

Québec le 17 décembre 2021

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 1er avril 2022

Commentaires du Conseil de l'industrie forestière du Québec en réponse à la décision procédurale 2021-143 de la Régie de l'énergie

Avant-propos

Principal porte-parole de l'industrie forestière du Québec, le Conseil de l'industrie forestière du Québec (CIFQ) représente les intérêts des entreprises engagées dans la transformation du bois dont le sciage résineux et feuillu, le déroulage, les pâtes, papiers, cartons et panneaux et les fabricants de bois d'ingénierie. Par son expertise et celle de ses partenaires, le CIFQ oriente et soutient ses membres dans différents enjeux, dont ceux de la compétitivité, des approvisionnements en fibre, de l'énergie et de l'environnement.

L'établissement du taux applicable à l'indexation du tarif L (le Taux) à l'étude par la Régie de l'énergie aura des répercussions sur plusieurs de nos membres dans les secteurs du sciage et de la fabrication des panneaux, mais plus particulièrement pour les grands consommateurs d'électricité que sont les usines papetières qui représentent plus de quarante pour cent des ventes d'électricité d'Hydro-Québec Distribution (HQD) au tarif «L». Des usines établies sur tout le territoire du Québec.

Mise en contexte

Dans sa décision procédurale D-2021-143, la Régie rappelle le cadre législatif qui précise l'approche retenue par le gouvernement pour l'établissement du taux d'indexation du Tarif L. C'est en vertu de l'article 48.2 de la Loi sur la Régie de l'énergie (la Loi), Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) demande à la Régie de l'énergie (la Régie) de fixer des tarifs ou de modifier les tarifs prévus à l'annexe I de la Loi sur Hydro-Québec, au 1er avril 2025 et, par la suite, tous les cinq ans.

Dans l'intervalle, les tarifs sont indexés en fonction des dispositions de l'article 22.0.1.1 de la Loi sur Hydro-Québec qui prévoit ce qui suit :

« 22.0.1.1. Les prix des tarifs prévus à l'annexe I sont indexés de plein droit, au 1er 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 1er 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. [...] »

Par ailleurs, la Régie précise que sous réserve de confirmer les sources primaires de données ainsi que les calculs du Distributeur, elle utilisera le taux d'indexation générale de 2,6 % applicable au 1er avril 2022.

Concernant la compétitivité du Tarif L, la Régie mentionne également à sa décision que les données produites étaient suffisantes pour permettre une analyse à l'égard du maintien ou non de la compétitivité relative du tarif L, dont l'ajout d'un complément d'information fourni par le Distributeur.

Enfin, la Régie invite les intervenants à commenter deux options qu'elle envisage afin de déterminer le Taux pour l'année 2022, 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. C'est cette approche qui a été retenue dans sa décision D-2021-023 lors de l'établissement du Taux pour l'année 2021.

L'option 1 consiste à utiliser un Taux de 0,65 correspondant à l'ajout des tarifs de l'année 2021-2022 dans le calcul de l'écart entre la hausse cumulative du tarif L et celle des autres tarifs, sur la période 2014-2015 à 2019-2020. L'année 2020-2021, pour laquelle les tarifs ont été gelés, n'est pas prise en compte dans cette moyenne cumulative de sept ans.

L'option 2 propose plutôt d'utiliser un Taux de 0,55 correspondant à l'ajout des tarifs de l'année 2021-2022 et à l'exclusion de ceux de l'année 2014-2015 afin de calculer l'écart entre la hausse cumulative du tarif L et celle des autres tarifs, sur la période 2015-2016 à 2021-2022. L'année 2020-2021, pour laquelle les tarifs ont été gelés, n'est pas prise en compte dans cette moyenne roulante de six ans, soit la période retenue à la décision D-2021-023.

Mais la porte demeure ouverte au Distributeur ainsi que toute personne intéressée de soumettre toute autre approche de détermination du Taux à utiliser de façon à maintenir la compétitivité du tarif L et en tenant compte du principe d'interfinancement.

La mesure de la compétitivité

La mesure de la compétitivité est difficile à prendre en compte, les industriels le comprennent très bien, mais, pour eux, il est essentiel de faire les efforts suffisants pour maintenir cet avantage et éviter son effritement. Une préoccupation que le gouvernement a jugé nécessaire d'inscrire à la loi.

La Régie dans son *Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel*, présenté à l'intention du ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles en 2017, abordait la question de la compétitivité du tarif d'électricité pour les grands industriels. Elle notait, à juste titre, que plusieurs éléments influencent les décisions d'investissements. Bien que le prix de l'électricité ne soit pas le seul déterminant, il peut jouer un rôle important dans la compétitivité des usines qui en utilisent de grandes quantités. Par ailleurs, des prix d'électricité compétitifs par rapport aux autres juridictions peuvent aussi compenser des coûts plus élevés pour d'autres ressources nécessaires à la production.

Les membres du CIFQ soumettent à la Régie que la compétitivité va au-delà de la simple comparaison de tarifs dans quelques villes industrielles. Tout le secteur énergétique connaît actuellement des mutations profondes. La transition énergétique est en marche et elle a des répercussions importantes pour les entreprises qui doivent notamment faire face à des coûts encore inexistantes aux États-Unis. Pensons au marché du carbone, mais également aux lois, règlements et politiques environnementales et énergétiques plus exigeants au Québec et susceptibles d'affecter la compétitivité des entreprises sur son territoire.

Les industriels sont préoccupés des effets de ces changements sur leur compétitivité. Force est de constater toutefois que les outils de comparaison permettant de baliser la compétitivité sont imparfaits et insuffisants et méritent d'être analysés plus en profondeur. À cet effet, le CIFQ est d'avis que la mise sur pied d'un groupe de travail composé de représentants d'Hydro-Québec, du gouvernement et des industriels serait une avenue pour bien documenter la question et cerner les enjeux en cause.

Dans l'immédiat, visons à faire au mieux avec ce que nous avons. Il est donc essentiel de s'assurer que la méthode de détermination du Taux reflète pleinement l'effet de la non-indexation du coût de fourniture de l'électricité patrimoniale attribuée à la clientèle du tarif L et l'évolution de son coût de service.

Les options proposées

Tel que mentionné précédemment la Régie dans sa décision procédurale présente deux propositions sur lesquelles elle désire des commentaires de la part des intervenants.

La première qui propose une moyenne cumulative de sept ans à la suite de l'ajout du Taux de 0,65 pour l'année 2021-2022 et de l'exclusion de l'année 2020-2021 en raison du gel tarifaire résulte sans surprise à un Taux pour 2022-2023 de 0,65.

Cette méthode qui consisterait à ajouter, lors de l'exercice annuel de détermination du tarif L par la Régie, une nouvelle année ne résultera que par une longue séquence de Taux de 0,65. Il ne serait alors plus nécessaire pour la Régie de déterminer un nouveau Taux annuel jusqu'à la tenue des audiences pour établir les tarifs en 2025.

Pour le CIFQ, cette option ne doit pas être retenue par la Régie pour plusieurs raisons :

- Les deux premières années de la séquence ne sont pas représentatives puisque l'addition de volumes importants d'énergie post-patrimoniale a été exceptionnelle et a contribué à des hausses tarifaires extraordinaires qui n'ont pas été observées par la suite.
- L'établissement d'un Taux fixe de 0,65 ne permet pas de prendre en compte l'évolution d'année en année de la compétitivité des tarifs d'électricité dans les autres juridictions. Cette option ne respecterait pas les dispositions de l'article 22.0.1.1 de la loi qui vise à assurer le maintien de la compétitivité du tarif L.
- Choisir cette approche ne permettrait pas à la Régie de répondre à son obligation d'établir annuellement un tarif équitable pour les clients grande puissance. Elle retiendrait finalement une solution présentée dans une mouture du Projet de loi 34 qui n'a pas été retenue par l'Assemblée nationale suite aux travaux en commission parlementaire ayant mené à l'adoption du projet de loi

Dans le cas de la seconde option qui suggère une période roulante de six ans en excluant 2014-2015 et 2020-2021 et en ajoutant 2021-2022, le CIFQ est préoccupé des fluctuations de Taux que pourrait entraîner cette méthode. En effet, si pour cette année le résultat de cette dernière est raisonnable et qu'il semble confirmer par d'autres approches, les simulations pour les années subséquentes montrent des variations importantes et des Taux nettement sous les 0,50.

Au paragraphe 140 de la décision D-2021-023, la Régie notait que :

« 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 2019-2020. 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. » (Nos soulignés...)

Le CIFQ constate qu'établir un Taux basé sur l'utilisation d'une moyenne historique à ses limites et pourra difficilement donner des tarifs justes et équitables, objectif que devrait viser la Régie. Toutefois, l'approche proposée par la FCEI au dossier R-4134-2021 mérite un deuxième examen puisqu'elle permettrait justement d'atténuer la volatilité que nous observons lors de l'utilisation d'une moyenne mobile sur six ans.

En conséquence, le CIFQ considère que cette deuxième option telle qu'énoncée ne serait pas pérenne. Ainsi, le CIFQ favorise l'approche énoncée par la FCEI qui répond à la problématique de volatilité.

Autre proposition

Enfin, la Régie mentionne également dans sa décision procédurale qu'elle est disposée à recevoir d'autres approches permettant d'établir le Taux annuel qui s'appliquera au Tarif L. Le CIFQ suggère donc une approche simple en prospective plutôt que basée sur des historiques ne prenant pas en compte l'évolution des coûts et qui pourrait permettre aux clients de ce tarif d'obtenir pour les années à venir un Taux correspondant plus justement aux coûts réels pour leur desserte.

Cette approche est simplifiée par le fait qu'elle ne requiert pour la Régie peu d'information supplémentaire pour la mettre en œuvre. En effet, le coût de service des clients grande puissance se résume en quelques postes importants tel que montré au

tableau ci-dessous. Les coûts des approvisionnements patrimoniaux qui ne sont pas indexés et ceux du transport dont nous connaissons l'évolution puisque les hausses ou les baisses sont toujours déterminées annuellement par la Régie.

Dans le cas des trois postes restants, soit les approvisionnements post-patrimoniaux et ceux de la distribution et du service à la clientèle ils devraient être pleinement indexés au taux annuel selon le calcul du Distributeur.

Il serait relativement simple pour le Distributeur de fournir à la Régie ses prévisions de vente au Tarif L pour l'année à venir et de préciser la part d'électricité patrimoniale. C'est un exercice que toute entreprise se doit de faire lors de sa préparation budgétaire. De plus, les consommations des différentes clientèles pour l'année précédente sont présentées au rapport annuel d'Hydro-Québec. Cette information permet d'en valider l'évolution. Une fois ces composantes de coûts connues la Régie pourra en tirer le Taux multiplicateur de l'inflation s'appliquant au Tarif L.

Comme il est mentionné dans le tableau ci-dessous, les données présentées sont celles des années témoins projetées, donc les prévisions du Distributeur avec le biais que nous avons pu observer au cours des années. La valeur réelle qui fait suite aux décisions de la Régie pourra être ajustée selon les résultats du dernier dossier tarifaire et des hausses subséquentes autorisées. De plus, nous sommes convaincus qu'avec les ressources dont elle dispose, la Régie pourrait bonifier cette approche.

Certes, il y a toujours quelques ajustements, mais nous croyons qu'ils sont mineurs. Ce résultat ne sera pas parfaitement exact, mais il sera nettement plus près de la réalité que la méthode basée sur les écarts historiques. Par ailleurs, cette méthode évitera que le Distributeur n'enregistre d'importants surplus au détriment des entreprises industrielles alors que nous connaissons une période d'inflation qui n'affecte pas pleinement ses coûts. À titre d'exemple la facture de transport de la charge locale est en diminution selon les dernières demandes d'établissement du tarif de Transénergie alors que le Distributeur la majorera de 2,6 %.

Coûts de service projeté par fonction						
Dossier	Appros patrimoniales M\$	Appros post patrimoniales M\$	Transport M\$	Distribution M\$	Service à la clientèle M\$	Coût de service total projeté M\$
R-3854-2013	665,50 \$	205,50 \$	279,70 \$	17,60 \$	29,90 \$	1 196,60 \$
R-3905-2014	668,60 \$	246,90 \$	300,50 \$	21,00 \$	25,40 \$	1 262,30 \$
R-3933-2015	623,80 \$	259,20 \$	282,60 \$	20,20 \$	31,60 \$	1 302,30 \$
R-3980-2016	579,50 \$	251,80 \$	264,00 \$	19,70 \$	36,70 \$	1 153,90 \$
R-4011-2017	553,40 \$	265,90 \$	304,20 \$	23,50 \$	33,50 \$	1 177,70 \$
R-4057-2018	585,00 \$	282,00 \$	327,20 \$	21,40 \$	39,40 \$	1 236,60 \$

Cette approche, que l'on pourrait qualifier d'hybride, présente certains avantages selon les membres du CIFQ. En effet, nous estimons qu'elle répond mieux à l'enjeu de compétitivité puisque les entreprises ne se verront pas forcées de payer un tarif établi arbitrairement en fonction de l'inflation, mais plutôt en relation avec leurs coûts de services. Il s'agit là d'une approche que tous les clients du Distributeur auraient souhaité maintenir, mais qui leur a été refusée par le gouvernement. Dans le cas de l'établissement du Tarif L, la Régie a toujours le pouvoir d'exercer pleinement sa juridiction. Elle mentionnait d'ailleurs au paragraphe 129 de la page 31 de sa décision D-2021-023 :

« 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. »

L'interfinancement

Bien que la *Loi sur la simplification* mentionne que « la Régie doit notamment tenir compte du principe d'interfinancement entre les tarifs », le CIFQ voit mal comment cette disposition peut se concrétiser compte tenu de l'absence de l'information nécessaire à cet exercice. D'ailleurs, au paragraphe 146 en page 37 de sa décision D-2021-023 elle mentionnait :

« 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. »

Elle faisait également siennes les préoccupations de certains intervenants concernant l'évolution de l'interfinancement à l'horizon du prochain dossier tarifaire pour l'établissement des tarifs 2025-2026. Il serait ainsi plus prudent de faire payer possiblement un tarif trop élevé pour plusieurs années aux clients grandes entreprises dans l'éventualité que leur contribution à l'interfinancement soit insuffisante à cet horizon.

Nous pouvons faire toute sorte de supposition mais à terme, étant donné que les coûts du Distributeur seront vraisemblablement inférieurs à l'inflation (dans le cas contraire Hydro-Québec aurait-elle fait cette proposition au gouvernement ?), nous présumons que cette préoccupation n'a pas lieu d'être. Selon le CIFQ, cette question rejoint directement l'enjeu de compétitivité et dans l'inconnu, nous sommes convaincus que des entreprises plus compétitives ont bien plus de chance de créer de la richesse pour le Québec que de la taxation indirecte.

Par ailleurs, l'évolution de la richesse au Québec et la transition énergétique nous place face à de nouveaux paradigmes. Comment défendre le principe d'interfinancement alors qu'aucun signal de prix n'est envoyé à la clientèle résidentielle pour l'inciter à consommer l'électricité de façon plus rationnelle ? Quelle sera l'effet aussi de l'électrification de véhicules à la base énergivores tels que les VUS sur la demande en électricité ? Les entreprises petites et grandes devront-elles assumer en plus des coûts très importants de leur transition énergétique une partie de ceux des clients résidentiels ? Ces enjeux se présenteront dans un avenir proche et ils soulèvent bien des inquiétudes de la part des entreprises. La question de l'interfinancement est au cœur du modèle québécois mais dans un contexte de transition énergétique, des travaux en profondeur devront être entrepris pour en revoir les fondements et la pertinence dans un souci d'assurer une équité entre les catégories de clientèles.

Enfin, c'est uniquement lors du prochain exercice de détermination des tarifs par la Régie qu'il sera possible, avec toute l'information nécessaire, d'établir les niveaux d'interfinancement souhaités et conséquemment de nouveaux tarifs qui pourront en tenir compte. D'ici là, il serait bien difficile de prendre en considération la question de l'interfinancement et toute tentative de le faire ne serait que spéculation. Cependant, une approche qui reflète le plus justement le coût de service du Tarif L permettrait aussi d'atténuer le risque de choc tarifaire à l'horizon 2025-2026.

Conclusion

Considérant ce qui précède, les membres du CIFQ estiment que l'option 1 devrait être écartée. Ils se disent préoccupés par la volatilité dans le temps de la seconde option. Dans une approche basée sur l'historique, cette dernière pourrait être améliorée en utilisant plutôt les écarts des taux d'augmentation tels que le suggérait la FCEI lors de

l'établissement du Taux pour 2021. La Régie pourrait elle-même y apporter les ajustements qu'elle jugera à propos, ses compétences sont importantes et reconnues.

Le CIFQ propose une approche qui permettrait de s'approcher le plus possible du coût de service tel que soumis et ainsi permette l'établissement d'un Taux annuel qui assurerait d'éviter les dérives dans un sens comme dans l'autre. La Régie notera que la méthode proposée ici ne donne pas un Taux comme tel mais permet d'y arriver sur la base d'un tarif plus équitable et plus près de la réalité des coûts.

Finalement, comme nous l'avons mentionné plus haut, la mesure de la compétitivité des entreprises est un exercice complexe qui implique plusieurs facteurs. Le CIFQ croit que la mise sur pied d'un groupe de travail composé de représentants d'Hydro-Québec, du gouvernement et des industriels serait une avenue pour bien documenter la question et cerner les enjeux en cause. Nous croyons que cela serait de nature à aider la Régie à établir les bons paramètres à prendre en compte la mesure de la compétitivité.

Louis Germain, Directeur, Énergie et Environnement, CIFQ
Pierre Vézina, analyste consultant