

DE : Monsieur Jonatan Julien
Ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles

Le

TITRE : Projet de loi visant notamment à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs de distribution d'électricité

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

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 distribuée par Hydro-Québec (HQ) dans ses activités de distribution.

Depuis l'adoption de la Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité (LQ 2019, chapitre 27) (projet de loi 34), les prix des tarifs sont indexés chaque année selon la variation de l'indice des prix à la consommation (IPC).

Plus spécifiquement, les prix des tarifs sont indexés selon le taux correspondant à la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble, pour le Québec, des prix à la consommation, sans les boissons alcoolisées, les produits du tabac et le cannabis récréatif, pour la période de 12 mois qui se termine le 30 septembre de l'année qui précède celle pour laquelle ces prix doivent être indexés.

Les prix des tarifs indexés entrent en vigueur au 1^{er} avril de chaque année.

Aux cinq ans, HQ doit présenter une demande à la Régie pour fixer des tarifs ou modifier les tarifs prévus à l'annexe 1 de la Loi sur Hydro-Québec (RLRQ, chapitre H-5) (LHQ), soit l'ensemble des tarifs d'électricité. La première demande de remise à niveau est prévue pour 2025.

Notons qu'il n'y a pas d'indexation certaines années lorsque la Régie fixe ou modifie à l'intérieur des périodes de cinq ans le prix d'un tarif en vertu de la loi.

La LHQ prévoit aussi un mécanisme particulier pour l'indexation du tarif L. La Régie détermine un taux multiplicateur qui vise à assurer le maintien de la compétitivité du tarif L. Celui-ci est déterminé annuellement par la Régie (article 22.0.1.1). Lorsqu'elle détermine ce taux, la Régie doit tenir compte du principe d'interfinancement entre les tarifs.

Le projet de loi 34 ne prévoyait toutefois aucun mécanisme de plafonnement du taux d'indexation des prix des tarifs.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2007, à la suite de l'adoption de la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations (chapitre R-2.2.0.1.), HQ est assujettie à deux redevances annuelles cumulatives :

- La première, découlant de l'article 68 de la Loi sur le régime des eaux (chapitre R-13), doit être payée par tout détenteur de forces hydrauliques au Québec qui génère de l'électricité à partir de ces forces;
- La seconde résulte de la modification apportée à l'article 32 de la LHQ en vertu de laquelle HQ doit payer une redevance additionnelle pour toutes les forces hydrauliques qu'elle exploite au Québec.

Ces redevances sont versées au Fonds des générations. Celle liée à l'article 32 de la LHQ représente, en moyenne, des revenus annuels de 122 M\$.

2- Raison d'être de l'intervention

Sans plafonnement du taux d'indexation des prix des tarifs, les hausses tarifaires engendrées lors de fortes poussées inflationnistes peuvent affecter de façon significative les prix des tarifs de distribution d'électricité.

Par exemple, la poussée inflationniste qui se dessine depuis la fin de l'année 2021 est une situation inédite depuis les années 80, alors que la variation annuelle de l'IPC pourrait se situer au-delà de 5 %. En vertu du mécanisme d'indexation actuel, ce pourcentage serait celui utilisé pour fixer le taux d'indexation applicable au 1^{er} avril 2023.

Dans ce contexte, un mécanisme visant à limiter les effets de l'inflation sur la hausse des prix des tarifs prévus à l'annexe I de la LHQ pour les années où il n'y a pas de remise à niveau par la Régie s'avère souhaitable. Ce mécanisme est nécessaire afin de limiter les impacts financiers sur les consommateurs qui doivent gérer non seulement une hausse de la facture d'électricité, mais aussi une hausse du prix de l'ensemble des autres biens et services.

Concernant l'article 32 de la LHQ, l'intervention a pour but de préciser que les redevances qui y sont prévues sont versées par Hydro-Québec dans le Fonds des générations pour l'intégralité des forces hydrauliques qu'elle exploite au Québec.

3- Objectifs poursuivis

La modification apportée au mécanisme d'indexation des prix des tarifs a pour premier objectif de limiter les hausses tarifaires afin de ne pas exacerber les pressions financières des consommateurs qui se voient déjà imposer un lourd fardeau en contexte inflationniste excessif.

De plus, il convient également de renforcer la prévisibilité des hausses tarifaires liées au mécanisme de fixation de tarifs de distribution d'électricité introduits par la Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité. Le plafonnement du taux d'indexation des prix des tarifs ajoute à cette prévisibilité.

À cet égard, soulignons que la prévisibilité des prix des tarifs d'électricité est un élément facilitant la prise de décision dans le déclenchement d'investissements majeurs dans plusieurs secteurs industriels.

Également, les modifications apportées à la LHQ permettront de clarifier que la redevance doit être versée par HQ pour toutes les forces hydrauliques qu'elle exploite au Québec.

4- Proposition

L'adoption d'un projet de loi visant le plafonnement du taux d'indexation des prix des tarifs de distribution de l'électricité est proposée.

Les modifications proposées à la LHQ permettront de prévoir directement dans cette loi un plafond au mécanisme d'indexation des prix des tarifs auxquels l'électricité est distribuée. Plus spécifiquement, la modification législative consisterait en une modification à l'article 22.0.1.1 de la LHQ afin de venir préciser que l'indexation des prix des tarifs ne peut dépasser le taux supérieur de la fourchette de maîtrise de l'inflation de la Banque du Canada.

La cible de maîtrise de l'inflation est établie conjointement par la Banque du Canada et le gouvernement fédéral, qui la réexaminent tous les cinq ans. Le dernier renouvellement de l'entente date de décembre 2021 et couvre la période allant jusqu'à la fin de 2026. La cible actuelle est fixée à 2 %, soit le point médian d'une fourchette qui va de 1 à 3 %. Ainsi, le taux supérieur de la fourchette de maîtrise de l'inflation est actuellement de 3 %. Soulignons que la cible pourrait être modifiée en 2026 selon le contexte économique.

L'introduction de l'article 16.1 et les modifications apportées aux articles 16 et 32 de la LHQ préciseront le fait que la redevance doit être versée pour toutes les forces hydrauliques qui sont exploitées au Québec par HQ. De plus, ces modifications permettront d'indiquer qu'à compter du 1^{er} janvier 2007, les redevances versées au Fonds des générations l'ont valablement été.

5- Autres options

Une seule autre piste de solution a été considérée. La mesure envisagée consistait en la fixation d'un plafond de l'indexation des prix des tarifs au 1^{er} avril 2023 et au 1^{er} avril 2024, par exemple à un taux de 3 %.

Toutefois, cette intervention implique des risques quant au respect par HQ des pratiques comptables généralement reconnues. À cet effet, il convient de souligner que les tarifs des services réglementés fournis aux clients doivent être établis ou approuvés par un organisme de réglementation tiers indépendant (au Québec, cet organisme est la Régie de l'énergie). De plus, les tarifs réglementés sont déterminés de façon à permettre le recouvrement du coût des services fournis (HQ doit s'assurer en vertu de l'article 24 de la Loi sur Hydro-Québec de maintenir ses tarifs à un niveau suffisant pour défrayer ses coûts de service).

Selon l'avis des experts consultés, cette solution serait considérée comme une intervention ponctuelle de nature politique et irait à l'encontre des pratiques réglementaires.

Un tel manquement aux pratiques réglementaires pourrait avoir des impacts de l'ordre de plusieurs milliards de dollars sur les bénéfices d'HQ. Cette solution n'a donc pas été retenue.

En ce qui a trait à la modification de l'article 32 de la LHQ, l'option du statu quo a été examinée, mais n'a pas été retenue.

6- Évaluation intégrée des incidences

Plafonnement du taux d'indexation des prix des tarifs de distribution d'électricité

Consommateurs d'électricité

- Pour les clients autres que ceux de la catégorie industrielle, l'augmentation de leur facture d'électricité suivra le moindre entre la variation de l'indice des prix à la consommation et le taux supérieur de la fourchette de maîtrise de l'inflation de la Banque du Canada, toutes choses étant égales par ailleurs (volume et profil de consommation stable).
- Pour les clients industriels, l'indexation des tarifs sera inférieure à ce mécanisme d'indexation, car la Régie détermine un taux multiplicateur qui vise à assurer le maintien de la compétitivité du tarif L. Ce taux multiplicateur vient réduire la hausse du prix du tarif L afin de préserver la compétitivité de ce dernier.
- Le plafonnement permettra une meilleure prévisibilité des tarifs alors que ceux-ci ne devraient pas subir de hausse supérieure à la tranche supérieure de la fourchette de maîtrise de l'inflation de la Banque du Canada, actuellement fixée à 3 %.

Hydro-Québec

- L'application du plafond à l'indexation des prix des tarifs créera un écart entre les revenus reçus selon ce plafonnement et les revenus qui auraient été perçus par HQ si l'indexation avait été appliquée selon la variation réelle de l'IPC.
- La première mise à niveau quinquennale des tarifs n'ayant pas encore eu lieu, la méthodologie qu'utilisera la Régie pour fixer et modifier les tarifs n'est pas encore définie. Cependant, toutes choses étant égales par ailleurs, l'écart entre les tarifs plafonnés et les tarifs pleinement indexés devrait être rattrapé lors de la mise à niveau quinquennale des tarifs. Toutefois, les revenus antérieurs non perçus ne devraient pas être récupérés.

Intervenants

- Les intervenants sont nombreux à se présenter devant la Régie lors des audiences sur des demandes concernant HQ à la Régie. Ceux-ci sont les porteurs des positions de différents groupes d'affaires et de consommateurs. La mesure proposée n'a pas d'effet sur la participation de ces intervenants dans le processus de fixation des tarifs de distribution d'électricité.

- Certains intervenants pourraient juger souhaitable de mieux comprendre les effets du plafonnement sur l'ajustement des tarifs lors de la mise à niveau quinquennale.

Régie de l'énergie

- Les responsabilités de la Régie ne sont pas modifiées.

Redevances versées au Fonds de génération pour l'exploitation de forces hydrauliques par Hydro-Québec

Par ailleurs, les redevances liées à la LHQ sont déjà perçues et versées au Fonds des générations. L'introduction de l'article 16.1 et les modifications à l'article 32 de la LHQ visent à préciser cette disposition. En conséquence, aucune incidence n'est prévue.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Des consultations ont été menées auprès d'HQ. Celles-ci ont permis de mettre en lumière les impacts financiers potentiels sur les finances publiques et les impacts de potentiels changements dans les processus comptables d'HQ.

Aucune consultation n'a été menée auprès des acteurs du milieu.

En ce qui a trait à l'introduction de l'article 16.1 et aux modifications de l'article 32 de la LHQ, le ministère des Finances du Québec a été consulté.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Aucune démarche administrative n'est requise. Toutefois, le calendrier de mise en œuvre doit permettre l'application du plafonnement du taux d'indexation des prix des tarifs de distribution de l'électricité avant le prochain ajustement tarifaire prévu le 1^{er} avril 2023.

9- Implications financières

La solution proposée n'implique aucune dépense de la part du gouvernement. Toutefois, elle implique une perspective de variabilité dans le dividende versé par HQ au Fonds consolidé. En fait, la mise en place d'un plafond au processus de fixation des tarifs à l'inflation pourrait se traduire par un manque à gagner pour HQ selon les aléas économiques qui surviendront durant la période prévue entre deux mises à niveau des tarifs.

10- Analyse comparative

La structure du marché de l'électricité diffère d'une province à l'autre, tout comme le processus de fixation des tarifs d'électricité. Il n'existe pas de mécanisme de plafonnement similaire dans les autres provinces canadiennes.

À propos de la modification à la LHQ concernant le versement des redevances, aucune analyse comparative n'a été effectuée puisque la modification vise à clarifier un article de loi existant.

Le ministre de l'Énergie et
des Ressources naturelles,

JONATAN JULIEN