

DE : Monsieur Pierre Fitzgibbon
Ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie

Le 29 novembre 2022

TITRE : Projet de loi visant notamment à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs domestiques de distribution d'Hydro-Québec et à accroître l'encadrement de l'obligation de distribuer de l'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 de plein droit au 1^{er} avril de 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.

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 (chapitre H-5) (LHQ), soit l'ensemble des tarifs de distribution 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 de la LHQ). 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, l'article 76 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01) (LRE) prévoit qu'un titulaire de droit exclusif de distribution d'électricité est tenu de distribuer l'électricité à toute personne qui le demande dans le territoire où s'exerce son droit exclusif.

Cette obligation de desservir n'est cependant pas considérée comme absolue par la Régie. La clause 11.7 des *Tarifs d'électricité d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité* fixés par la Régie, en vigueur le 1^{er} avril 2022, prévoit une restriction selon laquelle HQ n'est pas tenue de consentir un abonnement pour toute nouvelle demande de plus de 50 MW ou d'acquiescer à toute demande de charge additionnelle de plus de 50 MW.

Enfin, 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 observée depuis la fin de l'année 2021 est une situation inédite depuis les années 80, alors que la variation annuelle de l'IPC se situe au-dessus de 6 %. En vertu du mécanisme d'indexation actuellement prévu par la loi, 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 domestiques 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 la catégorie de consommateurs domestiques 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.

Par ailleurs, environ 7 500 MW de demandes potentielles de raccordement sont jugés prioritaires et stratégiques par le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE). En tenant compte des projets de moins de 50 MW, les demandes de raccordement pourraient potentiellement atteindre environ 8 500 MW.

Ces besoins sont largement supérieurs aux capacités d'HQ pour répondre à tous ces projets dans un horizon moyen terme (évaluées par HQ plutôt aux environs de 2 800 MW à l'horizon 2032).

Dans ce contexte, il est proposé de revoir l'obligation de desservir d'HQ et le processus d'octroi des blocs d'énergie supérieurs au seuil d'application de l'obligation de desservir.

Concernant l'article 32 de la LHQ, l'intervention a pour but de préciser que les redevances qui y sont prévues sont versées par HQ 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 pour les tarifs domestiques afin de ne pas exacerber les pressions financières sur les Québécois qui se voient déjà imposer un lourd fardeau en contexte inflationniste excessif.

De plus, il importe 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 domestiques ajoute à cette prévisibilité.

Également, face au resserrement des bilans en énergie et en puissance d'HQ, la mise en place de diverses interventions s'avère maintenant nécessaire pour gérer la demande afin de permettre à HQ d'attribuer l'énergie à des usages s'inscrivant directement dans les orientations gouvernementales concernant l'électrification de l'économie, l'atteinte des cibles de réduction de gaz à effet de serre et l'accroissement de la prospérité collective du Québec.

Enfin, 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

La proposition consiste en l'adoption d'un projet de loi visant notamment à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs domestiques de distribution d'Hydro-Québec et à accroître l'encadrement de l'obligation de distribuer l'électricité.

Les modifications proposées à la LHQ permettront de prévoir directement dans cette loi un plafond au mécanisme d'indexation des prix des tarifs domestiques 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 domestiques 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 %.

Les modifications apportées à la LRE permettraient, premièrement, de donner le pouvoir au gouvernement de déterminer, par règlement, les cas et conditions pour lesquels l'obligation de desservir ne s'applique pas. Plus spécifiquement, les cas et conditions déterminés par règlement pourraient établir le seuil d'application en termes de puissance (MW) au-delà duquel l'obligation de desservir ne s'appliquerait pas et les secteurs d'activités (catégories de consommateurs) pour lesquels l'obligation de desservir ne s'appliquerait pas.

Soulignons qu'une disposition est prévue pour déterminer, notamment, que le seuil d'application pour l'obligation de desservir sera de 5 MW jusqu'à l'établissement, par règlement, des cas et conditions relatives à l'obligation de desservir.

Les modifications apportées à la LRE feraient en sorte d'exiger l'obtention d'une autorisation du ministre pour l'octroi d'un bloc d'énergie supérieur au seuil d'application pour l'obligation de desservir. Cette autorisation serait donnée en tenant compte de critères tels que les capacités techniques de raccordement, les retombées économiques et les impacts sociaux et environnementaux des projets.

Finalement, l'introduction de l'article 16.1 et les modifications apportées aux articles 16 et 32 de la LHQ préciseraient le fait que la redevance doit être versée pour toutes les forces hydrauliques qui sont exploitées au Québec par HQ. De plus, ces modifications permettraient 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 de l'ensemble des prix des tarifs.

Cette solution s'éloignait de l'esprit des engagements du gouvernement visant à protéger les citoyens québécois des effets de l'inflation, repris également dans le projet de loi limitant l'indexation de plusieurs tarifs gouvernementaux. De plus, plafonner les tarifs des catégories moyenne et grande puissance viendrait limiter significativement les revenus et les bénéfices d'HQ. Cette solution n'a donc pas été retenue.

En ce qui concerne les modifications apportées à la LRE visant l'obligation de desservir, différents seuils d'application ont été examinés. Étant donné l'importance du déséquilibre offre-demande, le seuil de 5 MW visant les tarifs de grande puissance a été jugé le plus approprié.

Pour sa part, l'autorisation du ministre pour l'octroi des blocs d'énergie supérieur au seuil d'application de l'obligation de desservir fait déjà partie d'une pratique établie, mais doit être renforcée puisque celle-ci ne se retrouve dans aucune loi.

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 domestiques, l'augmentation de leur facture d'électricité suivrait 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).
- Le plafonnement permettrait 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 domestiques créerait 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 pourrait être rattrapé lors de la mise à niveau quinquennale des tarifs. Toutefois, les revenus antérieurs non perçus ne seraient 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.

- Les associations représentant les secteurs industriel et commercial pourraient souligner que cette mesure vient accentuer l'interfinancement entre les catégories de consommateurs en faveur du secteur domestique. Ils pourraient également décrier les hausses tarifaires qui seront 6,44% en 2023 pour les secteurs commercial et institutionnel et de 4,19%¹ pour le secteur industriel alors que les tarifs domestiques subiront une hausse de 3%.

Régie de l'énergie

- Les responsabilités de la Régie ne seraient pas modifiées.

Obligation de desservir et autorisation du ministre

Consommateurs d'électricité

- Pour les clients résidentiels et de moyenne puissance, aucune des interventions n'aurait d'impact, ces clients n'étant pas visés par ces mesures.
- Pour les clients de grande puissance, notamment les clients industriels, les nouvelles mesures rendraient plus incertaine l'approvisionnement en énergie nécessaire à la réalisation de leur projet.

Hydro-Québec

- L'application des interventions permettrait à HQ d'obtenir une marge de manœuvre supplémentaire afin d'attribuer l'énergie à des usages s'inscrivant directement dans les orientations gouvernementales concernant l'électrification de l'économie, l'atteinte des cibles de réduction de gaz à effet de serre et l'accroissement de la prospérité collective du Québec.

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. Les mesures proposées n'auraient pas d'effet sur la participation de ces intervenants dans le processus de fixation des tarifs de distribution d'électricité ou d'autres demandes déposées par le distributeur d'électricité.
- Certains intervenants, notamment les représentants du secteur industriel, pourraient juger souhaitable de mieux comprendre les effets des nouvelles modalités visant l'obligation de desservir et l'autorisation du ministre pour l'octroi des blocs d'énergie supérieur au seuil d'application de l'obligation de desservir.

¹ Sous réserve la décision de la Régie qui doit déterminer un taux d'indexation du tarif L en vertu de l'article 22.0.1.1 de la Loi sur Hydro-Québec applicable au 1er avril de chaque année. Un taux multiplicateur est déterminé par la Régie en vue d'assurer la compétitivité du tarif L.

Régie de l'énergie

- Les responsabilités de la Régie ne seraient pas modifiées.

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

- 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 domestiques à l'inflation se traduirait 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.

Aucune analyse comparative n'a été effectuée concernant l'obligation de desservir et l'autorisation du ministre pour l'octroi de blocs d'énergie visant les consommateurs de grande puissance. Les modifications apportées sont propres au contexte québécois qui fait face à une situation exceptionnelle au regard de la demande pour son énergie propre et renouvelable.

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'Économie, de l'Innovation
et de l'Énergie,

PIERRE FITZGIBBON