

DOCUMENT D'INFORMATION

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

Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

16 septembre 2019

DOCUMENT D'INFORMATION

TITRE : Projet de loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité

1- **Contexte**

La Régie de l'énergie (Régie) a la compétence exclusive pour fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par Hydro-Québec TransÉnergie (HQT) ou distribuée par Hydro-Québec Distribution (HQD).

La démarche de fixation des tarifs de distribution d'électricité se déroule année après année selon le même calendrier. Cette démarche débute par le dépôt d'une demande tarifaire, habituellement effectuée à la fin de juillet ou au début du mois d'août, quelque huit mois avant la date d'entrée en vigueur des tarifs, soit le 1^{er} avril de chaque année.

Entre le dépôt de la demande et l'entrée en vigueur des tarifs, une période pouvant aller jusqu'à quatre mois sert à l'examen de la demande. Durant l'examen, HQD est tenue de répondre aux demandes de renseignements de la Régie et des intervenants et par la suite, des audiences publiques sont tenues en décembre. Au regard des besoins de la Régie afin d'obtenir un éclairage additionnel, des témoignages et des rapports d'experts peuvent être demandés par celle-ci. La Régie rend sa décision en mars, laquelle est finale et sans appel.

Il existe différentes approches afin d'établir les tarifs d'électricité tenant compte notamment des coûts de service, d'une réglementation incitative ou encore, selon une réglementation hybride.

Jusqu'à tout récemment, le mécanisme de tarification d'HQD était basé uniquement sur les coûts de service.

La réglementation traditionnelle sur la base du coût de service fait en sorte que les risques d'affaires du monopole sont assumés par la clientèle. Ainsi, un dépassement de coûts se reflète par une hausse des tarifs et les écarts de profits demeurent la propriété du monopole.

La Loi sur la Régie de l'énergie (LRE) a été modifiée pour introduire, en juin 2013, un mécanisme de réglementation incitative (MRI) dans le but de limiter la variation des coûts et d'assurer le partage des écarts de profits avec la clientèle.

La Régie a également introduit, en 2014, un mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTER).

Dans le cadre de ses travaux, la Régie a statué sur les paramètres du MTER pour Hydro-Québec (HQ). Ainsi, le partage des écarts favorables se fait à parts égales entre

HQD et HQT et leurs clients respectifs pour les premiers 100 points de base, et de 25 % à HQD et HQT et 75 % à leur clientèle au-delà de ces 100 points.

Rappelons que l'écart de rendement est la différence entre le rendement réel et celui autorisé par la Régie pour une année donnée.

Toutefois, le MTER a été suspendu entre 2014 et 2016 et les montants versés au gouvernement par HQ ont été utilisés pour favoriser le retour à l'équilibre budgétaire plutôt que d'être remboursés à la clientèle suivant les ratios établis par la Régie.

C'est ainsi que jusqu'à l'année tarifaire 2017 (1^{er} avril 2017 au 31 mars 2018), les tarifs d'électricité ont été fixés selon une réglementation basée sur le coût de service et l'année tarifaire 2018 d'HQD a constitué la première année de l'application d'un MRI.

2- Problème à l'origine de l'intervention gouvernementale

Les mécanismes de tarification d'HQD s'effectuent sur une base prévisionnelle. Ainsi, ils mènent, année après année, à des écarts entre les revenus requis prévus et les revenus recueillis auprès de la clientèle.

Les demandes tarifaires d'HQD sont effectuées huit mois avant le début de la mise en œuvre des nouveaux tarifs. Les écarts constatés vingt mois plus tard peuvent être le résultat de gains d'efficacité ou non de la part d'HQD, d'aléas de la demande ou de changements par rapport aux paramètres économiques, tels que les taux d'intérêt.

Pour la période allant de 2005 à 2018, rappelons qu'HQD a réalisé des écarts de rendement positifs sur 11 des 14 années. Ainsi, HQD a réalisé environ 923 M\$ en bénéfices excédentaires à ceux permis par la Régie.

En incluant les écarts de rendement d'HQT, c'est plus de 1,75 G\$ de bénéfices supplémentaires qui ont été réalisés par HQ.

Le montant de 1,4 G\$ véhiculé dans les médias vise la période allant de 2007 à 2015, période durant laquelle HQD et HQT ont toujours réalisé un taux de rendement supérieur à celui déterminé par la Régie.

Afin d'éviter de perpétuer l'avènement des écarts de rendement, il convient de revoir le mécanisme de fixation des tarifs. Il importe de corriger la perception erronée d'une majorité de la population à l'effet que la réalisation d'écarts de rendement réalisés par HQ constitue de la surfacturation.

De plus, l'examen annuel approfondi par la Régie de la cause tarifaire présentée par HQ dans le cadre du processus de fixation des tarifs engendre des coûts ainsi que des délais importants. La modernisation du mécanisme de fixation des tarifs de distribution d'électricité permettrait donc un allègement administratif réglementaire.

3- Objectifs poursuivis

La modernisation du processus de fixation des tarifs a pour premier objectif de limiter les écarts entre les bénéfices anticipés et ceux constatés.

De plus, il convient également de mettre en place un mécanisme permettant la fixation de tarifs de distribution d'électricité prévisibles. À cet égard, soulignons que la prévisibilité des tarifs d'électricité est un élément facilitant la prise de décision dans le déclenchement d'investissements majeurs dans plusieurs secteurs industriels.

Enfin, il convient également de diminuer le temps et les coûts relatifs à l'actuel processus de fixation des tarifs de distribution de l'électricité.

Ces objectifs doivent s'inscrire dans le respect des orientations générales ayant guidé la Régie dans l'établissement des tarifs au cours des dernières années, en vue d'assurer le maintien de la réalisation de gains d'efficience par HQD.

4- Solution proposée

L'adoption d'un projet de loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité est proposée. Il apporte des modifications à certaines dispositions à la LRE, à la Loi sur Hydro-Québec (LHQ) et à la Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité (LSMSPE).

Les modifications apportées à la LHQ permettent de prévoir directement dans cette loi les tarifs auxquels l'électricité est distribuée. Plus spécifiquement, une annexe à la LHQ est introduite afin de fixer la grille tarifaire par catégorie de consommateurs. Cette grille fixe les paramètres « prix » de la structure tarifaire. Ceux-ci peuvent varier dans le temps. Cependant, les autres éléments composant la structure tarifaire, tels que des seuils ou multiplicateurs, demeurent fixes pour une durée de cinq ans.

Également, des modifications sont apportées à cette même loi afin de répondre à l'objectif de prévisibilité des tarifs d'électricité en introduisant un mécanisme d'indexation de la grille tarifaire. C'est ainsi qu'il devient possible de fixer une formule d'indexation des tarifs d'électricité limitant la hausse des tarifs à l'indice des prix à la consommation. Une méthode d'indexation particulière est introduite pour le tarif « L ». Celle-ci prévoit une indexation inférieure à l'inflation afin de prendre en considération la non-indexation de l'électricité patrimoniale pour cette catégorie tarifaire conformément à ce qui est prévu dans la LRE.

Pour leurs parts, les modifications apportées à la LRE permettent en premier lieu l'abolition du MRI pour HQD et pour HQT par le biais de l'abrogation de l'article 48.1 de cette loi.

Elle module également la compétence de la Régie en prévoyant une fixation ou une modification des tarifs auxquels l'électricité est distribuée aux cinq ans plutôt que de façon annuelle. Des modifications sont donc apportées à l'article 48 de la LRE. L'introduction de

nouveaux articles vient définir le nouveau rôle de la Régie au regard de la fixation et de la modification des tarifs de distribution d'électricité.

De façon plus spécifique, la Régie maintient sa compétence exclusive pour fixer un nouveau tarif auquel l'électricité est distribuée. Une telle compétence s'exerce sur demande du distributeur d'électricité à la suite d'un décret de préoccupation du gouvernement indiquant à la Régie les préoccupations économiques, sociales et environnementales de ce dernier à l'égard des tarifs. Cette compétence, prévue à l'article 48.4 du projet de loi, permet de fixer un tarif qui n'est pas déjà prévu à l'annexe I de la LHQ. L'article 48.3 est également ajouté afin de permettre au distributeur d'électricité, si, en raison de circonstances particulières, il ne sera plus en mesure de respecter son obligation prévue à l'article 24 de la LHQ de demander une modification des tarifs prévus à l'annexe I de cette dernière loi à la Régie. Une demande d'HQD faite en vertu de l'un ou l'autre de ces articles nécessite, au préalable, un décret de préoccupation du gouvernement indiquant à la Régie les préoccupations économiques, sociales et environnementales de ce dernier à l'égard des tarifs.

L'approbation de tarifs permettant notamment de couvrir les coûts de service par un régulateur et la tenue d'audiences publiques est essentielle et sera préservée.

Les modifications apportées à la LSMSPE visent à substituer la LHQ (chapitre H-5) à la Régie dans toute référence aux tarifs de distribution d'électricité.

Par ailleurs, il importe de souligner que selon la solution proposée, la Régie conserve ses pouvoirs concernant la fixation des conditions de services du distributeur. Elle approuve également le plan d'approvisionnement présenté par HQD. Ainsi, elle conserve notamment ses fonctions en vue d'assurer l'approvisionnement énergétique des Québécois, en puissance lors des périodes de pointes hivernales. Elle conserve de plus l'ensemble de ses pouvoirs de réglementation en ce qui concerne HQT.

5- Principaux impacts de la solution proposée

Consommateurs d'électricité

- Pour les clients autres que ceux de la catégorie industrielle, l'augmentation de leur facture d'électricité suivra l'indice des prix à la consommation, toutes choses étant égales par ailleurs (volume et profil de consommation stable).
- Pour les clients industriels, l'indexation des tarifs sera inférieure à l'indice des prix à la consommation afin de prendre en considération la non-indexation des coûts de fourniture d'électricité pour la clientèle industrielle, comme cela est actuellement prévu à la LRE.
- Ceci permettra une certaine prévisibilité des tarifs, sous réserve de la prévisibilité de l'inflation.
- Soulignons que les modifications apportées au mécanisme de fixation des tarifs par le projet de loi permettront la fermeture de comptes d'écarts par HQD qui se traduiront par un retour à la clientèle d'environ 500 M\$. Ainsi, en plus du gel tarifaire pour l'année 2020, la clientèle d'HQD recevra un rabais sur leur facture d'électricité

allant d'environ 58 \$ pour un client résidentiel moyen à environ 492 000 \$ pour une grande entreprise

Hydro-Québec

- Des économies seraient réalisées au regard des dépenses annuelles pour les activités réglementaires relatives à HQD pour les quatre années sans audiences, par période quinquennale.

Intervenants

- De nombreux intervenants se présentent devant la Régie lors des audiences sur la cause tarifaire HQD (ceux-ci sont les porteurs des positions de différents groupes d'affaires et de consommateurs). Ils devront désormais se présenter au forum tous les cinq ans.

La fixation des tarifs de distribution d'électricité à l'inflation mettra fin ou reportera dans le temps les actuelles discussions qui sont tenues entre le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) et plusieurs associations et représentants de catégories de consommateurs, qui visaient l'amélioration des pratiques tarifaires. En fait, le composant prix des tarifs n'est qu'un des éléments qui sont examinés dans les groupes de travail mis sur pied par le MERN. La structure tarifaire dans son ensemble (seuil d'application, facturation de la puissance, etc.) est remise en question par plusieurs intervenants. La fixation de la grille tarifaire et son indexation ne permettent pas de flexibilité pour ajuster les autres éléments de facturation au cours de la période quinquennale suivant la fixation des tarifs.

Régie de l'énergie

- Ces modifications nécessiteront une réorganisation du travail au sein de l'organisation.
- Certaines dépenses pourront être réduites en relation avec le temps accordé à l'examen d'une cause tarifaire annuelle. Il est estimé que le temps requis pour l'examen d'une cause tarifaire est de 8 000 heures par année.
- La Régie continuera d'examiner aux cinq ans les tarifs afin, notamment, de s'assurer que ces derniers permettent de recouvrir les coûts de service fournis par HQD. Elle continuera également d'approuver le plan d'approvisionnement d'HQD.
- Elle conserve aussi son rôle de régulateur pour HQT en ce qui a trait aux tarifs et des conditions.
- Elle poursuivra l'analyse du plan directeur de Transition énergétique Québec et des autres distributeurs et continuera d'examiner les plaintes des consommateurs.