



COMMENTAIRES DU CPQ

*SUR LA LOI VISANT À SIMPLIFIER LE PROCESSUS
D'ÉTABLISSEMENT DES TARIFS DE DISTRIBUTION
D'ÉLECTRICITÉ*

SEPTEMBRE 2019

Le CPQ (Conseil du patronat du Québec) a pour mission de s'assurer que les entreprises disposent au Québec des meilleures conditions possible — notamment en matière de capital humain — afin de prospérer de façon durable dans un contexte de concurrence mondiale.

Point de convergence de la solidarité patronale, il constitue, par son leadership, une référence incontournable dans ses domaines d'intervention et exerce, de manière constructive, une influence considérable visant une société plus prospère au sein de laquelle l'entrepreneuriat, la productivité, la création de richesse et le développement durable sont les conditions nécessaires à l'accroissement du niveau de vie de l'ensemble de la population.

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque nationale du Canada

3^e trimestre 2019

Commentaires introductifs

Le CPQ (Conseil du patronat du Québec) est heureux de présenter ses observations en rapport avec la *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité* (ci-après le **Projet de loi n° 34**).

Le CPQ voit certains éléments positifs dans le projet de loi déposé par le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, mais tient à formuler quelques observations pouvant impacter négativement les entreprises du Québec.

L'électricité, et notamment l'hydroélectricité, a toujours été l'un des principaux avantages comparatifs du Québec ainsi qu'un puissant outil de développement économique. Elle devra continuer de l'être. Pour la grande industrie génératrice d'emplois bien rémunérés, d'innovation et de richesse, la compétitivité passe obligatoirement par un accès à de l'énergie à un coût concurrentiel par rapport aux autres régions du monde. L'offre énergétique devra être prévisible et stable, à moyen et à long terme, et compétitive à l'échelle mondiale.

Nous reconnaissons qu'Hydro-Québec peut tirer parti d'une simplification réglementaire qui la rendra plus efficace et plus agile d'un point de vue opérationnel en particulier pour ce qui est de ses programmes commerciaux et de ses investissements. Ainsi, Hydro Québec pourrait par exemple mettre en place plus facilement des projets commerciaux sans avoir à faire une démonstration hors de tout doute qu'ils n'auraient pas d'impact sur les tarifs.

Nous sommes également conscients que la société d'État effectue une reddition de compte à la fois auprès de l'Assemblée nationale et de la Régie de l'énergie, bien que ces mécanismes visent des objectifs distincts.

En décidant de simplifier le processus de fixation des tarifs d'électricité et de l'ajuster au taux d'inflation, et en éliminant certaines obligations réglementaires pour Hydro-Québec, le gouvernement cherche à simplifier les processus au bénéfice de tous.

D'entrée de jeu, nous saluons le fait que le projet de loi rejoint une demande formulée par le milieu des affaires, et ce, dans plusieurs contextes différents. En effet, il y a longtemps qu'un allègement réglementaire est réclamé afin d'améliorer la productivité des entreprises. Si cet allègement réglementaire vise d'abord Hydro-Québec, il n'en demeure pas moins que d'autres intervenants pourront en profiter indirectement. D'ailleurs, une question se pose quant à la réglementation des autres distributeurs d'énergie.

Le CPQ voit dans ce nouveau projet, un pas dans la bonne direction en ce qui concerne l'allègement réglementaire pour l'ensemble de la fonction publique et pour les entreprises du Québec.

Cependant, l'allègement réglementaire proposé ici pourrait entraîner quand même des impacts significatifs que nous devons de souligner. Avec le projet de loi actuel, nous entrevoyons les impacts négatifs potentiels suivants :

- Une hausse des tarifs qui pourrait être plus élevée qu'auparavant pour les entreprises, selon certains commentaires recueillis auprès de représentants industriels, si l'on se fie aux quatre dernières années. Par ailleurs, si on regarde depuis 2003, les tarifs ont correspondu en gros à l'inflation ;
- Un mécanisme d'indexation des tarifs pouvant créer l'équivalent d'autres écarts de rendement (ou *trop-perçus*), alors que ces écarts de rendement font partie des raisons ayant motivé le gouvernement à déposer ce projet de loi.

De plus, puisqu'il s'agit d'une modification importante de la méthode de fixation des tarifs d'Hydro-Québec, il nous semble que la discussion devrait être élargie à la question de l'interfinancement. Bien que cette notion ait pu être souhaitable à l'époque de son instauration, elle pénalise aujourd'hui un grand nombre de PME, dans une économie où la majorité des emplois sont justement créés par les PME.

Des préoccupations d'une accélération de la hausse des tarifs d'électricité

Nous comprenons que le projet de loi, tel que proposé, met de l'avant un régime d'indexation des tarifs d'électricité au Québec qui se veut prévisible, en étant rattaché à l'inflation. Malgré le fait qu'il est impossible de prévoir avec exactitude quelle sera l'inflation d'une année à l'autre, le mécanisme proposé comporte tout de même une part de prévisibilité : les clients d'Hydro-Québec, autant les consommateurs que les entreprises, sauront maintenant quel sera le mécanisme utilisé d'année en année. Nous soulignons que d'autres tarifs et prestations sont aussi indexés annuellement sur la base de l'inflation. Il est compréhensible que le gouvernement envisage que les tarifs d'Hydro-Québec fassent de même.

Cependant, nous devons formuler plusieurs préoccupations légitimes, partagées par certains membres du CPQ, qui viennent jeter une part d'ombre sur les objectifs ciblés par le gouvernement.

D'une part, la nouvelle formule proposée dans ce projet de loi pour la hausse future des tarifs d'électricité à partir de 2021, bien qu'elle soit prévisible, peut entraîner une hausse plus importante que celle connue depuis 4 ans. En effet, il semble pour certains que la Régie de l'énergie a, depuis 4 ans, autorisé des hausses de tarifs d'électricité en deçà de l'inflation. Cela est vrai pour toutes les clientèles commerciales et industrielles, y compris pour les clients industriels bénéficiant du tarif L d'Hydro-Québec, pour qui les tarifs ont peu augmenté depuis 2015. Par contre, si l'on regarde la question sur une période plus longue, soit depuis que la Régie de l'énergie fixe les tarifs au Québec, il est vrai que ceux-ci ont augmenté à un rythme qui correspond dans l'ensemble à celui de l'inflation.

Il importe également de souligner que si les dispositions du projet fixant les hausses de tarifs des clients industriels au tarif L au facteur de 0,65 de l'inflation avaient été appliquées entre 2003 et 2019, ces clients auraient payés moins cher leur électricité que ce qu'ils ont payé en vertu des décisions de la Régie.

Par ailleurs, l'inflation n'est pas vraiment un reflet de l'évolution des coûts de la fourniture d'électricité, on risque ainsi de s'éloigner des principes d'une tarification efficace qui incite à une meilleure utilisation des services et des ressources. Néanmoins, il importe de souligner que l'inflation est une donnée objective mesurée de façon complètement indépendante des instances politiques

Si nous sommes bien conscients que les tarifs d'électricité ne peuvent demeurer figés éternellement, il n'en demeure pas moins que la formule proposée risque d'entraîner une hausse des tarifs plus rapide que ce qui a été connu les quatre dernières années, et ce, même pour les grands clients industriels, malgré le facteur multiplicatif de 0,65 proposé pour le tarif L à l'article 2 du présent projet de loi. Encore une fois, cette analyse change si l'on regarde la question sur une période plus longue : l'indexation prévue dans le projet de loi correspond à la tendance historique.

Nous formulons cette observation dans un contexte où notre hydroélectricité est un avantage comparatif et concurrentiel incroyable pour notre économie et notre prospérité collective, depuis longtemps et sous différents angles. Notre principale source d'énergie est relativement plus abordable ici que dans les autres

juridictions en Amérique du Nord, en plus d'être propre et renouvelable. Dans certains cas, elle peut toutefois être moins compétitive dans une perspective plus internationale, surtout lorsque certaines formes d'énergie sont par ailleurs offertes à rabais dans d'autres pays. Nous avons su en tirer parti ici pour bâtir une économie prospère, alors que notre fardeau fiscal est, au contraire, plus lourd que partout ailleurs en Amérique du Nord, que la moyenne des pays de l'OCDE et que beaucoup d'autres pays avec lesquels nous sommes en concurrence.

Cela se reflète plus particulièrement avec le tarif L, prévu pour les grands clients industriels, puisqu'il a été prévu en considération du fait qu'il aiderait à la création d'une prospérité collective pour les Québécois. Pour les entreprises, l'électricité est un facteur de production au même titre que la main-d'œuvre. Toute accélération de la hausse des tarifs d'électricité pourra avoir un impact majeur sur les charges d'exploitation des entreprises québécoises.

Il faut continuer de miser sur ces avantages et demeurer vigilant face à d'éventuelles menaces. Cela est d'autant plus crucial dans la mesure où nos entreprises doivent affronter plusieurs sources d'incertitude sur les marchés internationaux, et plus particulièrement une menace protectionniste provenant de notre principal partenaire commercial, les États-Unis. Dans un tel contexte, une énergie propre et abordable pour nos entreprises demeure un atout indéniable pour tirer collectivement notre épingle du jeu et maintenir une économie en santé.

La question des écarts de rendement

La question des écarts de rendement (ou « trop-perçus ») a fait l'objet de beaucoup de débats. Il peut être utile de faire une petite mise au point à ce sujet.

Le processus actuel demande à Hydro-Québec de faire ses prévisions presque deux ans à l'avance et de les faire valider ensuite par la Régie de l'énergie, qui approuve les tarifs. Ces prévisions sont sujettes à plusieurs variations potentielles, qu'il s'agisse de la météo, de la consommation réelle des industries, de l'entretien du réseau, etc. Il est donc difficile de prévoir exactement plusieurs mois à l'avance l'ensemble de la fluctuation des coûts qui sont nécessaires à la livraison d'électricité chez les clients. Par le fait même, il est impossible de prévoir le coût exact de la production d'électricité pour une année donnée. Par-dessus cela, un léger écart de rendement positif peut être signe de résultats satisfaisants.

Qui plus est, on ne pourra certainement pas accuser la Régie d'être complaisante dans ses décisions à l'égard des entreprises qui lui soumettent leurs propositions tarifaires.

Au moment de faire le bilan pour vérifier si les chiffres prévus correspondent aux résultats réels, il est préférable d'avoir un léger écart de rendement positif, comme il a été le cas en 2018, ce qui démontre que la compagnie a réussi à dépasser ses objectifs. Aussi, plus l'écart est petit, plus ceci démontre la capacité d'une entreprise à se projeter dans l'avenir et sa compréhension des mécanismes pouvant influencer les variations des coûts des différents intrants dans la production d'électricité. Soulignons au passage que d'éventuels écarts négatifs seraient absorbés par la société d'État et feraient davantage l'objet de critiques. Rappelons par ailleurs que les écarts de rendement positif ont été en partie remis au gouvernement.

Reddition de comptes du plus important monopole d'État du Québec

Bien qu'un allègement réglementaire soit souhaitable, nous conservons des préoccupations quant à la transparence et à la reddition de comptes auxquels les Québécois peuvent s'attendre de la part d'une société d'État aussi stratégique qu'Hydro-Québec qui, de plus, détient un monopole.

La Régie de l'énergie a su jouer un rôle important en la matière au fil des ans, alors qu'Hydro-Québec devait présenter son dossier tarifaire annuellement. Elle semble souffrir toutefois de délais assez importants dans la prise de décision et d'un manque de flexibilité qui ne favorisent pas la mutation du secteur dans le contexte de la transition énergétique. Personne, y compris une société d'État, ne devrait souffrir d'un fardeau réglementaire inadéquat.

Nous comprenons également qu'Hydro-Québec devra continuer de déposer son rapport annuel, en plus de partager plusieurs informations annuellement avec la Régie de l'énergie.

Cependant, la période de cinq (5) ans prévue à l'article 8 du projet de loi (ce qui doit devenir l'article 48.2 de la Loi sur la Régie de l'énergie) nous semble trop longue. Une période plus courte serait plus appropriée, à tout le moins pour instaurer une phase transitoire et conserver une expertise en la matière qui sera plus difficile à maintenir avec des intervalles de cinq ans.

C'est sans compter que la liste d'informations prévue dans l'Annexe II proposée au projet de loi nous semble incomplète. Par exemple, la question des trop-perçus et des comptes d'écart vis-à-vis le rendement autorisé par la Régie de l'énergie ne serait plus révisée qu'aux cinq ans, lorsqu'Hydro-Québec devrait présenter un dossier tarifaire. Dans l'intervalle, il n'y aurait pas d'indication fournie par Hydro-Québec à la Régie de l'énergie quant à son rendement. Dans ce contexte, il serait difficile d'évaluer le rendement réel d'Hydro-Québec — ou de le faire évaluer par une entité indépendante comme la Régie de l'énergie (sous réserve de ce qui serait indiqué dans le rapport annuel d'Hydro-Québec).

Interfinancement des tarifs

Nous croyons également qu'il est important d'aborder la question de l'interfinancement des tarifs d'électricité au Québec, un volet qui n'est pas abordé pour l'instant dans le projet de loi et qui va au-delà de l'indexation des tarifs.

À l'heure actuelle, le pacte social conclu lors de la création d'Hydro-Québec, et qui a été maintenu depuis, prévoit que certaines catégories de clients financent en partie les tarifs d'électricité pour d'autres catégories de clients. À l'heure actuelle, l'interfinancement favorise les consommateurs résidentiels, et n'incite pas à l'efficacité énergétique résidentielle. Inversement, cela pénalise un grand nombre de petites et moyennes entreprises, qu'on retrouve parmi les clients commerciaux, industriels et institutionnels (tarifs G et M pour une majorité de PME).

Le mécanisme actuel proposé par le projet de loi vient verrouiller davantage ce principe qui pénalise aujourd'hui toutes les entreprises et en particulier les PME. Nous l'avons souligné plus tôt dans ce mémoire, nos tarifs d'électricité plus abordables qu'ailleurs en Amérique du Nord nous ont permis de demeurer concurrentiels malgré un fardeau fiscal plus lourd. Il faut conserver cet avantage pour faire face aux incertitudes se dressant devant notre économie, et cela doit s'appliquer à l'ensemble des entreprises, celles pouvant bénéficier du tarif L et celles n'en bénéficiant pas.

Conclusion

En conclusion, le CPQ comprend le besoin d'alléger le fardeau réglementaire pour Hydro-Québec. Il demeure important cependant d'assurer une bonne reddition de comptes d'une société d'État aussi stratégique qu'Hydro-Québec, et d'assurer le maintien d'une expertise permettant de le faire.

Surtout, il faut tenir compte des impacts qu'un nouveau mécanisme de fixation des tarifs d'électricité peut avoir pour les consommateurs industriels. Le coût de l'électricité a toujours été un facteur permettant aux entreprises québécoises de demeurer concurrentielles. Notre prospérité collective en dépend.

Plutôt que de passer d'un système où le dossier tarifaire est présenté annuellement, à un mécanisme où il ne sera révisé qu'aux cinq ans, nous pourrions envisager un cycle qui se situe entre les deux. En effet, une révision tarifaire devant la Régie de l'énergie pourrait avoir lieu aux trois ans par exemple. Cela permettrait d'alléger le processus pour Hydro-Québec, de maintenir une expertise pour sa reddition de compte et de demeurer attentifs à la question des tarifs, tout en tenant compte de la croissance des coûts d'exploitation d'Hydro-Québec.