

Politique énergétique 2030

# Maximiser les effets dynamisants sur la structure industrielle québécoise



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

**Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et  
des ressources naturelles**

Consultations particulières et auditions publiques sur le Projet  
de loi n° 106, *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique  
énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*

Montréal, le 15 août 2016

Politique énergétique 2030  
Maximiser les effets dynamisants  
sur la structure industrielle québécoise

Mémoire de l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité,  
présenté à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources  
naturelles, le 15 août 2016

## Table des matières

<b>L'AQCIE, portrait</b> .....	<b>03</b>
<b>Motifs d'intervention</b> .....	<b>03</b>
La nécessité de tarifs industriels d'électricité concurrentiels et prévisibles .....	03
L'importance d'une réglementation indépendante des interventions politiques.....	04
Une asymétrie des moyens qui doit être corrigée.....	05
Une arrivée saluée de TEQ, où la voix industrielle doit être entendue .....	05
<b>Commentaires sur les dispositions législatives du Projet de loi n° 106</b> .....	<b>06</b>
Article 1 du Projet de loi n° 106.....	06
Articles 8 à 17 de la <i>Loi sur Transition énergétique Québec</i> (LTEQ) – Plan directeur.....	06
Articles 41 à 47 LTEQ – Table des parties prenantes.....	08
Articles 74 à 78 LTEQ – Modifications à la <i>Loi sur la Régie de l'énergie</i> .....	09
Article 3 du Projet de loi n° 106.....	09
Article 16 du Projet de loi n° 106.....	10
Articles 20 à 22 du Projet de loi n° 106 .....	12
<b>Recommandations</b> .....	<b>14</b>
<b>Les entreprises membres de l'AQCIE</b> .....	<b>16</b>

## L'AQCIE, portrait

### 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 papiers, 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.

## Motifs d'intervention

De concert avec les entreprises qu'elle représente, dont plusieurs sont grandes consommatrices d'électricité (GCE), 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, la reconnaissance expresse<sup>1</sup> par le gouvernement dans la Politique énergétique 2030 de l'importance fondamentale de tarifs industriels d'électricité compétitifs réjouit les consommateurs industriels d'électricité et l'AQCIE.



### La nécessité de tarifs industriels d'électricité concurrentiels et prévisibles

Pour des raisons historiques, le développement des industries GCE s'est fait en symbiose avec la croissance du potentiel hydroélectrique Québécois, dont elles ont largement contribué à payer les infrastructures. Aujourd'hui, ces industries constituent un pan essentiel de la structure industrielle du Québec en plus d'être, dans plusieurs régions, des moteurs socioéconomiques irremplaçables. Pour assurer non seulement leur maintien, mais leur progression et la venue de nouvelles industries, la politique énergétique québécoise doit garantir des tarifs industriels concurrentiels, stables et prévisibles.

Pour jouer pleinement leur rôle dans la création de richesses, les industriels québécois doivent pouvoir compter sur un encadrement législatif stable, prévisible et concurrentiel. Ces éléments sont encore plus vitaux pour les industries GCE, en raison de la part essentielle qu'occupe l'achat d'électricité dans leurs coûts d'exploitation, représentant de 25 % à plus de 66 % de ces derniers. Ces industries sont aussi actives sur le marché mondial, c'est pourquoi elles doivent avoir accès à des tarifs qui leur permettent de relever la concurrence internationale. Sans de tels tarifs, les investissements dans les installations existantes ne peuvent se réaliser. Il devient aussi très difficile d'attirer de nouveaux joueurs de calibre mondial, qui se voient offrir – même dans des juridictions voisines du Québec – des conditions tarifaires plus compétitives que celles proposées actuellement ici.

1. Voir notamment les pages 35 et 50 de *Politique énergétique 2030 : L'énergie des Québécois – source de croissance* (ci-après, la Politique énergétique 2030).

## ●●● L'importance d'une réglementation indépendante des interventions politiques

Le processus de réglementation de l'énergie, qui dans l'ensemble a fait ses preuves au Québec, doit garantir un contrôle serré et prévisible des tarifs. À cette fin, il est essentiel d'éviter les interventions de nature politique ayant un effet sur les tarifs d'électricité, et particulièrement sur les tarifs industriels. Car ces interventions, surtout lorsqu'elles sont répétées, créent un risque peu propice à l'investissement dans les installations industrielles existantes, comme dans la venue de nouvelles industries au Québec.

Or, certaines propositions du Projet de loi n° 106 font craindre une diminution du respect des principes largement reconnus de la réglementation de l'énergie en enchâssant dans la *Loi sur la Régie de l'énergie* (chapitre R-6.01) les interventions de nature politique. L'expérience a démontré que dans ces circonstances, le calcul des tarifs industriels d'électricité tend à s'éloigner des seuls éléments nécessaires à la desserte des clients, affectant négativement leur compétitivité. Les tarifs d'électricité ne doivent pas être, en tout ou en partie, composés d'éléments de taxation qui relèvent plus adéquatement de choix politiques et sociaux, à la charge de l'ensemble des contribuables.

À cet égard, l'AQCIE s'oppose aux modifications du Projet de loi n° 106 visant à permettre à Hydro-Québec de faire payer par les consommateurs d'électricité, dont les membres de l'AQCIE, des coûts requis pour l'électrification de services de transport collectif.

Demander aux clients d'électricité de payer pour l'électrification des transports collectifs contrevient aux principes de base de la réglementation et de la tarification. Il s'agit clairement d'une mesure de taxation, bien qu'elle ne soit pas présentée ainsi.

Ces coûts d'électrification du transport collectif doivent être assumés par les contribuables (et non les consommateurs d'électricité) ou encore par les montants recueillis par le gouvernement au moyen du Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.

L'AQCIE a souvent demandé un renforcement des pouvoirs et de l'autonomie de la Régie de l'énergie. Ce n'est qu'ainsi que les tarifs d'électricité auront les caractéristiques propres à soutenir le développement industriel du Québec.



## Une asymétrie des moyens qui doit être corrigée

Quant aux propositions touchant le déroulement du processus réglementaire, l'AQCIE réitère que si la recherche d'une plus grande pertinence et d'une plus grande efficacité est tout à fait indiquée, le Projet de loi n° 106 ne vient aucunement corriger l'actuelle asymétrie des moyens, puisque le contrôle des coûts – et leur proportionnalité – ne s'appliquent pas à toutes les parties, les services publics réglementés, dont Hydro-Québec, n'y étant pas soumis.

Les services publics peuvent actuellement présenter leurs demandes devant la Régie de l'énergie sans qu'il n'y ait un contrôle des coûts spécifiques réglementaires pour la promotion de leurs intérêts. Cela est d'autant plus inéquitable que les consommateurs sont non seulement limités dans les frais qu'ils peuvent réclamer pour défendre leurs intérêts, contrairement aux services publics, mais ils doivent en plus, par les tarifs qu'ils assument, payer pour les frais encourus par les services publics.

L'établissement suggéré de plafonds en matière de frais requis pour défendre les intérêts des clients – auxquels les services publics ne seraient pas soumis – exacerbe la problématique de l'inégalité des forces en présence.



## Une arrivée saluée de TEQ, où la voix industrielle doit être entendue

Par ailleurs, l'AQCIE s'est maintes fois prononcée au cours des dernières années en faveur du regroupement sous un seul organisme des initiatives d'efficacité énergétique. Elle salue donc la création de Transition énergétique Québec (« TEQ »). Elle est cependant préoccupée par « l'arrimage » entre les prérogatives de TEQ et de la Régie de l'énergie, particulièrement en ce qui a trait à la capacité des représentants du milieu industriel de faire entendre leur voix auprès de TEQ et de la Table des parties prenantes. Il est essentiel que l'approbation de plans directeurs comme de programmes d'efficacité énergétique puisse être débattue dans un forum public tel que celui encadré par la Régie de l'énergie. Les clients qui payent ces plans et programmes à même les tarifs des services publics doivent pouvoir les questionner et fournir leur apport, avant d'y être soumis.

Si l'AQCIE se félicite de la création de TEQ, elle constate malheureusement que rien dans le Projet de loi n° 106 ne vient clarifier la nécessité que **tous** les clients industriels puissent avoir accès aux aides financières en matière de réalisation de mesures d'efficacité énergétique, ce qui inclut les clients soumis aux contrats spéciaux d'électricité. L'ampleur de la consommation de ces clients milite en faveur d'un accès aux aides financières, pour contribuer à l'atteinte des cibles du Québec en la matière.

Hydro-Québec Distribution avait décidé, il y a quelques années, qu'à compter de l'année tarifaire 2011, les entreprises dont les tarifs d'électricité sont fixés en vertu de contrats spéciaux<sup>2</sup> ne seraient plus admissibles à d'importants programmes d'efficacité énergétique pourtant accessibles à la clientèle industrielle. Cette approche discriminatoire envers les clients soumis aux contrats spéciaux

2. Le Gouvernement du Québec tient Hydro-Québec Distribution indemne pour les tarifs fixés par contrats spéciaux. L'existence des contrats spéciaux ne cause donc aucun coût additionnel ou manque à gagner en fonction du tarif L applicable aux entreprises GCE. Les clients soumis aux contrats spéciaux doivent être traités comme les autres clients industriels payant le tarif L.

compromet le déploiement de certains efforts d'efficacité énergétique chez ces industriels. Puisqu'ils consomment des volumes imposants d'électricité, des occasions d'économie d'énergie importantes s'y retrouvent pourtant.

En raison du libellé d'un décret relatif à l'un de ces contrats spéciaux, la Régie de l'énergie avait acquiescé à la prétention d'Hydro-Québec Distribution à l'effet qu'il fallait traiter différemment ces consommateurs d'électricité des autres de la même catégorie (industrielle).

Le Projet de loi n° 106 est l'occasion de clarifier le tout et de réitérer que le Québec a tout intérêt à favoriser les mesures d'efficacité énergétique chez les entreprises GCE, incluant celles soumises aux contrats spéciaux, en donnant à tous les consommateurs industriels d'électricité le même accès aux programmes d'efficacité énergétique du distributeur d'électricité.

L'AQCIE entend contribuer activement à l'atteinte des conditions qui permettront aux industriels actifs au Québec d'ajouter leur force à la relance économique du Québec et à la lutte aux changements climatiques. Nous sommes heureux de voir que la Politique énergétique 2030 semble s'y engager résolument et nos commentaires dans le présent mémoire visent à faire en sorte que les propositions du Projet de loi n° 106 traduisent bien ces buts, en maximisant les effets dynamisants de la Politique énergétique 2030 sur la structure industrielle québécoise.

### ***Commentaires sur les dispositions législatives du Projet de loi n° 106***

Nous voulons que notre intervention soit la plus utile possible aux membres de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles étudiant le Projet de loi n° 106. Nous limiterons nos commentaires, ci-après, aux principaux articles et aspects du projet de loi qui requièrent des modifications ou une attention particulière pour que l'articulation concrète des mesures de la Politique énergétique 2030 ne nuise pas à l'atteinte des nobles objectifs exprimés dans cette politique.

Nous ne reprendrons pas les nombreux éléments avec lesquels l'AQCIE est en accord, ni ceux qui n'interpellent pas directement les consommateurs industriels qu'elle représente. Il suffit de réitérer que l'AQCIE soutient la Politique énergétique 2030 et ses objectifs. Elle se réjouit de voir le gouvernement passer à l'action, notamment en mettant en place TEQ.

### ***Article 1 du Projet de loi n° 106***

#### **Articles 8 à 17 de la Loi sur Transition énergétique Québec (LTEQ) – Plan directeur**

Le mécanisme proposé d'élaboration et d'approbation du plan directeur soulève certaines interrogations. Nous le verrons ci-après, nous nous inquiétons de l'absence de mention expresse d'une place pour les experts du monde industriel au sein du conseil d'administration de TEQ et autour de la Table des parties prenantes. Les consommateurs industriels peuvent contribuer grandement à trouver des solutions tant en matière d'efficacité énergétique que pour des mesures d'innovation énergétique.

Ces clients investissent des sommes importantes pour instaurer de telles mesures dans leurs installations, en sus de payer les coûts des programmes d'efficacité énergétique et d'innovation des distributeurs d'énergie qui sont intégrés dans les tarifs.<sup>3</sup> Ils seront également appelés à payer les coûts des programmes gérés par TEQ, puisqu'ils assumeront dans les tarifs des services publics leur quote-part du financement de TEQ<sup>4</sup>. Les industriels – clients payeurs de ces programmes – doivent pouvoir participer et être entendus dès l'élaboration du plan directeur.

Une façon historiquement éprouvée de permettre aux clients d'être entendus est de permettre un débat public devant la Régie de l'énergie. Or, l'article 13 LTEQ prévoit que TEQ fait approuver le plan directeur par le gouvernement et ce n'est qu'une fois cette approbation donnée que TEQ soumet le plan directeur à la Régie de l'énergie pour que cette dernière approuve « ... les programmes et les mesures qui sont sous la responsabilité des distributeurs d'énergie ainsi que l'apport financier nécessaire ... » (article 85.41 proposé de la *Loi sur la Régie de l'énergie*).

Il serait donc trop tard à ce stade du processus pour débattre du contenu du plan directeur, lequel aura forcément des impacts sur les coûts devant être assumés par les clients.

Il est vrai qu'une modification envisagée de l'article 25 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* permettrait à la Régie de convoquer une audience publique sur le plan directeur dans l'éventualité où le rapport de la Table des parties prenantes est défavorable ou ne fait pas l'objet d'un consensus.

Toutefois, tel que mentionné ci-dessus, le Projet de loi n° 106 ne prévoit rien expressément pour assurer aux clients industriels des places à la Table des parties prenantes. En leur absence, ceux-ci pourraient être en désaccord sur certains aspects et ne jamais pouvoir faire valoir leur préoccupation car un consensus serait atteint à cette Table.

Aussi, même dans l'éventualité où la Table n'aurait pas donné lieu à un consensus, y aura-t-il audience et débat devant la Régie de l'énergie alors que selon l'article 13 LTEQ, cette dernière ne reçoit le plan directeur que si le gouvernement l'a déjà jugé conforme ? Quel débat resterait-il sur le plan directeur si le gouvernement s'est déjà prononcé favorablement ?

Nous sommes d'avis que dans tous les cas, le plan directeur élaboré par TEQ (avec l'avis de la Table des parties prenantes) devrait être d'abord soumis à la Régie de l'énergie qui devrait tenir une audience publique dans tous les cas et ce, avant d'être transmis au ministre pour approbation du gouvernement.

Cette approche ne créera pas de lourdeur indue dans le mécanisme réglementaire, puisque l'article 8 LTEQ précise que ce plan directeur n'est élaboré et approuvé qu'une fois tous les cinq ans.

- 
3. L'article 15 LTEQ prévoit que les distributeurs d'énergie doivent réaliser les programmes et les mesures dont ils sont responsables en vertu du plan directeur. Ceci illustre bien l'importance du contenu du plan directeur et son impact sur les tarifs payés par les clients (voir l'article 76 LTEQ). Ceux-ci doivent avoir voix au chapitre dès son élaboration.
  4. Articles 48(1°) et 49 LTEQ.

Quant à l'obligation de tenir une audience publique dans tous les cas (plutôt que « peut tenir une audience publique » de la proposition actuelle et ce, que dans les cas de désaccord ou de non consensus), elle n'alourdirait pas non plus le mécanisme réglementaire puisque si toutes les parties intéressées s'entendent effectivement, une telle audience serait fort brève.

Tel que nous le verrons plus loin, il est impensable que les industriels ne soient pas entendus sur le plan directeur et ce, tant auprès de la Table des parties prenantes que devant la Régie de l'énergie.

Dernier point technique sur les articles 8 à 17 LTEQ : l'article 10, alinéa 2 LTEQ indique que les prévisions budgétaires visées au paragraphe 6° du premier alinéa doivent respecter les prévisions de dépenses et d'investissements approuvées conformément à l'article 48 de la *Loi sur l'administration financière* (chapitre A-6.001). Or, ce paragraphe 6° réfère aux prévisions budgétaires non seulement des ministères et des organismes mais également à celles des distributeurs d'énergie, lesquelles n'apparaissent toutefois pas devoir être soumises à l'article 48 de la *Loi sur l'administration financière* (chapitre A-6.001) mais plutôt à l'examen de la Régie de l'énergie. L'interaction de ces deux alinéas demande clarification.

#### **Articles 41 à 47 LTEQ – Table des parties prenantes**

Les clients industriels (et plus particulièrement les entreprises GCE) emploient nombre d'individus spécialisés dans les questions énergétiques et spécifiquement en matière de mesures d'innovation et d'efficacité énergétique.

Cela se comprend aisément considérant que ces clients industriels opèrent dans un monde ultra-compétitif et sont évidemment les premiers intéressés à implanter des mesures d'efficacité énergétique et d'innovation qui peuvent réduire leurs coûts de production. Ces éléments sont encore plus vitaux pour les industries GCE, en raison de la part essentielle qu'occupe l'achat d'électricité dans leurs coûts d'exploitation, représentant du quart à plus des deux-tiers de ces derniers.

Bien que l'article 42 LTEQ précise certaines balises quant à la composition de la Table des parties prenantes, nous ne trouvons pas de dispositions expresses qui obligerait qu'un certain nombre de sièges à cette Table soient occupés par des experts provenant du secteur industriel.

La Table des parties prenantes gagnerait ainsi en représentativité et, conséquemment, en crédibilité auprès des principaux intéressés, les clients qui doivent payer et implanter ces mesures. Ceci contribuerait sans équivoque à faire du déploiement de la Politique énergétique 2030 un succès.

Il est aussi inquiétant, dans cette section du projet de loi, que l'article 45 LTEQ n'oblige la Table, dans le cadre de son analyse du plan directeur, qu'à inviter les distributeurs d'énergie à commenter celui-ci.

Les clients de ces distributeurs étant ceux qui payent les coûts associés aux programmes s'intégrant dans ce plan directeur, il est incontournable que le Projet de loi n° 106 soit amendé pour inclure à cet article 45 LTEQ que la Table invite non seulement les distributeurs d'énergie à fournir leurs commentaires sur le plan directeur mais aussi « ... [ainsi que] les clients desdits distributeurs ou leurs représentants reconnus. »

## Articles 74 à 78 LTEQ – Modifications à la *Loi sur la Régie de l'énergie*

Nous avons précédemment expliqué les raisons militant en faveur de rendre obligatoire l'étude du plan directeur par la Régie de l'énergie dans tous les cas, soit une fois aux cinq ans puisque c'est la fréquence d'examen du plan directeur.

Nous proposons que l'article 74 LTEQ se lise donc :

« 74. L'article 25 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (chapitre R-6.01) est modifié par l'insertion, au premier alinéa, d'un paragraphe 5° : dans le deuxième alinéa et après « peut convoquer une audience publique », de « lorsqu'elle procède à l'étude du plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques conformément à l'article 85.41, et que le rapport de la Table des parties prenantes, instituée par la *Loi sur Transition énergétique Québec* (indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la *Loi sur Transition énergétique Québec*), est défavorable ou ne fait pas l'objet d'un consensus parmi les membres de la Table. Elle peut aussi convoquer une audience publique ».

### **Article 3 du Projet de loi n° 106**

Nous le soulignons d'entrée de jeu : le processus de réglementation de l'énergie a fait ses preuves au Québec et s'il demeure perfectible, le maintien d'un tel système indépendant et à l'abri des interventions politiques est essentiel pour garantir des tarifs industriels d'électricité compétitifs, stables, prévisibles, qui engagent à l'investissement.

Pour favoriser cette compétitivité, il est impératif que seuls les éléments nécessaires à la desserte des clients soient inclus dans le calcul des tarifs d'électricité.

Or, la modification proposée à l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* viendrait en quelque sorte, enchâsser dans la loi constitutive de la Régie le rôle des interventions politiques, c'est-à-dire l'intégration d'éléments externes – les objectifs des politiques énergétiques – pour fixer les tarifs.

Les objectifs poursuivis par le gouvernement en instituant la Régie de l'énergie, et en lui donnant le statut de 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. 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, 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.

L'ajout à l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* de la nécessité de rendre des décisions « **dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement** » vient retirer à la Régie de l'énergie une partie de son pouvoir discrétionnaire, pourtant essentiel à l'exercice de ses devoirs de fixation des tarifs. Bien plus, de tels objectifs de politiques énergétiques (l'utilisation du pluriel permet de comprendre que ces politiques peuvent en tout temps être modifiées au gré de la volonté politique du gouvernement du moment) n'ont pas à être conséquents des éléments usuels de fixation des tarifs, soit les coûts de desserte des clients.

L'ajout de tels éléments exerce des pressions exogènes au mécanisme de réglementation prévisible et intègre une incertitude dans la réglementation des tarifs industriels d'électricité au Québec. Ceci vient compromettre la prévisibilité attendue, de telle sorte que les industriels ne sont plus en mesure d'évaluer avec une assurance raisonnable l'évolution des tarifs d'électricité. L'absence de cette capacité d'évaluation est un facteur additionnel négatif fragilisant d'autant l'investissement au Québec.

Il est crucial, afin de préserver la stabilité et la prévisibilité de l'encadrement réglementaire de l'électricité au Québec, de conserver le libellé actuel de l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*. La loi actuelle et l'exercice par la Régie de ses pouvoirs ont permis cette prévisibilité et cette stabilité essentielles à l'investissement.

### **Article 16 du Projet de loi n° 106**

Tel que réitéré dans la première section de notre mémoire, l'AQCIE est particulièrement déçue de constater que le Projet de loi n° 106 ne vient pas régler la problématique de l'asymétrie des moyens entre les services publics réglementés par la Régie de l'énergie d'une part, et les clients de ces services publics, d'autre part.

Rappelons que les services publics ne sont pas soumis à un contrôle des coûts spécifiques pour la promotion de leurs demandes devant la Régie alors que les clients doivent agir en se regroupant par l'intermédiaire de représentants qui ne bénéficient pas de ressources aussi considérables que les services publics.

Les règles actuelles applicables en vertu du Guide de paiement des frais des intervenants établi par la Régie de l'énergie et en vertu de ses décisions passées, limitent les ressources disponibles pour ces intervenants et ce, contrairement à ce qui est applicable aux services publics. Bien plus, ce sont les clients qui payent pour les coûts de représentation des services publics car ces coûts se retrouvent dans

les tarifs qui leur sont facturés. Les clients paient ainsi pour la promotion des demandes des services publics, souvent contraires à leurs intérêts, tout en se voyant limités dans les moyens nécessaires pour se défendre !

Le Projet de loi n° 106 est pourtant une belle occasion d'instaurer une équité entre les parties, ou *level playing field*, en matière de représentation réglementaire. Malheureusement, les modifications proposées à l'article 113 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* viennent au contraire exacerber la problématique en permettant la mise en place de règles pour le paiement des frais des intervenants qui permettraient :

« ... la répartition équitable du financement disponible entre ces personnes ;

2° la fixation d'un plafond de financement annuel pour l'ensemble des dossiers ainsi que pour chacun de ceux-ci ; ».

La création de tels plafonds par dossier d'une part, et annuel (global ou par intervenant), d'autre part, empêchera la représentation appropriée des intérêts des clients et ce, à leur détriment alors que les services publics continueront de jouir d'un avantage indu devant la Régie.

L'établissement d'un plafond par dossier est inapproprié car il n'est pas rare qu'une requête prenne des proportions imprévues au départ. Il faut prendre garde à ne pas limiter les interventions au point de nuire à l'établissement d'une réglementation mesurée et équitable. Les coûts sociaux pourront rapidement s'avérer beaucoup plus importants que les économies réalisées sur le processus réglementaire.

L'établissement d'un plafond annuel (global ou par intervenant) est tout aussi mal avisé. Que ferait-on si des demandes en nombre supérieur à ce qui avait été anticipé sont présentées par un service public ? Certains intervenants qui auraient une contribution utile aux débats devraient passer leur tour ? Qu'en serait-il de leur incapacité à défendre leurs intérêts et à être entendus avant de voir des décisions leur être imposées ?

Enfin, ces propositions d'ajouts à l'article 113 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* nous semblent aller à l'encontre de l'article 36 de la Loi actuelle qui accorde, à juste titre, la discrétion quasi-judiciaire appropriée à la Régie de l'énergie pour évaluer dans chaque dossier l'utilité des interventions et les ressources adéquates pour compenser ces efforts.

Si le Projet de loi n° 106 doit modifier le régime des articles 36 et 113 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* en matière de coûts de représentation devant la Régie, il serait plus avisé de soumettre à la même évaluation que celle appliquée aux intervenants les représentations des services publics, en étendant l'application de l'article 36 à ces derniers.

## Articles 20 à 22 du Projet de loi n° 106

L'AQCIE s'oppose sans équivoque aux modifications proposées aux articles 20 à 22 du Projet de loi n° 106 et visant à permettre à Hydro-Québec de faire payer par les consommateurs d'électricité, dont les membres de l'AQCIE, des coûts nécessaires à l'électrification de services de transport collectif.<sup>5</sup>

S'il peut être opportun pour le gouvernement d'investir dans l'électrification des transports collectifs, sur la base d'études économiques convaincantes ou pour des motifs environnementaux ou sociaux, nous ne voyons pas pourquoi les consommateurs d'électricité devraient en faire les frais.

Il apparaît plus sensé de financer l'électrification du transport collectif à même les sommes réservées au transport collectif auprès du Trésor public, ou encore par les montants recueillis par le gouvernement au moyen du Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.

Demander aux clients de l'électricité de payer pour l'électrification des transports collectifs contrevient aux principes de base de la réglementation et de la tarification, constituant plutôt une forme déguisée de taxation.

L'AQCIE a déjà eu l'occasion de se prononcer contre d'autres tentatives similaires de financement de mesures de développement régional ou sectoriel à même les tarifs d'électricité. Maintenant que le gouvernement s'est résolu à extraire de la tarification, en les confiant à Hydro-Québec Production, les sources d'approvisionnement d'électricité additionnelle non requises pour les besoins du Distributeur, il serait contre-productif de réintégrer pareilles distorsions sous des motifs de développement régional, environnementaux ou sociaux.

Lorsque les tarifs industriels d'électricité du Québec sont alourdis par des mesures externes, n'ayant rien à voir avec les coûts de desserte des clients, on affecte négativement la prévisibilité et la compétitivité de ces tarifs, au détriment du Québec. On annule ainsi les effets dynamisants que la Politique énergétique 2030 peut avoir sur la structure industrielle québécoise.

5. La modification à l'article 22 du Projet de loi n° 106 vise non seulement à obliger les consommateurs d'électricité à supporter les coûts de ce qui est, en fin de compte, une mesure sociale (aussi noble soit-elle) qui devrait être supportée par les revenus de taxation générale, mais elle prévoit aussi que le distributeur d'électricité pourrait intégrer ces coûts à sa base de tarification et obtenir un rendement sur ceux-ci; encore une fois aux frais des clients qui n'ont aucunement besoin de ces dépenses pour être desservis.

À cet égard, nous suggérons plutôt de concrétiser clairement les intentions du gouvernement en matière d’approvisionnement post-patrimoniaux d’électricité en modifiant l’article 52.2 de la *Loi sur la Régie de l’énergie* comme suit :

« 52.2. Les coûts de fourniture d’électricité visés à l’article 52.1 sont établis par la Régie en additionnant le coût de fourniture de l’électricité patrimoniale et les coûts réels des contrats d’approvisionnement conclus par le distributeur d’électricité pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent l’électricité patrimoniale, ~~ou les besoins qui seront satisfaits par un bloc d’énergie déterminé par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l’article 112.~~

Aux fins du premier alinéa, le coût de fourniture de l’électricité patrimoniale est établi par l’addition des produits du volume de consommation patrimoniale de chaque catégorie de consommateurs par le coût alloué respectivement à ces catégories de consommateurs en considérant que:

- 1° le volume de consommation patrimoniale annuelle correspond aux volumes de consommation des marchés québécois jusqu’à concurrence de 165 térawattheures. Ce volume exclut les volumes découlant d’un tarif de gestion de la consommation ou d’énergie de secours, ceux alloués aux réseaux autonomes et les volumes approvisionnés à partir de blocs d’énergie déterminés par règlement du gouvernement. La part du volume de consommation patrimoniale annuelle allouée à une catégorie de consommateurs, incluant la catégorie des contrats spéciaux conclus en vertu de la *Loi sur Hydro-Québec* (chapitre H-5), correspond à la proportion du volume de consommation de cette catégorie sur le volume de consommation de l’ensemble des catégories de consommateurs ayant accès au volume d’électricité patrimoniale;
- 2° le coût de fourniture de l’électricité patrimoniale de chaque catégorie de consommateurs correspond à celui qui lui est alloué par le gouvernement.

Le gouvernement alloue un coût de fourniture de l’électricité patrimoniale à chacune des catégories de consommateurs en se basant sur l’évolution de ces catégories, sur leurs caractéristiques de consommation, soit leurs facteurs d’utilisation et leurs pertes d’électricité associées aux réseaux de transport et de distribution, et conformément aux conditions suivantes:

- 1° 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<sup>er</sup> 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° le coût alloué au tarif L et aux contrats spéciaux n’est pas touché par l’indexation prévue au paragraphe 1°;
- 3° *(paragraphe remplacé).*

2000, c. 22, a. 15; 2013, c. 16, a. 3; 2010, c. 20, a. 64; 2013, c. 16, a. 3; 2015, c. 8, a. 16. »

## Recommandations

En conclusion, récapitulons les recommandations formulées dans le présent mémoire :

- 1) Vu la reconnaissance expresse par le gouvernement dans la Politique énergétique 2030 de l'importance fondamentale de tarifs industriels d'électricité concurrentiels, stables et prévisibles, il est essentiel d'éviter les interventions de nature politique dans la fixation de ces tarifs. Il y a donc lieu de renforcer les pouvoirs et l'autonomie de la Régie de l'énergie pour assurer la fixation des tarifs d'électricité dans le respect des principes de base de la réglementation et de la tarification, soit des tarifs qui n'intègrent que les coûts nécessaires à la desserte des consommateurs.
- 2) Conséquemment, la modification proposée à l'article 3 du Projet de loi n° 106 devrait être abandonnée en ce qu'elle viendrait modifier l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* en enchâssant dans cette dernière législation le rôle des interventions politiques dans les décisions de la Régie. Obliger cette dernière à rendre des décisions « dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement » retire non seulement une partie du pouvoir discrétionnaire de la Régie mais soumet la fixation des tarifs aux décisions politiques émises et modifiées selon la seule volonté du gouvernement. Le principe d'une tarification fondée sur les coûts de desserte des clients n'est plus respecté, ajoutant une incertitude à la prévisibilité des tarifs.
- 3) Selon le même principe, L'AQCIE s'oppose sans équivoque aux modifications proposées aux articles 20 à 22 du Projet de loi n° 106 visant à permettre à Hydro-Québec de faire payer par les consommateurs d'électricité des coûts requis pour l'électrification de services de transport collectif. Demander aux clients de l'électricité de payer pour l'électrification des transports collectifs représente une forme déguisée de taxation.
- 4) Le Projet de loi n° 106 devrait plutôt être l'occasion d'exprimer clairement dans la législation applicable que la fixation des tarifs d'électricité et les coûts ainsi reflétés sont uniquement ceux dont les clients ont besoin pour obtenir le service, y compris en ce qui a trait aux sources d'approvisionnement d'électricité post-patrimoniales. C'est pourquoi nous proposons de rayer les mots : « ou les besoins qui seront satisfaits par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112 » du premier alinéa de l'article 52.2 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.
- 5) Les modifications proposées à l'article 16 du Projet de loi n° 106 visant à ajouter à l'article 113 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* le pouvoir d'édicter des règles pour fixer des plafonds par dossier et annuel pour le paiement des frais des intervenants devant la Régie de l'énergie, sont mal avisées. Elles exacerbent la problématique de l'asymétrie des moyens entre les services publics réglementés et les consommateurs de ces services qui, de surcroît, paient pour les ressources déployées par ces services publics pour promouvoir leurs propres intérêts à l'encontre des leurs.

Les consommateurs et leurs représentants étant déjà fort encadrés et limités dans leurs propres frais de représentation, l'AQCIE recommande non seulement que les modifications proposées ne soient pas adoptées, mais qu'en lieu et place, le législateur assujettisse expressément les services publics réglementés à une revue de leurs coûts spécifiques engendrés pour la promotion de leurs intérêts. Le régime de l'article 36 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* devrait ainsi être appliqué à tous ceux qui agissent devant la Régie, incluant les services publics.

- 6) Si la création de TEQ est saluée par l'AQCIE, elle demeure cependant préoccupée par « l'arrimage » entre les prérogatives de TEQ et de la Régie de l'énergie. Plus particulièrement, il importe que la voix des consommateurs industriels soit entendue auprès de TEQ et de sa Table des parties prenantes, notamment dans le processus de revue et d'analyse du plan directeur quinquennal. Ainsi, les industriels doivent avoir une place à la Table des parties prenantes; doivent pouvoir commenter le plan directeur proposé, comme les distributeurs d'énergie pourront le faire en vertu de l'article 45 LTEQ; et, surtout, le plan directeur élaboré par TEQ doit être d'abord soumis à la Régie de l'énergie pour être revu en audiences publiques dans tous les cas (en modifiant l'article 74 LTEQ et l'article 25 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*) et ce, avant d'être transmis au ministre pour approbation du gouvernement.
- 7) L'interaction des alinéas 1 (6°) et 2 de l'article 10 LTEQ proposé mérite une clarification en raison de la mention expresse des prévisions budgétaires des distributeurs d'énergie comme soumises aux règles de la *Loi sur l'administration financière* et non seulement à l'examen de la Régie de l'énergie.
- 8) Le Projet de loi n° 106 est l'occasion de clarifier que tous les clients industriels, sans discrimination, ont accès aux aides financières pour la réalisation de mesures d'efficacité énergétique, incluant les clients soumis aux contrats spéciaux d'électricité. L'ampleur de la consommation de ces clients milite en faveur de leur accès aux programmes d'efficacité énergétique du distributeur d'électricité, afin de contribuer à l'atteinte des cibles du Québec en la matière.

# Les entreprises membres de L'AQCIE

