



SEPTEMBRE 2019 – Mémoire concernant le projet de loi 34

# Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité

**BERTRAND SCHEPPER**, chercheur à l'IRIS

avec la collaboration de Eve-Lyne Couturier, chercheuse à l'IRIS

---

Le 12 juin 2019, le ministre de l'Énergie Jonathan Roberge a déposé le projet de loi 34 visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité. Voici ce que le projet de la CAQ propose :

- Faire passer l'examen des demandes tarifaires d'Hydro-Québec d'une fois par année à une fois aux cinq ans ;
- Fixer l'augmentation des tarifs d'électricité au niveau de l'inflation pour les cinq prochaines années ;
- Remettre 500 M\$ directement aux clients d'Hydro-Québec en 2020, une somme constituée du solde actuel des comptes d'écart dû aux clients.

Selon leurs estimations, ce serait 1,5 G\$ que les consommateurs et consommatrices du Québec économiseraient. Ces prétentions nous semblent prématurées et trop optimistes et nous remettons en question la pertinence de l'abandon des causes tarifaires pour l'année prochaine et les années subséquentes. Les raisons détaillant cette analyse ont été publiées par l'IRIS le 21 août dernier sous la forme d'une fiche socioéconomique (en annexe à ce mémoire). Nous concluons que les arguments qui justifiaient la demande étaient non fondés puisque les remises de 500 M\$ appartenaient déjà aux clients (à partir du compte d'écart et de reports) et que rien ne corrèle la fixation des tarifs d'électricité à l'inflation. Dans les dernières années, on note d'ailleurs que les tarifs fixés par la Régie ont été en deçà de l'inflation (avec une baisse de tarifs en 2012 et 2013) et en deçà de ce que demandait Hydro-Québec. Ainsi, la proposition est défavorable à la clientèle d'Hydro-Québec, qui, en plus de payer plus cher son électricité à terme, perdait son plus important chien de garde face à Hydro-Québec quatre années sur cinq.

---

Il faut rappeler qu'avant la mise en place de la Régie de l'énergie, la société d'État présentait ses comptes en commission parlementaire. L'absence de connaissances des député·e·s sur la question de l'élaboration des tarifs donnait un pouvoir considérable et démesuré à Hydro-Québec. Ce rapport a été renversé avec la mise en place de la Régie de l'énergie en 1996 dont le mandat exige de tenir compte « des préoccupations économiques, sociales et environnementales ainsi que de l'équité au plan individuel comme au plan collectif ». Ceci permet à la fois de dépolitiser les choix d'augmenter ou de diminuer les tarifs d'électricité et d'intégrer les considérations de la société civile dans la prise de décision. Toutefois, les relations entre la Régie et Hydro-Québec sont tendues depuis le début. La première cause tarifaire déposée par la société d'État a dû être rejetée parce que la documentation était incomplète et qu'elle refusait de collaborer. Puis, à force de lobbying, la loi sur la Régie de l'énergie est modifiée pour retirer l'aspect production d'électricité de son mandat<sup>2</sup> (p. 193). Aujourd'hui, la proposition de faire des causes tarifaires aux cinq ans et de fixer d'avance les tarifs participe à la même dynamique. Le résultat sera de retirer un acquis important aux consommateurs, soit la possibilité d'avoir une analyse experte et indépendante sur la tarification d'Hydro-Québec, tout en laissant les coudées franches à la société d'État. Alors qu'Hydro-Québec n'hésite pas à critiquer les décisions de la Régie, il n'est pas étonnant de la voir maintenant se réjouir des modifications à sa loi constitutive.

À l'analyse que nous avons faite en août dernier, nous souhaitons ajouter quelques arguments en faveur du rejet de la proposition telle qu'elle est présentée actuellement.

## 1) Le gel tarifaire pour 2020 est insuffisant

Le projet de loi de la CAQ propose un gel tarifaire en 2020 pour ensuite suivre l'inflation. Selon le gouvernement, cela représente un gain pour les consommateurs et les consommatrices. Cela part du principe que la Régie de l'énergie aurait accordé une hausse tarifaire, s'il y avait eu une cause. Cependant, l'histoire récente de cet organisme démontre que la Régie peut diminuer les tarifs de l'énergie lorsque la situation le commande, comme ce fut le cas en 2012 et 2013. Pourtant, plusieurs facteurs permettent d'envisager que, si la Régie devait statuer pour 2020, elle accorderait une baisse de tarifs. En effet, on remarque une hausse prévue à la fois de la quantité d'abonnés et du volume consommé. Cela s'explique en partie par la popularité des voitures électriques, les nouveaux tarifs pour les cryptomonnaies et la reprise de service de l'aluminerie ABI après un long conflit de travail.

Ces variations présupposées poussent une coalition de consommateurs industriels, entrepreneuriaux et résidentiels<sup>3</sup> à faire une demande devant la Régie de l'énergie pour ajuster les tarifs à la baisse de 4,91 %<sup>4</sup>. À l'image de nos conclusions, la coalition considère que la baisse des revenus requise par Hydro-Québec Distribution ainsi que la hausse des ventes projetées pour 2020 laissent croire qu'un gel tarifaire serait au désavantage de la clientèle.

Évidemment, la Régie de l'énergie, qui devrait normalement accueillir la demande, pourrait statuer en faveur d'une baisse plus faible que ce que la coalition demande. Cela dit, cela mènerait à une meilleure situation pour les Québécois·es que le gel proposé par le projet de loi.

## 2) Les coûts d'exploitation de la Régie de l'énergie sont peu élevés

Pour justifier son projet de loi, le ministre Julien avance qu'en diminuant le nombre de causes tarifaires d'Hydro-Québec, des économies substantielles se feraient ressentir chez les usagers d'Hydro-Québec. Rappelons que les coûts

1 Gouvernement du Québec, *Loi établissant la Régie de l'énergie*, article 5, chapitre R-06.01, Québec, Éditeur officiel du Québec, version 1997.

2 COUTURIER, Eve-Lyne, Bertrand SCHEPPER-VALIQUETTE, « Énergie : De la nationalisation à la privatisation », p. 193 in IRIS, *Dépossession : une histoire économique du Québec contemporain*, Tome 1 Les ressources, Lux édition, 2015, 328 p..

3 AQCIE-FCEI-OC, Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité l'année tarifaire 2020-2021, Déposée à la régie de l'Énergie, en ligne, [publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/519/DocPrj/R-4100-2019-B-0002-Demande-Dem-2019\\_09\\_05.PDF](https://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/519/DocPrj/R-4100-2019-B-0002-Demande-Dem-2019_09_05.PDF)

4 AQCIE-FCEI-OC, Analyse montrant l'excédent des revenus prévus sur les revenus requis pour l'année tarifaire 2020-2021 du distributeur au cas de reconductions des tarifs de l'année tarifaire 2019-2020, Régie de l'énergie, 2019-09-04, p.6. en ligne, [publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/519/DocPrj/R-4100-2019-B-0008-Demande-Piece-2019\\_09\\_05.PDF](https://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/519/DocPrj/R-4100-2019-B-0008-Demande-Piece-2019_09_05.PDF)

d'exploitation pour les causes entourant l'électricité, le gaz naturel et le pétrole de la Régie de l'énergie étaient de moins de 13,8 M\$<sup>1</sup> en 2018. Les revenus totaux de la société d'État, quant à eux, étaient de 14,4 G\$<sup>2</sup> pour la même année. Les coûts de fonctionnement de la Régie représentent donc moins de 0,1 % des revenus d'Hydro-Québec, et cela en comptant l'ensemble des causes d'Hydro-Québec, mais aussi celles d'Énergir, de Gazifère, Transition énergétique Québec ainsi que les causes entourant les autres formes d'énergie (essences, mazout, etc.). Il serait donc absurde pour les consommateurs de se départir des services de la Régie de l'énergie quatre années sur cinq pour des raisons de coûts.

### 3) La prévisibilité cache des hausses non nécessaires

En réponse à notre publication, le ministre Julien a défendu sa proposition en indiquant que l'ajustement des tarifs d'électricité à l'inflation permettra aux client-e-s de mieux prévoir leur budget, tout en forçant Hydro-Québec à « gérer le risque »<sup>3</sup> quant à d'éventuels imprévus.

Dans les faits, cette réponse semble être uniquement à l'avantage d'Hydro-Québec, qui peut effectivement bénéficier d'une forme de prévisibilité de sorte à maximiser ses profits et à reporter ses dépenses aux moments où elle les considérera comme plus facilement absorbables par une hausse de tarifs. En d'autres mots, les projets ambitieux seront conçus seulement une fois tous les cinq ans, avec, à la clé, des hausses de tarifs substantielles. À l'inverse, des causes annuelles permettent de mieux répartir ces projets et ces hausses.

Rappelons que les dernières hausses importantes des tarifs d'Hydro-Québec ont été le résultat direct des choix des gouvernements qui ont accéléré la croissance des coûts de production. Pensons par exemple au changement du prix du bloc patrimonial, à la mise en place de barrages privés ou aux quotas d'énergie éolienne. Si l'objectif du projet de loi actuel est de favoriser la prévisibilité, le gouvernement pourrait éviter de prendre

des décisions ayant de trop grandes répercussions sur la tarification ou déterminer qu'il diminue ses exigences en redevance d'Hydro-Québec. Cela permettrait de favoriser la prévisibilité des tarifs.

Cependant, même si le gouvernement maintenait le statu quo, la situation actuelle laisse présager qu'au contraire, le cycle de consommation d'électricité permettra de garder des tarifs plus faibles ou équivalents à l'inflation. En ce sens, il est assez évident que la clientèle préférera des tarifs plus faibles que l'inflation à la prévisibilité.

### 4) Il y a incertitude sur l'effet dans cinq ans

En faisant passer l'examen des tarifs d'Hydro-Québec par la Régie de l'énergie d'une période annuelle à une période de cinq ans, le gouvernement laisse énormément de pouvoir à Hydro-Québec pour gérer ses dépenses. Or, cela pourrait se faire aux dépens des consommateurs et des consommatrices. Par exemple, et sans présumer de la mauvaise foi d'Hydro-Québec, le distributeur d'électricité aura beau jeu de transférer des dépenses prévues à l'année 5 vers l'année 6 ou 7. Cette tactique lui permettrait d'empocher une plus grande part de profits à l'année 5 et de justifier, lors de la cause tarifaire de la Régie de l'énergie, des tarifs plus élevés pour couvrir ses dépenses aux années 6 ou 7. Ce pourrait se traduire par une hausse induite des tarifs d'électricité. Actuellement, une telle tactique serait impossible puisque les dépenses du distributeur d'électricité sont analysées annuellement pour assurer un service complet à la clientèle et que les projets à courts et moyens termes sont alors discutés dans les causes tarifaires.

On peut également imaginer que, advenant que les revenus pour les quatre années précédant une cause tarifaire ne parviennent pas à combler les besoins financiers d'Hydro-Québec, le choc tarifaire sera plus brutal pour les client-e-s que si l'ajustement est fait annuellement à la suite d'une révision approfondie. La loi permet bien à Hydro-Québec de demander à la Régie de modifier exceptionnellement des tarifs au cas où elle considère ne pas pouvoir arriver à répondre à ses obligations (article 48.3), mais quel recours existe-t-il pour les consommateurs et les consommatrices? Il n'existe pas d'article à cet égard ni d'ailleurs de clause pour réduire les tarifs pendant les quatre ans sans cause tarifaire. Dans cette situation, la clientèle porte les risques de la proposition du gouvernement tout en ne profitant pas des avantages économiques. Au contraire, la société

1 Régie de l'énergie, États financiers de l'exercice clos le 31 mars 2019, Québec, p.6, en ligne, [www.regie-energie.qc.ca/documents/rapports-annuels/EtatsFinanciers\\_mars2019.pdf#page=6](http://www.regie-energie.qc.ca/documents/rapports-annuels/EtatsFinanciers_mars2019.pdf#page=6)

2 Hydro-Québec, Rapport annuel 2018, 2019, p. 64, en ligne, [www.hydroquebec.com/data/documents-donnees/pdf/rapport-annuel.pdf#page=64](http://www.hydroquebec.com/data/documents-donnees/pdf/rapport-annuel.pdf#page=64)

3 Pascal Dugal-Bourdon, « Québec en désaccord avec une étude sur les trop-perçus », Journal de Montréal, 21 août 2019, en ligne, [www.journaldemontreal.com/2019/08/21/quebec-en-desaccord-avec-une-etude-sur-les-trop-percus](http://www.journaldemontreal.com/2019/08/21/quebec-en-desaccord-avec-une-etude-sur-les-trop-percus)

d'État diminue ses risques, tout en ayant la possibilité d'augmenter ses marges de profit. Cette dynamique contrevient à toutes les formes de bonnes pratiques réglementaires en gestion de l'énergie.

## 5) La proposition du gouvernement limite le rôle de la Régie dans une perspective de transition écologique

Nous l'avons vu, tout semble indiquer que la proposition du gouvernement pourrait mener à une hausse plus importante que ce que déciderait la Régie de l'énergie. Une des conséquences d'une telle politique serait de favoriser la position concurrentielle du gaz naturel au Québec. En effet, Énergir a la capacité de s'approvisionner en gaz de schiste américain à peu de frais. Cela lui permet d'offrir des tarifs très concurrentiels par rapport à l'hydro-électricité, qui est beaucoup plus propre. Dans cette situation, maintenir une hausse plus importante que nécessaire des tarifs aurait comme effet de rendre l'offre de gaz encore plus attrayante et de retarder, à l'heure de la nécessité d'une sobriété en carbone, la transition énergétique du Québec. Avec le retrait des causes tarifaires annuelles, ce genre de considération ne peut être débattue avec l'urgence requise. Dans quelle mesure les considérations sociales et environnementales trouveront-elles écho quand il faudra statuer sur la justesse d'une demande qui prévoit cinq ans de demandes énergétiques?

## 6) L'indexation n'équivaut pas à une remise des trop-perçus

Rappelons que la vérificatrice générale estime qu'entre 2005 et 2017, les Québécois-es ont payé 1,5 G\$ en trop-perçu. Tout indique que le gouvernement a l'impression que sa politique permettra un tel remboursement. Or, 75 % du montant désigné par la vérificatrice générale a déjà été remis sous forme de dividendes au gouvernement. Si l'objectif du gouvernement est de rembourser ce montant, il aurait dû le faire à même ses propres fonds.

En ce sens, il serait faux de prétendre que le projet de loi 34 répond à la grogne<sup>1</sup> causée par les révélations de la vérificatrice générale. Le projet de loi tel qu'il est présenté

est davantage un arrangement qui permet au gouvernement de ne pas faire les frais des décisions antérieures d'empocher les dividendes sur les trop-perçus d'Hydro-Québec. Le tout en diminuant le contrôle de la Régie de l'énergie sur le monopole de la société d'État. À terme, cela ne peut que mener à des tarifs trop élevés et à un manque de protection pour la clientèle d'Hydro-Québec.

Notons d'ailleurs qu'il semble y avoir une confusion entre les termes « trop-perçu » et « compte d'écart ». Clarifions les concepts.

Jusqu'à présent, Hydro-Québec doit justifier ses tarifs devant la Régie de l'énergie annuellement en présentant ce qu'elle estime être ses revenus requis. Cependant, qu'arrive-t-il lorsque le budget approuvé par la Régie de l'énergie est plus élevé que les dépenses réelles de la société d'État? Auparavant, ces montants étaient considérés comme une forme de profits et étaient donc redistribués au gouvernement. Toutefois, cela veut dire que les abonné-e-s avaient payé, par ces tarifs, un montant plus élevé que les services offerts. C'est ce que l'on nomme un trop-perçu, montant que la vérificatrice générale estime que les Québécois-es ont payé en trop de 1,5 G\$. Depuis 2018, un mécanisme de traitement des écarts de rendement a été mis en place à la demande de la Régie de l'énergie pour éviter que la situation ne se reproduise.

Quant aux comptes d'écart, ils représentent la différence entre les effets anticipés (et budgétés) et les effets réels de composantes hors du contrôle d'Hydro-Québec. Par exemple, si une année donnée est moins froide que prévu, les consommateurs et consommatrices auront déboursé en tarifs sur une année plus d'argent que prévu. Cependant, contrairement aux trop-perçus, Hydro-Québec n'a aucun pouvoir sur cela. Ainsi, lorsque ces comptes sont créditeurs, ils sont remboursés sur plusieurs années. Il s'agit donc d'une somme d'argent qui appartient déjà aux clients. Actuellement, nous estimons que le solde créditeur des comptes d'écarts représente autour de 500 M\$ et constitue le premier montant de 500 M\$ proposé pour 2020 du projet de loi 34.

En somme, le projet de loi 34 ne permettra pas d'atteindre les objectifs mis de l'avant et il serait souhaitable pour la société québécoise que la Régie continue de déterminer les tarifs d'Hydro-Québec annuellement à travers son processus réglementaire. Cela permettra un meilleur contrôle des tarifs d'électricité, empêchera de politiser les débats sur les tarifs d'Hydro-Québec et contribuera à faciliter la transition énergétique du Québec. C'est pourquoi nous recommandons que le gouvernement retire ce projet de loi.

1 Pierre Couture, « Trop perçus d'Hydro-Québec : une pétition pour exiger le remboursement des contribuables », *Journal de Montréal*, 22 février 2019, en ligne, [www.journaldequebec.com/2019/02/22/une-petition-lancee-pour-rembourser-100-des-trop-percus-dhydro-quebec](http://www.journaldequebec.com/2019/02/22/une-petition-lancee-pour-rembourser-100-des-trop-percus-dhydro-quebec)

## **ANNEXE 1**

Fiche technique Tarifs d'hydro-québec : les client·e·s  
recevront-ils un cadeau ?