Pour maintenir le tissu industriel du Québec, il faut miser sur notre électricité à tarifs concurrentiels



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

Déposé devant la Régie de l'énergie dans le cadre de la consultation sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel – R-3972-2016

Montréal, le 18 janvier 2017

AQCIE

L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES CONSOMMATEURS INDUSTRIELS D'ÉLECTRICITÉ

Pour maintenir le tissu industriel du Québec, il faut miser sur notre électricité à tarifs concurrentiels

Mémoire de l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité – AQCIE présenté dans le cadre de la Consultation sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel – R-3972-2016

Le 18 janvier 2017

Table des matières

AQCIE, portrait et motifs d'intervention 03

Portée du mémoire 06
1.1 Une consommation industrielle en déclin. 06

Structures et options tarifaires 08
2.1 Principes tarifaires 08
2.2 Structure tarifaire 12
2.3 Interfinancement 16
2.4 Ménages à faible revenu 19
2.5 Industries aux besoins particuliers 20

Compétitivité mondiale des prix payés par les clients industriels 21
3.1 Une comparaison très difficile à établir 21
3.2 Un balisage qui cause problème 22
3.3 Importance des clients GCE pour Hydro-Québec et compétitivité du Tarif L 22
3.4 L'investissement dans les industries GCE mondialisées 23
3.5 Chaque juridiction doit utiliser pleinement son avantage concurrentiel 25

Recommandations 26

Les entreprises membres de l'AQCIE 30

AQCIE, PORTRAIT ET MOTIFS 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 socioéconomique, 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, les priorités du gouvernement, des industries GCE et de l'AQCIE convergent.

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, il est essentiel de garantir des tarifs industriels concurrentiels, prévisibles et souples dans leurs modalités d'application.

Les industries ont des besoins spécifiques

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 75 % 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.

Les tarifs industriels québécois ont perdu de leur attrait

Le maintien des tarifs industriels au-delà de leurs coûts de desserte après des années de hausses injustifiées, nuit à la compétitivité des industriels établis au Québec, au point où le gouvernement s'en est dit préoccupé par voie de décret[1]. Une préoccupation motivée par la baisse importante de la consommation d'électricité des industries GCE au cours des dernières années, qui se traduit en diminution d'activité ainsi qu'en perte d'emplois et de retombées économiques.

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, justifiées par des considérations sociales, qui ont un effet à la hausse sur les tarifs d'électricité. 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.

L'important impact tarifaire de l'achat d'énergie ne satisfaisant pas de besoins d'approvisionnement, comme par exemple l'achat et l'intégration d'énergie éolienne dans la dernière décennie, illustre à quel point il est essentiel de distinguer entre les mesures proprement tarifaires et celles qui sont du ressort du développement économique et régional. Le gouvernement a d'ailleurs reconnu ces conséquences en décidant de confier à Hydro-Québec Production, à l'écart des tarifs, tout éventuel développement éolien additionnel ne répondant pas à des besoins domestiques.

Cependant, il y a lieu de s'inquiéter en voyant le gouvernement poursuivre sur la même veine en demandant à la Régie d'intégrer aux tarifs d'électricité une contribution – qui se chiffre en centaines de millions de dollars[2] – d'Hydro-Québec à l'électrification des transports collectifs.

> Le gouvernement ne peut à la fois s'inquiéter de la compétitivité des tarifs industriels et de la facture de certains clients résidentiels, tout en faisant croître les tarifs d'électricité par l'imposition de mesures non conformes aux principes tarifaires – comme l'électrification des transports – plus proprement du ressort du développement économique et régional, dont il a la charge et d'autres modes de financement mieux appropriés.

Le statu quo, ou pire, l'accentuation de l'effritement de la compétitivité des tarifs industriels pourrait entraîner de nouvelles diminutions de capacité de production industrielle au Québec, la délocalisation d'installations ou même la fermeture d'entreprises. Les pertes que le Québec connaîtrait alors, en diminution de la richesse créée et en mesures sociales pour le remplacement de moteurs économiques perdus, seraient d'un tout autre ordre que les gains espérés à court terme par voie tarifaire.

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*
2. Tel que précisé par le Ministre de l'énergie et des ressources naturelles, Pierre Arcand, en commission parlementaire, tel que rapporté dans La Presse +

Un point de vue unique

Par nature, l'analyse des experts en tarification doit porter sur des considérations générales, statistiques. Il est également compréhensible que Hydro-Québec, dans ses préoccupations d'entreprise, cherche à compenser par d'autres activités la diminution de la consommation industrielle.

Pour les industriels grands consommateurs d'électricité (GCE) cependant, les tarifs industriels doivent les aider à relever quotidiennement une concurrence féroce et attirer les investissements structurants dans leur territoire. La compétitivité des tarifs industriels, c'est aussi leur compétitivité, leur capacité d'investir et de croître, de maintenir et de développer leur rôle socioéconomique essentiel dans plusieurs régions et pour l'ensemble du Québec.

Nous saluons l'initiative du gouvernement de demander à la Régie son avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel.

Nous saluons aussi le fait que l'expertise mise à contribution porte spécifiquement sur la question de la compétitivité des tarifs industriels et sur les mesures tarifaires propres à les améliorer.

Un processus qui aggrave l'asymétrie dans les représentations des intervenants

Nous regrettons cependant que le volet de consultation des parties prenantes ait été dépourvu de tout moyen financier pour offrir une expertise complémentaire ou divergente propre à éclairer la réflexion de la Régie.

La gestion serrée des deniers publics est assurément un motif sérieux. Cependant, pour tirer pleinement profit de l'investissement réalisé par les distributeurs d'énergie et par la Régie de l'énergie dans les études de référence il aurait été nécessaire de donner aux parties prenantes le temps requis pour en prendre connaissance et pour intervenir efficacement sur la base de celles-ci.

En effet, les documents d'orientation sont règle générale déposés au début de la période de préparation des mémoires, afin d'assurer que les discussions se fassent sur les mêmes prémisses, ce qui facilite d'autant la réflexion et les décisions de l'organisme qui a commandé la consultation.

Le fait que les distributeurs et les experts mandatés par la Régie aient eu plus de quatre mois pour réaliser leurs travaux – et contre des honoraires qui ne sont pas connus bien qu'ils seront entièrement défrayés par les clients des distributeurs dont Hydro-Québec – contraste nettement avec le temps imparti aux intervenants après le dépôt des rapports, moins d'un mois, et l'absence de tout budget. Il n'est pas banal que ce court délai ait de plus été accordé pendant une période comptant de nombreux jours fériés, les rapports ayant été rendus publics le 21 décembre 2016 et les mémoires devant être déposés le 18 janvier 2017.

Force est de constater de nouveau l'asymétrie des moyens qui caractérise les représentations devant la Régie. En l'occurrence, cette asymétrie aura encore plus qu'à l'habitude affecté la capacité des parties prenantes de faire des interventions d'une qualité et d'une profondeur qui auraient contribué adéquatement à la réflexion et aux décisions de la Régie et du gouvernement sur les questions clefs soulevées par ce dossier.

PORTÉE DU MÉMOIRE

En vertu des conditions générales dans lesquelles se tient la consultation des parties prenantes, nous avons dû centrer notre attention sur les deux premiers volets touchant l'électricité : Structures et options tarifaires; Compétitivité mondiale des prix payés par les clients industriels.

Notre mémoire se limitera à souligner d'éventuels impacts tarifaires des choix sociaux touchant les ménages à faible revenu (MFR), sans se prononcer sur le bien-fondé des mesures proposées.

Pour l'essentiel, nous souhaitons que notre mémoire accompagne la réflexion de la Régie, l'invitant à ne jamais perdre de vue le rôle socioéconomique des industries GCE et l'impact direct qu'ont les tarifs sur leurs activités et sur les retombées économiques essentielles qu'elles génèrent.

Nous souhaitons souligner que toutes les juridictions tirent le meilleur parti possible de leurs avantages concurrentiels pour maintenir et attirer chez elles les grandes industries. La comparaison des tarifs industriels d'électricité doit donc aussi tenir compte du fait qu'il s'agit de l'un des grands avantages concurrentiels du Québec.

Un avantage qu'il importe d'utiliser pleinement, du fait de la disponibilité sans précédent et à long terme de cette ressource. Un avantage qu'il faut aussi affirmer, dans une conjoncture énergétique et mondiale qui s'est entièrement métamorphosée depuis le début des années 2000, alors que l'encadrement réglementaire s'est largement constitué.

Le rapport produit par KPMG à la demande d'Hydro-Québec (*Situations et perspectives de certains secteurs d'activités économiques à forte consommation électrique*) trace des portraits sectoriels qui reflètent souvent la morosité de la conjoncture économique mondiale actuelle. C'est une raison de plus pour le Québec de miser davantage sur l'abondance d'électricité à prix inférieurs à ceux des juridictions concurrentes et ce, afin de consolider nos industries existantes et de les aider à « passer au-travers » de la tourmente.

Le Québec a besoin de toute la croissance industrielle qu'il peut connaître. La réflexion qu'amorce la Régie sur la compétitivité mondiale des tarifs industriels doit viser à redonner aux tarifs québécois leur attrait et leur pouvoir mobilisateur.

1.1 UNE CONSOMMATION INDUSTRIELLE EN DÉCLIN

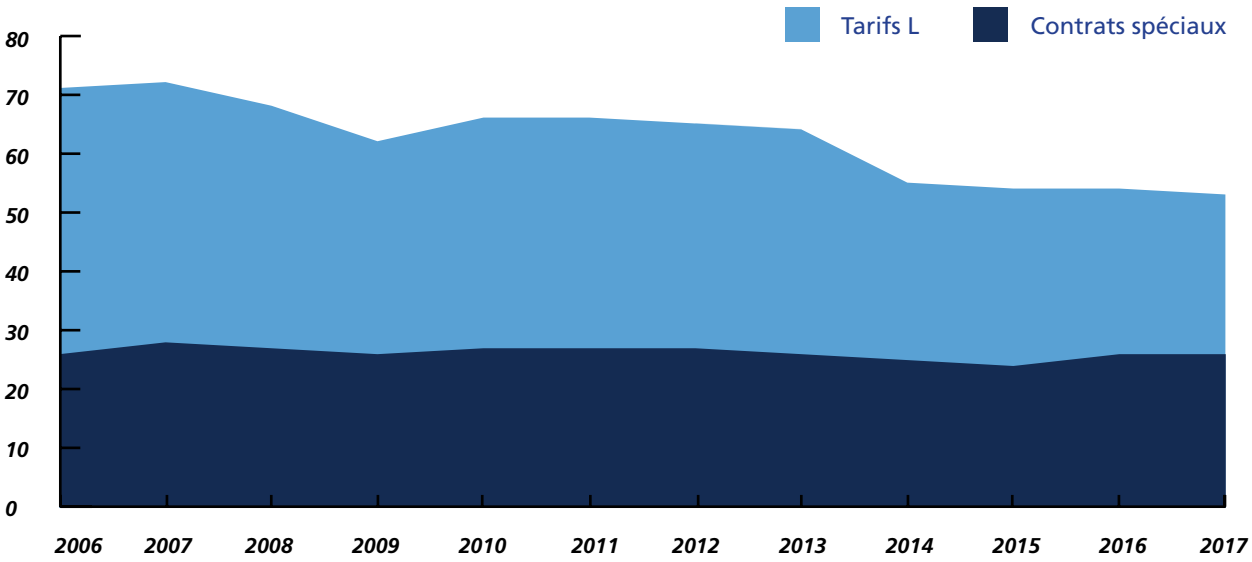
Avant d'aborder les deux principales sections de notre mémoire, considérons l'évolution de la consommation des industries GCE au cours des dix dernières années, alors qu'il s'est créé un décrochage au Québec entre celle-ci et la disponibilité d'électricité.

Si la consommation des industriels alimentés en vertu de contrats spéciaux s'est essentiellement maintenue (25 807 à 26 200 GWh, + 1,5 %), celle des industries GCE soumises au Tarif de grande puissance (L) a diminué de plus de 40 % (45 301 à 26 631 GWh, - 43 %)[3].

Bien qu'une partie de cette diminution soit attribuable aux gains en efficacité énergétique des industriels alimentés selon des ententes spéciales et le Tarif L, de l'ordre de 3 TWh pour le PGEÉ de 2007 à 2015

3. Source : Hydro-Québec, Prévisions des ventes, dossier R-3980-2016, HQD-4, document 2, page 11.

Évolution de la consommation d'électricité des clients industriels : Tarif L et contrats spéciaux
(en TWh)



**2016, 4 mois réel, 8 mois prévisions; 2017 prévisions*
Source : Hydro-Québec, Prévisions des ventes, mise à jour au 31 juillet 2015 (données 2006-2014);
Hydro-Québec, Prévisions des ventes, dossier R-3980-2016, HQD-4, document 2, page 11 (données 2015-2017).

(5,6 % de la diminution observée), l'essentiel du déclin traduit une chute de l'activité industrielle au Québec.

La diminution de la consommation industrielle d'électricité reflète la fermeture de capacités de production. Elle traduit aussi le fait qu'aucune implantation industrielle majeure n'a vu le jour au cours de la dernière décennie. Sans compter que cette baisse de la consommation industrielle ajoute aux énormes surplus d'électricité que connaît aujourd'hui le Québec et dont la gestion, reflétée dans les tarifs, entraîne des coûts très importants pour tous les clients d'Hydro-Québec.

Le décrochage entre la disponibilité d'électricité et la consommation industrielle représente des pertes socioéconomiques importantes pour le Québec. Cet impact se fait d'autant plus sentir dans les régions du Québec à l'extérieur des très grands centres urbains. Les grandes industries sont souvent l'employeur principal de leur région et partant, le moteur économique d'un tissu de fournisseurs et sous-traitants locaux.

Bien que d'autres secteurs, comme les centres de données, peuvent compenser une partie de la consommation perdue auprès des grands industriels, leurs retombées économiques sont d'un ordre bien moins grand. C'est pourquoi il est essentiel que les mesures d'amélioration des pratiques tarifaires que proposera la Régie redonnent aux tarifs industriels leur pouvoir attractif.

STRUCTURES ET OPTIONS TARIFAIRES

2.1 PRINCIPES TARIFAIRES

Tel que souligné précédemment, la réglementation de l'énergie au Québec a largement fait ses preuves. Elle regroupe plusieurs des attributs à la base des principes tarifaires généralement reconnus (voir tableau ici-bas), mais s'en distance aussi de façon exceptionnelle en matière d'interfinancement.

Tableau 11. Les dix attributs désirables des structures tarifaires (Bonbright et al.; 1988, traduction libre)[4]

Attributs liés au revenu

1 Efficacité à générer les revenus requis sous un taux de rendement standard et sans expansion indésirable de la base tarifaire ou impacts indésirables sur la qualité et la sécurité.

2 Stabilité et prévisibilité des revenus.

3 Stabilité et prévisibilité des tarifs.

Attributs liés aux coûts

4 Efficience statique des classes et blocs tarifaires pour décourager les usages abusifs tout en promouvant tous les types et toutes les quantités d'usages, dans (a) les limites des services globaux offerts par la compagnie, et (b) les limites des usages reliés aux autres types de services offerts (services en période de pointe ou creuse ; services de grande ou faible qualité).

5 Reflet de tous les coûts et bénéfices présents et futurs, privés et sociaux, du service fourni (i.e. externalités).

6 Juste allocation des coûts entre les différents types de consommateurs, de manière à éviter des choix arbitraires, pour atteindre une équité (1) horizontale (consommateurs similaires traités également) ; (2) verticale (consommateurs différents traités différemment) ; et (3) anonyme (équité intergénérationnelle).

7 Absence de discrimination indue entre les classes tarifaires (sans interfinancement).

8 Efficience dynamique dans la promotion de l'innovation et dans les réponses économiques aux changements de l'offre et de la demande.

Attributs liés au pragmatisme

9 Simplicité, certitude, facilité de paiement, économique à recevoir, compréhensible, acceptable pour le public et réaliste.

10 Sans controverse sur son interprétation.

4. P.-O. Pineau, S. Langlois-Bertrand, *Électricité – Structures et options tarifaires, Balisage des structures et options tarifaires des distributeurs d'électricité et pistes de solution*, Montréal, 15 décembre 2016, P. 15. Ci-après « HEC »

Il serait trop simple de rendre pour avis au gouvernement que la Régie a trouvé dans ces attributs les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel. Cependant, tout ce qui pourra être fait pour que la fixation des tarifs par la Régie respecte le plus possible ces attributs peut être considéré comme un élément de réponse.

Le rapprochement désiré ne peut être du seul ressort de la Régie de l'énergie, car le cadre réglementaire québécois est marqué par un interventionnisme de l'État tel qu'on ne semble en trouver d'exemples comparables dans les juridictions utilisées pour effectuer les balisages. Ce point a été souligné dans plusieurs des rapports rendus disponibles par la Régie dans le cadre de la présente consultation.

L'élaboration des mesures d'amélioration des pratiques tarifaires et leur application ne pourront se faire sans modification de la *Loi sur la Régie de l'énergie*[5] et l'engagement du gouvernement à observer plus de retenue dans sa relation avec la réglementation de l'énergie au Québec.

2.1.1 Ne pas confondre tarification et taxation

La nature et la fréquence de ces interventions alimentent notamment le biais qu'occasionne l'interfinancement prononcé des clients résidentiels par les autres catégories de consommateurs d'électricité. Cependant, pareilles interventions nuisent à la compétitivité des tarifs industriels, non seulement par l'interfinancement, mais aussi par l'inclusion dans les tarifs d'aides au développement économique et régional qui ont certes leur raison d'être, mais pas dans les tarifs.

En ce qui a trait à l'énergie éolienne, les conséquences de ces interventions sur les tarifs se calculent en centaines de millions de dollars, des montants en bonne partie récurrents puisqu'ils ont été intégrés aux tarifs. Bien que le gouvernement ait depuis statué que de nouvelles interventions en faveur de l'éolien, s'il en est, devraient être financées par Hydro-Québec Production, à l'écart des tarifs, le Projet de loi No 106, devenu la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives (L.Q. 2016, c. 35*), poursuit sur cette voie en imposant à la Régie d'intégrer aux tarifs des subventions réclamées d'Hydro-Québec en faveur de l'électrification des transports collectifs.

Ce n'est pas sur la base de la validité de ces projets que l'AQCIE s'oppose à leur intégration aux tarifs. C'est plutôt en vertu des principes tarifaires reconnus traduisant les attributs désirables (numéros 3, 6 et 7 en page précédente), qui exigent que pareilles interventions vouées au développement économique et régional soient défrayées à même les ressources appropriées du gouvernement, soit par voie de taxation ou par l'utilisation de véhicules financiers qu'il a créés, comme le Fonds vert, par exemple, en ce qui a trait à l'électrification des transports.

5. *Loi sur la Régie de l'énergie, LRQ c. R-6.01*

2.1.2 Ne pas multiplier les interventions de l'État

Adoptée en 1996, la *Loi sur la Régie de l'énergie* 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 No 22[6] , 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 du Distributeur et de Hydro-Québec TransÉnergie, sans droit de regard par la Régie, tous leurs actifs existants, y compris les coûts d'intégration au réseau existant (*Generator Related Transmission Assets*)

2006 : Projet de loi No 52[7] , introduisant les normes de fiabilité obligatoires américaines au Québec et introduction du concept de transporteur auxiliaire assujettissant les réseaux privés aux visées d'Hydro-Québec TransÉnergie

2007 : Décret 1164-2007[8] 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 cette fois-ci

2010 : Proposition du gouvernement de hausser le tarif patrimonial de 1 cent, remplacée ensuite par son indexation

2013 : Projet de Loi No 25[9] , prévoyant notamment les pouvoirs, pour le gouvernement, de déterminer les charges d'exploitation du Distributeur et du Transporteur aux fins d'établissement des tarifs et de contraindre le Distributeur à conclure un contrat d'approvisionnement éolien avec une communauté autochtone sans appel d'offres pour 150 MW

2013 : Nouvel appel d'offres d'énergie éolienne (450 MW), toujours en contexte de surplus d'approvisionnement

2014 : Projet de loi No 28[10]

2016 : Projet de loi No 106[11]

6. Projet de loi 22 : *Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie et d'autres dispositions législatives*
7. Devenu la *Loi concernant la mise en œuvre de la stratégie énergétique du Québec et modifiant diverses dispositions législatives (L.Q. 2006, c. 46)*
8 *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*
9. Projet de loi 25 devenu la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012, L.Q. 2013, c. 16*
10. Projet de loi 28 devenu la *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, L.Q . 2015, c. 8*
11. Projet de loi 106 devenu la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives, L.Q. 2016, c. 35*

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 spécifique, chacune crée un précédent, laissant craindre d'autres modifications à l'avenir. Des modifications qui, comme on l'a vu dans le cas de l'énergie éolienne, peuvent influer de façon importante et permanente sur la structure tarifaire.

À la perte de compétitivité des tarifs s'ajoutent ainsi, à chaque intervention du législateur ou du gouvernement, les éléments dissuasifs additionnels que sont l'instabilité et l'imprévisibilité de l'évolution des tarifs industriels.

2.1.3 Ne pas se substituer à l'État

Dans le rapport déposé par Hydro-Québec[12] dans le cadre de la présente consultation, l'entreprise précise que : « *par équité pour l'ensemble des autres clients qui devraient assumer le manque à gagner résultant de l'offre de rabais tarifaires, les principes de réglementation économique préconisent que le Distributeur ne doit pas se substituer à l'État pour subventionner un secteur d'activité.* »

C'est d'ailleurs selon ce principe que les contrats spéciaux établis entre des entreprises spécifiques et le gouvernement gardent Hydro-Québec indemne des conséquences potentielles de ces contrats, qui demeurent assumées par l'État.

Comme nous l'explicitons ci-après, cette approche en matière d'intervention pour soutenir certaines industries stratégiques par l'entremise de contrats spéciaux est totalement appropriée dans un contexte de compétition mondiale où les juridictions concurrentes du Québec y ont couramment recours.

Il n'en demeure pas moins que dans la fixation des tarifs affichés, au même titre où le Distributeur ne doit pas se substituer à l'État dans ses missions, l'État ne devrait pas se substituer à la Régie de l'énergie dans la sienne, l'établissement des tarifs d'électricité.

2.1.4 Ne pas tarifer selon l'usage

La tarification selon l'usage, par exemple pour aider des industries particulières à l'intérieur de la grille tarifaire, n'est pas conforme aux principes réglementaires reconnus (sous les attributs 6 et 7 cités en page 8). Hydro-Québec explique dans son rapport que : « *Une tarification selon l'usage peut susciter de l'insatisfaction, de l'incompréhension ou encore un sentiment d'iniquité de la part de la clientèle exclue, pouvant même se traduire par des plaintes auprès de la Régie. (…) Pour ces raisons, l'application de tarifs ou options sur la base de l'usage afin de favoriser une industrie ou une catégorie de clients n'est pas courante dans l'industrie.* »

Nous sommes de cet avis, ajoutant que le fait de ne pas tarifer selon l'usage contribue aussi à la simplification des tarifs, un autre attribut souhaitable. De nouveau, il ne faut pas confondre tarification et taxation. Le soutien économique ou régional, demeure de la responsabilité de l'État, selon ses différentes sources de revenus et véhicules de financement, et non d'Hydro-Québec ou des tarifs de l'ensemble de ses clients québécois.

12. *Rapport d'Hydro-Québec Distribution*, 20 décembre 2016, P. 34, lignes 30-33. Ci-après « HQD »

Il importe de souligner que l'utilisation de contrats spéciaux pour fixer le prix de l'électricité pour certaines industries opérant dans un contexte particulier et/ou présentant des caractéristiques de consommation hors du commun, ne constitue pas de la tarification selon l'usage puisqu'il ne s'agit pas de « tarifs » réglementés mais bien de prix négociés avec le gouvernement, à ses frais et pour son bénéfice et celui de la société toute entière.

2.2 STRUCTURE TARIFAIRE

De l'avis des experts chargés par la Régie de comparer et d'analyser la structure tarifaire d'Hydro-Québec, celle-ci se démarque par l'importance et l'enchâssement légal de l'interfinancement en faveur des tarifs résidentiels ainsi que par sa relative simplicité. Elle pourrait cependant, selon ces experts, être encore simplifiée, en se basant sur des paramètres explicites (sur la base de l'énergie et de la puissance), et en ayant recours à des tarifs différenciés selon l'heure, la saison et l'emplacement géographique.

Selon nous, la notion de tarifs différenciés s'applique bien plus au secteur résidentiel qu'à celui des industries GCE où la puissance et l'énergie sont déjà prises en compte, contribuant même à l'écrêtement des demandes de pointe attribuables en grande partie au secteur résidentiel.

En fait, le profil de consommation du secteur résidentiel fait en sorte que le statu quo tarifaire pourrait rapidement devenir intenable dans ce secteur. La demande de pointe y est sans cesse croissante, alors que le Québec est en déficit de puissance, et la consommation d'énergie se stabilise ou décroît, alors que le Québec est en important surplus à cet égard[13]. L'ajout de nombreuses bornes de recharge de véhicules électriques, y compris à domicile, pourrait exacerber ce problème.

En comparaison, sur ce sujet, les experts notent que : « *peu des coûts fixes de HQD sont liés aux grands clients industriels, qui posent donc un risque moins important en ce qui a trait à la génération de revenu pour contribuer à payer les infrastructures. Par contre, évidemment, comme il y a peu de ces grands clients industriels, la perte même d'un petit nombre d'entre eux peut créer un certain déséquilibre, parce que leur consommation est très importante.*[14] »

Après ces considérations générales sur la structure tarifaire, voyons de plus près certaines des caractéristiques qui concernent plus précisément les clients industriels.

2.2.1 Contrats spéciaux

Également qualifiés de contrats à partage de risques, il s'agit d'ententes négociées de gré à gré entre le gouvernement et des entreprises spécifiques. Règle générale, ces ententes sont assorties de conditions assurant certaines retombées économiques au Québec. L'État assumant tout écart entre la grille tarifaire d'Hydro-Québec et les revenus tirés de ces ententes, celles-ci n'ont pas d'incidence notable sur les tarifs.

Cette absence d'impact négatif (neutralité) sur les autres clients soumis aux tarifs fixés par la Régie, est d'ailleurs ce qui, en toute cohérence, devrait permettre aux clients à contrats spéciaux d'avoir

13. op. cit. HEC, PP. 19-20
14. op. cit. HEC, P. 38

droit au même service d'Hydro-Québec que les clients tarifés en vertu des tarifs fixés par la Régie. Ceci doit comprendre l'accès aux programmes d'aide à la réalisation de mesures d'efficacité énergétique (PGEÉ), puisque le plein coût du service est payé, que ce soit par l'entreprise, par le gouvernement, ou par l'entremise d'Hydro-Québec Production.

Pareille approche est courante dans les différentes juridictions afin d'assurer le maintien local d'industries structurellement importantes. La vive concurrence et les mesures favorables qu'accordent d'autres juridictions rendent cette approche incontournable au Québec également. Son efficacité nous semble démontrée du fait que, contrairement à la consommation industrielle selon le Tarif L qui a gravement chuté, celle faite en vertu des contrats spéciaux s'est maintenue au cours des dix dernières années.

Le rapport d'expert de HEC précise à leur égard : « ***Programmes d'aide explicites et temporaires.*** *Si pour certaines raisons liées aux politiques publiques en vigueur des aides sont jugées importantes pour certains secteurs ou certaines régions, des mécanismes clair et ayant une durée limitée dans le temps devraient être employés. Évidemment, de tels programmes et mécanismes ne devraient pas être utilisés, sauf dans des cas exceptionnels. Les contrats spéciaux accordés à certains grands clients industriels devraient être soumis à cette approche.*[15] »

L'AQCIE est d'avis que les contrats spéciaux répondent à ces critères, d'autant plus qu'ils sont de nature publique au Québec. Précisons que l'arrivée du terme d'un contrat spécial n'implique pas un passage au tarif L, car les conditions ayant incité à la conclusion de ce contrat peuvent être toujours présentes et militer en faveur d'un renouvellement afin de maintenir les activités de l'entreprise au Québec.

2.2.2 Tarif de développement économique

Pendant plusieurs années, la nature attractive du Tarif L et la possibilité de convenir de contrats spéciaux dans des secteurs d'activité stratégiques suffisaient à attirer de nouvelles implantations. Le resserrement de la concurrence internationale et l'effritement de la compétitivité du Tarif L ont rendu ces avantages insuffisants, et nécessité le lancement d'un nouvel incitatif, le Tarif de développement économique qui offre un rabais de 20 % sur le tarif M, LG ou L, selon le cas.

Initialement disponible jusqu'en 2024, Hydro-Québec songe le prolonger jusqu'en 2027. À noter qu'une augmentation de 5 % par an au cours des trois dernières années vise le retour au tarif régulier à l'échéance.

Sans passer sous silence la morosité de la conjoncture financière dans plusieurs secteurs qui nuit à la justification de nouvelles implantations, il faut souligner que ce tarif n'a trouvé aucun preneur dans la grande industrie depuis les quelques années où il est offert. D'après l'expérience de sociétés membres de l'AQCIE, le retour relativement rapide à un tarif L peu concurrentiel à l'échéance du rabais tarifaire pose problème pour considérer un investissement de l'envergure des grandes implantations industrielles.

Cependant, le secteur des centres de données trouve cette offre attrayante, car les investissements se font à plus court terme dans ce domaine et le Québec lui offre d'autres avantages stratégiques, dont la disponibilité d'une main-d'œuvre hautement spécialisée et des conditions climatiques réduisant la demande en refroidissement.

15. op. cit. HEC, PP. 19-20

L'AQCIE ne peut que se réjouir de ce développement, tout en soulignant que sur le plan des immobilisations, des approvisionnements et de l'emploi, les centres de données ne peuvent être comparés aux implantations industrielles de grande envergure.

Pour stimuler de tels investissements les critères d'accès du programme actuel devraient être abaissés, principalement en ce qui a trait à l'ajout de puissance exigé pour rendre admissible un projet d'expansion d'une installation existante, et le retour au tarif ordinaire reporté, à moins que celui-ci ne soit rendu plus concurrentiel.

Le rapport d'expert de HEC souligne que les tarifs de développement économique sont régulièrement offerts dans les autres juridictions[16]. Il est donc nécessaire de soigner l'efficacité du tarif offert au Québec.

2.2.3 Options tarifaires spécifiques aux grands industriels

Certaines options tarifaires sont offertes aux grands industriels ayant la capacité de gérer leur consommation tout en répondant aux besoins de gestion du réseau d'Hydro-Québec. Il s'agit principalement de l'énergie interruptible, qui aide Hydro-Québec à gérer la demande de pointe, et de l'énergie additionnelle, rendue disponible par le surplus d'approvisionnement. Ces options n'ont pas d'incidence sur les autres clients. Elles ont gagné en popularité au cours des dernières années, notamment par le recours à une référence au prix du marché, pour l'électricité interruptible, et au coût de l'énergie patrimoniale, pour l'électricité additionnelle.

Le Distributeur offre aussi une option de rodage, utile lors de la mise en service de nouveaux équipements, et de maintien, pour soutenir les entreprises aux prises avec d'importantes difficultés pouvant menacer la poursuite de leurs activités.

> Toutes autres options qui sont offertes par les juridictions qui se veulent compétitives avec le Québec doivent être identifiées et sérieusement prises en compte périodiquement pour s'assurer qu'en tout temps le « coffre d'outils » d'Hydro-Québec Distribution soit le plus complet et utile pour soutenir les industries actives ici.

L'ouverture récemment exprimée par la nouvelle direction d'Hydro-Québec, pour explorer activement des options et des modalités tarifaires répondant aux besoins de ses clients industriels, est favorablement accueillie par l'AQCIE. Ses entreprises membres espèrent être désormais considérées comme des partenaires actifs pour améliorer, dès les prochains mois et en continu, l'offre d'Hydro-Québec à leur égard.

16. op. cit. HEC P. 5 « *Chaque distributeur a ses particularités et l'on retrouve régulièrement des tarifs pour stimuler le développement économique*. »

De plus, il y aura lieu de collaborer avec Hydro-Québec TransÉnergie pour réduire le coût du transport à haute tension de l'électricité qui est grandement assumé par les industries GCE. À cet égard, il y aurait lieu d'examiner le bien-fondé de maintenir une tarification uniforme du tarif de transport, de même que de revoir les possibilités de service de transport point-à-point pour la charge locale industrielle.

2.2.4 Rabais tarifaire pour favoriser l'investissement des entreprises

Reconnaissant le rôle essentiel pour l'économie du Québec des quelque 140 entreprises soumises au Tarif L, le dernier budget du Québec a souhaité stimuler leurs investissements par l'offre d'un rabais tarifaire.

Ce rabais, pouvant atteindre 20 % du tarif d'électricité pendant une période de 4 ans, permettrait à une entreprise de récupérer 40 % des investissements admissibles. Advenant que le projet permette aussi une réduction des émissions de GES, un rabais additionnel pouvant représenter jusqu'à 10 % de l'investissement serait aussi déduit de la facture d'électricité, portant à 50 % la récupération des sommes investies.

L'AQCIE tient à souligner ce geste du gouvernement, qui s'attaque à un réel problème d'insuffisance de l'investissement au Québec. Dans un contexte de compétitivité mondiale sans précédent, cette insuffisance peut entraîner de graves répercussions sur la pérennité des installations industrielles.

Il importe toutefois qu'un tel soutien soit traité, sur le plan réglementaire, comme les contrats spéciaux, l'État devant assumer tout écart entre la grille tarifaire d'Hydro-Québec et les revenus tirés en vertu de ces ententes de rabais, afin qu'elles n'aient pas d'incidence sur les tarifs.

Critères à revoir

Le coût de l'électricité d'un consommateur industriel d'électricité peut représenter de 25 % à plus de 75 % de ses frais d'exploitation. Pour investir 40 % de ce montant, ou un minimum de 40 millions $ si cela s'avère moins élevé, il faut un projet d'une envergure peu commune dans la conjoncture économique actuelle. D'autant plus que les investissements associés au maintien des actifs ne sont pas admissibles à cette nouvelle mesure. Pour dynamiser l'économie du Québec, ce seuil devra être revu.

Pour obtenir le rabais additionnel associé à la diminution des émissions de GES, celles-ci doivent être réduites de 20 % à la suite des investissements. Les grandes industries ont déjà diminué de façon substantielle leurs émissions, notamment dans le contexte du Système québécois de production et d'échange des droits d'émission (SPEDE). Puisque les réductions additionnelles demandent des investissements substantiels, ici aussi le seuil s'avère trop élevé pour être vraiment incitatif.

Notons par ailleurs que les coûts associés à la mise en place de mesures de réductions de GES devraient, en principe, être assumés par les fonds générés par le SPEDE, ou par tout autre programme de soutien à l'implantation de telles mesures.

2.3 INTERFINANCEMENT

2.3.1 Une situation plus marquée au Québec, qui risque de s'aggraver

Le rapport d'Hydro-Québec offre une définition claire de l'interfinancement : « *En principe, et conformément aux pratiques tarifaires, le revenu provenant d'une catégorie de consommateurs devrait refléter le plus objectivement possible le coût requis pour la desservir. Étant donné l'évolution différente des coûts pour chaque catégorie de consommateurs, la réglementation devrait normalement favoriser l'évolution des tarifs de chaque catégorie de consommateurs en fonction de l'évolution des coûts alloués à chacune d'entre elles. Lorsque le revenu perçu par une catégorie de consommateurs est inférieur au coût requis pour la desservir, on dit alors que cette catégorie est interfinancée*[17]. »

On se souviendra que l'absence d'interfinancement est l'un des attributs désirables de la réglementation, comme nous l'avons évoqué plus haut (attribut 7, en page 8). Or, les coûts pour desservir les différentes clientèles selon leur profil de consommation varient grandement, comme l'illustre le rapport de HEC[18]. La situation québécoise devient vite préoccupante lorsque l'on considère les deux éléments suivants :

- Tant les rapports de HEC que d'Hydro-Québec soulignent qu'on ne retrouve dans aucune juridiction un interfinancement aussi prononcé en faveur de la clientèle résidentielle[19] et un encadrement légal aussi explicite et restrictif à l'égard de l'organisme réglementaire[20].

- Comme nous l'avons vu au chapitre de la structure tarifaire, le problème de l'interfinancement du secteur domestique ne risque que de s'accroître car le tarif résidentiel ne rémunère que l'énergie, en surabondance au Québec, et ne tient pratiquement pas compte de la puissance, dont le Québec manque en période de pointe.

Si rien n'est fait, cette pointe ne pourra que s'accentuer avec la recharge de véhicules électriques à domicile, une avenue que le Québec entend favoriser. Les tarifs généraux tiennent déjà compte de la puissance et ceux des grands industriels le font entièrement. Ces derniers peuvent même atténuer la pointe, grâce à l'option tarifaire d'électricité interruptible.

À cet égard, il devient de plus en plus important, lors de toute hausse tarifaire, de favoriser les consommateurs ayant un facteur d'utilisation élevé, par l'augmentation de la prime de puissance plutôt que de l'énergie. Ceci apparaît cohérent dans un contexte de surplus d'énergie mais de pénurie de puissance.

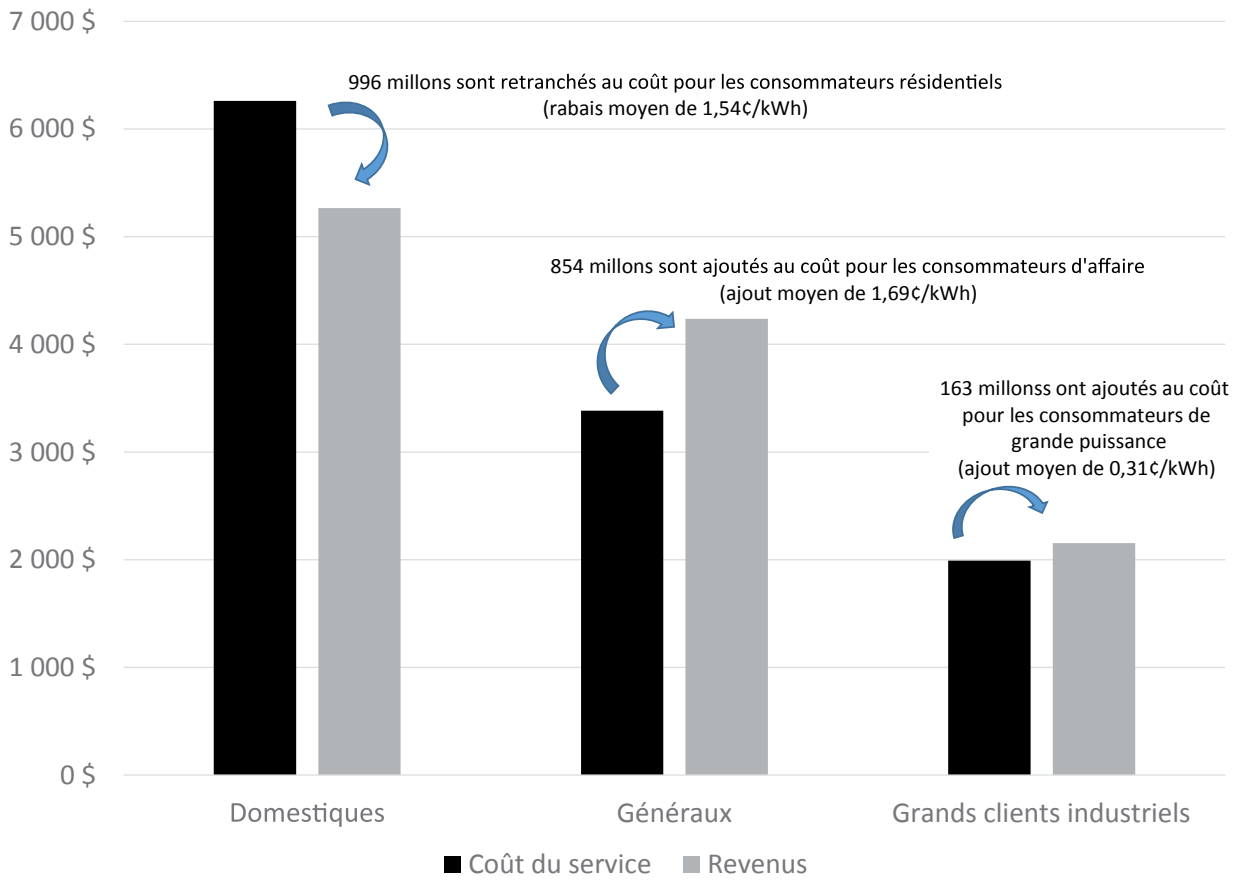
17. op. cit. HQD, P. 14, lignes 23-29
18. op. cit. HEC, P. 18
19. op. cit. HEC, P. 4 : « *Par contre, et c'est un constat important de notre étude, nous n'avons pas pu trouver un autre distributeur qui procédait à un interfinancement de l'ampleur de celui effectué au Québec. Nul part ailleurs le consommateur résidentiel ne voit en effet le prix (coût moyen) de son kWh être abaissé de 1,54¢, en finançant cette subvention croisée par un ajout, en moyenne, de 1,69¢ au prix commercial et de 0,31¢/kWh au tarif L des grands clients industriels.* »
20. op. cit. HQD, P. 15, lignes 13-16 : « *La protection de l'interfinancement en faveur de la catégorie domestique au Québec est l'une des plus rigides en Amérique du Nord. À la connaissance du Distributeur, aucun autre organisme de réglementation n'est limité dans sa capacité à atténuer l'interfinancement entre les tarifs, ce qui est appuyé par CAEC.* »

2.3.2 Moins d'interfinancement, plus de marge de manœuvre

Fait à remarquer, si on retrouve de l'interfinancement dans d'autres juridictions, ce n'est pas toujours en faveur des clients domestiques. Certaines juridictions choisissent plutôt de rendre d'autres tarifs plus concurrentiels, notamment les tarifs industriels, en raison des avantages économiques d'ensemble[21].

Le Distributeur précise que l'atténuation de cet interfinancement lui donnerait une marge de manœuvre pour répondre à d'autres impératifs du gouvernement : « *Plus de souplesse à l'égard de l'interfinancement pourrait permettre de tenir compte des enjeux inhérents à chaque catégorie de consommateurs et d'assurer un meilleur reflet des coûts. Toute correction de l'interfinancement, même partielle, permettrait de dégager une marge de manœuvre plus grande pour améliorer l'avantage concurrentiel des tarifs généraux et industriel.* »

En l'occurrence, la marge de manœuvre s'élevait à près d'un milliard de dollars en 2017, comme le montre ce graphique tiré du rapport de HEC[22] :



21. op. cit. HQD, P.17
22. op. cit. HEC, P.41

2.3.3 Une décision politique et réglementaire

L'interfinancement très accentué pratiqué au Québec repose dans l'esprit de plusieurs sur un « pacte social » qui, bien qu'il ne semble exister nulle part de façon formelle[23], se traduit dans la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

Dans le cadre légal existant, la Régie est limitée dans sa capacité de corriger cet interfinancement. Il faut cependant souligner que l'exercice d'allocation des coûts d'Hydro-Québec entre les différents tarifs/classes de clients, octroie déjà à la Régie un pouvoir affectant cet interfinancement.

L'allocation des coûts devrait se faire selon leur causalité afin de ne pas produire d'interfinancement, ce qui est parfois complexe et sujet à jugement. C'est pourquoi cette allocation demeure un exercice réglementaire important, pour lequel les parties prenantes devant la Régie doivent se faire accorder les ressources appropriées pour assurer la qualité de leurs représentations et de leur contribution à la prise de décision de la Régie.

Puisque le gouvernement s'est dit préoccupé de l'effritement de la compétitivité des tarifs industriels, il importe qu'il donne les moyens et l'encadrement légal requis à la Régie de l'énergie pour lui permettre une tarification basée sur les coûts induits par chaque classe de clients d'électricité. Cette action est non seulement souhaitée par Hydro-Québec, nous l'avons vu plus haut, mais jugée nécessaire dans le rapport de HEC : « *Le balisage n'a pas réussi à identifier d'autres états ou provinces où un tel interfinancement avait lieu, ni à un tel niveau. L'évolution sociale et technique ne justifie plus qu'on subventionne tous les ménages comme cela a été le cas. La majorité des ménages n'ont plus besoin d'être aidés pour satisfaire à leurs besoins, surtout quand cette aide se fait au dépend des entreprises québécoises. Ces subventions aux consommateurs résidentiels québécois sont d'autant plus problématiques qu'elles retardent l'adoption des nouvelles approches, technologiques et de gestion de l'énergie, qui permettraient de les rendre plus efficients.*[24] »

> L'élimination graduelle de l'interfinancement exigera une communication importante auprès des citoyens. Il s'agit d'un changement aussi structurel qu'inévitable, lorsque l'on considère l'impasse vers laquelle mène l'augmentation de la demande en puissance électrique du secteur domestique, qu'aggravera la recharge des véhicules électriques à domicile. Des principes auxquels les citoyens sont de plus en plus favorables, comme l'équité et l'utilisateur payeur, pourront servir d'assise à cette communication.

Le contexte de renouveau qu'instaure la Politique énergétique 2030, la transition énergétique et l'électrification des transports, offrent une excellente occasion de refonder la tarification de l'électricité sur des bases plus solides, sans interfinancement. En toute équité, les entreprises et industries québécoises trouveraient ainsi des moyens additionnels pour soutenir la concurrence et créer plus de richesses.

Soulignons ici que les consommateurs industriels soumis au tarif M, dont plusieurs sont membres de l'AQCIE, sont encore plus pénalisés dans leur quête de compétitivité avec un interfinancement de près de 30 % en leur défaveur, selon les données d'Hydro-Québec.

23. op. cit. HEC, P.41
24. op. cit. HEC, P.46

Le rapport de HEC présente un mécanisme permettant de mettre fin à l'interfinancement sur une période de dix ans.[25] Cependant, la compétitivité féroce à laquelle fait face l'industrie québécoise aujourd'hui dans tous les domaines, oblige à conclure à l'urgence de corriger cet interfinancement sans pouvoir attendre dix autres années. Une période de transition beaucoup plus courte doit être favorisée.

De plus, au lieu de faire porter en grande partie les coûts de cette transition sur les consommateurs commerciaux et industriels (comme proposé par HEC en gelant leurs tarifs pendant cinq ans pour ensuite les diminuer graduellement pendant un autre cinq ans), les sommes suggérées pour aider les plus vulnérables des clients résidentiels devraient plutôt venir du Trésor public et des programmes étatiques appropriés visant l'aide aux plus démunis.

Il en va du respect des principes de solidarité sociale prévalant au Québec de voir l'État et l'ensemble des contribuables assumer leurs responsabilités envers les plus vulnérables et ce, sans qu'Hydro-Québec ne se substitue à l'État. La tarification de l'électricité ne doit pas être de la taxation déguisée.

2.4 MÉNAGES À FAIBLE REVENU

Dans l'hypothèse où il serait mis fin graduellement à l'interfinancement du tarif domestique et où celui-ci serait de plus soumis à une composante puissance électrique, la question des ménages à faible revenu (MFR), déjà préoccupante pour le gouvernement, deviendrait plus pressante.

2.4.1 Éviter les mesures tarifaires, une question d'équité

Dans son rapport, Hydro-Québec recense les mesures qu'elle offre aux MFR, touchant essentiellement les ententes de facturation et de paiement, l'information et l'accompagnement, ainsi que les mesures d'efficacité d'énergie ciblées de son programme « Offre aux ménages à faible revenu ». Hydro-Québec soulève la question de la responsabilité de mesures additionnelles et de l'équité de celles-ci en soulignant : « *Au-delà de ces mesures, le Distributeur considère que si le gouvernement jugeait opportun de mettre en place des moyens pour venir en aide à cette clientèle par l'entremise, par exemple, de mesures fiscales ou par l'implantation de programmes ciblés, de tels moyens devraient couvrir tant les clients du Distributeur que ceux des réseaux municipaux et ceux se chauffant à d'autres sources d'énergie*[26]. »

Tel qu'annoncé au début de notre mémoire, il n'est pas du ressort des industriels de se prononcer sur les questions de répartition de la richesse dans la société, s'agissant là d'une prérogative du gouvernement. À cet égard, il importe cependant de souligner que cette responsabilité est bien celle du gouvernement, et non d'Hydro-Québec, particulièrement dans ses fonctions réglementées.

Hydro-Québec cite le « Programme d'aide aux frais d'électricité », destiné aux MFR et administré par la commission de l'énergie de l'Ontario[27]. Il s'agit d'une aide directe au paiement de la facture d'électricité de consommateurs ciblés, financée par une charge de 0,11 ¢/kWh imposée à tous les consommateurs. À l'échelle industrielle, ce montant n'est pas minime. Pour un consommateur industriel consommant, par exemple, 500 000 MWh/an, cette charge additionnelle équivaudrait à 550 000$. Aller en ce sens empirerait la situation de l'interfinancement au lieu de le corriger, nuisant conséquemment à la compétitivité des tarifs industriels.

25. op. cit. HEC, PP. 47-50
26. op. cit. HQD, P.37, lignes 8-12
27. op. cit. HQD, P. 37, lignes 13-24

2.4.2 La nécessité d'interventions ciblées

Appliquer à l'ensemble des clients domestiques un rabais visant les MFR serait encore plus dommageable à cet égard. Le rapport de HEC recommande de cibler les ménages à faible revenus, afin que des mécanismes spécifiques puissent être développés et proposés[28]. Cette segmentation est d'ailleurs essentielle au mécanisme d'élimination de l'interfinancement que HEC propose dans son rapport.

On peut voir un effort de segmentation dans le tarif DP, domestique puissance, proposé par Hydro-Québec afin de tenir compte du profil de consommation particulier de clients résidentiels de plus grande taille. Cette mesure est intéressante puisqu'elle reflèterait, pour une première fois dans la tarification domestique, l'enjeu de la pénurie de puissance électrique. Pour gagner en efficacité, le seuil de 50 kW actuellement proposé pourrait cependant être revu à la baisse.

2.5 INDUSTRIES AUX BESOINS PARTICULIERS

Afin de se rapprocher des principes reconnus de tarification, il est essentiel d'établir une distinction nette entre les mesures qui relèvent pleinement de la tarification et celles qui sont du ressort du développement économique et régional, sous la responsabilité du gouvernement et non des clients d'Hydro-Québec. À cet égard, nous avons mentionné plus haut l'importance de ne pas tarifer selon l'usage, ce qui serait le cas avec des programmes d'aide à des industries spécifiques.

Si le rapport de HEC suggère que pareils programmes soient explicites et temporaires[29], nous ajoutons qu'ils doivent aussi être tenus à l'écart de la tarification, dès qu'il s'agit de mesures de développement économique et régional. Il n'en va pas autrement d'ailleurs des contrats spéciaux, où le gouvernement assume les fluctuations qu'ils pourraient représenter à l'égard de la grille tarifaire établie.

Le rapport de KPMG, en donnant une image plus précise des secteurs de la serriculture et du ski[30], met en lumière le fait que la voie tarifaire ne saurait suffire au maintien et/ou au développement de ces secteurs.

L'AQCIE ne souhaite pas se substituer aux experts de ces secteurs d'activités, et encore moins mettre en doute la nécessité et l'intérêt de leur développement. Nous tenons seulement à souligner que l'approche tarifaire que semble proposer le gouvernement n'est pas la façon appropriée d'aider des secteurs d'activités qui connaissent des situations problématiques, surtout lorsqu'il s'agit clairement de visées associées au développement économique et régional. Il existe des fonds ministériels, des programmes spécifiques et d'autres avenues plus appropriées pour financer ces initiatives. Elles ne sont pas du ressort des clients d'Hydro-Québec.

Lorsque des mesures tarifaires conformes aux principes reconnus sont disponibles, sans risquer de faire perdre à la réglementation ses attributs désirables, elles peuvent et doivent être utilisées, avec l'accompagnement et les conseils experts que peut fournir Hydro-Québec. Sinon, d'autres voies doivent être systématiquement recherchées.

28. op. cit. HEC, P. 5
29. op. cit. HEC, P. 40
30. KPMG Services-conseils, Situation et perspectives de certains secteurs d'activités économiques à forte consommation électrique, Montréal, 15 décembre 2016, P. 50. Ci-après « KPMG »

COMPÉTITIVITÉ MONDIALE DES PRIX PAYÉS PAR LES CLIENTS INDUSTRIELS

3.1 UNE COMPARAISON TRÈS DIFFICILE À ÉTABLIR

Puisque les enjeux associés à la présence, au maintien et à l'attraction d'industries GCE d'envergure mondiale sont cruciaux pour la plupart des juridictions, celles-ci n'hésitent pas à multiplier les mesures tarifaires ou à négocier des contrats spéciaux, comme c'est le cas au Québec. Cependant, contrairement au Québec où ces ententes sont du domaine public, plusieurs juridictions en préservent la confidentialité.

Pour les industries GCE où l'électricité peut représenter jusqu'à 75 % des coûts de fabrication, voire plus, il est évident que le prix payé pour cette énergie est un élément central de leur compétitivité. C'est pourquoi il est difficile de recueillir une information factuelle auprès de ces entreprises, même pour l'AQCIE auprès de ses sociétés membres.

Cette donnée fondamentale est mal prise en compte dans le balisage réalisé annuellement par Hydro-Québec, d'autant plus qu'il compare les tarifs offerts dans différentes villes, alors qu'il est très rare que les industries GCE s'y établissent. Dans son rapport, KPMG souligne : « *Malgré les difficultés à bien mesurer, voire même, à identifier les soutiens accordés par des juridictions concurrentes du Québec, il apparaît manifeste que beaucoup de territoires offrent des conditions favorables à des entreprises œuvrant dans les secteurs analysés. Ce soutien peut prendre la forme de tarifs d'électricité particuliers, mais inclut souvent d'autres types de support financier (notamment, subventions aux investissements, rabais de taxe, support à la formation et appui à l'exportation). Ce support varie selon les juridictions et les autorités gouvernementales concernées (local, régional, national).*[31] »

On voit qu'à la difficulté de comparer les tarifs réellement offerts aux industries GCE s'ajoute la complexité des différentes formes d'aide, tarifaires et non tarifaires, pour favoriser la compétitivité de ces industries. Le rapport de KPMG encourage d'ailleurs la Régie de l'énergie et le gouvernement à joindre leurs efforts au Québec. Parlant des tarifs d'électricité, KPMG conclut : « *il ne s'agit généralement pas du seul levier, ni nécessairement du plus important. Le positionnement stratégique des installations dans leur marché est également fondamental. Comme pour les secteurs industriels dont l'enjeu principal est le maintien des activités existantes, un support plus global répondant aux forces et faiblesses des installations concernées peut accroître le potentiel de succès des investissements et ultimement des bénéfices économiques générés au Québec.*[32] »

Il faut noter que, dans le contexte de l'analyse effectuée par KPMG, la difficulté d'établir la réelle compétitivité des tarifs industriels québécois ne remet pas en question la capacité de porter un jugement sur les différents secteurs industriels et sur le positionnement relatif des installations québécoises en leur sein.

31. op. cit. KPMG, P. 57
32. op. cit. KPMG, P. 58

3.2 UN BALISAGE QUI CAUSE PROBLÈME

Nous sommes préoccupés du balisage sur la compétitivité des tarifs d'électricité réalisée par Éconoler. Ce rapport souligne lui-même que les sources sur lesquelles se base ce jugement ne sont pas solides : « *Il est important de noter que les grands consommateurs assurent souvent leur approvisionnement en électricité à partir d'entente spéciale confidentielle ou sont même parfois autoproducteurs. À défaut d'avoir accès à ces ententes et au coût de production électrique internalisé des entreprises, la présente analyse tire ses conclusions à partir des documents tarifaires publics et autres rapports et statistiques disponibles.*[33]» On apprend plus loin[34] que l'analyse a aussi dû avoir recours à des articles de journaux, qui figurent au nombre de « *ces autres rapports et statistiques disponibles* ». Nous recevons donc les conclusions de ce rapport avec réserve.

Les faits sont éloquents : aucune implantation industrielle majeure n'a eu lieu au Québec depuis dix ans. Les activités de production des clients existants sont en décroissance sur cette même période. Les tarifs d'électricité ne sont pas le seul facteur influençant les décisions d'investissements, mais force est de constater qu'un avantage concurrentiel historiquement majeur du Québec, soit ses bas tarifs industriels d'électricité, ne produit plus les résultats auxquels on pourrait s'attendre.

3.3 IMPORTANCE DES CLIENTS GCE POUR HYDRO-QUÉBEC ET COMPÉTITIVITÉ DU TARIF L

Dans son rapport, Hydro Québec souligne que : « *L'ensemble de la clientèle bénéficie du maintien de la compétitivité des prix payés par les clients industriels, tant du point de vue du partage des coûts fixes que des retombées économiques.*[35]» Plus loin, le distributeur précise que 12 % de ses revenus (1,4 G$) proviennent des 140 clients au Tarif L et 5,4 % (628 M$) de ses 4 000 industriels du Tarif M[36]. À lui seul, cet ordre de grandeur donne une idée de l'importance relative de chaque client du Tarif L dans les revenus d'Hydro-Québec.

Quant à la compétitivité de ses tarifs, Hydro-Québec a soumis des comparaisons sur les prix moyens de l'électricité pour divers secteurs industriels[37]. Cette comparaison du Tarif L aux prix réglementés de juridictions concurrentes est de peu d'utilité pour éclairer la Régie et le gouvernement, lorsque l'on considère l'existence ici même au Québec de contrats spéciaux et de leurs équivalents, ou d'autres mesures ayant des effets similaires et parfois plus grands, dans ces autres juridictions

Par exemple, on y compare pour le secteur de l'aluminium, le prix payé dans l'État de New York. Or, la seule aluminerie en opération dans cet état est celle située à Massena, laquelle bénéficie d'un contrat spécial.[38] Ces comparaisons d'Hydro-Québec ne reflètent pas non plus les mesures de soutien aux entreprises GCE comme celle du gouvernement de l'Ontario sur la méthode d'application du *Global Adjustment* (GA) qui permet à un grand nombre de consommateurs industriels ontariens d'éviter de payer le GA et de plutôt faire supporter les surcoûts associés à l'éolien, au solaire, aux programmes de gestion de la demande, etc. par les clients résidentiels et petits commerciaux. Tel qu'expliqué plus amplement dans le rapport de HEC[39], il s'agit d'une diminution fort importante de la facture électrique des industriels ontariens.

33. Éconoler, Balisage sur la compétitivité des tarifs d'électricité dans certains secteurs industriels et pistes de solutions, 16 décembre 2016, P. 84. Ci-après « Éconoler »
34. op. cit. Éconoler, P. 83
35. op. cit. HQD, P. 11, lignes 27-29
36. op. cit. HQD, P. 44, lignes 15 à 18 ; P. 45, lignes 1-2, le calcul du pourcentage est de nous.

3.4 L'INVESTISSEMENT DANS LES INDUSTRIES GCE MONDIALISÉES

3.4.1 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 requis 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, 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 nationales 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.

3.4.2 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, 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 – **et prévisibles**, pour minimiser le risque.

Compétitivité des tarifs industriels d'électricité

L'actuel avis demandé à la Régie fait suite à la reconnaissance, par le gouvernement, de l'effritement de la compétitivité des tarifs industriels d'électricité. 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, comme nous l'avons vu avec le *Global Ajustment* ontarien.

37. op. cit. HQD, PP. 55 à 57
38. UPDATE 1-Alcoa to get aid from NY state to keep aluminum smelter open, Reuters, 24 novembre 2015,
39. op.cit. HEC, PP, 44 et 45

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 en 2013 et 2014, 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 nous l'avons vu en introduction. 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 en 2015 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 où, au contraire nous avons assisté à plusieurs fermetures, dont celle de Mondeléz, à Montréal, une des dernières en date, mettant à pieds près de 500 employés;
- Le tarif de développement proposé par le gouvernement, offrant un rabais de 20 % pendant 10 ans, n'a toujours trouvé aucun preneur industriel.

Selon CRU, de 2008 à 2011 les investissements majeurs dans le secteur de l'aluminium se sont réalisés à plus de 95 % dans les installations se situant dans les 1er et 2e quartiles pour les coûts totaux et pour le coût de l'énergie. Quant aux fermetures totales et partielles, elles se sont faites à 90 % dans les installations des 3e et 4e quartiles. En raison de la forte concurrence internationale, il y a peu de raisons que cette situation ne se reflète pas encore aujourd'hui et dans d'autres secteurs que l'aluminium.

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.

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.

3.4.3 Respecter les principes tarifaires reconnus est plus payant à long terme

Le gouvernement peut trouver un avantage financier à inscrire des décisions de nature politique dans le fonctionnement régulier de la Régie de l'énergie, comme l'ajout d'énergie éolienne non requise, le subventionnement par Hydro-Québec de l'électrification des transports ou une aide éventuellement intégrée à la structure tarifaire pour des secteurs spécifiques comme la serriculture ou les stations de ski. Mais 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 règlementation qui reflète au mieux les principes tarifaires reconnus et les conditions du marché.

3.5 CHAQUE JURIDICTION DOIT UTILISER PLEINEMENT SON AVANTAGE CONCURRENTIEL

En raison de la vive concurrence internationale pour le maintien des installations des industries GCE, et à plus forte raison pour les nouvelles implantations, toutes les juridictions jouent pleinement de leurs avantages concurrentiels, tant législatifs que réglementaires, allant parfois jusqu'à l'interfinancement de la consommation industrielle par celle des clients résidentiels.

Pour le court et le moyen terme, les décisions d'investissement et d'implantations demeurent fortement liées au coût de l'énergie dans les industries GCE, qui composent une partie essentielle de la structure industrielle du Québec. C'est pourquoi l'atteinte des meilleures pratiques tarifaires demeure un critère incontournable de réussite. Le recours aux contrats spéciaux est également un incontournable pour assurer la survie de celles de nos grandes industries qui se retrouvent en féroce compétition mondiale où les autres juridictions n'hésitent pas à utiliser tous leurs avantages concurrentiels pour maintenir et faire croître ces industries dans leurs territoires.

Il est vrai, comme l'ont souligné les experts retenus par la Régie et par Hydro-Québec pour le présent dossier, que le prix payé pour l'électricité n'est pas le seul facteur considéré par les investisseurs industriels. Toutefois, dans un contexte où le Québec ne choisit pas, à juste titre, de concurrencer par des coûts de main-d'œuvre à rabais ou encore en relâchant ses règles environnementales, il devient impératif de maintenir la compétitivité de ses industries existantes en misant davantage sur ses avantages concurrentiels naturels, tels que la stabilité politique et évidemment, une électricité abondante au prix le plus compétitif possible.

Pour ce faire, ces tarifs doivent être fixés pour refléter les seuls coûts induits par les consommateurs industriels. Et, lorsque requis, le gouvernement ne doit pas hésiter à poursuivre sa pratique de conclure des contrats spéciaux qui n'affectent pas les autres tarifs d'Hydro-Québec.

Recommandations

Pour le Québec, ses citoyens, ses régions et tous les fournisseurs des grands industriels actifs ici – dont Hydro-Québec – il importe de stopper le déclin de leur consommation d'électricité observée au cours de la dernière décennie.

Malgré le peu de temps offert et l'absence de moyens consacrés aux parties prenantes pour enrichir la réflexion sur les rapports d'experts produits pour cette consultation, les questions qu'elle soulève sont d'une grande importance pour la relance de l'activité industrielle. Voici quelques recommandations à cet effet.

Structures et options tarifaires

Principes tarifaires

- La compétitivité et la prévisibilité des tarifs industriels, deux critères essentiels à l'investissement, se trouveraient renforcées si ces tarifs reflétaient exclusivement les coûts réels encourus pour desservir ces clients, un principe qui s'accorde avec les attributs souhaitables de la réglementation de l'énergie;

- À cette fin, il est essentiel que le gouvernement cesse de faire assumer par les tarifs d'électricité des éléments extérieurs aux principes réglementaires, comme le développement de l'industrie éolienne, le financement de l'électrification des transports collectifs ou le soutien d'industries particulières;

- Il s'agit là d'initiatives de développement économique et régional, qui sont du ressort de l'État et des outils de financement dont il dispose, non de celui d'Hydro-Québec et des tarifs d'électricité;

- Instaurer une séparation étanche entre la tarification et la taxation est résolument l'une des mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel;

Structure tarifaire

- Dans le même esprit de répartition rigoureuse des coûts entre les utilisateurs, un exercice approfondi d'allocation des coûts doit être fait périodiquement devant la Régie, avec les ressources appropriées, afin d'obtenir et de maintenir des tarifs industriels qui reflètent exclusivement les coûts que ces clients font encourir au Distributeur;

- En plus d'être compétitifs et stables, les tarifs industriels d'électricité doivent aussi s'appliquer de façon souple et adaptée au maintien et à la croissance de ces activités. Hydro-Québec offre déjà certains programmes et options tarifaires, approuvés par la Régie. Son récent engagement à développer, améliorer et ajouter à ces initiatives de concert avec les industriels est une voie dans laquelle nous entendons nous engager avec enthousiasme;

- Même en corrigeant les anomalies réglementaires associés à l'interfinancement et à l'intégration d'éléments étrangers, comme le développement économique et régional, il est possible que les tarifs industriels ne suffisent pas à soutenir la compétitivité d'industries particulières ou de secteurs industriels. Le recours à des rabais tarifaires, pour favoriser l'investissement, et aux contrats spéciaux doit alors demeurer disponible. Ces mesures ne doivent pas avoir d'incidence sur les tarifs fixés par la Régie de l'énergie;

Interfinancement

- Plusieurs des rapports d'experts soulignent que l'interfinancement en faveur des clients résidentiels, au détriment des clients commerciaux et industriels, ne se retrouve dans aucune juridiction aussi prononcé qu'au Québec, ni aussi rigidement encadré par la loi. Pareille situation doit être corrigée;

- Fondée sur les principes de l'équité, de l'utilisateur payeur et de l'adoption de choix plus durables, l'élimination graduelle de l'interfinancement corrigera une anomalie et offrira à Hydro-Québec une marge de manœuvre additionnelle pour optimiser ses tarifs et programmes tarifaires, contribuant ainsi au rétablissement de la compétitivité des tarifs industriels;

- Cette correction graduelle de l'interfinancement et l'élimination des charges indues imposées dans les tarifs industriels doivent se faire dans le plus court laps de temps possible. La proposition des experts de HEC de le faire sur dix ans ne répond pas aux besoins pressants des industriels qui doivent bénéficier de tarifs compétitifs le plus tôt possible;

- Les mesures d'aide pour les plus vulnérables des consommateurs résidentiels dans cette transition doivent être assumées par l'État et l'ensemble des contribuables en vertu des principes de solidarité sociale et de bonne gouvernance démocratique et non par des charges additionnelles sur les tarifs électriques des autres consommateurs d'électricité;

Ménages à faible revenu

- S'inspirant des principes d'équité et de distinction entre la taxation et la tarification évoqués précédemment, les mesures d'aide aux MFR devront ne s'appliquer qu'à ces derniers et les viser tous, qu'ils utilisent l'électricité ou non comme principal mode de chauffage. Cette aide ne devrait pas avoir d'incidence sur les tarifs d'électricité.

Industries aux besoins particuliers

- Toujours selon les principes de l'équité et de la responsabilité du gouvernement – et non d'Hydro-Québec – envers le développement économique et régional, toute aide à des industries particulières allant au-delà des programmes tarifaires visant cette catégorie de client et de l'accompagnement offert habituellement par Hydro-Québec devrait être consentie sans effet sur la grille tarifaire. D'autant plus qu'en plusieurs cas, l'aide requise va bien au-delà de la consommation d'électricité;

Compétitivité mondiale des prix payés par les clients industriels

Une comparaison difficile à établir

- L'effritement de la compétitivité des tarifs industriels se constate à ses conséquences sur la consommation industrielle d'électricité, même si la comparaison avec les tarifs offerts dans d'autres juridictions est difficile à établir. Il est cependant connu que les juridictions productrices d'électricité thermique avec des combustibles fossiles à faible coût n'hésitent pas à utiliser cet avantage pour maintenir et attirer les industries chez elles;

- Malgré la difficulté éprouvée par les auteurs de certains rapports à obtenir une information précise sur les rabais offerts aux industriels, en raison de la confidentialité de ces derniers, il est assuré que les bases réelles de comparaison sont plus facilement accessibles par le gouvernement lorsque vient le moment d'établir des contrats spéciaux avec des industries ou des secteurs industriels;

- C'est pourquoi les énergies devraient être consacrées d'abord à restaurer la compétitivité des tarifs industriels, et à ne pas hésiter à conclure des contrats spéciaux lorsque les tarifs réguliers s'avèrent tout de même insuffisants;

Chaque juridiction doit utiliser pleinement son avantage concurrentiel

- À l'instar des autres juridictions qui ne lésinent pas sur les moyens pour retenir les industries chez elles et en attirer de nouvelles, le Québec doit miser sur ses avantages et sur les meilleures pratiques réglementaires pour restaurer la compétitivité de ses tarifs industriels d'électricité, surtout dans un contexte de surplus d'énergie à long terme;

- Certains rapports le mettent en évidence, la diminution de la production industrielle québécoise ne tient pas qu'à l'effritement des tarifs industriels d'électricité. Cependant, pour les industries GCE, où la facture d'électricité fait une réelle différence dans le maintien et l'accroissement des activités, le Québec ne devrait pas hésiter à utiliser l'avantage que lui confère son hydroélectricité abondante et à faible coût pour compenser les facteurs négatifs sur lesquels il ne peut exercer de contrôle.

Les entreprises membres de L'AQCIE

















































































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