compte des enjeux inhérents à chaque catégorie de consommateurs et d'assurer un meilleur reflet des coûts. Toute correction de l'interfinancement, même partielle, permettrait de dégager une marge de manœuvre plus grande pour améliorer l'avantage concurrentiel des tarifs généraux et industriel.[20] »

[18] Rapport HQD, page 14.
[19] Avis A-2017-01, R-3972-2016, 7 juin 2017.
[20] Rapport HQD, page 17.

En l'occurrence, la marge de manœuvre à laquelle HQD référait s'élevait à près d'un milliard de dollars en 2017, selon les calculs présentés par des experts de l'École des Hautes études commerciales de Montréal (HEC).[21]

Dans un contexte où le gouvernement de l'époque se disait préoccupé de l'effritement de la compétitivité des tarifs industriels, ces experts des HEC recommandaient de corriger cet interfinancement sans plus tarder :

> « Le balisage n'a pas réussi à identifier d'autres états ou provinces où un tel interfinancement avait lieu, ni à un tel niveau. L'évolution sociale et technique ne justifie plus qu'on subventionne tous les ménages comme cela a été le cas. La majorité des ménages n'ont plus besoin d'être aidés pour satisfaire à leurs besoins, surtout quand cette aide se fait au dépend des entreprises québécoises. Ces subventions aux consommateurs résidentiels québécois sont d'autant plus problématiques qu'elles retardent l'adoption des nouvelles approches, technologiques et de gestion de l'énergie, qui permettraient de les rendre plus efficients. [22] »

En s'éloignant de la tarification fondée sur les coûts réels encourus par HQD pour servir ses clients, le projet de loi n° 34 a perpétué une situation qui nuit aux industries et commerces du Québec.

Le projet de loi n° 2, en plafonnant les tarifs Domestiques d'Hydro-Québec mais, non pas ceux des clients commerciaux et industriels, va creuser l'écart entre les tarifs payés par les clients Domestiques et les coûts qu'ils font encourir à Hydro-Québec pour être servis, écart qui s'ajoutera aux tarifs déjà supérieurs aux coûts que les clients commerciaux et industriels supportent.

Le tableau suivant présente l'évolution de l'interfinancement pour les catégories de clients Domestiques, Généraux et Grands industriels depuis l'année 2019, soit depuis l'adoption de la loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité (ancien projet de loi n° 34).

Tableau AQCIE – 1 – Indice d'interfinancement entre les catégories de clients[23]

Catégorie	2019	2020	2021
Domestiques	**88**	**89,7**	**86,3**
Généraux	**119,6**	**116,5**	**121,1**
Grands industriels	**104,9**	**103,5**	**112,8**

On peut constater notamment une augmentation importante de l'indice pour les clients Grands industriels pour l'année 2021.

[21] P.-O. Pineau, S. Langlois-Bertrand, *Électricité – Structures et options tarifaires, Balisage des structures et options tarifaires des distributeurs d'électricité et pistes de solution*, Montréal, 15 décembre 2016, (ci-après, Rapport HEC), page 41.
[22] *Ibid.*, page 46.
[23] Rapport annuel 2019 d'HQD, B-0005, page 10 et Rapport annuel d'HQD 2020 et 2021, B-0004, page 10

Étant donné que pour l'année 2023, l'augmentation du tarif L telle qu'évaluée plus haut serait supérieure à l'augmentation des tarifs domestiques, il faut s'attendre à une augmentation de l'indice d'interfinancement du tarif L si le projet de loi n° 2 est adopté comme proposé.

On ne peut donc pas faire abstraction du fait que le plafonnement du seul tarif Domestique provoquerait une distorsion en ne corrigeant pas l'interfinancement, ne serait-ce que partiellement, mais bien au contraire, en exacerbant cet interfinancement, ce qui se reflètera à terme négativement dans les tarifs d'électricité des clients industriels du Québec.

L'abrogation de l'obligation de servir les clients grande puissance par Hydro-Québec

Dans un contexte où la fixation des tarifs d'électricité au Québec apparait de plus en plus politisée aux yeux d'investisseurs et de dirigeants d'entreprises industrielles, la proposition transitoire de l'article 9 du projet de loi n° 2 de rendre conditionnel à l'approbation du gouvernement chaque projet de 5 MW (au lieu de la limite actuelle de 50 MW), ajoute à l'incertitude qui entoure les questions d'approvisionnement électrique au Québec pour les industries.

La proposition des articles 6 et 7 du projet de loi n° 2 de permettre au gouvernement de déterminer au cas par cas quelles seront les clients de grande puissance qui pourront être servis, soulève aussi des préoccupations chez les membres de l'AQCIE.

Tout en étant conscient des enjeux de forte demande anticipée pour l'électricité québécoise, nous soumettons que les clients industriels existants devraient plutôt voir leurs projets de croissance et / ou de modernisation de leurs usines soumis aux règles présentement en vigueur, soit d'avoir à obtenir une autorisation spécifique du gouvernement que si la demande excède 50 MW.

Les investissements qui ont été faits au Québec à ce jour, l'ont été en connaissant l'encadrement et les limites actuelles qui peuvent s'appliquer. Ainsi, une usine en exploitation a besoin de connaître les règles qui lui permettront de moderniser son usine ou d'accroître sa production ou encore, de décarboner ses opérations en utilisant plus d'électricité.

Pour les clients industriels de grande puissance opérant déjà au Québec, la limite de 5 MW apparaît très limitative par rapport à celle actuelle de 50 MW. C'est un changement « des règles du jeu » qui encore une fois, nuit au climat positif d'investissements.

De plus, des études récentes ont de nouveau démontré que l'utilisation de l'électricité en grande puissance pour des fins industrielles, contribuait de manière significativement plus substantielle au développement économique et social du Québec.[24]

[24] Étude de l'Institut du Québec, L'électricité renouvelable, un levier de création de richesse écoresponsable pour le Québec. Juin 2022. https://institutduquebec.ca/le-contexte-energetique-mondial-evoluera-de-facon-marquee-dans-les-annees-a-venir-tant-en-raison-des-transformations-structurelles-des-economies-renforcees-par-la-pandemie-de-covid-19-que-des-objec/

Il est donc justifié de traiter différemment les demandes d'augmentations de charges des clients industriels actuels qui contribuent déjà substantiellement à l'économie québécoise, des demandes de nouvelles implantations ou de celles de grande puissance qui ne sont pas pour des fins industrielles au sens de la loi.

Conclusion et recommandations

Nous avons rappelé que les modifications fondamentales découlant du projet de loi n° 34 de 2019 ont eu un impact négatif sur la transparence et sur la crédibilité du processus de fixation des tarifs d'électricité au Québec.

De plus, la législation en vigueur condamne les consommateurs industriels d'électricité du Québec à payer des tarifs toujours plus dispendieux et qui, en étant tributaire du taux d'inflation, se trouvent à générer des revenus pour Hydro-Québec bien supérieurs aux besoins du monopole pour servir sa clientèle avec fiabilité en récupérant ses coûts, incluant un rendement juste et raisonnable sur l'investissement de son actionnaire.

Le projet de loi n° 2 vient exacerber cette situation en permettant une hausse tarifaire de 6,4 % pour le tarif M et de 4,2 % pour le tarif L, à compter du 1er avril 2023. Ces hausses inattendues sont les plus importantes depuis 2016 et viennent réduire davantage la compétitivité du tarif L qui s'est déjà détériorée depuis 2019 par rapport aux juridictions comparées par Hydro-Québec elle-même.

De plus, la proposition du projet de loi de plafonner que les tarifs résidentiels à des augmentations de 3 % viendra aggraver la problématique de l'interfinancement en creusant l'écart entre les tarifs payés par les clients résidentiels et les coûts qui sont encourus pour les servir et ce, au détriment éventuel des clients industriels et commerciaux d'Hydro-Québec qui subventionnent déjà les tarifs résidentiels.

Pour le court et le moyen terme, les décisions d'investissements dans le secteur industriel demeurent fortement liées au coût de l'énergie dans les industries GCE, qui composent une partie essentielle de la structure industrielle du Québec. C'est pourquoi l'atteinte de pratiques tarifaires transparentes et fonction des coûts réels examinés publiquement, demeure un critère incontournable de réussite. Il est vrai que le prix payé pour l'électricité n'est pas le seul facteur considéré par les investisseurs industriels. Toutefois, dans un contexte où le Québec ne choisit pas, à juste titre, de concurrencer par des coûts de main-d'œuvre à rabais ou encore en relâchant ses règles environnementales, il devient impératif de maintenir la compétitivité de ses industries existantes en misant davantage sur ses avantages concurrentiels naturels, tels que la stabilité politique et évidemment, une électricité au prix le plus compétitif possible. Pour ce faire, ces tarifs doivent être fixés pour refléter les seuls coûts induits par les consommateurs industriels.

Enfin, les décisions subites et inattendues en matière de fixation de tarifs d'électricité qui ont eu cours depuis 2019, ont créé un sentiment d'incertitude nuisant au maintien d'un climat favorable pour sécuriser les investissements requis pour réussir la modernisation des usines du Québec et la transition énergétique.

Cette politisation grandissante des tarifs d'électricité au Québec inquiète les membres de l'AQCIE qui appréhende le changement important aux règles établies pour les usines opérant déjà au Québec lorsqu'elles voudront augmenter leur charge auprès d'Hydro-Québec pour accroître leur production et / ou déployer des projets de décarbonation nécessitant plus d'électricité.

Conséquemment, l'AQCIE recommande :

- Que les articles 3 et 4 du projet de loi n° 2 ne soient pas adoptés comme proposés mais qu'ils soient remplacés par les articles équivalents du projet de loi n° 43 du mois de juin 2022 afin de permettre le plafonnement de l'augmentation de tous les tarifs d'électricité à 3 % au 1er avril 2023 (ou autre limite supérieure de la fourchette visée par la Banque du Canada pour le taux d'inflation pour les années subséquentes), sauf pour le tarif L qui serait augmenté de 2 % au 1er avril 2023 selon la mécanique déjà en vigueur dans la législation actuelle;
- Que les articles 6 et 9 du projet de loi n° 2 soient modifiés pour maintenir la non-obligation de desserte par Hydro-Québec que dans les cas où la demande d'ajouts de charges excède 50 MW lorsqu'il s'agit d'une installation opérant déjà au Québec et qu'elle utilise l'électricité à des fins industrielles au sens de la législation.

ANNEXES

ANNEXE 1

Références : Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines (de 2014 à 2021)

Clients de grandes puissance (valeurs tirées des graphiques 6 et 7)

Tableau 1 : Indice comparatif des prix de l'électricité (prix avant taxes)

Clients de grande puissance 5 MW

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Boston	277	276	303	341	448	459	407	386	414
Calgary	147	92	93	117	160	230	187	196	247
Charlottetown	173	172	176	180	183	186	183	186	191
Chicago	189	159	124	139	152	169	152	155	202
Detroit	160	164	151	164	158	152	175	157	162
Edmonton	176	135	131	148	164	246	205	236	264
Halifax	195	194	194	196	198	200	206	211	214
Houston	164	153	154	149	190	185	194	167	263
Miami	149	166	151	174	162	168	169	154	186
Moncton	145	145	147	152	152	153	156	158	158
Montréal	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Nashville	202	220	214	243	223	216	223	208	209
New York	421	328	273	278	267	264	242	296	339
Ottawa	264	180	249	240	208	223	218	183	184
Portland	138	156	164	168	163	161	169	141	135
Regina	150	154	154	167	173	173	173	171	169
San Francisco	212	245	264	284	387	301	342	292	354
Seatle	135	159	175	194	194	208	232	203	202
St. John's	167	167	152	134	153	164	175	174	175
Toronto	220	178	252	281	206	229	216	180	183
Vancouver	132	136	142	145	150	152	151	150	146
Winnipeg	90	90	94	97	100	104	106	108	111
Total	3906	3669	3757	3991	4191	4343	4281	4112	4508

Moyenne 11 villes Canada	169	149	162	169	168	187	180	178	186
Moyenne 9 villes Canada	171	157	173	177	169	176	176	169	170

Clients de très grande puissance 50 MW

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Boston	293	291	320	299	474	484	355	336	369
Calgary	155	97	98	124	169	243	196	206	260
Charlottetown	182	182	186	190	194	193	193	197	202
Chicago	184	147	110	128	130	141	122	128	177
Detroit	165	168	156	167	162	154	176	158	163
Edmonton	157	86	82	108	139	218	181	238	243
Halifax	206	205	205	207	209	211	218	223	226
Houston	165	152	154	146	189	184	193	160	258
Miami	142	157	140	160	146	151	152	138	169
Moncton	146	146	148	153	153	154	158	159	160
Montréal	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Nashville	179	193	181	194	142	159	162	149	161
New York	445	347	288	207	282	278	256	313	358
Ottawa	227	125	92	124	211	226	222	184	185
Portland	140	159	168	172	167	164	173	138	133
Regina	132	134	137	149	154	154	154	152	150
San Francisco	223	258	277	294	301	316	360	307	373
Seatle	132	156	174	188	188	205	229	201	199
St. John's	100	97	100	100	108	114	130	117	130
Toronto	231	113	102	130	217	238	229	191	191
Vancouver	115	119	124	128	132	134	133	132	128
Winnipeg	82	82	85	88	91	93	96	98	100
Total	3801	3414	3327	3456	3958	4214	4088	3925	4335

Moyenne 11 villes Canada	158	126	124	136	162	180	174	172	180
Moyenne 9 villes Canada	158	134	131	141	163	169	170	161	164

Figure 1 : Évolution de la compétitivité de 2019 à 2022

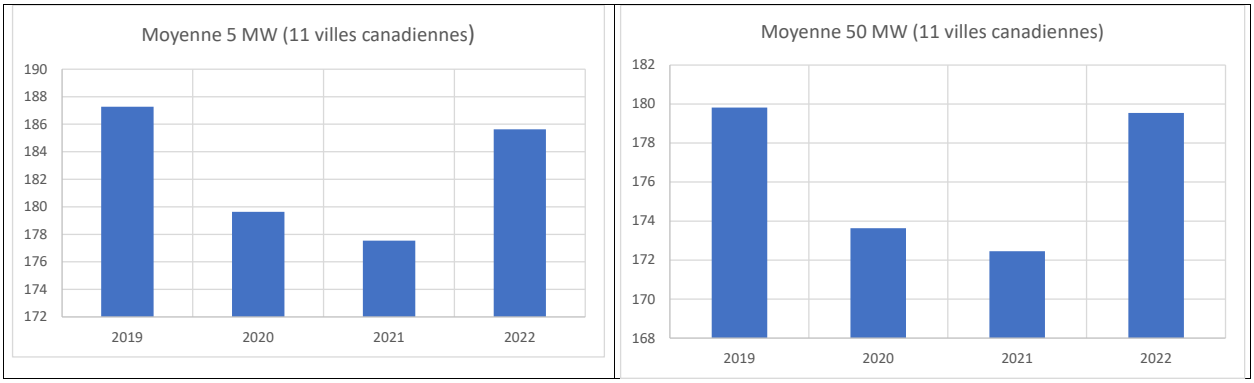
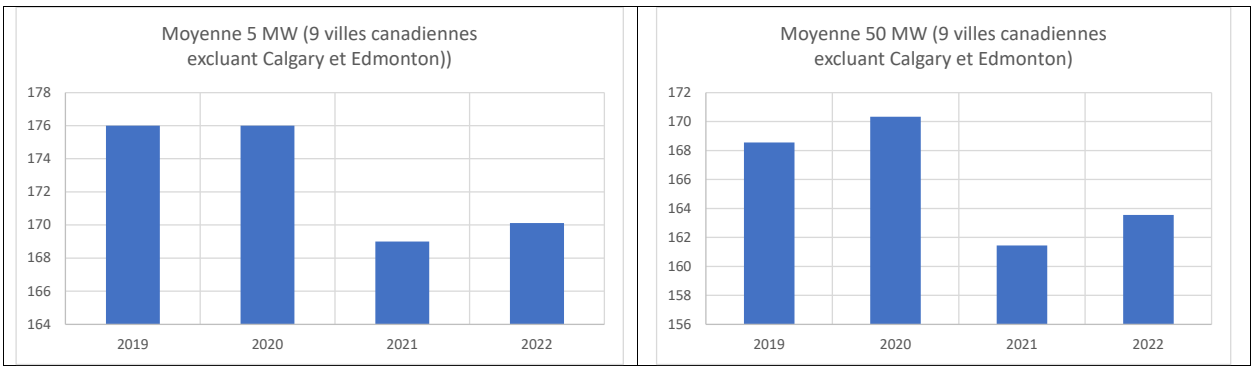
Figure 2 : Évolution de la compétitivité de l'année 2019 à 2022