

Mémoire de
l'Association québécoise des consommateurs industriels
d'électricité – AQCIÉ – et du
Conseil de l'industrie forestière du Québec – CIFQ



Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions
du discours sur le budget du 20 novembre 2012

Les critères essentiels à l'essor économique du Québec : des tarifs d'électricité compétitifs, stables, prévisibles et flexibles

Présenté dans le cadre des consultations particulières sur le projet de Loi 25

Montréal, mars 2013

Les critères essentiels à l'essor économique du Québec : des tarifs d'électricité compétitifs, stables, prévisibles et flexibles

Mémoire de l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité – AQCIE – et du Conseil de l'industrie forestière du Québec - CIFQ

Table des matières

Motif d'intervention	3
La stabilité et la prévisibilité des tarifs d'électricité	4
Recommandations	5
Motifs présidant aux recommandations de l'AQCIE et du CIFQ	
<i>Note préliminaire sur la Régie de l'énergie</i>	7

Motif d'intervention

L'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité, l'AQCIE, et le Conseil de l'industrie forestière du Québec, le CIFQ, reconnaissent des éléments très positifs au budget du 20 novembre 2012, et tout particulièrement :

- La décision du gouvernement de maintenir l'exclusion des grandes entreprises industrielles de la hausse de l'électricité patrimoniale, en considération de la nécessité de préserver leur compétitivité et leur rôle essentiel dans l'économie du Québec et notamment dans les régions;
- L'imposition par le gouvernement à Hydro-Québec de gains d'efficience d'un ordre qu'il n'aurait probablement pas été possible d'atteindre par voie réglementaire;
- La mise en place d'un mécanisme de réglementation incitative par la Régie de l'énergie qui permettra notamment un partage des gains d'efficience entre les consommateurs et Hydro-Québec.

Cependant, tant la mesure transitoire imposée par le gouvernement pour saisir les gains d'efficience demandés d'Hydro-Québec que les modifications proposées dans la Loi 25 interviennent lourdement dans le processus québécois de réglementation de l'électricité. Ces interventions, telles que proposées, minent les caractéristiques essentielles à l'investissement industriel que sont la compétitivité, la stabilité, la prévisibilité et la flexibilité des tarifs d'électricité.

En conséquence, les industries grandes consommatrices d'électricité (GCE), incapables d'intégrer à leur calcul d'investissement une progression mesurée des tarifs d'électricité, pourraient se voir contraintes de renoncer à certains investissements dans leurs installations québécoises, les empêchant de créer ici une richesse optimale.

Les recommandations d'amendements à la Loi 25 que nous proposons visent à préserver les caractéristiques essentielles de la réglementation de l'électricité au Québec et à favoriser sa progression vers une approche incitative. Ce faisant, les conditions essentielles à l'investissement des industries GCE seraient elles aussi préservées, voire améliorées.

Les entreprises s'en trouveraient encouragées à poursuivre leur investissement dans les dernières technologies, plus vertes et plus efficaces, et à optimiser la création de richesse, essentielle au mieux-être et à la prospérité des Québécoises et des Québécois.

Plus largement, ces conditions gagnantes pourraient mener à une nouvelle vague d'industrialisation au Québec, axée sur le respect de l'environnement et sur l'efficacité énergétique.

La stabilité et la prévisibilité des tarifs d'électricité

Le modèle de réglementation de l'énergie au Québec a fait ses preuves et il est encourageant de voir le gouvernement et la Régie de l'énergie s'avancer vers la réglementation incitative, une approche susceptible d'améliorer encore la situation, tant pour Hydro-Québec que pour ses nombreuses clientes.

Il est malheureusement impossible d'apprécier entièrement ces avancées réglementaires, en raison du climat d'incertitude instauré à la suite du dépôt du dernier budget du gouvernement du Québec. Afin de saisir les gains d'efficacité exigés d'Hydro-Québec, qui autrement auraient servi à réduire l'augmentation tarifaire demandée par le distributeur d'électricité, le gouvernement a choisi d'imposer une mesure transitoire qui vient suspendre plusieurs des devoirs et pouvoirs de la Régie de l'énergie dans l'établissement des tarifs d'électricité.

Cette suspension, sans qu'aucun délai ne soit établi pour le rétablissement des devoirs et pouvoirs de la Régie, nuit à la stabilité et à la prévisibilité des tarifs d'électricité. Or, il s'agit avec la compétitivité des tarifs, d'éléments essentiels dans la décision d'investir – ou non – les millions de dollars, voire les milliards de dollars, qu'exige la construction de nouvelles industries grandes consommatrices d'électricité (GCE), tout comme la mise à niveau ou l'augmentation de capacité des installations existantes.

L'incertitude entourant la réglementation des tarifs de l'électricité, ajoutée à la perte de compétitivité de ces derniers, rend plus difficile la décision d'investir au Québec pour les industries GCE, une situation très inquiétante.

C'est dans ce contexte que l'AQCIÉ et le CIFQ présentent leurs recommandations d'amendements à la Loi 25.

Recommandations

Voici les modifications au projet de loi no 25 que nous proposons

LOI CONCERNANT PRINCIPALEMENT LA MISE EN ŒUVRE DE CERTAINES DISPOSITIONS DU DISCOURS SUR LE BUDGET DU 20 NOVEMBRE 2012

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT :

CHAPITRE 1

MESURES CONCERNANT LES RESSOURCES NATURELLES ET L'ÉNERGIE

SECTION 1

TARIFS DE TRANSPORT ET DE DISTRIBUTION DE L'ÉLECTRICITÉ ET COÛT DE FOURNITURE DE L'ÉLECTRICITÉ PATRIMONIALE

LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

1. L'article 25 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01) est modifié par l'ajout, à la fin du premier alinéa, du paragraphe suivant :

« 4° lorsqu'elle établit le mécanisme de réglementation incitative prévu à l'article 48.1 .».

2. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 48, du suivant :

« **48.1.** La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité.

Ce mécanisme doit poursuivre les objectifs suivants :

- 1° l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service ;
- 2° une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et au transporteur ou, selon le cas, au distributeur ;
- 3° l'allègement du processus par lequel sont fixés ou modifiés le tarif de transport d'électricité et celui applicable par le distributeur d'électricité à un consommateur ;

~~4° tout autre objectif déterminé par le gouvernement.~~

3. L'article 52.2 de cette loi, modifié par l'article 64 du chapitre 20 des lois de 2010, est de nouveau modifié par le remplacement des paragraphes 1^o à 3^o du troisième alinéa par les suivants :
 - « 1^o pour chaque année à compter de l'année 2014, le coût moyen de fourniture de l'électricité patrimoniale doit correspondre au coût moyen fixé pour l'année précédente, indexé le 1^{er} janvier de chaque année selon le taux correspondant à la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble, pour le Québec, des prix à la consommation, pour la période de 12 mois qui se termine le 31 mars de l'année qui précède celle pour laquelle une demande a été présentée en vertu de l'article 52.1. Le taux d'indexation ne peut être inférieur à zéro ;
 - « 2^o le coût alloué au tarif L et aux contrats spéciaux n'est pas touché par l'indexation prévue au paragraphe 1^o. ».
4. L'article 52.2.2 de cette loi, édicté par l'article 65 du chapitre 20 des lois de 2010, est abrogé.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES PARTICULIÈRES

5. Le premier mécanisme de réglementation incitative est établi dans le délai requis pour être appliqué au plus tard pour l'année tarifaire du transporteur d'électricité débutant le 1^{er} janvier 2015 et pour l'année tarifaire du distributeur d'électricité débutant le 1^{er} avril 2015.

Sous réserve de l'article 6, le gouvernement peut, pour l'exercice financier du transporteur débutant le 1^{er} janvier 2014 ou pour celui du distributeur d'électricité débutant le 1^{er} avril 2014, jusqu'à ce qu'un premier mécanisme de réglementation incitative s'applique, déterminer le montant des charges d'exploitation d'Hydro-Québec, en tant que transporteur d'électricité ou distributeur d'électricité, compris dans les montants globaux des dépenses nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service que la Régie doit déterminer en vertu du paragraphe 2^o du premier alinéa de l'article 49 et de l'article 52.3 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01).

Hydro-Québec conserve, en tant que transporteur d'électricité et distributeur d'électricité, tout excédent découlant de l'écart entre le montant des charges d'exploitation prévu à l'article 6 ou déterminé par le gouvernement et celui réellement engagé.

6. Le montant des charges d'exploitation visé à l'article 5 est n'excède pas :
 - 1^o à l'égard du transporteur d'électricité, celui déterminé par la Régie de l'énergie de ~~679 800 000 \$~~ pour l'année tarifaire débutant le 1^{er} janvier 2013 ; ou, à défaut, 679 800 000 \$;
 - 2^o à l'égard du distributeur d'électricité, ~~de 1 469 500 000 \$ pour l'année tarifaire débutant le 1^{er} avril 2013.~~ 1 407 000 000 \$.
- ~~7. La Régie de l'énergie doit, sans tenir d'audience publique, s'assurer que les tarifs énumérés ci-dessous tiennent compte des montants prévus à l'article 6 :~~
 - ~~1^o le tarif de transport d'électricité pour l'année tarifaire débutant le 1^{er} janvier 2013 ;~~
7. La Régie de l'énergie détermine le montant des charges d'exploitation qui, en l'absence de l'article 5, devrait être compris dans les montants globaux des dépenses visées à cet article.
 - ~~2^o un tarif applicable par le distributeur d'électricité pour l'année tarifaire débutant le 1^{er} avril 2013.~~

Motifs présidant aux recommandations de l'AQCIE et du CIFQ

Note préliminaire sur la Régie de l'énergie

Les objectifs poursuivis par le gouvernement en instituant la Régie de l'énergie, et en lui donnant le statut d'un tribunal quasi-judiciaire, étaient notamment de soustraire l'établissement des tarifs d'électricité au Québec à toute ingérence politique. Le gouvernement reconnaissait aussi que la contre-expertise des demandes tarifaires d'Hydro-Québec nécessitait la contribution d'experts en la matière. Le gouvernement poursuivait aussi des objectifs de transparence et voulait permettre aux citoyens concernés de participer au processus.

Le gouvernement a déjà choisi auparavant d'intervenir dans le processus, mais ces actions ont donné lieu à des griefs de la part des intervenants habituels devant la Régie, et certaines de ces interventions ont été contestées avec succès auprès des tribunaux civils du Québec.

Malgré quelques incidents de parcours, la réglementation des tarifs d'électricité au Québec a livré ce qui était attendu d'elle : une réglementation rigoureuse et ouverte assurant les industriels d'une progression mesurée et prévisible des tarifs, propice à l'investissement.

Les industriels et leurs représentants, dont l'AQCIE et le CIFQ, ont acquis avec les ans une connaissance approfondie des mécanismes de réglementation, dans le cadre desquels ils peuvent jouer efficacement le rôle qui leur incombe : offrir une contre-expertise utile à l'analyse des demandes d'Hydro-Québec, représenter leurs intérêts selon les règles d'un tribunal quasi-judiciaire et apporter une contribution positive à l'évolution et à la rigueur de la réglementation.

Or, par la mesure transitoire et la Loi 25, le gouvernement vient retirer à la Régie de l'énergie une partie essentielle de ses devoirs et pouvoirs dans la fixation des tarifs.

En exerçant des pressions exogènes au mécanisme de réglementation, le gouvernement vient compromettre celui-ci de telle sorte que les industriels ne sont plus en mesure d'évaluer avec une assurance raisonnable l'évolution des tarifs d'électricité. Sans cette capacité d'évaluation, l'investissement au Québec devient plus risqué, au point où certaines industries préféreront s'abstenir, avec les conséquences très négatives que l'on sait.

Il est crucial, afin de retrouver cette prévisibilité et cette stabilité essentielles à l'investissement, d'indiquer clairement la portée et la durée de la mesure provisoire et d'assurer que la Loi 25 contribue elle aussi à la prévisibilité et à la stabilité des tarifs, tout en permettant une démarche vers la réglementation incitative résolue, ouverte et circonscrite dans le temps. Nos recommandations vont en ce sens.

Chapitre 1, Section 1

Article 2 – Retrait du 4^e alinéa de l'article 48.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie

Les décisions de la Régie de l'énergie ne peuvent s'articuler autour de « tout autre objectif déterminé par le gouvernement ». Par ce libellé d'ordre général, le gouvernement s'aménage une porte pour s'immiscer par décret en tout temps dans le processus. Il s'agit là d'une possibilité d'interventions déterminantes qui entache la crédibilité de la Régie et qui retire toute stabilité et toute prévisibilité du processus réglementaire. Afin d'assurer

la rigueur, l'ouverture et l'efficacité du processus, il est essentiel que la Régie de l'énergie conserve l'ensemble de ses devoirs et pouvoirs. L'expérience de plus d'une décennie démontre qu'elle sait en faire un usage prudent et équitable.

Article 5 – Période d'élaboration de la réglementation incitative et d'application de la mesure transitoire

L'imprécision de la durée de la mesure provisoire et du cheminement vers la réglementation incitative est, après la crainte de l'ingérence directe du gouvernement dans la fixation des tarifs, l'élément le plus inquiétant à l'égard de la stabilité et de la prévisibilité des tarifs.

C'est pourquoi cette seconde recommandation revêt elle aussi un caractère essentiel, en fixant un terme à l'élaboration et à l'adoption du premier mécanisme de réglementation incitative. Le fait de limiter la période d'élaboration et d'adoption de ce mécanisme à deux ans favorisera aussi l'adoption d'une démarche efficace et collaborative entre tous les intervenants, Hydro-Québec et la Régie, pour en arriver à arrêter un tel mécanisme.

Comme l'encadrement réglementaire actuel établit les tarifs sur une base prospective et en l'absence d'un mécanisme permettant le partage des trop-perçus, cela permet à Hydro-Québec de conserver les surplus réalisés, y compris les gains d'efficacité visés dans le projet de loi. L'application de la mesure transitoire perd donc sa raison d'être pour l'exercice 2013.

Article 6 – Détermination du montant des charges d'exploitation

Pour éviter une intervention arbitraire, pouvant notamment viser à accroître de façon excessive les bénéfices que le gouvernement souhaite retirer de la mesure transitoire, les montants des charges d'exploitation que peut déterminer le gouvernement doivent être limités à ceux déjà fixés par la Régie de l'énergie dans ses décisions, car ces montants se fondent sur les preuves présentées devant elle.

Article 7 – Nécessité de tenir des audiences publiques pour la fixation des charges d'exploitation

Le processus d'une audience publique permet de mesurer en continu, et sur une base rigoureuse, non seulement les charges d'exploitation mais aussi les gains d'efficacité. Sans cet exercice, le gouvernement, et tous les clients d'Hydro-Québec, seraient privés d'une information essentielle au suivi des progrès réalisés. Il s'agit, à nouveau, d'un gage de rigueur, d'équité et d'ouverture du processus réglementaire.