

Le Projet de loi 28 représente un risque inacceptable pour le dynamisme industriel du Québec

CFP – 020M
C.P. – P.L. 28
Budget du
4 juin 2014

Mémoire de l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité – AQCIÉ

Commission des finances publiques

*Consultations particulières et auditions publiques sur le
Projet de loi n° 28, Loi concernant principalement la mise
en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget
du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en
2015-2016*

Québec, le 28 janvier 2015

Le Projet de loi 28 représente un risque inacceptable pour le dynamisme industriel du Québec

Mémoire de l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité, présenté à la Commission des finances publiques, le 28 janvier 2015

Table des matières

L'AQCIÉ, portrait et motif d'intervention.....	03
1. Problématique.....	04
1.1 <i>Perspective de rendement et gestion des risques, les moteurs de l'investissement</i>	<i>04</i>
1.2 <i>Multiplier les interventions accroît le risque.....</i>	<i>05</i>
1.3 <i>Redresser l'équation rendement/risque, un impératif.....</i>	<i>06</i>
2. Détermination des tarifs et considérations sur les mesures concernant l'énergie du Projet de loi 28	07
2.1 <i>Détermination des tarifs.....</i>	<i>07</i>
2.2 <i>Considérations sur les mesures concernant l'énergie du Projet de loi 28</i>	<i>09</i>
2.3 <i>En résumé</i>	<i>11</i>
3. Conclusion et recommandations	12
4. Annexes	14
A. <i>Portrait des industries grandes consommatrices</i>	<i>14</i>
B. <i>Critères d'investissement des industries GCE.....</i>	<i>16</i>
C. <i>Évolution de la Régie de l'énergie</i>	<i>19</i>
Les entreprises membres de l'AQCIÉ	23

L'AQCIE, portrait et motif d'intervention

L'AQCIE

Fondée en 1981, l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (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, la pétrochimie, les pâtes et papier, la première transformation des métaux, les produits chimiques et les produits minéraux non métalliques.

Présentes dans toutes les régions du Québec, dont elles sont souvent le principal moteur socio-économique, ces entreprises offrent des dizaines de milliers d'emplois parmi les mieux rémunérés du secteur industriel. L'AQCIE offre à ces entreprises la possibilité de parler d'une seule voix devant le gouvernement, le fournisseur unique d'énergie électrique et, en matière réglementaire, devant la Régie de l'énergie.

Motif d'intervention

De concert avec les industries grandes consommatrices d'électricité (GCE) qu'elle représente, 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 tirent avantage. À cet égard, les priorités du gouvernement, des industries GCE et de l'AQCIE convergent.

Nées du désir du gouvernement de hâter le retour à l'équilibre des finances publiques, les mesures concernant l'énergie du Projet de loi 28 mettent en péril la capacité des industries GCE de maintenir leurs activités au Québec, et encore plus de les faire croître. En se privant de cet apport essentiel à la vitalité économique du Québec, le gouvernement s'éloignerait bien plus de ses objectifs fiscaux et économiques qu'il ne s'en rapprocherait.

Le processus de réglementation de l'énergie au Québec a, dans l'ensemble, fait ses preuves. Afin de corriger ses lacunes et de poursuivre ce travail, son indépendance demande à être renforcée plutôt que diminuée. Pour sa part, Hydro-Québec Distribution doit pouvoir offrir aux industriels québécois les meilleurs tarifs possibles. Sa situation de monopole l'oblige aussi, en tant que fiduciaire, de veiller aux intérêts de ses clients.

Nos recommandations visent essentiellement à donner aux industries GCE la capacité de contribuer pleinement à la relance de l'économie et à l'équilibre des finances publiques, deux des grandes priorités du gouvernement.

1. Problématique

Nous abordons plus en détail, en annexe, le rôle essentiel des entreprises grandes consommatrices d'électricité (GCE) au Québec, ainsi que leurs critères d'investissement.

Nous en traçons ici les grandes lignes afin de décrire la problématique que soulèvent plusieurs des mesures concernant l'énergie du Projet de loi 28. Acceptées telles quelles, ces mesures représenteraient un frein à l'investissement. Or ce dernier est essentiel au maintien et à l'accroissement de l'activité industrielle du Québec, afin de soutenir et de créer les emplois et les retombées économiques qui contribuent à la qualité de vie des Québécoises et des Québécois.

Les gains à court terme anticipés par le gouvernement pour le retour à l'équilibre budgétaire seront ainsi annulés et transformés, à moyen et long terme, en pertes structurelles importantes et onéreuses à compenser.

1.1 Perspective de rendement et gestion des risques, les moteurs de l'investissement

Comme la plupart des entreprises, les industries GCE investissent en fonction d'un rendement attendu et d'un niveau de risque acceptable. Plus les risques sont importants, plus le rendement doit l'être aussi, afin de maintenir la viabilité de l'investissement.

Pour les industries GCE, dont les coûts d'électricité peuvent représenter de 25 % à 75 % de leurs coûts d'exploitation, les tarifs d'électricité ont une importance cruciale dans la décision d'investir. Moins les tarifs sont compétitifs, moins bonnes sont les chances que l'investissement satisfasse aux critères de rentabilité et, conséquemment, qu'il ne se réalise. Or, au Québec, « l'effritement de la compétitivité des tarifs industriels d'électricité¹ » est patent, connu du gouvernement et même source de préoccupations, comme il l'indiquait dans un décret le 24 septembre dernier.

Plusieurs mesures du Projet de loi 28, notamment le déni de l'utilisation prioritaire de l'électricité patrimoniale par les clients d'Hydro-Québec Distribution et l'interdiction à cette dernière de vendre ses surplus d'approvisionnement, ne peuvent que miner encore plus la position concurrentielle des tarifs industriels d'électricité québécois. Surtout lorsqu'il demeure possible d'ajouter des approvisionnements à coût élevé qui ne répondent à aucun besoin

1. [Décret 841-2014](#), 24 septembre 2014, CONCERNANT les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie se rapportant à l'évolution des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2015-2016

Afin de justifier un investissement lorsque les perspectives de rendement sont moindres, il faut que le risque soit lui aussi moindre, grâce à une stabilité et à une prévisibilité supérieures à la moyenne. Encore là, le Projet de loi 28 fait problème. En nuisant gravement à cette stabilité et à cette prévisibilité, il décourage les investissements.

1.2 Multiplier les interventions accroît le risque

Adoptée en 1996, la *Loi sur la Régie de l'énergie*² souhaitait éliminer les interventions politiques dans la fixation des tarifs, notamment dans le but de satisfaire aux exigences de la *Federal Energy Regulation Commission* (FERC) des États-Unis dans le contexte de l'ouverture du marché nord-américain de l'énergie. Le gouvernement n'en est pas moins intervenu souvent par la suite :

- 2000 : Projet de Loi 22³, lequel a notamment privé les clients d'Hydro-Québec Distribution des bénéfices de la réglementation des actifs de production d'Hydro-Québec et inclut, dans les bases de tarification d'Hydro-Québec Distribution (HQD) et d'Hydro-Québec TransÉnergie (HQT), sans droit de regard de la Régie, tous leurs actifs existants, y compris les coûts d'intégration au réseau (*Generator Related Transmission Assets*)
- 2007 : Décret 1164-2007⁴ sur l'interfinancement
- 2009 : Troisième commande d'approvisionnement en énergie éolienne (250 MW municipalités et 250 MW communautés autochtones), en contexte de surplus d'approvisionnement
- 2010 : Proposition du gouvernement de hausser le tarif patrimonial de 1 cent, remplacée par la suite par son indexation
- 2013 : Projet de Loi 25⁵ (loi 16), prévoyant notamment les pouvoirs, pour le gouvernement, de déterminer les charges d'exploitation de HQD et de HQT aux fins d'établissement des tarifs et de contraindre HQD à conclure un contrat d'approvisionnement en énergie éolienne de 150 MW avec une communauté autochtone, sans appel d'offres
- 2013 : Nouvel appel d'offres d'énergie éolienne (450 MW), toujours en contexte de surplus d'approvisionnement
- 2014 : Projet de loi 28

Quelle que soit sa portée, chaque intervention du gouvernement dans le processus de fixation des tarifs d'électricité fragilise la prévisibilité de la progression des tarifs d'électricité.

Par-delà les impacts directs d'une modification, chacune crée aussi un précédent laissant entrevoir que d'autres modifications sont à craindre à l'avenir.

2. [Loi sur la Régie de l'énergie, RLRQ c. R-6.01](#)

3. [Loi 22 : Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie et d'autres dispositions législatives](#)

4. [Décret 1164-2007](#) : CONCERNANT les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie afin de favoriser une évolution équilibrée des tarifs d'électricité entre catégories de consommateurs

5. [Loi 25 : Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012](#), L.Q. 2013, c. 25

Le Projet de loi 28 s'inscrit au terme de ce crescendo par le bris du contrat patrimonial qui assurait la stabilité tarifaire industrielle au Québec. Si un tel contrat peut être rompu unilatéralement, les industriels ne bénéficieront plus de cette prévisibilité et le risque d'investir au Québec s'en trouvera augmenté d'autant.

1.3 Redresser l'équation rendement/risque, un impératif

Pour les industries GCE, l'équation rendement/risque des tarifs industriels d'électricité devient de plus en plus difficile à résoudre, que ce soit pour investir dans une installation existante au Québec ou pour s'y installer. Les récentes annonces de délocalisation et l'absence de nouvel investissement d'envergure depuis 2006 le confirment.

Que nous nous en rendions compte maintenant, ou malheureusement après le fait, le Québec n'a tout simplement pas le luxe d'aller de l'avant avec plusieurs des modifications concernant l'énergie que propose le Projet de loi 28.

Le maintien de la structure industrielle du Québec serait mieux assuré et les nouveaux investissements pourront plus facilement se réaliser en adoptant une vision moins interventionniste de la réglementation de l'énergie et en garantissant à la Régie de l'énergie une plus grande autonomie et l'exercice libre et entier de toutes ses prérogatives, y compris l'obligation de tenir compte des besoins réels en approvisionnement avant de permettre de nouveaux appels d'offres pour la fourniture d'énergie.

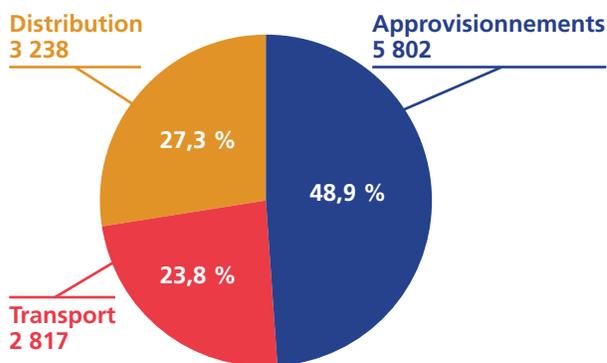
2. Détermination des tarifs et considérations sur les mesures concernant l'énergie du Projet de loi 28

2.1 Détermination des tarifs

À chaque année, les tarifs d'électricité sont ajustés en fonction (i) des volumes des ventes et (ii) des revenus requis, soit l'ensemble des coûts (approvisionnement, dépenses d'exploitation, amortissement, intérêts, taxes et autres) et un rendement prédéterminé sur les actifs nets (avoir propre).

Répartition des coûts d'Hydro-Québec Distribution (en M\$CA)

Sources : R 3905-2014 (demande d'Hydro-Québec) B.019



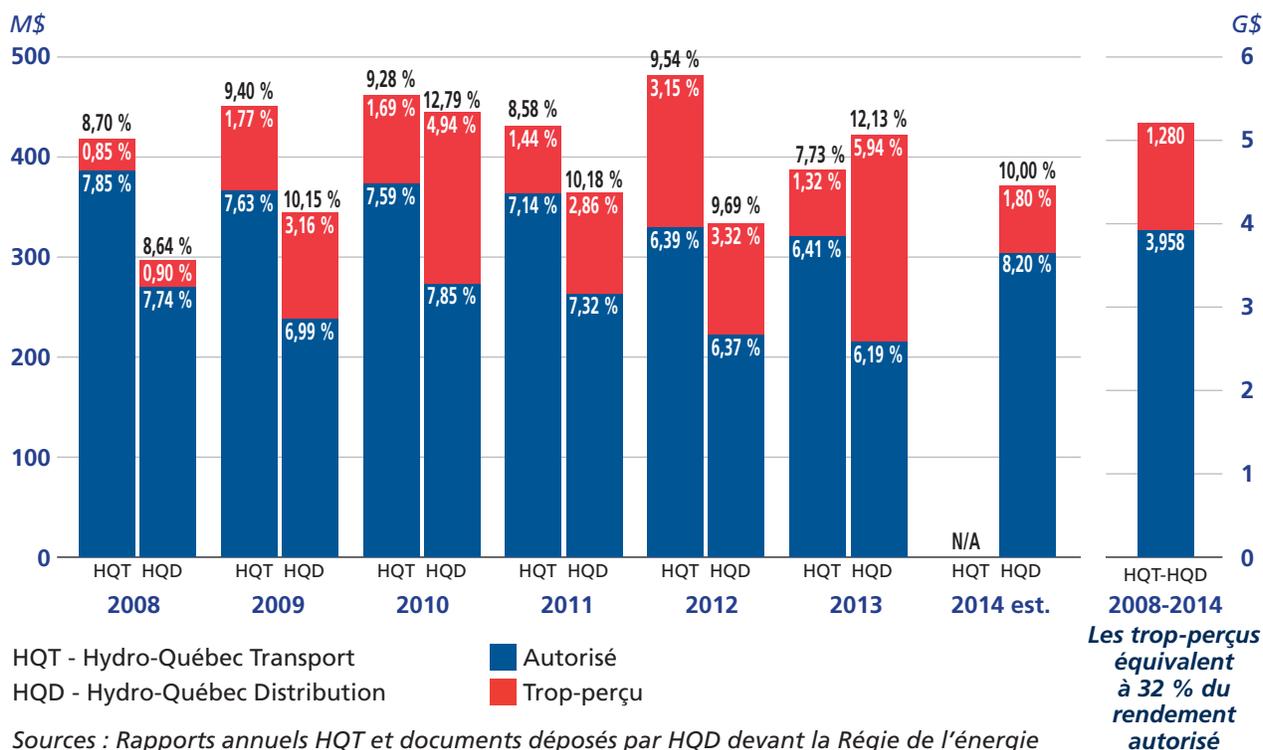
Autrement dit, les tarifs sont calculés par règle de trois de manière à satisfaire l'équation suivante :

Coûts (approvisionnement, dépenses d'exploitation, amortissement, intérêts, taxes et autres) + rendement sur avoir propre = Revenus requis = Tarifs* ventes

Comme les tarifs sont déterminés avant leur entrée en vigueur, les données utilisées (coûts, volumes des ventes et valeur des actifs) sont des prévisions plutôt que des données réelles. Il est donc possible que les ventes soient sous-estimées (surestimées) ou que les coûts ou la valeur des actifs soient surestimés (sous-estimés) ce qui résulterait en un trop-perçu (manque à gagner), soit un écart entre le rendement réellement réalisé et celui qui avait été autorisé par la Régie. Par le passé, ce trop-perçu (manque à gagner) profitait entièrement à (était entièrement assumé par) Hydro-Québec.

S'il arrivait parfois à Hydro-Québec d'avoir à assumer des manques à gagner lors des premières années de la réglementation, celle-ci se trouve, depuis 2008, en situation de trop-perçus importants

**Rendement autorisé et trop-perçus
des divisions réglementées d'Hydro-Québec**
(en M\$ et en %)



Cette situation a mené la Régie à instaurer, en 2014, un mécanisme de partage des écarts de rendement, afin que les clients d'Hydro-Québec puissent récupérer une partie des sommes versées en trop. Idéalement, toutefois, les coûts, volumes de ventes et valeur de l'actif sont déterminés de manière plus précise afin d'éviter, autant que possible, les écarts de rendement. C'est d'ailleurs là un des principaux rôles que jouent la Régie et les groupes qui interviennent devant elle.

Au-delà de cet exercice tarifaire, la Régie est aussi appelée à se prononcer sur les projets d'investissements des divisions réglementées d'Hydro-Québec (HQD et HQT) ainsi que sur la gestion que fait HQD de ses approvisionnements. Ce rôle est important puisque les coûts de ces investissements et approvisionnements se répercuteront ultimement dans les tarifs d'électricité.

2.2 Considérations sur les mesures concernant l'énergie du Projet de loi 28

Les articles 16 à 27 du projet de loi 28 interviennent notamment dans la tarification de l'électricité en court-circuitant certaines des compétences de la Régie de l'énergie, de manière à procurer une plus grande marge de profit à Hydro-Québec, donc à l'État, et à soulager l'État de certaines de ses obligations en matière de développement économique en transférant le fardeau aux consommateurs d'électricité du Québec.

Certaines de ces dispositions ont une portée permanente; d'autres une portée transitoire.

Les dispositions permanentes

L'article 17 ajoute à la *Loi sur la Régie de l'énergie* les nouveaux articles 71.1 et 71.2.

La disposition de loin la plus importante est au deuxième alinéa du nouvel article 71.1, lequel assure que l'électricité acquise en surplus des besoins du Québec, et la plus coûteuse, sera vendue non pas sur les marchés extérieurs, mais bien aux Québécois eux-mêmes avec pour résultat que le prix payé par les Québécois ne cessera d'augmenter, non seulement en raison de l'inflation, mais surtout parce que la part de l'électricité autre que patrimoniale (la plus coûteuse) qui lui est fournie pourrait croître sans cesse. Ce phénomène résulte des politiques gouvernementales qui visent à favoriser le développement de filières énergétiques plus coûteuses, telle l'énergie de source éolienne, et qui en transfèrent le coût aux consommateurs d'électricité sans que la Régie de l'énergie y puisse quoi que ce soit, ainsi qu'elle l'a elle-même constaté à deux reprises dans des décisions rendues en 2014⁶.

L'article 17 instaure deux mesures dont l'importance est moindre, mais qui visent aussi à assurer l'augmentation des bénéfices d'Hydro-Québec au détriment des consommateurs :

- Le premier alinéa du nouvel article 71.1 empêche le Distributeur d'électricité (HQD) de récupérer une partie de ses coûts d'approvisionnement en vendant au meilleur prix possible ses surplus sur les marchés extérieurs, au bénéfice des consommateurs. Les clients d'Hydro-Québec Distribution sont ainsi doublement lésés, à l'avantage d'Hydro-Québec Production (HQP), qui se voit nanti de l'électricité patrimoniale inutilisée par le Distributeur et bénéficiaire exclusif des ventes aux marchés extérieurs et aux profits découlant de ces activités;
- L'article 71.2, quant à lui, vise à modifier par voie législative une entente intervenue il y a quelques années entre le Distributeur d'électricité et le Producteur (HQP), aux termes de laquelle le premier peut, au bénéfice des consommateurs, différer de quelques années l'achat déjà convenu d'électricité à prix élevé – pour la reprendre lorsqu'il en aura besoin, évitant l'achat d'énergie plus dispendieuse dans l'avenir – vu les surplus d'électricité patrimoniale à prix moins élevé dont il dispose présentement. La mesure vise à assurer que ces achats ne pourront plus être différés, de sorte que les consommateurs devront payer pour de l'électricité dont le prix est élevé et se priver de l'acquisition d'électricité patrimoniale à prix moindre, au bénéfice du Producteur, donc de l'État.

6. Décisions [D-2014-175](#) et [D-2014-182](#)

Notons par ailleurs que nous sommes en accord avec les dispositions de l'article 18, abrogeant l'article 74.1.1 de la Loi sur la Régie. À tout événement, cet article n'a plus d'utilité puisque le contrat visé a déjà été accordé.

Les dispositions transitoires

Ces dispositions sont transitoires parce qu'elles sont destinées à prendre fin après une éventuelle atteinte de l'équilibre budgétaire, comme le précisent les articles 20, 22 et 23.

Il s'agit des articles 20 et 21, lesquels visent à faire échec à l'application de mesures destinées, pour l'une, à augmenter l'efficacité d'Hydro-Québec au bénéfice des consommateurs et, pour l'autre, à protéger les consommateurs contre la réalisation par Hydro-Québec de rendements excédant ceux qui sont jugés raisonnables par la Régie de l'énergie.

Si nous apprécions que le premier alinéa de l'article 20 empêche le gouvernement d'exercer le pouvoir nettement contraire aux principes d'une réglementation rigoureuse que lui conférait l'article 7 du chapitre 16 des lois de 2013, nous espérons qu'il ne soit pas nécessaire de suspendre pendant la période transitoire l'application du mécanisme de réglementation incitative, tel que prévu au deuxième alinéa.

De façon inacceptable, l'article 21 fait échec à une décision déjà rendue par la Régie ordonnant de partager les rendements excédentaires d'Hydro-Québec avec les consommateurs⁷. De plus, la dernière phrase de cet article : « *Cet excédent, s'il en est, ne peut être pris en considération pour fixer ou modifier les tarifs pour toute année tarifaire subséquente.* » pourrait être interprétée de façon à empêcher l'analyse rigoureuse des résultats d'Hydro-Québec, qui commande généralement de tenir compte de trop-perçus passés pour mieux apprécier ces prévisions futures. Ainsi, en plus d'empêcher les consommateurs de récupérer les sommes payées en trop, la Régie pourrait, selon l'interprétation que l'on donne à cette phrase, être contrainte de jouer à l'autruche le moment venu d'apprécier les demandes futures d'Hydro-Québec, pour que les trop-perçus se perpétuent d'année en année. Pareille exclusion constituerait un vice fondamental du processus réglementaire et une manière détournée – voire alambiquée – de procurer des revenus au gouvernement.

Nous ne commenterons pas les articles 16, 19 et 24, sauf pour signaler que ce dernier article devrait faire référence aux articles 16 et 19 plutôt qu'aux articles 17 et 22.

7. Décision [D-2014-034](#)

2.3 En résumé

À notre avis, ces dispositions, permanentes ou transitoires, sont inappropriées. Elles trahissent l'intention initiale du gouvernement, en transformant le pouvoir de ce dernier de choisir la filière énergétique en droit d'imposer aux consommateurs l'achat d'électricité dont ils n'ont aucunement besoin. Elles aggravent la situation en ajoutant, de façon inacceptable, la privation du droit de revendre les excédents dans le but, à tout le moins, de minimiser les pertes imposées aux clients.

Ces articles devraient plutôt être remplacés par des textes établissant clairement que les consommateurs du Québec ont le droit de bénéficier des avantages de l'électricité patrimoniale jusqu'à concurrence d'un volume annuel de 165 térawattheures⁸ avant de devoir payer pour de l'électricité excédentaire plus coûteuse provenant de diverses sources, lesquelles devraient par ailleurs être déterminées par la Régie de l'énergie sur la base des considérations énoncées à l'article 5⁹ de sa loi constitutive et non sur la base de considérations d'ordre politique.

De façon plus spécifique, la Régie devrait être obligée de constater des besoins réels d'approvisionnement avant de pouvoir autoriser toute nouvelle capacité additionnelle que ce soit.

Il faut fixer un terme aux mesures transitoires

Comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises dans les discussions entourant le Projet de loi 25, les mesures transitoires se traduisent par des augmentations tarifaires notables. Si tant est qu'elles soient malgré tout imposées, il est essentiel d'en circonscrire la durée. À défaut de quoi, bien que transitoires, ces mesures deviennent un élément de risque important qui peut différer, ou annuler, des investissements structurants pour les industries GCE actives au Québec, comme pour la venue de nouvelles implantations.

Il s'agit ici d'un premier report des mesures transitoires inscrites dans le Projet de loi 25, il est essentiel d'éviter que de reports en reports ces mesures ne deviennent permanentes

Bien que la prédiction de la conjoncture économique ne soit pas une science exacte, à notre avis il serait possible de fixer une durée maximale de deux ans à ces mesures transitoires. L'établissement d'une échéance permettrait de dissiper une partie de l'incertitude qu'elles représentent et d'encourager le maintien ou le report d'un investissement, plutôt que son abandon.

8. [Loi sur Hydro-Québec, RLRQ, c. H-5, article 22](#)

9. « 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 une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif. »

3. Conclusion et recommandations

Priorité à l'emploi et à l'économie

À l'échelle planétaire, la concurrence s'intensifie. Les États n'hésitent pas à utiliser leurs atouts pour attirer les entreprises et les investissements qui contribuent à la création de richesses sur leur territoire, afin d'offrir de meilleurs services à leurs citoyens. Nos voisins n'y manquent pas et leurs efforts de ré-industrialisation, particulièrement aux États-Unis, portent fruits. Au point d'inciter certaines de nos entreprises à y délocaliser leur production. Au point de connaître une pénurie d'ingénieurs et de sociétés de construction pour y construire les usines que nécessitent les centaines de milliards de dollars que les entreprises sont prêtes à y investir.

Dans pareil contexte, il est difficile de comprendre pourquoi le Québec entend se limiter à exporter son énergie patrimoniale à faible coût pour participer à cet essor, plutôt que d'offrir d'abord cet avantage à ses industries. Les entreprises déjà actives au Québec seraient ainsi encouragées à poursuivre leurs investissements et les tarifs industriels retrouveraient un véritable pouvoir attractif, dans la mesure où leur prévisibilité s'améliore également. Les conditions seraient alors réunies pour optimiser la création de richesse, essentielle au mieux-être et à la prospérité des Québécoises et des Québécois.

Un message répété sans cesse

C'est le message qu'inlassablement l'AQCIÉ et les industriels rappellent, de commission en commission, devant des intervenants malheureusement peu empressés à l'entendre.

Aujourd'hui nous le faisons à l'égard du Projet de loi 28, dont les mesures concernant l'énergie indiquent clairement que les législateurs ont recherché des sources rapides de revenus pour le gouvernement, sans se soucier des conséquences que ces mesures auront sur la structure industrielle du Québec l'an prochain, dans cinq ans, dans dix ans. Car conséquences il y aura.

Pour les industries GCE, les activités qu'elles maintiendront au Québec et les investissements qui se feront pour les dix prochaines années se décident maintenant. Malheureusement, les conditions actuelles des tarifs industriels d'électricité et celles que laissent présager les mesures du Projet de loi 28 n'ont rien d'enthousiasmant.

Demain, nous répèterons ce message dans les forums où se discuteront la prochaine stratégie énergétique du Québec, dans l'espoir d'être non seulement entendus, mais compris et encouragés à entreprendre de nouveaux projets au Québec.

Malgré la priorité que dit accorder le gouvernement à l'emploi et à l'économie, nous sommes toujours à la recherche d'interlocuteurs, aussi bien chez Hydro-Québec qu'au gouvernement, intéressés à parler affaires avec nous, à se faire les champions des industriels Québécois auprès de leurs collègues.

Pourquoi ne pas commencer par les mesures concernant l'énergie ?

Et si l'on commençait, aujourd'hui, par retirer les nouvelles entraves que contiennent les mesures concernant l'énergie du Projet de loi 28. Si l'on cessait les interventions politiques en matière de réglementation afin de respecter la lettre et l'esprit de l'ouverture du marché nord-américain de l'énergie. Si l'on renforçait l'indépendance de la Régie de l'énergie afin de mieux laisser jouer les règles du marché pour offrir des tarifs industriels réellement concurrentiels.

Il ne faut pas s'y tromper, pareilles conditions ne sont pas farfelues, elles existent déjà dans des juridictions voisines. Certaines n'hésitent pas à interfinancer les tarifs industriels par ceux des consommateurs résidentiels – tout le contraire du Québec – en raison des retombées économiques associées à la consommation industrielle d'électricité. Ces juridictions sont souvent prêtes à y ajouter d'autres avantages pour attirer chez elles, sinon les activités existantes des industriels actifs au Québec, du moins leurs projets de croissance. Et ces industriels n'ont parfois d'autre choix que d'y répondre.

Si l'économie et l'emploi sont vraiment les priorités du gouvernement du Québec, il lui devient alors impossible de considérer les mesures concernant l'énergie du Projet de loi 28, car elles mettent en péril l'un de ses principaux outils de développement économique.

Plus spécifiquement, nous recommandons :

Afin de redonner aux tarifs industriels d'électricité leur compétitivité, que ceux-ci aient un droit prioritaire à l'énergie patrimoniale;

Afin de redonner aux tarifs industriels d'électricité leur prévisibilité et leur stabilité, que cessent les interventions politiques dans le cadre de la réglementation de l'énergie.

Afin de redonner à la réglementation de l'énergie au Québec son efficacité et sa pertinence dans le contexte de l'ouverture nord-américaine du marché de l'énergie, renforcer l'indépendance de la Régie de l'énergie et lui laisser exercer pleinement ses prérogatives; plus spécifiquement en s'assurant qu'il existe des besoins réels d'approvisionnement avant d'autoriser de nouveaux appels d'offres.

Il est essentiel de revoir en profondeur les mesures concernant l'énergie que propose le Projet de loi 28, car elles entraîneront des répercussions bien plus grandes et bien plus néfastes pour les industries GCE et l'économie du Québec que le législateur ne l'anticipe.

4. Annexes

Annexe A

Portrait des industries grandes consommatrices d'électricité

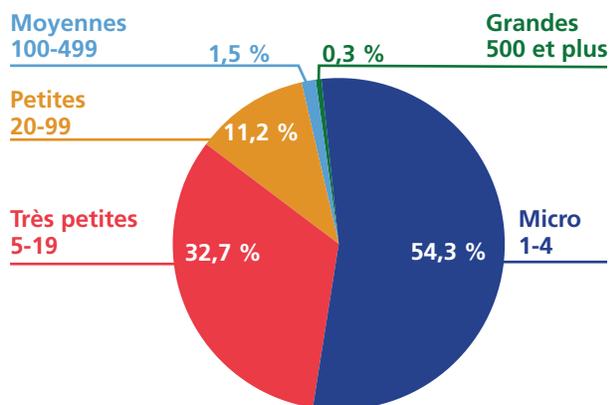
Industries GCE et développement hydroélectrique : une relation symbiotique

Il existe une relation symbiotique entre le développement hydroélectrique québécois et la présence ici d'industries grandes consommatrices d'électricité (GCE), qui constitue une partie essentielle de la structure industrielle du Québec. Depuis des décennies cette relation est l'une des grandes forces du Québec. Ces entreprises contribuent au dynamisme économique et social des régions et du Québec dans son ensemble. De plus, elles participent largement à l'amortissement des grandes centrales hydroélectriques qui font aujourd'hui partie du patrimoine québécois.

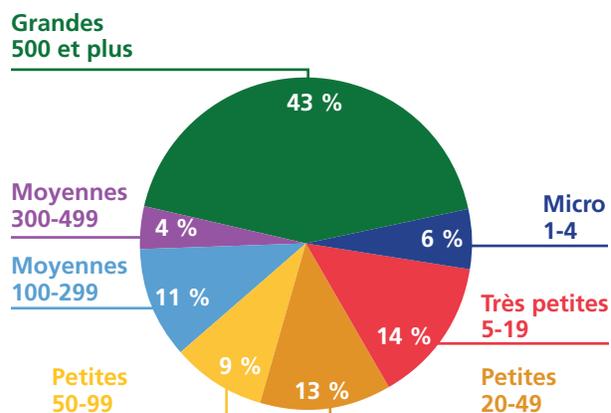
Les industries GCE jouent un rôle unique dans la structure industrielle du Québec, et particulièrement dans ses régions. Elles exploitent près de 150 usines au Québec et consomment près du tiers de toute l'électricité distribuée par Hydro-Québec. Leurs retombées fiscales et économiques se calculent en milliards de dollars et elles sont des moteurs socio-économiques de régions entières. En effet, plus des trois-quarts de leurs dépenses sont effectuées à l'extérieur des grands centres urbains¹⁰. Les emplois directs qu'elles soutiennent se comptent par dizaines de milliers et elles offrent une rémunération supérieure à la moyenne industrielle, sans compter le maintien et la création d'emplois chez des milliers de fournisseurs de biens et services.

Si, dans les graphiques ci-bas, les PME gagnent haut la main les statistiques quant au nombre d'entreprises au Québec, ce sont les grandes entreprises qui emportent la palme pour le nombre d'emplois. En effet, bien qu'elles ne représentent que 0,3 % du nombre d'entreprises, elles assurent plus de 43 % des emplois.

Distribution des entreprises québécoises par taille d'effectif (employés)



Distribution de l'emploi selon la taille des entreprises (employés)



Sources : Statistiques Canada, Régistre des entreprises, décembre 2012 et Desjardins, Études économiques

10. Estimation basée sur l'examen de fichiers-fournisseurs d'entreprises grandes consommatrices d'électricité entre 2008 et 2010

Pour compenser la disparition d'une seule industrie GCE, il faudrait créer des dizaines de PME, voire des centaines car, au Québec, plus de la moitié des entreprises ne comptent que 4 employés ou moins.

Une vive concurrence pour les investissements

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

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 attirer les investissements structurants. 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, une installation peut ainsi tomber en désuétude. Se pose alors la question de l'investissement, de la délocalisation ou de la fermeture. 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 garantiront leur survie.

Or, les choix d'investissement ne manquent pas à l'échelle planétaire et l'arbitrage des investissements, entre les différentes filiales, est aisé à faire pour les entreprises mondialisées qui fabriquent les mêmes produits à différents endroits dans le monde. Cette décision peut se précipiter lorsque l'entreprise fait face dans une juridiction à des exigences supérieures – ou moins prévisibles – à celles d'autres juridictions où cette société possède des installations concurrentes.

Annexe B

Critères d'investissement des industries GCE

La décision d'investir dépend généralement du rendement attendu et des risques associés à un projet. En raison de l'importance qu'occupe l'achat d'électricité dans les coûts d'exploitation des industries GCE (de 25 % à 75 %), 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 où les tarifs industriels seront **concurrentiels** – afin de contribuer au rendement attendu – **stables et prévisibles**, pour minimiser le risque.

Compétitivité des tarifs industriels d'électricité

L'actuel gouvernement reconnaît lui-même « l'effritement de la compétitivité des tarifs industriels d'électricité¹¹ ». Surtout depuis l'exploitation dans les juridictions voisines du gaz de schiste, les tarifs industriels y ont diminué. De plus de nombreux crédits réduisent souvent ces tarifs, les ramenant à des niveaux sensiblement inférieurs aux tarifs nominaux, faisant en sorte qu'ils s'établissent parfois à aussi peu que la moitié du tarif de grande puissance (tarif L) d'Hydro-Québec.

Depuis l'ouverture continentale du marché de l'électricité, plusieurs juridictions reflètent essentiellement les conditions du marché dans leur tarification. Au Québec, l'intégration d'éléments exogènes, comme les programmes coûteux d'achat et d'intégration de l'énergie éolienne, qui compte pour la part du lion des importantes augmentations tarifaires connues au cours des deux dernières années, empêche les industriels québécois de livrer concurrence à armes égales.

En fait, la situation concurrentielle des tarifs industriels d'électricité est si précaire que la demande diminue systématiquement et dramatiquement depuis dix ans, comme l'indique ce tableau :

Évolution de la proportion de l'électricité utilisée par les grands industriels (en mégawatts)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Tarif L	45 301	43 609	40 613	35 926	39 223	39 227	37 659	38 184	30 160	28 957
Tarifs spéciaux	25 807	27 672	27 460	26 137	27 444	26 646	26 943	26 251	25 089	25 404
Total - Tarifs L et spéciaux	71 108	71 281	68 073	62 063	62 063	65 873	64 602	64 435	55 249	54 361
Énergie totale distribuée	170 232	172 120	170 610	165 619	170 637	170 793	170 906	171 463	171 409	172 341
% - Tarifs L et spéciaux	41,77%	41,41%	39,90%	37,47%	36,37%	38,57%	37,80%	37,58%	32,23%	31,54%

* Prévisions d'Hydro-Québec Distribution, au 9 décembre 2014

11. [Décret 841-2014](#), 24 septembre 2014, CONCERNANT les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie se rapportant à l'évolution des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2015-2016

Ces statistiques d'Hydro-Québec indiquent que la consommation des industries GCE a décliné de 41,8 % à 32,2 % de l'électricité distribuée au Québec au cours de la dernière décennie, une tendance qui se poursuit dans les prévisions pour 2015. En y regardant de plus près, on constate que les contrats à partage de risque (tarifs spéciaux) se sont maintenus, alors que la consommation au tarif de grande puissance (tarif L) a diminué de plus du tiers en dix ans, une donnée particulièrement inquiétante.

L'évolution de la demande n'est pas le seul symptôme de l'effritement de la compétitivité des tarifs d'électricité industriels québécois. Nous pouvons notamment constater que :

- L'application du tarif L aux activités d'Alcoa aurait entraîné la fermeture des alumineries québécoises de cette entreprise;
- Aucune implantation industrielle d'envergure n'a eu lieu depuis plus de dix ans au Québec;
- Le tarif de développement proposé par le gouvernement, offrant un rabais de 20 % pendant 10 ans, n'a toujours trouvé aucun preneur;
- Récemment, plutôt que de réinvestir dans ses installations, un grand industriel a préféré délocaliser la production dans une autre de ses installations profitant de meilleurs tarifs aux États-Unis.

La désaffectation observée dans la demande industrielle d'électricité, qui se traduit aussi en pertes d'emplois et de retombées économiques, est particulièrement troublante pour les quelques dernières années, alors que la reprise était ailleurs au rendez-vous. Le trouble s'accroît lorsque l'on constate qu'Hydro-Québec anticipe la poursuite de ce déclin en 2015-2016. Les faits parlent d'eux-mêmes : les tarifs industriels d'électricité québécois ne soutiennent pas la décision d'investir dans le développement industriel du Québec.

Le rabais de 20 % du tarif de développement, s'il peut améliorer l'aspect compétitivité pour les premières années du projet, ne diminuera pas substantiellement le risque dans la mesure où ce tarif suivra le tarif L dans son évolution et aura bientôt fait de le rattraper.

Les amendements concernant l'énergie du Projet de loi 28, loin de corriger la situation, prévoient le maintien, voire l'accélération, de l'intégration de nouveaux coûts liés aux approvisionnements post-patrimoniaux – énergie éolienne, mini-centrales. Non seulement cette production additionnelle n'est-elle pas requise, mais elle vient alourdir les frais déjà gigantesques de gestion à long terme des surplus d'approvisionnement d'Hydro-Québec.

Formalisée dans le Projet de loi 28, l'obligation pour les clients d'Hydro-Québec de défrayer tout l'approvisionnement post-patrimonial avant d'avoir accès à l'électricité à faible coût est un empêchement sérieux à l'établissement de tarifs industriels d'électricité compétitifs. La probabilité de voir les tarifs industriels québécois augmenter sans relation avec le marché est inquiétante pour un investisseur industriel qui y voit un écart croissant avec les tarifs offerts à ses concurrents.

Tels que libellées, les modifications prévues au Projet de loi 28 ne peuvent qu'accroître et accélérer l'effritement des tarifs industriels, dont s'inquiète pourtant le gouvernement.

En utilisant prioritairement l'énergie patrimoniale pour son développement industriel plutôt que pour l'exportation (l'un n'empêchant pas l'autre), le Québec a les moyens d'offrir des tarifs véritablement compétitifs aux industriels actifs au Québec... ou intéressés à le devenir.

Stabilité et prévisibilité des tarifs industriels d'électricité

L'analyse d'un projet d'investissement prendra aussi en compte les interventions répétées du gouvernement dans l'établissement des tarifs industriels d'électricité, car il s'agit là d'un facteur de risque important. Pour certains projets électro-intensifs, malgré un rendement attendu intéressant, l'incertitude sur l'évolution des tarifs d'électricité est parfois trop grande pour les justifier.

À l'égard du risque, investir au Québec offre certes l'avantage d'un approvisionnement en électricité dont le prix n'est pas lié à celui du gaz naturel ou du pétrole. Mais cet avantage est de plus en plus annulé par les interventions politiques dans la tarification, notamment l'achat forcé d'approvisionnements superflus. À plus forte raison lorsque la réglementation impose aux clients industriels de payer d'abord l'énergie post-patrimoniale avant d'avoir accès à l'énergie à faible coût.

Certains peuvent considérer assez peu importants les impacts de ces décisions, Hydro-Québec les estimant à près de 2 % par an l'augmentation des tarifs liée à l'ajout d'énergie éolienne surperflue lors des années de grand développement éolien. Or, les investissements dans le secteur industriel, surtout pour l'implantation d'une nouvelle usine, se font sur de très longs horizons. Une différence d'un seul point de pourcentage sur l'augmentation annuelle attendue des tarifs industriels d'électricité sur une longue période – par exemple une hausse de 2 % plutôt que de 1 % par année, sur 20 ans – aura donc un impact très important. Dans ce contexte, les industriels y penseront à deux fois avant de s'installer à long terme au Québec.

Piste de solution

En renforçant l'autorité de la Régie de l'énergie à l'égard de l'approvisionnement, les risques de voir les tarifs fluctuer en fonction d'éléments exogènes et d'impératifs à court terme seraient grandement réduits.

En conclusion

S'il y a des avantages à très court terme, pour le gouvernement, à inscrire des décisions de nature politique dans le fonctionnement régulier de la Régie de l'énergie, il est de loin plus profitable, sur le plan de l'investissement et de la création de richesses à long terme, de tendre vers une réglementation qui reflète au mieux les conditions du marché. Le gouvernement a plus à y gagner, sous forme d'emplois directs et indirects, de retombées économiques diverses et de retombées fiscales

En minant la position des tarifs industriels québécois sous chacun des critères qui composent leur attrait – compétitivité, stabilité, prévisibilité et flexibilité – les modifications concernant l'énergie du Projet de loi 28 constituent des risques sérieux pour la structure industrielle du Québec. Ces modifications dissuaderont l'investissement dans les installations existantes, entraînant des risques de délocalisations et même de fermetures. Elles décourageront tout autant la venue de nouvelles industries.

Annexe C

Évolution de la Régie de l'énergie

Entre 1996 et 2001, le législateur québécois a jeté les bases du cadre actuel de la tarification de l'électricité au Québec. Le gouvernement d'alors était très fier de cette réforme qui devait emmener stabilité, équité et transparence dans l'établissement des tarifs d'électricité. On parlait ainsi de dépolitiser la question des tarifs en la confiant à un tribunal d'experts indépendants, la Régie de l'énergie, pour les déterminer en fonction de principes objectifs, tels que celui de l'utilisateur-payeur, et dans le cadre d'un débat ouvert. Voici ce qu'en disait le ministre des ressources naturelles de l'époque :

« 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. »¹²

En dépolitisant le débat, on voulait notamment éviter que les hausses et les baisses se fassent au gré des sondages et de l'imminence des élections¹³, ou en fonction des besoins de liquidités de l'État. On voulait aussi trouver un autre forum que celui des commissions de l'Assemblée nationale, lequel « *ne permettait pas un examen suffisamment approfondi des causes tarifaires, en raison du temps disponible à la commission parlementaire, des ressources limitées à la disposition du ministère des Ressources naturelles, ainsi que de la difficulté de contre-expertiser adéquatement la haute direction d'Hydro-Québec.* »¹⁴ On cherchait enfin à s'attaquer au conflit d'intérêt découlant du double rôle assumé par l'État, le gouvernement étant alors à la fois régulateur et actionnaire.

En fonction du cadre réglementaire instauré en 1996 par la *Loi sur la Régie de l'énergie*, la Régie avait compétence pour traiter non seulement des composantes « distribution » et « transport » des tarifs, comme c'est présentement le cas, mais aussi de la composante « fourniture ». ¹⁵ Dans un avis qu'elle a rendu sur la question le 11 août 1998, la Régie a recommandé que cette dernière composante des tarifs soit basée sur les coûts d'Hydro-Québec Production (HQP). La Régie recommandait aussi que les risques et bénéfices inhérents aux exportations et aux contrats à partage de risque soient assumés par l'actionnaire d'Hydro-Québec (le gouvernement) plutôt que par les consommateurs.

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

13. Voir notamment : Jean-Thomas Bernard & Stephen Gordon & Josée Tremblay, 1997. « [Electricity Prices and Elections in Quebec](#), » [Canadian Journal of Economics](#), Canadian Economics Association, vol. 30(3), pages 505-25, August.

14. *Supra*, note 1, page 20

15. Afin d'offrir de l'électricité à ses clients, HQD doit elle-même l'acheter de ses fournisseurs. Le prix payé par HQD pour ces approvisionnements sera reflété dans le tarif d'électricité à travers sa composante « fourniture », à laquelle s'ajoutent les composantes « transport » (payée à HQT) et « distribution » (coûts et actifs de HQD).

Modification des pouvoirs de la Régie en l'an 2000

Cette dernière recommandation a été reprise le 26 mai 2000 par le ministre des Ressources naturelles de l'époque lors de son allocution devant l'Assemblée nationale, à l'égard du projet de loi 116¹⁶.

« Il y a d'autres modifications également, M. le Président, qui touchent Hydro-Québec. Le gouvernement donne suite aux recommandations de la Régie et assumera tous les risques et les bénéfices qui sont reliés soit aux exportations soit aux contrats spéciaux. C'est ce que la Régie recommandait, c'est ce qui va se faire. »

De manière générale, ce projet de loi 116 venait modifier les pouvoirs de la Régie pour permettre à HQP d'échapper à la réglementation. À cette fin, on a « fonctionnellement séparé » la division Distribution (HQD) du reste d'Hydro-Québec – y compris de HQP – comme on l'avait fait en 1997 avec la division TransÉnergie (HQT), répondant alors aux demandes de la *Federal Energy Regulatory Commission* (FERC) des États-Unis.

La loi 116 venait aussi établir le coût de la composante fourniture des tarifs à 2,79 ¢/kWh jusqu'à ce que la consommation atteigne 165 TWh; au-delà de ce « bloc patrimonial », fourni par HQP, HQD comblerait ses besoins d'approvisionnement en procédant à des appels d'offres. Tant pour la détermination de ses besoins que pour la conduite des appels d'offres et la conclusion de nouveaux contrats d'approvisionnement, HQD serait soumise à la compétence de la Régie.

Ce tarif patrimonial de 2,79 ¢/kWh entraînait un coût de fourniture plus élevé que celui qui eût prévalu si le gouvernement avait suivi l'avis de la Régie et déterminé cette composante sur la base du coût réel de HQP. À l'assemblée nationale, l'opposition avait alors dénoncé ce qu'elle considérait être un accroc au « pacte social » de 1962 – par lequel la population québécoise a accepté de suivre son gouvernement dans le projet de nationalisation d'Hydro-Québec en échange de tarifs résidentiels bas et de stabilité tarifaire.

Si cette séparation a permis au gouvernement de mettre la main sur la rente économique associée aux activités d'exportation, elle lui en faisait toutefois assumer les risques. HQP recevait aussi la facture pour les contrats à partage de risque, c'est-à-dire qu'elle était appelée à compenser HQD lorsque les revenus perçus des détenteurs de tels contrats étaient inférieurs aux coûts que ceux-ci engendraient. De cette manière, le gouvernement pouvait se servir d'Hydro-Québec à des fins de développement économique et régional sans en faire payer le coût par les consommateurs d'électricité, lesquels étaient ainsi tenus indemnes.

Face à cette situation, les consommateurs étaient donc en droit de s'attendre, à tout le moins, à ce que le cadre réglementaire soit fixé pour de bon et que le gouvernement laisse dès lors la Régie faire son travail, c'est-à-dire fixer les tarifs en fonction des principes réglementaires, sans intervention politique. D'ailleurs, le ministre responsable du projet de loi 116 avait annoncé que le tarif patrimonial n'allait pas augmenter mais qu'au contraire, il allait baisser en fonction de l'amortissement cumulé sur les installations de production :

16. Ce projet de loi a été adopté comme la *Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie* et d'autres dispositions législatives, L.Q. 2000, ch. 22

«Ce qui est important, c'est que non seulement il est bas, ce prix-là, ce prix patrimonial, mais, en plus, il ne pourra pas augmenter, il va juste pouvoir baisser, c'est dans la loi. Il n'augmentera pas, il va juste pouvoir baisser, et il va baisser sur décision du gouvernement, pour être revu à la baisse, parce qu'il va arriver, au fil des années, avec l'amortissement des vieilles installations, que le taux de rendement en production va être appelé à augmenter, et il pourra arriver à ce moment-là que le gouvernement dise: Bon, bien, là, le taux de rendement de production est nettement trop élevé, on le baisse. Et comment le baisser? Bien, on va baisser le tarif patrimonial. La seule possibilité, c'est la baisse. »¹⁷

Il a poursuivi en ajoutant que :

«M. le Président, ce que le projet de loi n° 116 propose, c'est de protéger par voie législative et pour longtemps les acquis de la nationalisation de l'électricité dont les Québécois seuls ont supporté les coûts pendant des années.»

En somme, le projet de loi 116¹⁸ par son adoption, est venu scinder Hydro-Québec (de laquelle on avait déjà extrait HQT) en deux. D'un côté, on retrouvait dorénavant HQD, une division réglementée (dont les tarifs sont basés sur les coûts) vouée presque exclusivement à la distribution d'électricité. HQP, d'un autre côté, se retrouvait déréglementée, c'est-à-dire que ses revenus dépendraient du marché plutôt que des décisions d'un régulateur. Le gouvernement pouvait ainsi se servir de HQP comme outil de développement économique de même que pour réaliser de lucratives ventes sur les marchés d'exportation, mais devait en contrepartie assumer les coûts et les risques en découlant, selon le cas.

Le tarif patrimonial, quant à lui, permettait de faire le pont entre ces deux mondes (réglementé/HQD et non-réglementé/HQP), et était voué à ne jamais augmenter, mais plutôt descendre, dans l'esprit du « pacte social ». On devait donc s'attendre à ce que les hausses des tarifs d'électricité à venir, le cas échéant, soient en lien avec les besoins du réseau, et non avec ceux du gouvernement.

Notons enfin que la loi 22 venait aussi donner au gouvernement le pouvoir de contraindre HQD à combler une partie de ses besoins d'approvisionnement en électricité d'une source particulière (biomasse, éolien, petite hydro, etc.). Ce pouvoir a été utilisé à plusieurs reprises, y compris, malheureusement, lorsque HQD se retrouvait déjà en situation de surplus, ce qui venait aggraver la situation. C'est justement ce que le gouvernement a fait avec son dernier appel d'offres de 450 MW d'énergie éolienne et la relance des projets de mini-centrales.

Projet de loi 25 de 2013 et contestation de l'AQCIE

Le cadre réglementaire a été modifié à nouveau en 2013 par la loi 16 (projet de loi 25), notamment par l'ajout de l'article 74.1.1 à la Loi sur la Régie de l'énergie permettant au gouvernement de dispenser HQD de recourir à la procédure d'appel d'offres pour conclure un contrat d'approvisionnement auprès de fournisseurs liés à une communauté autochtone.

17. Journal des débats à l'assemblée nationale, 26 mai 2000

18. [Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie et d'autres dispositions législatives, L.Q. 2000, Ch. 22](#)

Le gouvernement s'est prévalu de ce pouvoir par l'émission du décret 191-2014 pour un projet éolien de 149,65 MW. La validité de ce décret, tout comme celle des décrets relatifs à l'appel d'offres de 450 MW, ont été contestées par l'AQCIE devant la Régie en raison, notamment, de l'absence de besoins à combler. La Régie a rejeté cette contestation par ses décisions D-2014-175 et D-2014-182.

La loi 16 comportait aussi certaines mesures transitoires, notamment, à compter du 1^{er} janvier 2014 et jusqu'à ce qu'un premier mécanisme de réglementation incitative s'applique, le pouvoir donné au gouvernement de déterminer le montant des charges nettes d'exploitation de HQT et des charges d'exploitation de HQD pour la détermination de leurs tarifs respectifs. Puisqu'il n'y avait aucune limite à ce pouvoir autre que liée à sa durée, le gouvernement se retrouvait avec la faculté de puiser à sa guise dans les tarifs d'électricité. Heureusement, il s'est abstenu, jusqu'à maintenant, d'utiliser ce pouvoir, auquel il accepterait même de renoncer, tel que le prévoit l'article 20 de l'actuel projet de loi 28.

Soulignons par ailleurs que le dépôt du projet de loi 25 suivait une tentative infructueuse du gouvernement d'alors d'imposer par décret (1135-2012) certaines orientations gouvernementales mentionnées dans son budget 2013-2014, soit l'établissement des charges d'exploitation à des niveaux déterminés par le gouvernement, de manière à générer davantage de rendement chez Hydro-Québec. À juste titre, la Régie ne s'était pas sentie liée par cette demande; ce qui explique que le gouvernement ait par la suite introduit une mesure similaire dans le projet de loi 25.

Soulignons que ce n'était pas la première fois que le gouvernement tentait ainsi d'influencer les décisions de la Régie par décret. On se rappellera du décret 1164-2007 par lequel le gouvernement demandait à la Régie d'assurer une stabilité dans l'évolution des tarifs entre les catégories de consommateurs. Ce décret faisait suite à une décision de la Régie (D-2007-12) dans laquelle celle-ci concluait qu'elle pouvait procéder à des hausses de tarifs différenciées pour tenir compte, à la marge, de la causalité des coûts.

De telles hausses différenciées auraient permis de réduire graduellement l'interfinancement (en %), ce qui aurait pu améliorer la compétitivité du tarif L. Malheureusement, l'intervention politique semble avoir guidé l'action de la Régie dans la direction inverse puisqu'elle n'a, à une exception près (fondée surtout sur les exemptions à la hausse du tarif patrimonial), pas encore autorisé de hausses différenciées.

En somme, à travers de multiples exceptions aux pouvoirs et à l'indépendance de la Régie, on a trahi l'intention la volonté initiale de dépolitiser la tarification de l'électricité au Québec. Le cas des approvisionnements – qui représentent près de la moitié du tarif d'électricité – est patent : le bloc patrimonial, qui avait été concédé comme compromis lors de la déréglementation de la production, est graduellement rapatrié vers HQP (ou plutôt expatrié, puisqu'il servira en fait aux exportations), alors que le gouvernement impose aux consommateurs l'achat d'électricité dont ils n'ont aucunement besoin.

Le Projet de loi 28 vient cristalliser cette façon de faire, et va plus loin, en privant même les consommateurs du droit de revendre leurs surplus, ce qui aurait pu au moins leur permettre de mitiger leurs pertes.

Les entreprises membres de L'AQCIE





L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES
CONSOMMATEURS INDUSTRIELS D'ÉLECTRICITÉ

1010 rue Sherbrooke Ouest, Bureau 1800
Montréal (Québec) H3A 2R7
Téléphone : 514 350-5496
Télécopieur : 514 286-6078
www.aqcie.org