



Association des redistributeurs d'électricité du Québec
(« AREQ »)

Consultations particulières et auditions publiques

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 de l'AREQ

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

1^{er} février 2023

Table des matières

1.	MISE EN CONTEXTE	2
1.1	INTRODUCTION	2
1.2	L'AREQ.....	2
1.3	Les réseaux municipaux	2
1.4	Transition énergétique.....	5
2.	ENJEUX DES RÉSEAUX MUNICIPAUX.....	5
2.1	Entretien des actifs	5
2.2	Croissance, inflation et approvisionnements	6
2.3	Technologies	7
2.4	Tarifification	7
3.	PROJET DE LOI 2	8
4.	RECOMMANDATION	9
5.	CONCLUSION.....	9

1. MISE EN CONTEXTE

1.1 INTRODUCTION

Le 2 décembre 2022, à la suite de la présentation du texte du projet de loi n° 2 concernant la *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* (le « **projet de loi 2** ») par le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, l'AREQ a immédiatement constaté une conséquence importante pour les réseaux municipaux du Québec¹, mais également pour les consommateurs situés sur leurs territoires.

Par conséquent et suivant l'invitation de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (la « **Commission** »), le présent mémoire vise à informer la Commission des impacts du projet de loi 2 sur les membres de l'AREQ, sur leur clientèle domestique, et des répercussions que peuvent avoir les interventions sur les tarifs auxquels ils revendent l'électricité, et plus particulièrement sur le tarif d'approvisionnement des réseaux municipaux. Le mémoire vise également à sensibiliser la Commission et le gouvernement sur certains enjeux liés au modèle d'affaires dans lequel œuvrent les réseaux municipaux au Québec.

1.2 L'AREQ

L'AREQ représente neuf (9) distributeurs municipaux d'électricité et une coopérative régionale d'électricité, pour un total de dix (10) membres. Depuis sa création en 1990, l'AREQ, par l'entremise de ses membres, multiplie ses efforts pour contribuer activement au développement économique du Québec et de ses régions. L'AREQ est le représentant des réseaux municipaux auprès d'Hydro-Québec et des instances gouvernementales. L'AREQ a notamment comme objectifs de défendre les intérêts des réseaux municipaux afin de permettre d'offrir, à leurs clients, un approvisionnement électrique fiable et économique.

1.3 LES RÉSEAUX MUNICIPAUX

Tout comme Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le « **Distributeur** »), les réseaux municipaux sont titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité sur leurs territoires respectifs de desserte. Ils sont donc considérés comme des distributeurs d'électricité au sens de la *Loi sur la Régie de l'énergie*² (la « **LRÉ** »), tout en étant également des clients du Distributeur. Cela signifie qu'ils distribuent l'électricité à partir de leurs réseaux électriques jusqu'aux compteurs des consommateurs finaux situés sur leurs territoires respectifs.

¹ La référence à l'appellation « réseaux municipaux » est utilisée pour alléger le texte et inclut tous les membres de l'AREQ, à savoir la Ville de Alma, la Ville de Amos, la Ville de Baie-Comeau, la Ville de Coaticook, la Ville de Joliette, la Ville de Jonquière, la Ville de Magog, la Ville de Sherbrooke, la Ville de Westmount ainsi que la Coopérative régionale d'électricité de Saint-Jean-Baptiste-de-Rouville (la « **Coopérative** »).

² RLRQ, c. R-6.01.

L'électricité ainsi distribuée aux clients des réseaux municipaux est en grande partie achetée du Distributeur, mais certains réseaux municipaux produisent également une partie de leur électricité. Pour certains réseaux municipaux, cette production est redistribuée sur leur territoire de desserte exclusivement alors que pour d'autres, une partie de cette autoproduction est injectée directement sur le réseau du Distributeur. Les réseaux municipaux gèrent et entretiennent aussi leurs réseaux électriques, ils raccordent eux-mêmes leurs nouveaux clients et ils assurent la gestion administrative de leurs réseaux électriques (facturation, recouvrement, service à la clientèle, etc.). Les réseaux municipaux gèrent les besoins des clients et la gestion des pointes énergétiques et, à ce titre, collaborent avec le Distributeur relativement à ces enjeux. Ils sont donc à même de faire évoluer leurs réseaux électriques en répondant aux nouveaux enjeux liés à la transition énergétique.

La grande majorité de l'électricité achetée auprès du Distributeur est redistribuée auprès de leur clientèle respective (environ 166 000 clients incluant une proportion importante de clients domestiques, ce qui représente environ 3,6 % du nombre de clients desservis au Québec). Les réseaux municipaux font partie de l'héritage patrimonial de nos régions. Le cadre législatif qui autorise les municipalités à être propriétaires d'un réseau de distribution électrique précède la création même d'Hydro-Québec (voir la section 1.2 du mémoire de l'AREQ relativement à l'*Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel*³).

Les réseaux municipaux contribuent au maintien de plus de 315 emplois directs et ils acceptent d'aider le Distributeur en situation d'urgence. En 2022, la contribution des réseaux municipaux en achat d'électricité auprès du Distributeur représentait un montant de plus de 300 M\$. Cette contribution est appelée à augmenter au cours des prochaines années.

Au-delà de ces contributions monétaires, les réseaux municipaux s'impliquent activement avec plusieurs partenaires dans des projets innovants, notamment pour la gestion des pointes incluant la gestion intelligente des réseaux via le contrôle de la tension en période de pointe, le contrôle de charges à distance, le chauffage résidentiel, les génératrices chez les clients, le contrôle de charges municipales ainsi que la participation dans des projets de recherches et développement. Les réseaux municipaux sont également proactifs dans le développement d'algorithmes de prévision de la demande et dans la modélisation dynamique de la gestion de réseau et du délestage. D'ailleurs, il y a plusieurs années, Hydro-Sherbrooke a reçu le prix Énergia dans la catégorie Municipalité grâce à son programme de génératrices d'urgence et son système de délestage par ondes radio.

Les villes de Coaticook, Magog, Saguenay et Sherbrooke sont propriétaires de 15 centrales de production d'électricité pour une puissance installée cumulative d'un peu plus de 40 mégawatts (« **MW** »). Ces réseaux contribuent au maintien du patrimoine québécois en investissant des sommes d'argent importantes pour la réparation et la modernisation des barrages

³ Dossier de la Régie de l'énergie du Québec R-3972-2016, pièce [C-AREQ-0003](#).

hydroélectriques qui sont sur leurs territoires respectifs. Il s'agit, pour la plupart, d'actifs vieillissants requérant d'importantes mises aux normes. À l'exception des centrales qui sont raccordées sur le réseau du Distributeur, la valeur des kilowattheures (« kWh ») produits par ces barrages se traduit en économie d'achat sur les factures des réseaux municipaux. Ces économies sont toutefois insuffisantes pour simplement maintenir les infrastructures à niveau. Par ailleurs, certains réseaux municipaux sont également propriétaires de postes de transformation sur leurs territoires alors que chez Hydro-Québec ces équipements se retrouvent sous la responsabilité d'Hydro-Québec Transénergie.

Par l'entremise de leurs activités régulières, les réseaux municipaux participent grandement à l'économie locale, notamment par l'attribution de contrats pour divers biens et services nécessaires à l'entretien, le développement et l'exploitation des infrastructures de distribution d'électricité.

Par exemple, la Coopérative, de par son statut, développe sur le territoire desservi par cette dernière un projet éolien appelé « Monnoir » de 90 MW dans les municipalités de Sainte-Angèle-de-Monnoir (MRC de Rouville) et de Sainte-Brigide-d'Iberville (MRC du Haut-Richelieu) ainsi qu'un projet de biométhanisation à Saint-Damase (MRC des Maskoutains).

Les réseaux municipaux sont près de leur clientèle et investissent auprès de leurs communautés. Ils occupent des territoires ayant une densité d'exploitation favorable, leurs structures de coûts sont souples, l'affectation des ressources et la gestion du personnel sont efficaces, la rémunération est adaptée aux réalités des régions et les standards de construction rejoignent les orientations municipales.

En vertu du principe de réciprocité, et tel que précisé dans le décret 618-97 *concernant l'autorisation d'acheter de l'électricité d'autres services publics qu'Hydro-Québec* adopté le 7 mai 1997 et publié le 28 mai 1997, les réseaux municipaux peuvent s'approvisionner en électricité en achetant de l'électricité de tout autre service public situé à l'extérieur du Québec. Dans les dernières années, l'AREQ a étudié divers scénarios d'approvisionnement en ce sens. Les réseaux municipaux sont évidemment soucieux du fait que l'électricité achetée sur les marchés voisins ne contribue pas à l'exploitation du plein potentiel énergétique québécois en lien avec les objectifs de décarbonation et, pour cette raison, ils considèrent qu'à ce stade-ci un partenariat avec le Distributeur est une avenue préférable et favorable pour le bilan énergétique et environnemental québécois.

Selon la loi⁴, les réseaux municipaux sont pleinement souverains dans la tarification de l'électricité à leurs clients. Toutefois, les prix et taux offerts par les réseaux municipaux ne peuvent en aucun cas entraîner, pour chaque catégorie d'usagers du système électrique d'une municipalité, un coût supérieur à celui qui résulte du tarif prévu à l'annexe I de la *Loi sur Hydro-*

⁴ Art. 8 de la *Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité*, RLRQ, c. S-41 et art. 9 de la *Loi sur la Coopérative régionale d'électricité de Saint-Jean-Baptiste-de-Rouville et abrogeant la Loi pour favoriser l'électrification rurale par l'entremise de coopératives d'électricité*, LQ 1986, c. 21.

Québec⁵ pour l'électricité fournie par le Distributeur pour une catégorie équivalente de ses usagers d'électricité. Bien que l'alternative soit permise, l'AREQ a toujours recommandé à ses membres de ne pas offrir des tarifs plus bas que ceux proposés par le Distributeur. Les limites de dessertes touchent souvent plusieurs municipalités et différents distributeurs. En ce sens, l'AREQ considère qu'une uniformité tarifaire sur le territoire québécois est importante.

Dans le contexte actuel de la transition énergétique, les réseaux municipaux entendent conserver leur place et continuer à offrir un service de proximité à leur clientèle.

1.4 TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Lancé en novembre 2020, le *Plan pour une économie verte 2030*⁶ (le « **PEV** ») représente un geste fort du gouvernement du Québec. Ce plan prévoit des investissements de 6,7 milliards de dollars sur cinq (5) ans et vise à réduire, en 2030, les émissions de gaz à effet de serre (« **GES** ») de 37,5 % par rapport à leur niveau de 1990 et la carboneutralité d'ici 2050.

La vision de l'AREQ rejoint les grandes orientations du gouvernement, soit de favoriser un plan qui assurera le succès de la transition énergétique comme projet de société dans une perspective de développement économique responsable et durable. Nous croyons que ce plan doit passer par la mise en valeur du plein potentiel économique de nos régions, par l'innovation et surtout par une approche constructive misant sur la collaboration pour améliorer nos actions pour atteindre la décarbonation de notre économie dans le respect des communautés desservies. Toutefois, dans le contexte inflationniste actuel, les coûts augmentent au même moment où l'investissement doit augmenter considérablement pour soutenir cette transition.

2. ENJEUX DES RÉSEAUX MUNICIPAUX

2.1 ENTRETIEN DES ACTIFS

Les réseaux électriques municipaux, tout comme celui du Distributeur (voir le rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023⁷), sont vieillissants et demandent des investissements supplémentaires pour continuer à offrir une alimentation disponible et fiable.

La conversion des réseaux de distribution à 25 kV, qui représentent encore aujourd'hui la référence de construction, a commencé vers le début des années soixante-dix, il y a plus de 50 ans. Selon le cycle de vie de ses équipements, la mise à niveau des réseaux électriques va s'intensifier au cours des prochaines années. De plus, la transition énergétique exposera la clientèle à une dépendance accrue à l'électricité.

⁵ RLRQ, c. H-5.

⁶ *Plan pour une économie verte 2030 - Politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques*, gouvernement du Québec, 2020.

⁷ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2022.

Ceci obligera les réseaux municipaux à faire des investissements non pas seulement pour supporter cette nouvelle consommation, mais aussi pour maintenir la fiabilité de leurs réseaux au niveau de sécurité voulu.

Les réseaux municipaux se doivent de préparer le système électrique de demain qui sera multidirectionnel, avec notamment des ressources énergétiques distribuées contribuant à alimenter ou à supporter les pointes de charge dans le réseau. Les membres de l'AREQ doivent également investir pour renforcer la résilience et la sécurité de leurs réseaux contre les effets des changements climatiques.

Tous ces éléments impliquent des investissements soutenus pour maintenir les infrastructures à niveau, mais aussi pour supporter la politique de transition énergétique québécoise.

2.2 CROISSANCE, INFLATION ET APPROVISIONNEMENTS

Selon Hydro-Québec, la transition énergétique devrait augmenter la consommation de 50 % d'ici 2050. Il y aura un effet d'augmentation de charges dans les réseaux municipaux également. L'utilisation accrue du chauffage électrique et la venue prochaine des véhicules électriques (pour ne nommer que ces effets) feront en sorte que les réseaux municipaux devront être renforcés pour faire face à ces nouveaux défis opérationnels et de gestion.

La transition énergétique implique des investissements pour les réseaux municipaux afin de supporter non seulement l'électrification des transports, mais également les programmes d'efficacité énergétique et la tarification dynamique qui sont des éléments essentiels pour l'atteinte des objectifs de carboneutralité du Québec.

Pour espérer faire face à la croissance des besoins dans le contexte de la transition énergétique, les réseaux municipaux devront compter sur une augmentation de la marge des ventes sur les achats d'électricité (la « **marge brute** »). Ces marges brutes doivent être suffisantes, stables et prévisibles. Dans le cas contraire, il faudra penser à une forme d'aide financière pour soutenir les besoins d'investissements et l'augmentation des coûts d'opération. Au niveau des budgets d'opération, les réseaux municipaux prévoient des hausses d'environ 7 % pour 2023 seulement. Les réseaux municipaux ont aussi à faire face aux flambées des prix des fournisseurs d'appareillage électrique à la suite des tensions économiques liées à la pandémie et à la guerre en Ukraine. Il devient minimalement essentiel, dans ce contexte, de maintenir, voire d'augmenter les marges brutes des réseaux municipaux afin de leur permettre de contribuer à l'atteinte des objectifs de diminution des GES, mais également de répondre aux attentes quant à la qualité des services auprès des clients.

Depuis deux ans, comme dans plusieurs secteurs, l'approvisionnement en équipement représente un bon défi dans le domaine de l'énergie. Les délais de livraison sont démesurés, la demande dépasse largement l'offre et cela se traduit par une augmentation significative des prix. Dans ce contexte, l'industrie est passée d'un mode d'approvisionnement « juste à temps »

à un mode d'approvisionnement axé sur l'augmentation des inventaires. Ce changement est significatif et a des impacts à plusieurs égards.

2.3 TECHNOLOGIES

Les réseaux municipaux sont confrontés à d'importants investissements afin de suivre la tendance du Distributeur dans son offre de services. Les systèmes en place ne permettent actuellement pas d'offrir les mêmes options tarifaires pour les réseaux municipaux que pour le Distributeur. Soucieux de maintenir l'offre de services, nos membres sont confrontés à une réalité bien différente que celle du Distributeur. Le coût d'implantation par rapport au nombre de clients est souvent plus élevé et les revenus additionnels ne justifient pas l'investissement. Les réseaux municipaux doivent être informés rapidement des orientations futures du Distributeur afin d'étudier les possibilités d'implantations en ayant un délai raisonnable.

2.4 TARIFICATION

L'achat d'électricité des réseaux municipaux auprès du Distributeur se fait au tarif LG. Selon le document *Tarifs d'électricité* du Distributeur, les réseaux municipaux sont donc réunis avec la clientèle commerciale et institutionnelle de 5 MW et plus.

Dans la mesure où les prix sont contrôlés tant pour les ventes d'électricité aux clients des réseaux municipaux que pour les achats d'électricité par les réseaux municipaux auprès du Distributeur, les marges brutes sont étroitement dépendantes des orientations du gouvernement et des décisions du régulateur. Cette réalité place les membres de l'AREQ dans une situation distincte et les rend vulnérables.

Dans le modèle actuel, une croissance équivalente en pourcentage du prix de vente et du tarif d'achat d'électricité implique normalement un effet nul sur le pourcentage de marge brute. Cette prémisse est un minimum essentiel pour maintenir le niveau de service actuel, ainsi que la fiabilité du service.

Depuis 2014, les réseaux municipaux ont subi une pression sur les marges brutes en lien avec certains événements marquants. L'annonce de la création du tarif LG par le Distributeur et l'adoption du projet de la loi 34⁸, requérant un remboursement aux clients, sont des exemples récents qui ont eu des impacts financiers directs pour nos membres. Pour le tarif LG, l'impact était estimé à environ 13 M\$, alors que la ristourne aux clients découlant du projet de loi 34 en 2019 a eu un impact négatif d'environ 6 M\$ pour l'ensemble des réseaux municipaux.

En raison du niveau de tension des alimentations électriques, la tarification du Distributeur prévoit des crédits aux clients. Les réseaux municipaux reçoivent donc des crédits qui varient selon le niveau de tension de leur alimentation. Depuis l'adoption du projet de loi 34, les crédits d'alimentations sont indexés selon la formule du tarif L, donc avec une majoration inférieure aux

⁸ Projet de loi n° 34, *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*, première session, 42^e législature.

autres tarifs. Ainsi, les membres de l'AREQ subissent un impact direct en lien avec le fait que les crédits d'alimentations augmentent moins que le prix des composantes du tarif LG.

3. PROJET DE LOI 2

Le projet de loi 2, tel que proposé, aurait un impact négatif direct sur les marges brutes des membres de l'AREQ, mais également sur leurs clients aux tarifs domestiques. En augmentant davantage le tarif d'achat d'électricité (le tarif LG) que les tarifs domestiques, alors que les tarifs domestiques représentent une proportion importante⁹ des revenus pour les réseaux municipaux, l'effet négatif est direct pour ces derniers. Contrairement à certains clients industriels, commerciaux ou même institutionnels assujettis au tarif LG, les réseaux municipaux ne peuvent pas, en raison du cadre légal actuel, transférer la facture à leurs clients. Le projet de loi 2, tel que proposé, vient ainsi affecter la pérennité des opérations des réseaux municipaux et la capacité à investir dans les réseaux énergétiques du futur. Le projet de loi 2 vient également affecter directement la capacité des réseaux municipaux à maintenir l'offre de services actuelle et la fiabilité de leurs réseaux.

Selon les données financières disponibles sur le site Internet du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation pour l'année 2021, l'AREQ estime le manque à gagner à environ 7 M\$ annuellement pour l'ensemble de ses membres, par rapport à un scénario d'augmentation uniforme de 6,5%. Ce projet de loi affectera les années 2023, 2024 et 2025, faisant en sorte de créer un manque à gagner continu et qui s'accumulera dans les prochaines années. Au final, ce manque à gagner devra nécessairement être récupéré via l'augmentation du fardeau fiscal des citoyens consommateurs des membres de l'AREQ, ce qui irait indirectement à l'encontre du projet de loi 2 qui vise à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs domestiques pour l'ensemble de cette clientèle à travers le Québec.

La proportion de clients aux tarifs domestiques est variable d'un réseau municipal à un autre. Le profil de client devient donc le facteur qui influence l'ampleur de l'impact. Cet écart type entre les membres de l'AREQ est préoccupant.

Le projet de loi 2 propose également certaines modalités visant à accroître l'encadrement de l'obligation de distribuer de l'électricité. D'abord, pour diverses raisons, l'AREQ soumet que certains réseaux municipaux ont actuellement des limitations variables sur le niveau de charge prescrit par l'obligation de desservir. Par exemple, en vertu du règlement sur les tarifs d'électricité en vigueur pour la Coopérative, celle-ci n'est pas tenue de consentir un abonnement pour toute nouvelle demande de plus de 3 MW ou d'acquiescer à toute demande de charge additionnelle de plus de 3 MW. L'AREQ n'a pas d'enjeu majeur avec la proposition prévue au projet de loi 2 et sa vision rejoint celle du gouvernement dans le contexte actuel. Toutefois, il est important de tenir compte des demandes d'augmentation de capacité des

⁹ En 2021, au sein des réseaux municipaux, la proportion de clients aux tarifs domestiques varie entre 34 % et 70 %.

réseaux municipaux pour favoriser la transition énergétique et permettre les investissements bénéfiques pour leurs communautés.

4. RECOMMANDATION

Considérant ce qui précède, l'AREQ recommande d'amender le projet de loi 2 afin de compenser l'écart des ventes créé par le plafonnement de l'augmentation des tarifs.

Pour ce faire, l'AREQ propose la mise en place d'un remboursement financier à ses membres par un mécanisme simple, fiable et récurrent basé sur leurs ventes respectives aux tarifs plafonnés.

Dans un autre temps, l'AREQ est d'avis qu'il serait approprié de revoir la tarification applicable aux réseaux municipaux en structurant un nouveau tarif d'électricité pour les distributeurs municipaux, et ce, considérant les réalités auxquelles ils sont confrontés, leurs caractéristiques ainsi que leurs profils de consommation qui sont très différents des autres consommateurs d'électricité assujettis au tarif LG.

5. CONCLUSION

L'AREQ est d'avis que le contexte économique et énergétique actuel ainsi que les enjeux et objectifs des prochaines années, influencés par la transition énergétique, imposent qu'une réflexion sur la nature juste et équitable de la tarification applicable aux réseaux municipaux soit amorcée. Les membres de l'AREQ doivent répondre aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux auxquels ils sont confrontés.

Qu'il s'agisse de discussions relatives à la révision du mécanisme de tarification ou à la calibration de ses composantes, les réseaux municipaux demeurent convaincus qu'une collaboration avec le Distributeur est possible pour trouver une solution qui servira les intérêts de tous.

Les réseaux municipaux sont des acteurs importants de l'économie québécoise. Ils occupent une place reconnue au sein du portrait énergétique québécois. Les municipalités et les membres desservis par leurs services comptent sur l'apport financier de ces derniers et les citoyens qui en bénéficient sont fiers du service personnalisé qu'ils offrent, sans compter le fait qu'ils font partie de l'héritage patrimonial de nos régions. Toutefois, tel que mentionné dans le présent mémoire, les réseaux municipaux font face à des défis importants et des risques financiers de taille en lien, notamment avec la tarification qui leur est applicable dans un contexte de forte inflation.

Pour l'ensemble de ces raisons, l'AREQ recommande d'amender le projet de loi 2 afin de compenser l'écart des ventes créé par le plafonnement de l'augmentation des tarifs.

Il faut moderniser le modèle d'affaires afin de donner aux réseaux municipaux les moyens d'être des partenaires performants dans le succès de la transition énergétique au Québec. Dans le cadre du dossier tarifaire 2025 du Distributeur, une révision de la structure du tarif d'électricité

pour les distributeurs municipaux s'impose pour relever les défis des réseaux électriques et créer une synergie avec le réseau provincial.