

POUR SUIVRE L'ALLÈGEMENT ADMINISTRATIF SANS PÉNALISER LE CONSOMMATEUR

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES, DE L'ÉNERGIE
ET DES RESSOURCES NATURELLES, DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS SUR LE PROJET DE
LOI N°34, LOI VISANT À SIMPLIFIER LE PROCESSUS D'ÉTABLISSEMENT DES TARIFS DE
DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ**

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

SEPTEMBRE 2019



Table des matières

1. Preambule	2
Sommaire exécutif	2
Mise en contexte	3
2. Des principes favorables au développement des projets	4
Simplification réglementaire et administrative	4
Des projets d'investissements plus rapides à réaliser	5
3. Des préoccupations légitimes pour les entreprises	5
Des tarifs d'électricité plus élevés pour les contribuables?	6
Équité nécessaire entre les distributeurs énergétiques	7
« Tarif L » : Faire bénéficier les entreprises de l'entièreté du remboursement	7
4. Conclusion	9



1. PRÉAMBULE

Grâce à son vaste réseau de plus de 130 chambres de commerce et de 1 100 entreprises établies au Québec, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) représente plus de 50 000 entreprises exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois.

Considérée comme le plus important réseau de gens d'affaires et d'entreprises au Québec, la FCCQ est à la fois une fédération de chambres de commerce et une chambre de commerce provinciale. Elle défend les intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques, favorisant ainsi un environnement d'affaires innovant et concurrentiel, respectueux des principes de développement durable.

À ces fins, la FCCQ se fait un devoir de participer aux débats publics et de formuler des recommandations sur les enjeux politiques, économiques et sociaux qui font les manchettes de même que sur les enjeux qui préoccupent ses membres.

Sommaire exécutif

Déposé en juin 2019, le projet de loi n°34, *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs*, contient des principes que la FCCQ soutient, principalement en matière d'allègement du fardeau administratif et réglementaire. Elle salue également l'objectif du gouvernement d'instaurer une simplification réglementaire et administrative dans le but notamment de faciliter la mise en place des projets commerciaux d'Hydro-Québec. Il s'agit là aussi d'un principe qu'elle a toujours défendu et permis par le document législatif.

Cependant, force est de constater que le projet de loi n°34 soulève plusieurs préoccupations dans la communauté d'affaires et chez les consommateurs, quant à la manière d'établir les tarifs d'électricité pour les prochaines années. Avec le nouveau système proposé, bien qu'un gel des tarifs soit déterminé pour 2020, les quatre années subséquentes devront suivre le taux d'inflation.

En examinant les récentes années, on constate qu'annuellement et la majorité du temps, la hausse des tarifs d'électricité décrétée par la Régie de l'énergie était inférieure à l'inflation. Cela signifie que si des mesures législatives similaires avaient été adoptées par exemple en 2015, la facture actuelle serait plus élevée pour les consommateurs.

De surcroît, plusieurs entreprises ont fait part de leurs préoccupations en mentionnant qu'ils auraient préféré voir le gouvernement améliorer et simplifier le processus plutôt que d'en réduire la fréquence. Il y a moyen assurément de déterminer des tarifs d'électricité sans devoir imposer et maintenir pour la société d'État, un fardeau administratif aussi élevé dans les processus auprès de la Régie.

Par ailleurs, certains distributeurs énergétiques constatent à l'instar de la FCCQ, une iniquité entre Hydro-Québec et ceux-ci, dans leurs obligations auprès de la Régie de l'énergie du Québec. La FCCQ demande donc que dans un avenir rapproché, les principes d'allègement administratif et réglementaire soient appliqués pour les autres distributeurs d'énergie et d'accélérer les processus internes de la Régie.



Enfin, en ce qui a trait aux mesures législatives touchant le tarif « L », la FCCQ recommande de limiter les hausses pour le tarif « L » en maintenant le calcul actuel, afin de continuer à inciter les grandes entreprises industrielles à investir dans leurs installations québécoises. Elle constate qu'annuellement au cours des dix dernières années, la hausse du tarif « L » a régulièrement été inférieure au nouveau calcul prévu dans le projet, soit une hausse à 65 % de l'indice des prix à la consommation. La FCCQ profite de l'occasion pour rappeler sa demande de prolonger la durée de ce rabais sur les coûts d'électricité au-delà de quatre ans afin que les entreprises puissent bénéficier de l'entièreté du remboursement des dépenses admissibles.

Mise en contexte

Depuis 1997, la Régie de l'énergie du Québec est responsable de statuer sur les demandes de hausses de tarifs d'électricité. Lors d'une cause tarifaire, Hydro-Québec Distribution présente les montants qu'elle juge nécessaires pour la livraison d'électricité à sa clientèle (les revenus requis) et les tarifs qui en découlent. La Régie examine cette demande afin de s'assurer que les dépenses et revenus prévus sont justifiés et qu'il en résulte des tarifs justes et raisonnables. Elle effectue ensuite une répartition tarifaire des revenus requis de sorte que les différentes catégories de clients assument une part relativement équitable des coûts d'Hydro-Québec.

Cependant, il peut arriver qu'Hydro-Québec Distribution dépense des sommes moins élevées que le budget approuvé par la Régie. En d'autres mots, ce sont les abonnés qui paient plus cher que le coût réel des services offerts. Il s'agit alors de « trop-perçus ». La vérificatrice générale a chiffré à 1,5 milliard\$ le total des trop-perçus entre les années 2005 et 2017. Au lieu d'être remis aux usagers, ces surplus ont été considérés comme une forme de profit et ont été versés en dividendes à l'actionnaire, le gouvernement du Québec.

Pour rembourser les contribuables, le gouvernement a choisi de geler les tarifs pour l'année 2020, puis de les indexer pour les quatre années suivantes. Il évalue à 1 milliard\$ les économies sur cinq ans. La FCCQ est d'accord avec le choix du gouvernement, mais émet des réserves sur la méthode retenue pour y parvenir.

En outre, une somme totale de 500 millions\$ sera partagée à parts égales entre les consommateurs résidentiels, les entreprises et les grandes industries. Bien que cette décision découle de la *Loi sur la Régie de l'énergie du Québec*, la FCCQ souhaite tout de même la saluer.



2. DES PRINCIPES FAVORABLES AU DÉVELOPPEMENT DES PROJETS

Simplification réglementaire et administrative

La FCCQ constate que le projet de loi n°34 vient simplifier les démarches administratives et alléger le fardeau réglementaire pour Hydro-Québec, dans bon nombre de dossiers. La FCCQ a défendu sur plusieurs tribunes les principes de simplification administrative lorsque venait le temps pour des entreprises d'effectuer des démarches gouvernementales, ou encore auprès d'instances publiques comme la Régie de l'énergie du Québec. Ce poids bureaucratique reconnu amène des coûts substantiels pour les entreprises, dans le but de répondre aux nombreuses exigences de l'administration publique.

La FCCQ appuie la volonté gouvernementale d'améliorer l'environnement d'affaires et d'accroître la compétitivité des entreprises québécoises. La lourdeur administrative et réglementaire demeure un poids important pour les entrepreneurs et les entreprises du Québec et un frein à l'attraction et au développement de nouvelles entreprises.

Un exemple illustré régulièrement par la FCCQ se trouve dans les industries réglementées, où les entreprises innovantes se butent régulièrement à des règlements conçus et administrés par un ministère ou un organisme sectoriel. Ceux-ci ont souvent été conçus à une autre époque ou du moins avant que n'apparaisse la technologie innovante, ou alors ils visent à protéger le marché des joueurs en place. Il vient alors difficile de tester des projets innovants qui bouleversent le cadre réglementaire, par exemple par la mise en place de projets pilotes servant à tester le marché. La FCCQ souhaite ainsi s'assurer que l'entreprise puisse obtenir une autorisation gouvernementale plus rapide pour la mise en œuvre de ces projets pilotes.

Pour Hydro-Québec, le projet de loi n°34 viendrait faciliter la mise en place de certains projets commerciaux, puisqu'il n'obligerait plus la société d'État à faire une démonstration hors de tout doute de l'absence d'impact sur les tarifs, par l'entremise de processus d'analyses qui retarderaient la volonté de développer un créneau spécifique. Par exemple, la demande a été déposée il y a plus d'une année auprès de la Régie pour les projets d'installation des bornes de recharge, et Hydro-Québec attend toujours une réponse. Ces délais retardent non seulement les projets de la société d'État dans le déploiement des 1 580 bornes de recharge présentées devant la Régie présentement, mais également la volonté du gouvernement du Québec d'accroître le parc de véhicules électriques sur nos routes québécoises en augmentant notamment l'offre de recharge sur le territoire.

D'autres exemples évoqués dans les délais rencontrés devant la Régie disparaîtraient, entre autres concernant le programme *Gestion de la demande de puissance* pour les entreprises où des clients de la société d'État cherchent à s'y inscrire. Hydro-Québec se voit dans l'impossibilité de fournir ces réponses puisqu'elle doit attendre les décisions de la Régie. Le refus systématique de cette dernière pour la conversion du chauffage au mazout vers l'électricité représente également un obstacle dans les projets d'Hydro-Québec.

Aussi, la société d'État estime que le temps dégagé par le retrait de certains dossiers permis par le projet de loi n°34 accélérera le traitement de ses autres demandes. Parmi les exemples, il y a la volonté d'Hydro-Québec de faciliter le développement du *Blockchain* au Québec, notamment dans les régions qui souhaitent développer ce créneau. Elle a dû repousser la date limite pour la remise des dossiers de candidatures à l'appel de propositions comme elle n'a toujours pas reçu à ce jour de conditions de services approuvées.



Parmi les autres dossiers, le renouvellement du contrat d’approvisionnement pour le service d’intégration éolienne est toujours en attente de développement du côté de la Régie. Pourtant, le dossier a été déposé en août 2018, car le contrat venait à échéance le 31 août 2019. Hydro-Québec demandait à la Régie une décision au plus tard en janvier 2019. Une année entière s’est écoulée et la société d’État se trouve toujours en attente de la Régie dans ce dossier.

Des projets d’investissements plus rapides à réaliser

En ce qui a trait aux projets d’investissements, des exemples se sont manifestés au fil des années dans le contexte réglementaire actuel, et ont constitué des freins au développement des activités d’Hydro-Québec, ce qui ne serait plus le cas selon elle après l’adoption du projet de loi.

Un exemple récent illustre cette problématique. En effet, le projet d’investissement au poste Le Corbusier à Laval, doit se réaliser selon la société d’État, afin de répondre à la croissance de la consommation d’électricité au nord de Montréal. Toutefois, la Régie a rejeté le projet il y a quelques semaines imposant une solution temporaire qui ne répondrait pas à moyen et à long terme à la demande des clients d’Hydro-Québec. Elle sera contrainte de refaire des investissements dans quelques années et les coûts seront supérieurs au projet soumis. Même si ce projet en particulier touche la division Hydro-Québec Transport, celui-ci illustre les difficultés pour la société d’État à mener ses projets nécessaires à son développement.

Ainsi, la FCCQ recommande **de maintenir à l’intérieur du projet de loi n°34 les mesures respectant les principes d’allègements réglementaires et de simplifications administratives, contribuant à une réalisation efficace des projets d’investissements d’Hydro-Québec et des programmes liés à la société d’État.**

3. DES PRÉOCCUPATIONS LÉGITIMES POUR LES ENTREPRISES

La Régie de l’énergie du Québec agit comme entité de régulation économique pour encadrer et surveiller le secteur énergétique. Comme institution indépendante, elle fixe entre autres les tarifs pour les entreprises du domaine de l’énergie assujetties sous sa juridiction. Créée à la suite de l’adoption de la *Loi sur la Régie de l’énergie* en 1996, elle permet aux intervenants de faire valoir leur point de vue, avant la prise de décision. La Régie vient dépolitiser les processus de fixation des tarifs d’électricité. Il importe de mentionner qu’il y a des équivalences à la Régie de l’énergie du Québec présentes dans l’ensemble des provinces, dans les États américains, en plus de pays européens et ailleurs dans le monde.

Certaines entreprises craignent que le projet de loi vienne réduire le niveau de transparence en diminuant le niveau de regard externe. Selon elles, il vaudrait mieux chercher à améliorer ses structures et ses processus plutôt que de l’affaiblir par un texte de loi. D’autres craignent que le taux de rendement d’Hydro-Québec soit une boîte à surprise comme avant 1997, année de fondation de la Régie de l’énergie calquée sur les meilleurs principes économiques, sociaux et environnementaux connus.



De l'autre côté, Hydro-Québec estime avec raison que les processus de la Régie de l'énergie pour fixer les tarifs d'électricité sont lourds, et sollicitent le travail de plusieurs ressources afin de réaliser un document de présentation volumineux pour répondre aux exigences, et ce, chaque année. Environ huit mois et des coûts colossaux sont nécessaires chaque année pour la société d'État afin de répondre aux nombreuses demandes de la Régie. Celles-ci se sont chiffrées approximativement de 1 000 à 1 200 questions l'année dernière, soit un nombre sensiblement similaire aux années qui ont précédé, et ce, malgré l'établissement d'un mécanisme de réglementation incitative en 2013.

N'aurait-il pas lieu d'améliorer les processus et de réduire substantiellement les exigences administratives annuelles? Le projet de loi n°34 pourrait représenter une opportunité à saisir pour améliorer l'efficacité de la Régie, au moment du dépôt du dossier tarifaire, et réduire les délais et les coûts engendrés dans la prise de décision.

Des tarifs d'électricité plus élevés pour les contribuables?

Même si a priori, la FCCQ pourrait être favorable avec le principe de prévisibilité des tarifs d'électricité pour les contribuables, cette notion amenée par le projet de loi n°34 de fixer les tarifs sur une durée de cinq ans préoccupe les entreprises puisqu'elle pourrait s'avérer un désavantage pour celles-ci. En effet, le projet de loi prévoit une hausse annuelle selon une prévision du taux d'inflation, et une révision de ceux-ci aux cinq ans.

Or, bien qu'historiquement il ait été démontré qu'à plusieurs reprises, la Régie de l'énergie du Québec a fixé des tarifs d'électricité d'Hydro-Québec suivant le taux d'inflation, plus récemment les tarifs fixés par la Régie ont été sous le taux d'inflation. Par exemple, depuis 2016, les hausses annuelles ont été respectivement de 0,7 % lors des deux premières années, puis de 0,3 % et 0,9 % soit pour la plupart sous l'inflation. Si l'on se reporte en 2011, la Régie a même décrété une baisse tarifaire de 0,4%, ce qui ne serait pas possible selon le projet de loi actuel.

Ainsi, si un texte législatif équivalent au projet de loi n°34 avait été adopté en 2015, les contribuables et les entreprises paieraient une facture électricité plus élevée qu'actuellement. En analysant l'historique des dernières années, il nous est permis de croire que les tarifs d'électricité prévus au projet de loi d'ici cinq ans pourraient être potentiellement plus élevés que ceux que la Régie aurait décidés normalement et donc, amèneraient une facturation plus élevée pour les contribuables et les entreprises.

Cet aspect préoccupe grandement la communauté d'affaires québécoise, qui voit dans les tarifs d'électricité moins élevés que leurs voisins, un avantage compétitif face aux Canadiens et aux Américains entre autres. Il s'agit d'un argument utile pour attirer l'investissement privé étranger certes, mais constitue également un incitatif pour la petite et moyenne entreprise ainsi que celles de plus grande taille, à détenir le capital nécessaire pour investir dans leur croissance. Bien que la FCCQ reconnaisse que le projet de loi n'amène pas Hydro-Québec à avoir des tarifs d'électricité aussi élevés qu'ailleurs en Amérique du Nord, elle demande tout de même de s'assurer de ne pas affaiblir cet avantage compétitif.

La FCCQ demande de réduire considérablement le fardeau administratif et réglementaire imposé aux entreprises liées à la distribution énergétique, dans l'établissement des tarifs, et d'accélérer les processus internes de la Régie.



Équité nécessaire entre les distributeurs énergétiques

Même s'ils reconnaissent que le gouvernement montre sa volonté de moderniser les institutions et fait un pas dans la bonne direction, des distributeurs énergétiques sont préoccupés de constater l'instauration d'un système à deux vitesses dans la régulation du secteur énergétique québécois. En éliminant les causes tarifaires, en soustrayant les autorisations pour investissements et programmes commerciaux que pour Hydro-Québec, cette dernière bénéficie d'une agilité et d'une efficacité que n'ont pas les autres distributeurs qui seront toujours assujettis à la Régie. Cela crée également un déséquilibre commercial pour les autres entreprises, car Hydro-Québec pourra développer et implanter des programmes beaucoup plus rapidement qu'elles et sans risque de refus par la Régie.

Si l'Assemblée nationale du Québec adopte le projet de loi n°34, la FCCQ recommande que les autres entreprises sous le pouvoir décisionnel de la Régie, bénéficient d'un traitement équitable leur conférant plus d'agilité et d'efficacité, pour ainsi rétablir un certain équilibre en mettant en place des mesures qui favoriseront l'agilité et l'efficacité pour les autres distributeurs.

« Tarif L » : Faire bénéficier les entreprises de l'entièreté du remboursement

Le programme de rabais du gouvernement applicable aux clients bénéficiant du tarif « L » sert à stimuler les investissements manufacturiers, pour permettre à des entreprises facturées au tarif industriel de grande puissance qui réalisent un ou des projets d'investissement admissibles de recevoir une aide du gouvernement sous la forme d'une réduction des coûts d'électricité de leurs établissements facturés au tarif « L ».

L'aide versée sous forme de réduction des coûts d'électricité amène un remboursement pouvant atteindre jusqu'à 50 % des dépenses admissibles, soit 40 % des coûts admissibles réalisés, et un rabais supplémentaire de 10 % pour un projet permettant la réduction des émissions de GES.

Le rabais maximal de la facture d'électricité s'élève à un maximum de 20 % de la facture annuelle, pour une durée de quatre ans. Le seuil minimal d'investissement pour une entreprise doit correspondre minimalement à 40 % du coût annuel d'électricité de l'ensemble des établissements facturés au tarif « L » ou à un investissement minimal de 40 millions de dollars.

Lorsque des industries réalisent des investissements colossaux, le rabais sur le Tarif « L » ne permet toutefois pas de combler l'entièreté du remboursement des dépenses admissibles pour plusieurs entreprises québécoises des secteurs manufacturiers et de la transformation des ressources naturelles.

En plus d'être une mesure favorisant l'attractivité d'entreprises intéressées à venir développer leurs activités au Québec, les sommes épargnées encouragent celles-ci à investir d'importantes sommes dans le développement de leurs activités.

La FCCQ profite du projet de loi n°34 pour rappeler sa demande de prolonger la durée de ce rabais sur les coûts d'électricité au-delà de quatre ans afin que les entreprises puissent bénéficier de l'entièreté du remboursement des dépenses admissibles.



Année	Ajustements tarifaires approuvés		Tarif L à 65% IPC Qc
	Ajustements moyens	Tarif L ⁱ	
2010	0.35%	0.35%	0.8%
2011	-0.41%	-0.41%	2.0%
2012	-0.45%	-0.45%	1.4%
2013	2.41%	2.41%	0.5%
2014	4.3%	3.5%	0.9%
2015	2.9%	2.5%	0.7%
2016	0.7%	0.0%	0.5%
2017	0.7%	0.2%	0.7%
2018	0.3%	0.0%	1.1%
2019	0.9%	0.3%	1.1%

Aussi, le projet de loi n°34 amène à l'article 2 une précision pour le tarif « L » avec l'instauration d'un calcul contenant une hausse constante multiplié à 65 % de l'Indice des prix à la consommation (IPC).

Au cours des quatre dernières années, on observe que le tarif « L » a moins augmenté que ce qui est proposé au projet de loi (par une multiplication à 65 % de l'inflation), et l'information disponible actuellement permet de croire à bon nombre d'experts que cette situation se perpétuerait au cours des cinq prochaines années. D'ailleurs, il aurait été possible même que le tarif « L » baisse en 2020 si le cadre réglementaire actuel était maintenu, selon certains acteurs du secteur énergétique ayant analysé la situation.

Conséquemment, la FCCQ recommande de limiter les hausses pour le tarif « L » en maintenant le calcul actuel, et ainsi continuer à inciter les grandes entreprises industrielles à investir dans leurs installations québécoises.



4. CONCLUSION

En somme, même si elle salue l'intention du gouvernement de rembourser 500 millions\$ en trop-perçus aux consommateurs résidentiels, aux entreprises et aux grandes industries, la FCCQ questionne la méthode choisie par le gouvernement pour le milliard\$ restant. Celle-ci basée sur des prévisions de 1,7% pour fixer le taux d'inflation pour les quatre années suivant le gel de 2020, pourrait s'avérer plus onéreuse pour la facturation d'électricité des consommateurs. Alors qu'il est complexe de prévoir des taux d'inflation sur une durée de cinq années, est-ce que ceux-ci seront réellement de l'ordre de 1,7% et ainsi, atteindre ce milliard\$?

Plutôt que de chercher à réduire les pouvoirs décisionnels en matière de tarification de la Régie de l'énergie du Québec, qui pourrait désavantager les consommateurs, la FCCQ souhaiterait voir le gouvernement améliorer et accélérer les processus exigés annuellement à Hydro-Québec. La FCCQ se réjouit par ailleurs des simplifications administratives et réglementaires prévues par le projet de loi n°34. Hydro-Québec bénéficiera grandement de ces changements, qui l'aideront à mettre en branle ses projets commerciaux plus rapidement et facilement. Elle demande cependant que les autres entreprises sous le pouvoir décisionnel de la Régie puissent bénéficier d'un traitement équitable, en mettant également en place des mesures qui favoriseront l'agilité et l'efficacité de celles-ci.

