

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2021-023

R-4134-2020

26 février 2021

PRÉSENTS :

Jocelin Dumas
Simon Turmel
Esther Falardeau
Régisseurs

Hydro-Québec

Mise en cause

et

Personnes intéressées dont les noms apparaissent ci-après

Décision sur le fond

Détermination du taux d'indexation applicable aux prix du tarif L en vertu de l'article 22.0.1.1 de la Loi sur Hydro-Québec pour le 1^{er} avril 2021

Mise en cause :

Hydro-Québec
représentée par M^e Simon Turmel.

Personnes intéressées :

Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ)
représentée par M^e Serena Trifiro;

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (AQCIE)
représentée par M^e Pierre Pelletier;

Conseil de l'industrie forestière du Québec (CIFQ)
représenté par M^e Pierre Pelletier;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)
représentée par M^e André Turmel;

Union des consommateurs (UC)
représentée par M^e Hélène Sicard.

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION.....	5
2. CONCLUSION PRINCIPALE DE LA RÉGIE.....	7
3. DÉTERMINATION DE L'INDEXATION DU TARIF L	8
3.1 Contexte règlementaire	8
3.2 Taux d'indexation général des tarifs	11
3.3 Compétitivité du tarif L.....	14
3.4 Détermination du taux applicable au tarif L	20
DISPOSITIF	38

1. INTRODUCTION

[1] Le 18 décembre 2020, la Régie de l'énergie (la Régie) rend sa décision D-2020-176¹ par laquelle elle initie le présent dossier et publie l'avis aux personnes intéressées afin de procéder, en vertu de l'article 22.0.1.1 de la *Loi sur Hydro-Québec*² (la LHQ), à la détermination du taux qui permet le maintien de la compétitivité du tarif L (le Taux) et qui entre dans le calcul de l'indexation applicable aux prix du tarif L (lesquels sont prévus à l'annexe I de la LHQ (l'Annexe I)).

[2] La *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*³ (la Loi sur la simplification), qui modifie, notamment, la *Loi sur la Régie de l'énergie*⁴ (la Loi) et la LHQ, prévoit qu'aux fins de l'application du deuxième alinéa du nouvel article 22.0.1.1 de la LHQ, la Régie détermine le Taux pour la première fois au 1^{er} avril 2021⁵.

[3] Du 4 au 25 juin 2020, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) a tenu une séance d'information publique, en ligne. À cette fin, elle a présenté, sur son site internet, les renseignements exigés à l'annexe II de la Loi (l'Annexe II), en vertu de l'article 75.1 de la Loi, en offrant la possibilité à toute personne intéressée de transmettre ses observations et renseignements complémentaires par l'intermédiaire d'un formulaire⁶.

[4] Le 2 juillet 2020, le Distributeur dépose à la Régie les renseignements visés par l'Annexe II, incluant les renseignements relatifs à l'évolution de la compétitivité des tarifs d'électricité dans les grandes villes nord-américaines ainsi que les observations et renseignements complémentaires reçus de l'AQCIE⁷.

¹ Décision [D-2020-176](#).

² [RLRQ, c. H-5](#).

³ [LQ 2019, c. 27](#).

⁴ [RLRQ, c. R-6.01](#).

⁵ Article 21 de la Loi sur la simplification.

⁶ Dossier R-9001-2019, pièce [B-0004](#), p. 7.

⁷ Dossier R-9001-2019, pièces [B-0002](#), [B-0003](#), [B-0004](#) et [B-0006](#).

[5] Le 1^{er} octobre 2020, le Distributeur transmet à la Régie un document intitulé *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines - Tarifs en vigueur le 1^{er} avril 2020*⁸.

[6] Par sa décision procédurale D-2020-176 rendue le 18 décembre 2020, la Régie met en cause le Distributeur et sollicite la participation, à titre de personnes intéressées, de l'ACEFQ, de l'AQCIE, de la FCEI, d'OC et de l'UC. Elle fixe également le calendrier de traitement du dossier.

[7] Dans cette même décision⁹, la Régie propose de retenir le Taux qui refléterait, dans une certaine mesure, l'effet produit par certaines dispositions tarifaires, en excluant la clientèle au tarif L de l'indexation du coût de fourniture de l'électricité patrimoniale, en vertu de la Loi¹⁰.

[8] Pour ce faire, elle envisage de recourir à certaines approches utilisant une moyenne historique du rapport entre la hausse annuelle du tarif L et celle des autres tarifs, selon l'une ou l'autre des périodes de référence suivantes :

- Option 1 : période de référence de six ans, comprise entre les années tarifaires 2014-2015 et 2019-2020, résultant en un Taux de 0,38;
- Option 2 : période de référence de quatre ans, comprise entre les années tarifaires 2016-2017 et 2019-2020, afin d'exclure deux années tarifaires qui incorporent l'effet de l'électricité postpatrimoniale associée aux nouveaux blocs d'énergie éolienne, résultant en un Taux de 0,16.

[9] Alternativement, la Régie propose une approche reflétant le Taux de 0,65, évoqué par le gouvernement du Québec dans la version initiale du Projet de loi n° 34¹¹, à l'origine de la Loi sur la simplification. Elle invite les participants à soumettre leurs commentaires à l'égard de ses propositions ou de suggérer toute autre approche de détermination du Taux.

⁸ Pièces [C-HQD-0001](#) et [C-HQD-0002](#).

⁹ Décision [D-2020-176](#).

¹⁰ En vertu des articles 52.1, 52.1.1 et 52.2 de la Loi.

¹¹ [Projet de loi n° 34](#).

[10] Ce même 18 décembre 2020, la Régie dépose au présent dossier les études intitulées « *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines* », effectuées annuellement par Hydro-Québec depuis 2014, pour les tarifs en vigueur au 1^{er} avril.

[11] Le 21 décembre 2020, le Distributeur confirme que l'avis aux personnes intéressées est publié sur son site internet¹², conformément à la demande de la Régie.

[12] Le 29 décembre 2020, le Distributeur, l'ACEFQ, l'AQCIE, le CIFQ, la FCEI et l'UC comparaissent au dossier.

[13] Le 6 janvier 2021, le Distributeur dépose, en suivi de la décision D-2020-176, les sources primaires de données ainsi que les calculs menant au taux d'indexation général des tarifs (l'Indexation générale) de 1,3 % représentant la hausse des prix des tarifs d'électricité au 1^{er} avril 2021 applicable à l'ensemble de ses clients, à l'exception des prix du tarif L, des crédits d'alimentation en moyenne ou en haute tension et du rajustement pour pertes de transformation, conformément aux prescriptions énoncées à l'article 22.0.1.1 de la LHQ¹³.

[14] Le 28 janvier 2021, les participants déposent leurs commentaires.

[15] Par la présente décision, la Régie détermine le Taux et s'assure, à la suite de son intégration dans la variable B de la Formule d'indexation (la Formule), qu'il permet le maintien de la compétitivité du tarif L, selon les dispositions de l'article 22.0.1.1 de la LHQ à compter du 1^{er} avril 2021.

2. CONCLUSION PRINCIPALE DE LA RÉGIE

[16] La Régie retient la valeur de 1,3 % comme donnée primaire de la variable B de la Formule.

¹² Pièce [C-HQD-0004](#).

¹³ Pièce [C-HQD-0006](#).

[17] La Régie détermine, sur la base des informations disponibles, aux fins de l'année tarifaire 2021-2022, un Taux de 0,65.

[18] En conséquence, pour l'année tarifaire 2021-2022, le produit de l'Indexation générale et du Taux, soit 0,845 %, est jugé adéquat pour assurer le maintien de la compétitivité du tarif L.

3. DÉTERMINATION DE L'INDEXATION DU TARIF L

3.1 CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE

[19] En vertu de l'article 31 (1^o) de la Loi, la Régie a compétence exclusive pour fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est distribuée par le Distributeur.

[20] Lorsqu'elle agit dans le cadre d'une demande tarifaire du Distributeur, elle exerce cette compétence principalement par le pouvoir de tarification qui lui est conféré, en conformité avec les dispositions applicables du chapitre IV Tarification prévues aux articles 48 et suivants de la Loi.

[21] Le 8 décembre 2019, la Loi sur la simplification est adoptée et sanctionnée par l'Assemblée nationale du Québec. Elle modifie, notamment, la Loi et la LHQ¹⁴ en deux étapes successives, soit à la date de sa sanction et au 1^{er} avril 2020.

[22] Ainsi, selon l'alinéa 2 de l'article 48 de la Loi, la Régie fixe et modifie les tarifs auxquels l'électricité est distribuée par le distributeur d'électricité, dans les cas prévus à l'un ou l'autre de ses articles 48.2 à 48.4.

[23] L'article 48.2 de la Loi prévoit que le Distributeur demande à la Régie de fixer ou de modifier les tarifs prévus à l'Annexe I, au 1^{er} avril 2025 et, par la suite, à tous les cinq ans.

¹⁴ En vertu de son article 23.

[24] Lorsque la Régie ne fixe pas les tarifs du Distributeur, les dispositions de l'article 22.0.1.1 de la LHQ prévoient le régime d'indexation qui s'applique aux prix des tarifs de l'Annexe I¹⁵.

[25] Selon les termes du nouvel article 22.0.1.1 de la LHQ, les tarifs sont indexés comme suit :

« 22.0.1.1. Les prix des tarifs prévus à l'annexe I sont indexés de plein droit, au 1^{er} avril de chaque année, 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, à l'exception des prix du tarif L, des crédits d'alimentation en moyenne ou en haute tension et du rajustement pour pertes de transformation, lesquels sont indexés selon la formule $A \times [1 + B]$.

Dans la formule prévue au premier alinéa, la lettre A représente, selon le cas, les prix du tarif L, les crédits d'alimentation en moyenne ou en haute tension ou le rajustement pour pertes de transformation en date du 31 mars précédant l'indexation et la lettre B représente 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 les prix du tarif L, les crédits d'alimentation en moyenne ou en haute tension et le rajustement pour pertes de transformation doivent être indexés, multiplié, le cas échéant, par un taux en cas d'inflation ou un taux en cas de déflation qui permet le maintien de la compétitivité du tarif L, lequel est déterminé par la Régie de l'énergie au 1^{er} avril de chaque année. Ce taux est déterminé à partir des renseignements transmis à la Régie en vertu de l'article 75.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01) ainsi que des renseignements et des documents communiqués lors de la fixation ou de la modification des tarifs auxquels l'électricité est distribuée prévue à l'article 48 de cette loi. Lorsqu'elle détermine le taux applicable, la Régie doit notamment tenir compte du principe d'interfinancement entre les tarifs. La Régie publie ce taux sur son site Internet.

¹⁵ Décision [D-2020-176](#), p. 3.

Malgré le premier alinéa, le prix d'un tarif n'est pas indexé :

1° l'année où la Régie fixe ou modifie les tarifs en vertu de l'article 48.2 de la Loi sur la Régie de l'énergie;

2° l'année où la Régie modifie le prix de ce tarif au 1^{er} avril de cette année en vertu de l'article 48.3 de la Loi sur la Régie de l'énergie;

3° l'année suivant celle où, après le 1^{er} avril, la Régie a fixé ou modifié le prix de ce tarif en vertu des articles 48.3 et 48.4 de la Loi sur la Régie de l'énergie.

La Régie publie à la Gazette officielle du Québec l'annexe modifiée à la suite de l'indexation prévue au présent article. À partir de cette publication, le ministre de la Justice assure la mise à jour des tarifs prévus à l'annexe I au Recueil des lois et des règlements du Québec ». [nous soulignons]

[26] Le nouveau régime instauré par la Loi sur la simplification prévoit que les prix des tarifs prévus à l'Annexe I sont indexés de plein droit, les années où ils ne sont pas autrement fixés par la Régie, selon le taux défini en vertu de l'article 22.0.1.1 de la LHQ.

[27] L'article 22.0.1.1 de la LHQ dispose également de l'exception visant les prix du tarif L et prévoit qu'ils sont plutôt indexés selon la Formule $A \times [1 + B]$, où :

« la lettre B représente le taux correspondant à la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble, pour le Québec, des prix à la consommation [...] qui se termine le 30 septembre de l'année qui précède celle pour laquelle les prix du tarif L [...] doivent être indexés, multiplié, le cas échéant, par un taux [...] qui permet le maintien de la compétitivité du tarif L, lequel est déterminé par la Régie de l'énergie au 1^{er} avril de chaque année ».

[28] Le pouvoir de la Régie de déterminer le Taux est expressément prévu dans les dispositions de ce nouvel article de la LHQ. Le cadre de ce pouvoir règlementaire, les informations à la disposition de la Régie pour procéder à la détermination du Taux ainsi que les critères selon lesquels elle exerce sa discrétion y sont énumérés par le législateur pour guider la Régie dans ses travaux.

3.2 TAUX D'INDEXATION GÉNÉRAL DES TARIFS

[29] Dans sa décision procédurale D-2020-176¹⁶, la Régie demande au Distributeur de déposer les sources primaires de données ainsi que les calculs ayant mené à l'Indexation générale établie à 1,3 % et applicable de plein droit aux tarifs de l'Annexe I, en vertu de l'article 22.0.1.1 de la LHQ.

[30] Le Distributeur dépose ces informations et précise ce qui suit :

« Ainsi, à partir du tableau 18-10-0004-01 (anciennement CANSIM 326-0020) [note de bas de page omise], le Distributeur recense les indices des prix à la consommation mensuelle, calculés pour le Québec, de l'ensemble de produits excluant les boissons alcoolisées, les produits du tabac et articles pour fumeurs et le cannabis récréatif.

Par la suite, le Distributeur calcule des indices moyens pour les périodes d'Octobre 2018 à Septembre 2019 et d'Octobre 2019 à Septembre 2020. Ces indices moyens correspondent à la moyenne des indices mensuels de chaque période considérée; soit 129,7 pour la période Octobre 2018-Septembre 2019 et 131,4 pour la période Octobre 2019-Septembre 2020.

Puis à partir de ces deux indices, le Distributeur calcule la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble, soit le ratio de l'indice moyen de la période Octobre 2019 à Septembre 2020 par l'indice moyen de la période Octobre 2018 à Septembre 2019. La variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble obtenue est de 1,3 % »¹⁷.

[31] L'ACEFQ, la FCEI et l'UC ne remettent pas en cause le pourcentage de l'Indexation générale de 1,3 % et utilisent cette valeur pour commenter l'approche et le Taux à retenir par la Régie dans sa détermination¹⁸.

[32] L'AQCIE et le CIFQ contestent la méthode de calcul utilisée par le Distributeur et le résultat de 1,3 % qui en découle :

¹⁶ Décision [D-2020-176](#), p. 9.

¹⁷ Pièce [C-HQD-0006](#), p. 5.

¹⁸ Pièces [C-ACEFQ-0004](#), p. 9, [C-FCEI-0003](#) et [C-UC-0004](#), p. 12.

« À partir des données produites par le Distributeur à son tableau 1 de la pièce C-HQD-006, on constate que « la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble pour le Québec (...) pour la période de 12 mois qui se termine le 30 septembre » 2020 a été NULLE, les indices d'octobre 2019 et de septembre 2020 étant tous deux de 131,3.

[...]

Le Distributeur a cherché à altérer cette réalité en effectuant un calcul qui ne correspond en rien aux prescriptions de la loi.

Plutôt que de rechercher « le taux correspondant à la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble pour le Québec, des prix à la consommation (...) pour la période 12 mois qui se termine le 30 septembre » 2020, le Distributeur a effectué un calcul visant à établir la moyenne des indices mensuels pour la période de 12 mois se terminant le 30 septembre 2020 pour ensuite comparer cette moyenne des indices mensuels à la moyenne des indices mensuels pour la période de 12 mois s'étant terminée en septembre 2019 »¹⁹.

[33] Selon l'AQCIE et le CIFQ, l'article 22.0.1.1 de la LHQ ne fait état ni d'indices mensuels, ni de moyennes d'indices mensuels, ni d'une comparaison entre deux périodes de 12 mois précédant l'année pour laquelle les prix doivent être indexés.

[34] Ils sont d'avis qu'il revient à la Régie et non au Distributeur de déterminer l'Indexation générale en application de l'article 22.0.1.1 de la LHQ.

[35] L'AQCIE et le CIFQ précisent que la compétence de la Régie pour constater ou déterminer le taux de variation annuelle de l'indice pertinent correspondant à l'Indexation générale lui est conférée soit par inférence nécessaire, soit par sa compétence générale de surveillance des activités du Distributeur en vertu de la Loi²⁰.

Opinion de la Régie

[36] La Régie est d'avis qu'elle ne dispose pas de la discrétion requise pour autoriser, ou autrement approuver, l'Indexation générale. Elle juge que les prescriptions de l'article 22.0.1.1 de la LHQ ne permettent pas l'interprétation qu'en font l'AQCIE et le CIFQ.

¹⁹ Pièces [C-AQCIE-0003](#), p. 4, et [C-CIFQ-0005](#), p. 4.

²⁰ *Ibid.*

[37] À l'exception du pouvoir attribué à la Régie de déterminer le Taux, il ressort clairement de cet article que l'indexation des prix des tarifs prévus à l'Annexe I s'opère de plein droit au 1^{er} avril de chaque année où elle ne fixe pas les tarifs d'électricité.

[38] L'article 22.0.1.1 de la LHQ prévoit la Formule pour le taux d'indexation du tarif L (Indexation du tarif L). Cette dernière correspond à la variable B de la Formule qui est composée de l'Indexation générale, multipliée par le Taux, lequel est déterminé par la Régie. L'Indexation du tarif L doit permettre le maintien de la compétitivité de ce tarif.

[39] Ainsi, le produit qui en résulte, correspondant à la variable B de la Formule, doit être pris en considération par la Régie pour s'assurer que le Taux qu'elle détermine permette le maintien de la compétitivité du tarif L et tienne compte du principe d'interfinancement.

[40] Selon le Distributeur, le calcul présenté pour déterminer le taux d'Indexation générale de 1,3 % applicable au 1^{er} avril 2021 a été réalisé conformément à l'article 22.0.1.1 de la LHQ²¹.

[41] Quant au calcul du taux d'indexation proposé par l'AQCIE et le CIFQ, il repose sur l'écart entre les taux d'inflation répertoriés aux mois délimitant la période de référence, soit octobre 2019 (131,3) et septembre 2020 (131,3). Ces personnes intéressées en concluent que la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble pour le Québec, pour la période de 12 mois se terminant le 30 septembre 2020, est nulle.

[42] La Régie note que cette divergence d'interprétation de l'article 22.0.1.1 de la LHQ porte essentiellement sur la notion de « variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble pour le Québec ».

[43] La Régie est d'avis que le terme « moyen » inclus dans cette dernière notion introduit une nuance importante dans la détermination de la variation annuelle dont il est question à l'article 22.0.1.1 de la LHQ.

[44] Ainsi, après vérification, la Régie est satisfaite de la méthode utilisée par le Distributeur en application de l'énoncé de l'article 22.0.1.1 de la LHQ, telle que présentée au tableau 1 de la pièce C-HQD-0006.

²¹ Pièce [C-HQD-0006](#), p. 5.

[45] **En conséquence, la Régie retient la valeur de 1,3 % comme donnée primaire de la variable B de la Formule.**

3.3 COMPÉTITIVITÉ DU TARIF L

[46] Depuis 2014, une étude de *Comparaison des prix d'électricité dans les grandes villes nord-américaines*, avec les prix en vigueur au 1^{er} avril, tels que fixés par les organismes de réglementation, est réalisée et publiée annuellement par le Distributeur (Études annuelles).

[47] Le Distributeur considère qu'aux fins de l'établissement d'un taux d'ajustement qui permette le maintien de la compétitivité du tarif L, il est nécessaire de comparer ce tarif aux tarifs réguliers équivalents ayant cours ailleurs et non à des contrats spéciaux ou options tarifaires.

[48] Il soutient que les résultats des Études annuelles réalisées sur la période 2014-2020 démontrent que la compétitivité du tarif L s'est continuellement améliorée. Au 1^{er} avril 2020, le tarif L se classe, selon les cas-types, comme le premier ou le deuxième tarif de grande puissance le plus compétitif dans les grandes villes nord-américaines.

[49] Selon lui, les résultats des Études annuelles témoignent de la stabilité, de la prévisibilité et du niveau avantageux du tarif L par rapport aux tarifs offerts par les autres distributeurs au Canada :

« La position favorable du tarif L, outre le prix généralement bas d'électricité au Québec, s'explique notamment par le fait que la hausse tarifaire de ce tarif de cette clientèle est exempté de l'impact tarifaire de l'indexation du coût moyen de l'électricité patrimoniale. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2014, le coût moyen de fourniture de l'électricité patrimoniale est indexé selon la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble des prix à la consommation pour le Québec. Ces changements se sont traduits, pour les clients du tarif L, par des hausses tarifaires moindres que celles autorisées par la Régie pour les autres tarifs. Cette exclusion des clients au tarif L de l'indexation du coût moyen de fourniture de l'électricité patrimoniale a contribué à améliorer la compétitivité du tarif L par rapport aux tarifs de grande puissance dans les grandes villes nord-américaines »²².

²² Pièce [C-HQD-0008](#), p. 9.

[50] L'ACEFQ examine l'évolution des prix moyens de l'électricité pour les clients de grande puissance entre 2014 et 2020 dans les villes nord-américaines considérées dans les Études annuelles, ce qui l'amène à conclure que le maintien de l'avantage concurrentiel du tarif L du Distributeur n'est aucunement menacé, mais que cet avantage concurrentiel s'est significativement accru au cours des six dernières années par rapport aux prix offerts dans toutes les villes étudiées.

[51] Pour sa part, l'AQCIE fait tout d'abord ressortir les limites des Études annuelles. Ainsi, elle juge que l'analyse semble être principalement axée sur la comparaison des tarifs résidentiels. De son point de vue, les 21 centres urbains qui y sont considérés présentent une plus grande proportion de clients résidentiels par rapport aux autres catégories de clients. Selon elle, la majorité des grands centres urbains considérés ont généralement des économies orientées vers l'industrie des services. Ainsi, ces points de comparaison ne seraient pas particulièrement représentatifs du prix payé par les clients industriels à l'extérieur du Québec. Enfin, l'AQCIE note que la plupart des États américains n'ont pas une structure de prix de type timbre-poste, contrairement à la situation qui prévaut au Québec.

[52] Par ailleurs, l'AQCIE soutient que la détermination du tarif L prend en considération son impact sur le maintien et le développement de la situation économique du Québec. Toutefois, les déterminants du maintien et du développement de l'activité industrielle sont multifactoriels. Les coûts de la main-d'œuvre, le climat, la réglementation et la valeur de la devise canadienne sont autant de facteurs qui influencent, selon elle, le développement du secteur industriel.

[53] Ainsi, selon l'AQCIE, la simple comparaison du niveau nominal du prix de l'électricité ne donne pas le portrait complet et juste de la compétitivité du tarif L pour les consommateurs industriels qui y sont soumis. À cet égard, elle réfère aux propos tenus par la Régie sur la compétitivité des tarifs industriels dans son avis A-2017-01 sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel (Avis A-2017-01)²³.

[54] Néanmoins, l'AQCIE considère que la récurrence des études comparatives du Distributeur, ayant les mêmes points de référence au cours des dernières années, permet de dégager un cadre de comparaison historique. En se basant sur l'évolution historique des

²³ Dossier R-3972-2016, Avis [A-2017-01](#), p. 58.

ratios entre les prix offerts par le Distributeur à sa clientèle résidentielle et ceux offerts à sa clientèle de grande puissance, en comparaison des prix moyens des 21 villes sondées, elle conclut que la compétitivité du tarif L s'est détériorée.

[55] L'AQCIE analyse la position concurrentielle du tarif L en fonction de l'évolution du prix de l'électricité dans d'autres juridictions. Une consultation auprès de ses membres lui a permis de retenir les régions d'Amérique du Nord où se situent leurs usines en opération ou qui offrent des conditions propices au développement pour des industries ayant un profil de consommation équivalent à celui des clients du tarif L.

[56] L'AQCIE a ainsi utilisé les prix moyens de vente de l'électricité du secteur industriel, publiés par la *U.S. Energy Information Agency* pour les États de New York, Illinois, Louisiane, Tennessee, Texas et Washington. Contrairement aux Études annuelles, l'utilisation des prix pour ces États ne se limite pas aux prix des grands centres urbains, mais à une moyenne des tarifs des différents distributeurs opérant dans les États en question.

[57] L'AQCIE mentionne avoir concentré ses analyses sur la tendance du prix de l'électricité en retenant pour hypothèse que tous les autres facteurs qui influencent le développement ou le maintien des activités industrielles demeurent inchangés.

[58] L'AQCIE conclut de son analyse que l'évolution des prix de vente de l'électricité du secteur industriel aux États-Unis montre une tendance baissière. Elle soumet que ce constat correspond, selon elle, à celui de la Régie dans l'Avis A-2017-01²⁴ pour une période antérieure.

[59] Compte tenu des facteurs examinés, incluant la valeur de la devise canadienne et l'évolution du prix du gaz naturel, l'AQCIE soumet que, malgré un gel du tarif L en 2020, la position concurrentielle de ce tarif s'est détériorée²⁵.

[60] Le CIFQ fait valoir que la baisse importante des coûts de production de l'électricité aux États-Unis et la diminution des coûts de production des nouvelles technologies alternatives, fortement subventionnées par les États, contribuent à l'effritement de

²⁴ Avis [A-2017-01](#), p. 134 et 135.

²⁵ Pièce [C-AQCIE-0003](#), p. 16 à 19.

l'avantage que représentent les tarifs d'électricité québécois appliqués aux grands industriels²⁶.

[61] Pour ce qui est de la FCEI, elle estime que selon les données produites par le Distributeur dans les Études annuelles et en comparant les tarifs industriels au Québec à ceux d'autres villes nord-américaines, la compétitivité du tarif L est excellente et s'est passablement améliorée entre 2016 et 2020.

[62] La FCEI présente la compilation de l'évolution du prix moyen parmi un ensemble de grandes villes et y constate que, dans l'ensemble et pour tous les cas-types retenus, les prix ont augmenté en moyenne plus rapidement que la hausse observée au Québec.

[63] La FCEI souligne que, en termes relatifs, la position concurrentielle du tarif L s'est améliorée de 15 % sur cette période. Elle est d'avis que le tarif industriel québécois demeurerait largement compétitif même si sa position relative devait reculer légèrement.

[64] La FCEI convient que la méthode d'évaluation de la compétitivité du tarif L est imparfaite. Si des démarches devaient être entreprises pour modifier cette mesure, elle souhaite pouvoir se prononcer sur les changements qui pourraient y être apportés. De son point de vue, ces changements devraient intégrer l'impact des contrats spéciaux et des autres bénéfices tarifaires disponibles aux grands clients industriels.

[65] Toutefois, dans l'intervalle et malgré leurs limites, la FCEI considère qu'il y a lieu de s'en remettre aux Études annuelles effectuées par le Distributeur, qui sont publiques et disponibles, et non sur certains contrats confidentiels qui ne sont pas nécessairement représentatifs²⁷.

[66] La FCEI s'oppose à la notion de compétitivité du secteur industriel défendue par l'AQCIE, qu'elle juge inacceptable.

[67] Elle ne croit pas que les tarifs d'électricité devraient « *servir comme source de normalisation ultime de la compétitivité des grandes entreprises industrielles québécoises* ».

²⁶ Pièce [C-CIFQ-0005](#), p. 8.

²⁷ Pièce [C-FCEI-0003](#), p. 4.

et que la Régie devrait fixer les ajustements tarifaires du tarif L en conséquence »²⁸. À son avis, une telle approche est difficilement applicable, étant donné l'hétérogénéité des clients industriels et leur compétitivité respective. De plus, selon la FCEI, cette approche est lourde de conséquences par le message qu'elle enverrait aux clients industriels et aux autres clients.

[68] La FCEI demande à la Régie de rejeter cette conception de la compétitivité du tarif L, laquelle, de plus, va au-delà d'une lecture raisonnable de l'article 22.0.1.1 de la LHQ. En effet, cet article réfère sans ambiguïté au maintien de la compétitivité du tarif L et non au maintien de la compétitivité des clients ayant des abonnements au tarif L.

[69] L'UC réfère au dossier R-3972-2016²⁹ relatif à l'Avis A-2017-01, dans le cadre duquel l'expert choisi par la Régie pour analyser la compétitivité des tarifs industriels d'électricité au Québec dans certains secteurs soumis à la concurrence internationale avait mentionné que le tarif de grande puissance du Québec (tarif L) était le plus compétitif après celui de la Norvège et affichait une croissance stable et inférieure à celle des autres juridictions (sauf la Norvège).

[70] L'UC affirme que rien ne laisse supposer que les conclusions de cet expert seraient aujourd'hui significativement différentes, d'autant que le tarif L n'a subi, au cours des quatre dernières années, qu'une hausse cumulative de 0,5 %.

[71] L'UC soutient que les récentes demandes d'alimentation adressées au Distributeur pour l'usage cryptographique appliqué aux chaînes de blocs, totalisant 18 000 MW, majoritairement de plus de 5 MW, témoignent des prix avantageux et du pouvoir d'attraction du tarif LG³⁰, pourtant supérieur au tarif L. Elle conclut en conséquence à la position concurrentielle enviable du tarif L pour les grandes entreprises.

Opinion de la Régie

[72] La Régie note qu'à l'exception de l'AQCIE et du CIFQ, la position des participants, à l'égard de l'utilisation des Études annuelles du Distributeur pour examiner la position relative du tarif L et le maintien de sa compétitivité, oscille entre plutôt favorable et neutre.

²⁸ Pièce [C-FCEI-0003](#), p. 4.

²⁹ Dossier [R-3972-2016](#).

³⁰ Dossier R-4045-2018 Phase 1, pièce [B-0023](#), p. 3.

[73] La Régie rappelle que la Loi prescrit l'utilisation des Études annuelles comme base d'analyse pour déterminer un Taux qui permette le maintien de la compétitivité du tarif L.

[74] Aux fins de la présente décision, la Régie effectue une simulation de l'impact de l'application du Taux afin de vérifier que la position relative du tarif L à Montréal ne change pas par rapport aux 21 autres villes nord-américaines qui composent l'échantillon des Études annuelles.

[75] Même si l'échantillon utilisé par le Distributeur n'était pas parfaitement représentatif de la localisation des entreprises du secteur industriel, comme le soumet l'AQCIE, la Régie estime que les données produites sont suffisantes pour permettre une analyse à l'égard du maintien ou non de la compétitivité relative du tarif L à Montréal.

[76] La Régie note que dans les Études annuelles, l'analyse comparative des prix de l'électricité à l'échelle de l'Amérique du Nord porte sur 22 entreprises, dont 12 desservent les principales villes canadiennes et 10 sont établies dans autant d'États américains.

[77] Comme indiqué en introduction des Études annuelles, la Régie note que le même échantillon de 22 entreprises sert de base de comparaison pour trois segments de clients différents, soit les segments résidentiel, commercial ainsi qu'institutionnel et industriel.

[78] Néanmoins, en vue du prochain dossier portant sur la détermination du Taux pour l'année tarifaire 2022-2023, la Régie estime qu'il serait souhaitable que le Distributeur présente un complément d'information sur la représentativité de l'échantillon des 22 entreprises pour ce qui est de la clientèle industrielle.

[79] À titre d'illustration, le Distributeur pourrait fournir le nombre de clients industriels pour chacune des 22 entreprises de l'échantillon et/ou les secteurs d'activités de ces clients ainsi que leur importance relative dans la consommation de l'ensemble de la clientèle. Il pourrait également commenter la compétitivité du tarif L au Québec comme facteur de rétention de ses clients actuels et d'attraction de nouveaux clients en comparaison des 21 autres grandes villes de l'échantillon.

[80] **La Régie demande au Distributeur de déposer ces informations complémentaires, en suivi administratif de la présente décision, d'ici le 30 juin 2021.**

3.4 DÉTERMINATION DU TAUX APPLICABLE AU TARIF L

[81] Dans son examen de l'évolution de la « trajectoire tarifaire », le Distributeur soutient qu'entre les années de recalibrage des tarifs :

« la LHQ stipule que la Régie fixe, pour le tarif L, le Taux applicable 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 en vertu de l'article 22.0.1.1 »³¹.

[82] Le Distributeur soumet que les impacts découlant de la fixation des prix des composantes du tarif L pour 2021 et, par la suite, pour les années 2022 à 2024, seront récurrents et cumulatifs sur la période.

[83] Il juge donc que la fixation de l'ajustement tarifaire du tarif L à un niveau adéquat est essentielle, d'une part, pour maintenir la position concurrentielle avantageuse de ce tarif en Amérique du Nord et, d'autre part, pour éviter un choc tarifaire à l'ensemble de la clientèle lors du recalibrage des tarifs de distribution d'électricité prévu lors de l'examen de la demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2025-2026 sur la base du coût de service.

[84] Selon le Distributeur, tout ajustement tarifaire insuffisant d'une catégorie de consommateurs occasionnera un manque à gagner additionnel à récupérer l'année suivante auprès de l'ensemble de la clientèle. Il estime que dans le nouveau cadre règlementaire, ces manques à gagner additionnels non récupérés seront récurrents, cumulés et devront être récupérés lors du recalibrage des tarifs de l'année tarifaire 2025-2026.

[85] Par ailleurs, le Distributeur rappelle que l'article 52.1 de la Loi prévoit que la Régie ne peut modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs.

[86] De son point de vue, les indices d'interfinancement calculés avec les données réelles de l'année 2019 montrent que les revenus générés par le tarif L sont presque équivalents aux coûts de desserte de cette catégorie de consommateurs. Le Distributeur note également

³¹ Pièce [C-HQD-0008](#), p. 10.

que selon les indices d'interfinancement prévisionnels calculés sur la base de l'étude du coût de service et approuvés par la Régie pour les années témoins 2014 à 2019³², les revenus générés par le tarif L applicable aux clients industriels de grande puissance tendent vers le coût de desserte de cette catégorie de consommateurs.

[87] Le Distributeur note que la Régie propose de retenir une Indexation du tarif L qui serait basée sur une moyenne historique du rapport entre la hausse annuelle du tarif L et celle des autres tarifs.

[88] Le Distributeur est d'avis que l'exemption du tarif L de l'indexation du coût de fourniture de l'électricité patrimoniale est une mesure qui a contribué à la compétitivité du tarif L, comme les Études annuelles le démontrent. Une approche qui reflèterait une telle exemption permettrait d'atteindre cet objectif. L'utilisation de données historiques des hausses tarifaires du tarif L et de celles des autres tarifs constitue l'avenue adéquate pour la détermination du Taux et permet de refléter l'impact de l'exemption du tarif L de l'indexation du coût de fourniture de l'électricité patrimoniale.

[89] En ce qui a trait à la période à considérer pour le calcul du Taux, le Distributeur est d'avis qu'elle devrait couvrir les années 2014-2015 à 2019-2020, soit l'ensemble des années depuis l'application des dispositions visant le répit de l'indexation du coût de fourniture de l'électricité patrimoniale attribué à la clientèle du tarif L.

[90] Quant à l'option 2 de la Régie, le retrait des années 2014-2015 et 2015-2016 du calcul, en raison de l'effet de l'introduction de blocs d'énergie éolienne, constitue, de l'avis du Distributeur, une considération partielle et arbitraire d'un seul des éléments de coûts ayant eu un impact sur les ajustements tarifaires durant la période. De plus, compte tenu du court historique d'application de l'indexation du coût de fourniture de l'électricité patrimoniale, le Distributeur est d'avis qu'il serait plus avisé d'utiliser les six années d'application disponibles pour obtenir un Taux représentatif³³.

[91] Par ailleurs, le Distributeur soumet que la moyenne des rapports annuels entre la hausse du tarif L et celle des autres tarifs ne reflète pas l'application des dispositions visant l'exemption du tarif L de l'indexation du coût de fourniture de l'électricité patrimoniale entre le revenu avant hausse et le coût de service prévu d'une année donnée.

³² Pièce [C-HQD-0008](#), p. 12, tableau 3.

³³ Pièce [C-HQD-0008](#), p. 14.

[92] Il soutient ainsi que la méthodologie de calcul du Taux proposée par la Régie, dans ses options 1 et 2, ne prend pas en compte la relation de continuité existante entre les hausses tarifaires des différentes années. Selon le Distributeur, la moyenne des rapports historiques entre la hausse du tarif L et celle des autres tarifs ne mesure que la relation pour une année donnée de la hausse tarifaire du tarif L par rapport à celle des autres tarifs. Il fait valoir que les résultats obtenus avec l'application des Taux de 0,38 et 0,16 proposés par la Régie dans ses options 1 et 2 divergent de 43 % et 76 % respectivement des hausses historiques cumulatives du tarif L sur la période 2014-2015 à 2019-2020.

[93] Par contre, le Distributeur est d'avis que le Taux de 0,65 de l'approche alternative suggérée par la Régie (Approche alternative) permet de mieux refléter l'application de l'exemption de l'indexation du coût de fourniture de l'électricité patrimoniale au tarif L et prend en compte le caractère multiplicatif des hausses tarifaires, ce qui, dans le cas d'une suite de hausses successives sur une période donnée, lui apparaît plus approprié que l'utilisation d'une moyenne.

[94] Le Distributeur explique que le calcul du Taux de 0,65 correspondait à l'écart entre la hausse cumulative du tarif L et celle des autres tarifs, sur la période couvrant les années 2014-2015 à 2019-2020³⁴.

TABLEAU 1
CALCUL DU TAUX DE 0,65
ANNÉES HISTORIQUES 2014-2015 À 2019-2020

Année tarifaire	Hausse tarifaire	
	Autres	Tarif L
2014-2015	4,3%	3,5%
2015-2016	2,9%	2,5%
2016-2017	0,7%	0,0%
2017-2018	0,7%	0,2%
2018-2019	0,3%	0,0%
2019-2020	0,9%	0,3%
Hausse cumulative	10,1%	6,6%
Écart	0,65	

Source : Pièce [C-HQD-0008](#), p. 18, tableau 7.

[95] Le Distributeur constate que le résultat de l'application de ce Taux, sur une base historique, est similaire à la hausse cumulative du tarif L sur la période de six ans analysée.

³⁴ Pièce [C-HQD-0008](#), p. 17 et 18.

TABLEAU 2
APPLICATION DU TAUX DE 0,65
ANNÉES HISTORIQUES 2014-2015 À 2019-2020

Application du Taux = 0,65 Hausse historique			
Année tarifaire	Autres	Tarif L - Simulation	Tarif L
2014-2015	4,3%	2,8%	3,5%
2015-2016	2,9%	1,9%	2,5%
2016-2017	0,7%	0,5%	0,0%
2017-2018	0,7%	0,5%	0,2%
2018-2019	0,3%	0,2%	0,0%
2019-2020	0,9%	0,6%	0,3%
Hausse cumulative	10,1%	6,5%	6,6%
Écart simulation vs réel			-2%

Source : Pièce [C-HQD-0008](#), p. 18, tableau 8.

[96] En outre, le Distributeur soumet que cette approche assure le maintien de la compétitivité des clients au tarif L, tout en tenant compte du principe d'interfinancement, respectant ainsi les critères de l'article 22.0.1.1 de la LHQ. Il ajoute à cet égard :

*« Une telle approche permet également de réduire les impacts récurrents sur la trajectoire tarifaire que devrait éventuellement supporter l'ensemble de la clientèle du Distributeur, dont les clients au tarif L, lors de l'année tarifaire 2025-2026 »³⁵.
[nous soulignons]*

[97] L'ACEFQ n'émet pas de commentaire sur l'approche proposée par la Régie ou sur la période historique retenue et fait la lecture suivante de l'article 22.0.1.1 de la LHQ :

« Rappelons que les dispositions de la Loi prévoient que la Régie calcule annuellement, le cas échéant, un rabais pour le tarif L par rapport au taux d'indexation applicable à l'ensemble des tarifs d'Hydro-Québec si le maintien de la compétitivité du tarif L le nécessite »³⁶.

³⁵ Pièce [C-HQD-0008](#), p. 18 et 19.

³⁶ Pièce [C-ACEFQ-0004](#), p. 7.

[98] L'ACEFQ soumet que les clients des autres tarifs ont dû contribuer davantage à la hausse des revenus requis du Distributeur pour compenser la contribution du tarif L en baisse relative de 2013 à 2019. Elle soutient que si la Régie devait accorder en 2021 un rabais au tarif L, elle contribuerait à modifier davantage l'interfinancement au bénéfice du tarif L.

[99] L'ACEFQ conclut que l'application d'un rabais au tarif L en 2021 par rapport au taux d'indexation de 1,3 % n'est pas nécessaire pour assurer le maintien de sa compétitivité et se traduirait par une modification de l'interfinancement à l'avantage du tarif L et au détriment de tous les autres tarifs.

[100] L'ACEFQ recommande ainsi l'application, au tarif L, du même taux d'indexation qu'aux autres tarifs, soit 1,3 %. Subsidiairement, elle propose d'utiliser la différence moyenne des augmentations tarifaires des années 2014 à 2019, soit 0,55 %. Avec une Indexation générale de 1,3 %, les prix du tarif L augmenterait de 0,75 % pour l'année 2021³⁷.

[101] L'AQCIE, tel que déjà mentionné, conteste l'Indexation générale de 1,3 % qui, selon ses calculs, serait plutôt nulle ou devrait, subsidiairement, être fixée à 0,2 %.

[102] L'AQCIE émet les commentaires suivants au sujet de la valeur applicable au Taux correspondant à la variation annuelle de l'indice moyen lorsque celle-ci est nulle :

« Néanmoins, le législateur a expressément pourvu à l'hypothèse d'un taux de variation de l'indice nul. Il a en effet spécifiquement prévu au deuxième alinéa de l'article 22.0.1.1 que le taux de variation annuelle doit être « multiplié, le cas échéant, par un taux en cas d'inflation ou un taux en cas de déflation qui permet le maintien de la compétitivité du tarif L, lequel est déterminé par la Régie de l'énergie au 1^{er} avril de chaque année. ».

Il découle de ce qui précède qu'en cas d'absence d'inflation et de déflation, les prix du tarif L n'ont pas davantage à être modifiés que ceux des autres tarifs »³⁸.

³⁷ Pièce [C-ACEFQ-0004](#), p. 9.

³⁸ Pièce [C-AQCIE-0003](#), p. 4 et 5.

[103] En ce qui a trait à la période historique, l'AQCIE considère dans son analyse celle de quatre ans, comprise entre les années tarifaires 2016-2017 et 2019-2020. Elle précise, à cet égard :

« [...] on peut constater une hausse marquée des composantes énergie et puissance du tarif L durant la période 2013 à 2015. Cette période correspond, comme soulevé par la Régie en distinguant les options 1 et 2, à l'inclusion au revenu requis des nouveaux approvisionnements de long terme provenant de blocs d'énergie éolienne. Si l'objectif de la législation adoptée par le Projet de loi numéro 34 concernant la tarification du tarif L est de conserver l'impact du gel de la fourniture provenant du bloc d'énergie patrimoniale, il y a lieu d'exclure les chocs exogènes provenant de l'ajout des blocs d'énergie post-patrimoniale de 2014 et 2015 et de favoriser une étude historique excluant les années précédant l'année 2016 »³⁹.

[104] L'AQCIE interprète la volonté du législateur quant à la compétitivité du tarif L de la façon suivante :

« Plus important encore, le législateur demande à la Régie de l'énergie de fixer un taux d'indexation du tarif L qui permet d'en « maintenir » la compétitivité. Ce texte législatif a été adopté et sanctionné en 2019.

Le législateur voulait donc que la Régie, au 1^{er} avril 2021, ajuste le tarif L afin que sa compétitivité soit maintenue et ce, au niveau que le législateur connaissait au moment de l'adoption de ce texte législatif.

Conséquemment, la Régie doit ajuster le tarif L au 1^{er} avril 2021 de façon à en maintenir le caractère compétitif au niveau existant en 2019 »⁴⁰.

[105] En référant à l'Approche alternative, l'AQCIE mentionne qu'il serait inapproprié de passer outre à la volonté du législateur et de reprendre un Taux de 0,65 rejeté par les parlementaires. Elle soutient que le législateur a choisi de demander à la Régie de déterminer annuellement le Taux, parce qu'il voulait s'assurer du maintien de la compétitivité du tarif L et qu'il s'agit là d'un exercice dynamique, ne pouvant être mis de côté par l'application d'un taux fixé d'avance de 0,65 :

³⁹ Pièce [C-AQCIE-0003](#), p. 10.

⁴⁰ Pièce [C-AQCIE-0003](#), p. 19.

« [...] On comprend donc que cette compétitivité ne pourrait être « maintenue » par l'application d'un taux fixe de 0,65 émanant d'une formule préétablie qui ne permettrait pas à la Régie d'exercer son pouvoir confié par le législateur de voir au maintien de la compétitivité du tarif L, année après année.

Il s'agit d'un exercice dynamique qui ne peut être mis de côté par l'application d'un taux fixé d'avance de 0,65, approche rejetée par le législateur »⁴¹.

[106] L'AQCIE invite la Régie à retenir une approche qui permette de comparer adéquatement la position concurrentielle du tarif L par rapport aux prix d'électricité prévalant dans les juridictions concurrentes du Québec, ce qui devrait inciter à réduire les prix du tarif L afin d'en maintenir la compétitivité, conformément à l'intention du législateur⁴².

[107] D'ailleurs, l'AQCIE soutient qu'une détérioration de la position concurrentielle du tarif L aurait un impact à la hausse sur le volume d'électricité patrimoniale inutilisée qui occasionnerait une hausse des tarifs pour l'ensemble des clients du Distributeur, d'où un impact sur l'interfinancement :

« [...] Une telle situation aurait un impact sur l'interfinancement puisque, toutes choses étant égales par ailleurs, une diminution du volume des revenus des clients au tarif L aurait un impact à la hausse sur les revenus requis en provenance des autres clients afin de payer le coût de service du Distributeur »⁴³.

[108] À la suite de son analyse de la compétitivité du tarif L et à l'utilisation de l'indicateur « Ratio des tarifs », l'AQCIE recommande une baisse du tarif L de 5,7 % afin de corriger le ratio « Tarif L (FU⁴⁴ 85 %) / Tarif moyen des États sélectionnés » à 0,73 et maintenir ainsi le caractère compétitif du tarif au niveau existant en 2019. Elle s'appuie sur les hypothèses selon lesquelles la valeur de l'électricité aux États-Unis et le taux de change du dollar canadien par rapport au dollar américain pour l'année 2021 demeureront inchangés par rapport à ceux de 2020⁴⁵.

⁴¹ Pièce [C-AQCIE-0003](#), p. 20 et 21.

⁴² Pièce [C-AQCIE-0003](#), p. 7.

⁴³ Pièce [C-AQCIE-0003](#), p. 20.

⁴⁴ Facteur d'utilisation.

⁴⁵ Pièce [C-AQCIE-0003](#), p. 19 et 20.

[109] Tout en partageant la position de l'AQCIE sur la plupart des éléments soumis par cette dernière, le CIFQ estime que l'approche historique proposée par la Régie présente la meilleure manière de déterminer la formule la plus juste de l'Indexation du tarif L :

« [...] Elle [la Régie] retient notamment une approche basée sur l'utilisation d'une moyenne historique du rapport entre la hausse annuelle du tarif L et celle des autres tarifs. Le résultat permettrait de déterminer le taux applicable au 1^{er} avril 2021 et intégrerait ainsi l'absence de l'indexation de l'électricité patrimoniale pour les clients grandes entreprises.

Le CIFQ appuie cette démarche et souligne qu'il est essentiel de maintenir l'exemption de l'indexation de l'électricité patrimoniale dans cet exercice puisque c'est une composante fondamentale pour assurer la compétitivité du tarif des grandes entreprises »⁴⁶.

[110] Le CIFQ recommande donc d'établir le Taux à 0,16. Selon lui et tel que déjà mentionné, la Régie devrait retenir un taux d'inflation de 0 %, ou encore de 0,2 %, et ne pas reconnaître celui de 1,3 %.

[111] Il soumet que l'obligation de la Régie de tenir compte de l'interfinancement, stipulée à l'article 22.0.1.1 de la LHQ, n'est pas réalisable, compte tenu de l'absence de l'information nécessaire à cet exercice avant 2025, puisque, jusque-là, les tarifs sont déterminés sans tenir compte du revenu requis du Distributeur pour chacune des catégories de consommateurs⁴⁷.

[112] Selon la FCEI, l'article 22.0.1.1 de la LHQ est relativement ambigu, lorsqu'il indique à la Régie de notamment tenir compte du principe d'interfinancement lorsqu'elle détermine le Taux. La Loi stipule en effet que la « Régie ne peut modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs ».

⁴⁶ Pièce [C-CIFQ-0005](#), p. 9.

⁴⁷ Pièce [C-CIFQ-0005](#), p. 9.

[113] En l'absence d'indication additionnelle dans la Loi, le fait de tenir compte de l'interfinancement pourrait, selon la FCEI, aussi bien vouloir dire chercher à le maintenir inchangé que de chercher à l'améliorer :

« Premièrement, la Loi sur la Régie de l'énergie indique clairement que la correction de l'interfinancement ne doit pas être un objectif lors de la fixation des tarifs. La Loi 34 n'a pas modifié cet article. On peut raisonnablement penser que si le Législateur avait voulu que la Régie fixe le Taux avec comme objectif de modifier l'interfinancement, il aurait modifié l'article 52.1 ou été explicite quant au fait qu'il ne devait pas s'appliquer lors de la fixation du Taux.

Deuxièmement, dans les débats de l'Assemblée nationale du 7 décembre 2019, le ministre Julien a indiqué que « le taux applicable au tarif L est un taux qui vient maintenir la compétitivité du tarif L et l'interfinancement sur l'ensemble des tarifs. » Selon la FCEI, cette citation donne une indication quant à l'intention du Législateur à cet égard.

Troisièmement, si la Régie devait conclure qu'elle doit viser une correction de l'interfinancement dans la fixation du Taux, elle se buterait à au moins deux problèmes pratiques.

D'une part, en vertu du nouveau mode de fixation des tarifs, la Régie ne dispose pas du revenu requis de l'année 2021 ni de l'allocation des coûts. Par conséquent, elle ne peut déterminer l'impact d'un taux donné sur l'interfinancement du tarif L ou de tout autre tarif.

D'autre part, toute fixation du Taux qui aurait pour effet d'améliorer l'interfinancement du tarif L aurait inévitablement pour effet de détériorer celui des tarifs G et M lors de la fixation des tarifs applicables au 1^{er} avril 2025. Si l'on devait interpréter l'indication de tenir compte du principe d'interfinancement comme un souhait de le corriger, quel tarif devrait-on privilégier? Le L ou le G et le M? Et pourquoi? En fait, considérant le cadre fixé par l'article 22.0.1.1, le souhait d'améliorer l'interfinancement sur l'ensemble des tarifs au moment d'établir le Taux serait tout simplement inapplicable »⁴⁸. [les notes de bas de page ont été omises]

⁴⁸ Pièce [C-FCEI-0003](#), p. 5.

[114] Sur cette base, la FCEI conclut que le fait de « *tenir compte du principe d'interfinancement* » devrait s'interpréter conformément à l'alinéa 4 de l'article 52.1 de la Loi, c'est-à-dire comme une indication de ne pas viser à corriger l'interfinancement.

[115] La FCEI affirme être généralement en accord avec l'approche consistant à refléter l'application des dispositions visant le répit d'indexation du coût de fourniture de l'électricité patrimoniale attribuée à la clientèle du tarif L, tout en notant qu'il favorise une certaine correction de l'interfinancement au tarif L.

[116] La FCEI mentionne que, lors de la présentation initiale du Projet de loi n° 34, il était prévu que l'indexation des tarifs pour les clients industriels demeure inférieure à l'indice des prix à la consommation, afin de prendre en considération la non-indexation des coûts de fourniture de l'électricité patrimoniale pour la clientèle industrielle⁴⁹.

[117] La FCEI est d'avis que la méthodologie basée sur le rapport entre les hausses tarifaires des tarifs L et des autres tarifs ne reflète pas adéquatement l'application des dispositions visant le répit d'indexation du coût de fourniture de l'électricité patrimoniale attribuée à la clientèle du tarif L. Elle réfère, à cet égard, au dossier tarifaire 2016-2017.

[118] La FCEI s'oppose à l'approche de la Régie basée sur la moyenne des ratios annuels et suggère d'évaluer le Taux en tenant compte de l'écart moyen des hausses tarifaires, sur la période 2014-2015 à 2019-2020, de 0,55 %⁵⁰. Tous les tarifs seraient ainsi indexés de 1,3 % et le tarif L serait augmenté de 0,75 % pour l'année 2021. Le Taux serait alors fixé à 0,58. La FCEI considère que cette solution est relativement simple et généralement valable.

[119] La FCEI simule, sous certaines hypothèses, la baisse tarifaire de 2021-2022 pour évaluer le Taux de manière prospective. Elle obtient ainsi un Taux prospectif pour 2021 de 0,53. Considérant que ce résultat est similaire au Taux historique de 0,58, la FCEI estime que le Taux devrait s'établir entre 0,53 et 0,58⁵¹.

[120] L'UC est d'avis que le souci de la Régie de refléter le gel du coût de fourniture de l'électricité patrimoniale outrepassé les encadrements formulés à l'article 22.0.1.1 de la LHQ pour la fixation du Taux :

⁴⁹ Pièce [C-FCEI-0003](#), p. 7.

⁵⁰ Pièce [C-FCEI-0003](#), p. 9.

⁵¹ Pièce [C-FCEI-0003](#), p. 10.

« Le souci de la Régie de refléter le gel du coût de fourniture de l'énergie patrimoniale outrepassé selon nous les encadrements formulés à l'article 22.0.1.1 de la Loi sur Hydro-Québec en ce qui concerne la fixation du Taux sans compter que prendre en compte implicitement ou explicitement un élément de coût de service pour déterminer le Taux est antinomique avec l'esprit du PL34 qui vise une simplification de la détermination des hausses tarifaires.

L'article 22.0.1.1 indique clairement que le Taux doit être fixé pour maintenir la compétitivité du tarif L et doit prendre en compte l'interfinancement. Si le législateur avait voulu que le gel du coût de fourniture de l'électricité patrimoniale dont profitent les clients au tarif L soit pris en compte dans la fixation du Taux, il l'aurait vraisemblablement précisé dans le PL 34 étant donné l'importance que ce gel représente »⁵².

[121] L'UC s'oppose à la proposition de la Régie de déduire le Taux à partir de moyennes historiques, en regard de la volatilité des ratios historiques, de la courte période examinée et du contexte particulier de chacune des années :

« Nous rejetons d'emblée la proposition de la Régie de l'énergie. La proposition de déduire le Taux de moyennes historiques de ratios très volatils et sur de courtes périodes nous apparaît surprenante. Chaque année tarifaire comporte ses spécificités - changements de normes comptables, impacts législatifs, aléas de la demande, aléas économiques, sans compter que les hausses accordées par le passé, basées a priori sur une hausse uniforme des tarifs, ont permis une correction de l'interfinancement au profit des clients au tarif L »⁵³.

[122] L'UC fait valoir que les hausses accordées par le passé, basées *a priori* sur une hausse uniforme des tarifs, ont permis une correction de l'interfinancement au profit des clients au tarif L. Elle présente, à cet effet, l'évolution des indices d'interfinancement sur la période 2006-2019 des tarifs domestiques et grande puissance. Elle constate, d'une part, deux chutes de la courbe d'interfinancement du tarif L en 2016 et 2018, qui se poursuivent en 2019 et, d'autre part, l'érosion soutenue de l'interfinancement des tarifs domestiques.

[123] L'UC souligne que la non-indexation du coût de fourniture de l'électricité patrimoniale associée au tarif L se voulait, selon la Régie, un répit, c'est-à-dire un arrêt momentané qui ne devrait pas nécessairement être reconduit.

⁵² Pièce [C-UC-0004](#), p. 7.

⁵³ Pièce [C-UC-0004](#), p. 6.

[124] Elle est d'avis que les hausses tarifaires appliquées depuis 2014 ne sont pas uniquement le fait du gel du tarif de l'électricité patrimoniale et que des coûts d'approvisionnement postpatrimoniaux, des coûts de transport et des coûts de distribution des clients au tarif L sont « *refilés* » aux autres catégories tarifaires. De plus, l'UC soumet que dans l'exercice de détermination du Taux, le passé ne peut et ne doit pas être garant de l'avenir⁵⁴.

[125] Cependant, dans le cas où la Régie choisirait d'utiliser sa méthode d'analyse des hausses tarifaires sur une base historique, l'UC recommande que le Taux soit calculé à partir d'une moyenne tronquée sur l'horizon 2014-2015 à 2019-2020, excluant les trois valeurs extrêmes de la série⁵⁵.

[126] Ainsi, l'UC recommande un Taux de 1,00 et une hausse tarifaire du tarif L de 1,3 % au 1^{er} avril 2021. Elle voit, dans la prise en compte de l'exemption du tarif L de l'indexation du coût de fourniture de l'électricité patrimoniale dans la modulation des tarifs, une iniquité historique qu'un Taux fixé par la Régie à 0,65 perpétuerait.

[127] Subsidiairement, si la Régie maintenait une détermination du Taux sur la base de données historiques, l'UC, référant au moment de la rédaction du Projet de loi n° 34, recommande d'utiliser une comparaison des hausses cumulatives du tarif L et des autres tarifs et de déterminer le Taux à 0,65. La hausse au 1^{er} avril 2021 du tarif L serait alors de 0,84 %.

Opinion de la Régie

[128] Tel que précisé précédemment, l'examen de la Régie au présent dossier découle du nouveau régime instauré par la Loi sur la simplification et s'exerce en vertu du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré de procéder à la détermination du Taux. La Régie a clairement établi les limites de ce pouvoir de détermination, attribué par l'article 22.0.1.1 de la LHQ.

[129] Par ailleurs, la Régie considère qu'elle détermine le Taux en vertu d'un pouvoir distinct de celui qui lui permet de fixer les tarifs du Distributeur.

⁵⁴ Pièce [C-UC-0004](#), p. 9 et 10.

⁵⁵ Ces trois valeurs sont : Avril 2015 – Mars 2016 : 86 %, Avril 2016 – Mars 2017 : 0 % et Avril 2018 – Mars 2018 : 0 %.

[130] La Régie note qu'un certain nombre de commentaires déposés abordent la nature et l'étendue de sa discrétion dans l'exercice de son pouvoir de déterminer le Taux.

[131] À cet égard, en ayant recours à l'historique des hausses tarifaires modulées pour déterminer un indice moyen historique reflétant l'effet de la non-indexation du coût d'approvisionnement en électricité patrimoniale, la Régie reflète des mesures mises en place par le législateur en 2014, visant le maintien de la compétitivité des grands consommateurs industriels⁵⁶. Ce faisant, elle exerce la discrétion qui lui est dévolue en retenant cette approche pour la détermination du Taux au 1^{er} avril 2021.

[132] De ce fait, la Régie ne peut retenir les recommandations principales de l'ACEFQ et de l'UC.

[133] La Régie constate que la majorité des participants n'exclut pas catégoriquement l'utilisation d'un historique de hausses tarifaires du tarif L et des autres tarifs pour capter l'effet de la non-indexation du coût d'approvisionnement en électricité patrimoniale associée au tarif L.

[134] La Régie reconnaît que des éléments importants, autres que la non-indexation du coût de fourniture de l'électricité patrimoniale, interviennent dans les ajustements tarifaires, dépendamment du contexte particulier de chacune des années.

[135] En conséquence, la Régie juge qu'il est approprié, afin de mieux refléter l'effet de la non-indexation du coût de fourniture de l'électricité patrimoniale attribuée à la clientèle du tarif L, et compte tenu de l'historique restreint des hausses tarifaires différenciées qui en découle, de considérer un historique correspondant à la période des six années tarifaires comprises entre le 1^{er} avril 2014 et le 31 mars 2020.

[136] Le tableau qui suit résume les approches différentes soumises par les participants quant à la détermination du Taux.

⁵⁶ Dossier tarifaire R-3814-2012, pièce [B-0125](#), p. A.126.

TABLEAU 3
RÉSUMÉ DES APPROCHES DE DÉTERMINATION DU TAUX

Participants	Approches et résultats		Approches subsidiaires	
ACEFQ	Pas de rabais au tarif L en 2021		Idem à la FCEI	
	Taux de 1,00	Indexation de 1,3%	Taux de 0,58	Indexation de 0,75%
AQCIÉ	Basée sur une variation nulle de l'IPC		Variation de l'IPC de 0,2% Baisse de 5,7% du tarif L permettant de maintenir le « ratio des tarifs » au niveau de 2019 à 0,73	
	Indexation de 0%		Indexation de -5,7%	
CIFQ	Basée sur une variation nulle de l'IPC		Variation de l'IPC de 0,2% Option 2 proposée par la Régie	
	Taux de 1,00	Indexation de 0%	Taux de 0,16	Indexation de 0,03%
FCEI	Taux basé sur l'écart moyen des hausses tarifaires, sur la période 2014-2015 à 2019-2020 (0,55%). Simulation, sur cette base, de la baisse tarifaire de 2021-2022			
	Taux compris entre 0,53 et 0,58	Indexation de 0,75% pour un taux de 0,58		
HQD	Approche basée sur le ratio des hausses cumulatives entre le 1 ^{er} avril 2014 et le 31 mars 2020			
	Taux = 0,65			
UC	Taux basé sur une indexation du tarif L égale à celle des autres tarifs		Taux basé sur la comparaison des hausses cumulatives du tarif L et des autres tarifs	
	Taux de 1,00	Indexation de 1,3%	Taux de 0,65	Indexation de 0,84%

[137] Bien qu'elle ne dispose pas au présent dossier des renseignements susceptibles de l'éclairer pour se prononcer sur les risques de choc tarifaire, la Régie juge vraisemblable que l'approche de l'AQCIÉ pourrait en provoquer un d'envergure, avec une incidence significative et difficilement justifiable sur l'interfinancement. En considérant une hausse de l'ensemble des tarifs de 1,3 %, l'écart entre cette dernière et la baisse de 5,7 % du tarif L mentionnée par l'AQCIÉ, serait de 7 %, alors que les écarts constatés durant la période de six ans ont varié entre 0,3 % et 0,8 %.

[138] La Régie note que seul le CIFQ a retenu son option 2 qui évaluait le Taux à 0,16. Toutefois, elle ne peut retenir la proposition de cet intéressé, qui consiste à appliquer ce Taux à une indexation de 0,2 %, conformément à l'opinion émise à la section 3 de la

présente décision. De plus, la Régie s'est prononcée sur une approche basée sur un historique de six années.

[139] Quant à la FCEI, la Régie note l'utilisation, par cette dernière, de la moyenne des écarts observés entre les hausses tarifaires sur la période 2014-2015 à 2019-2020⁵⁷. La Régie estime que cette approche permet d'éviter l'impact de la volatilité des ratios annuels et quantifie mieux l'effet de l'exemption du gel du coût de fourniture de l'électricité patrimoniale associée au tarif L. Cependant, elle constate que le résultat de 0,55 % est appliqué à l'Indexation générale de 1,3 % pour déterminer l'Indexation du tarif L pour ensuite en déduire le Taux. La Régie est plutôt d'avis que le calcul du Taux devrait précéder celui de l'Indexation du tarif L et en constituer un intrant.

[140] Quant à l'Approche alternative, la Régie retient le fait que le Taux de 0,65 est basé sur les hausses tarifaires cumulatives du tarif L et des autres tarifs sur la période de six ans, s'achevant avec l'année tarifaire 2019-2020. Elle constate que plusieurs participants réfèrent, dans leurs commentaires, à ces hausses cumulatives dont elle reconnaît le bien-fondé.

[141] À partir de ces hausses cumulatives, la Régie détermine les hausses annuelles équivalentes du tarif L et des autres tarifs. Tel qu'il apparaît du tableau suivant, elle constate que le rapport entre ces deux valeurs produit un résultat comparable à celui obtenu par le rapport entre ces hausses cumulatives.

TABLEAU 4
HAUSSES ANNUELLES ÉQUIVALENTES

	Tarifs	Tarif L	Ratio
Hausses cumulatives 2014-2020	10,14 %	6,62 %	0,65
Hausses annuelles équivalentes 2014-2020	1,62 %	1,07 %	0,66

Tableau établi à partir de la pièce [C-HOD-0008](#), p. 18.

⁵⁷ L'ACEFQ propose, subsidiairement, une approche similaire.

[142] La Régie juge ainsi que la valeur de 0,65 associée à l'Approche alternative constitue, *a priori*, une appréciation raisonnable du Taux.

[143] De plus, en s'appuyant sur les données de l'Étude annuelle 2020 et en prenant pour hypothèse un gel tarifaire pour les villes de l'échantillon, la Régie a effectué une simulation de l'impact d'une augmentation de 0,8 % du tarif L, induite par un Taux de 0,65, toutes choses étant égales par ailleurs. Elle constate que cette hausse ne modifierait pas la position concurrentielle du tarif L.

[144] À partir des tableaux 5 et 6 ci-dessous, la Régie conclut que, pour atteindre la parité avec les prix de l'électricité offerts par le Distributeur, des baisses tarifaires de 5 % à 75 % au cours de la prochaine année seraient nécessaires dans les autres juridictions.

TABLEAU 5

PUISSANCE 5 000 kW / CONSOMMATION 3 060 000 kWh / TENSION 25 kV / FACTEUR D'UTILISATION 85 %

Villes	Indices 2020 avant hausse	Indices simulés après hausse du tarif L	Variations estimées des tarifs
Montréal, QC	100	100	0,8 %
Winnipeg, MB	106	106	-5 %
Vancouver, BC	151	150	-33 %
Chicago, IL	152	151	-34 %
Moncton, NB	156	155	-36 %
Miami, FL	168	167	-40 %
Portland, OR	169	167	-40 %
Regina, SK	173	171	-42 %
St. John's, NL	175	174	-43 %
Detroit, MI	175	173	-42 %
Charlottetown, PE	183	181	-45 %
Calgary, AB	187	186	-46 %
Houston, TX	194	192	-48 %
Edmonton, AB	205	203	-51 %

Halifax, NS	206	205	-51 %
Toronto, ON	216	214	-53 %
Ottawa, ON	218	217	-54 %
Nashville, TN	223	221	-55 %
Seattle, WA	232	230	-56 %
New York, NY	242	240	-58 %
San Francisco, CA	342	339	-71 %
Boston, MA	407	404	-75 %

Tableau établi à partir de la pièce [C-HOD-0002](#), p. 52 et 53.

TABLEAU 6
PUISSANCE 50 000 kW / CONSOMMATION 30 060 000 kWh / TENSION 120 kV /
FACTEUR D'UTILISATION 85 %

Villes	Indices 2020 avant hausse	Indices simulés après hausse du tarif L	Variations estimées des tarifs
Winnipeg, MB	96	95	5 %
Montréal, QC	100	100	0,8 %
Chicago, IL	122	121	-17 %
St. John's, NL	130	129	-23 %
Vancouver, BC	133	132	-24 %
Miami, FL	152	150	-34 %
Regina, SK	154	152	-34 %
Moncton, NB	158	156	-36 %
Nashville, TN	162	161	-38 %
Portland, OR	173	171	-42 %
Detroit, MI	176	175	-43 %
Edmonton, AB	181	180	-44 %
Charlottetown, PE	193	192	-48 %
Houston, TX	193	191	-48 %
Calgary, AB	197	196	-49 %

Halifax, NS	218	216	-54 %
Ottawa, ON	222	220	-55 %
Toronto, ON	229	227	-56 %
Seattle, WA	229	227	-56 %
New York, NY	256	254	-61 %
Boston, MA	355	352	-72 %
San Francisco, CA	360	357	-72 %

Tableau établi à partir de la pièce [C-HOD-0002](#), p. 52 et 53.

[145] En ce qui a trait à l'interfinancement, à l'instar de la FCEI, la Régie juge que dans son exercice de détermination du Taux, elle doit tenir compte du principe d'interfinancement et non des indices d'interfinancement qu'elle ne peut évaluer, ne disposant pas des données nécessaires à cette fin.

[146] Compte tenu de l'information dont elle dispose, la Régie n'est pas en mesure d'évaluer de façon exhaustive l'impact d'un Taux de 0,65 sur l'interfinancement. La Régie estime cependant qu'un taux de 0,65 aura un effet moindre sur l'interfinancement que les Taux de 0,16 et de 0,38 associés aux options 1 et 2 qu'elle a soumises.

[147] En conséquence, la Régie détermine, sur la base des informations disponibles, un Taux de 0,65, aux fins de l'année tarifaire 2021-2022.

[148] En application de l'article 22.0.1.1 de la LHQ, la Régie calcule la variable B de la Formule, en multipliant le Taux de 0,65 par l'Indexation générale de 1,3 %. Le résultat est reflété par la valeur de 0,845 %, correspondant à l'Indexation du tarif L applicable au 1^{er} avril 2021. La Régie juge que cette valeur permet un maintien de la compétitivité du Tarif L et minimise l'impact sur l'interfinancement.

[149] **Considérant ce qui précède,**

La Régie de l'énergie :

DÉTERMINE le taux d'indexation applicable du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022 à 0,65;

DEMANDE au Distributeur de se conformer à l'ensemble des autres éléments décisionnels contenus dans la présente décision.

Jocelin Dumas

Régisseur

Simon Turmel

Régisseur

Esther Falardeau

Régisseur