

Régie de l'énergie

Dossier R-4211-2022

Indexation du prix du tarif L en vertu de l'article 20.0.1.1 de la Loi sur
Hydro-Québec pour le 1^{er} avril 2023

Preuve de l'ACEF de Québec (ACEFQ)

préparée par
Jean-François Blain, analyste externe
et Me Serena Trifiro

Le 16 décembre 2022

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	3
Évolution de la compétitivité du tarif L	9
Maintien de la compétitivité du tarif L	14
Incidence sur l'interfinancement	16

Mise en contexte

L'ACEFQ participe au processus menant à la détermination du taux d'indexation applicable au tarif L pour une troisième année consécutive. Elle avait soumis ses observations, conclusions et recommandations dans chacun des deux dossiers précédents, R-4134-2020 et R-4174-2021.

Dans ces deux dossiers, la Régie n'a pas retenu les conclusions de l'ACEFQ à l'effet que l'amélioration continue de la compétitivité du tarif L au cours des dernières dépassait l'objectif poursuivi par la Loi sur Hydro-Québec (assurer le maintien de la compétitivité du tarif L) et que, dans ces conséquences, la détermination d'un taux d'ajustement du tarif L inférieur à celui des autres tarifs n'était pas requis selon l'esprit et la lettre de la Loi sur Hydro-Québec (article 20.0.1.1).

Lorsqu'elle intervient devant la Régie de l'énergie, l'ACEFQ représente les intérêts des quelque 4 129 000 abonnés résidentiels d'Hydro-Québec¹, soit 92,6 % de tous les clients, consommant 38,6 % des volumes d'électricité vendus au Québec et générant 44,8 % des revenus de vente².

Dans le présent dossier, l'ACEFQ reprend et met à jour son analyse de l'évolution de la compétitivité du tarif L en comparaison des tarifs applicables dans diverses grandes villes nord-américaines aux clients industriels alimentés par des distributeurs d'électricité comparables à Hydro-Québec.

L'ACEFQ a confié à M. Jean-François Blain, analyste externe, le mandat de préparer la présente preuve concernant l'indexation du tarif L à compter du 1^{er} avril 2023.

Cadre législatif et réglementaire

Depuis l'adoption de la *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité* (la Loi sur la simplification) par l'Assemblée nationale du Québec le 8 décembre 2019, Hydro-Québec dans ses activités de Distribution n'est désormais tenue de demander à la Régie de l'énergie de fixer ou modifier les tarifs prévus à l'Annexe 1 de la Loi sur Hydro-Québec qu'une seule fois aux cinq ans. La prochaine échéance à cet effet concerne la fixation des tarifs qui devront entrer en vigueur le 1^{er} avril 2025.

Pour les années 2021 à 2024, la Loi sur la simplification prévoit que les tarifs sont indexés selon les dispositions de l'article 22.0.1.1 d'Hydro-Québec :

¹ Hydro-Québec, Rapport annuel 2021, p. 100.

² *Ibid.*

« 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.

[...] »

(l'ACEFQ souligne)

Concernant la juste interprétation juridique des dispositions de l'article 20.0.1.1 de la Loi sur Hydro-Québec, l'ACEFQ réitère ce qu'elle a déjà soumis dans les deux dossiers précédents (R-4134-2020 et R-4174-2021), à savoir que :

1. Les dispositions prévues par la Loi sont claires et non équivoques. La présence des mots « le cas échéant » dans l'article 22.0.1.1 est déterminante. C'est uniquement lorsque le maintien de la compétitivité du tarif L le requiert que la Régie a le devoir de multiplier le taux d'indexation d'application générale par un facteur servant à établir un ajustement spécifique pour le tarif L.

2. La détermination d'un facteur d'escompte à cet effet n'est pas obligatoire et n'est requise, selon la lettre et l'esprit de la Loi, que dans le cas où le maintien de la compétitivité du tarif L est menacé. La préoccupation indiquée à la Régie par le Législateur n'est pas l'amélioration de la compétitivité du tarif L mais uniquement son maintien.
3. Tel que le précise le législateur, dans l'exercice de cette compétence, la Régie doit également tenir compte de l'interfinancement entre les tarifs. Cela signifie que, même dans le cas où le maintien de la compétitivité du tarif L justifierait l'application d'un facteur au taux d'indexation d'application générale, la Régie doit tenir compte de l'incidence sur les autres tarifs des rabais consentis au tarif L.

Dans sa décision D-2022-016, la Régie indique:

« [73] En vertu de l'article 22.0.1.1 de la LHQ, le Taux doit effectivement permettre de répondre à l'objectif énoncé dans cette loi, soit de maintenir la compétitivité du tarif L. La Régie rappelle que lorsqu'elle détermine le Taux, elle doit également tenir compte du principe d'interfinancement entre les tarifs, en plus de s'assurer d'exercer sa compétence en tenant compte des éléments prévus à l'article 5 de la Loi. En conséquence, elle est d'avis qu'elle doit également tenir compte du principe de la stabilité tarifaire. »

Depuis l'adoption de la Loi sur la simplification en 2019, la Régie a été appelée à fixer les tarifs selon les dispositions de l'article 20.0.1.1 de la Loi sur Hydro-Québec à deux occasions, soit pour les tarifs entrés en vigueur le 1^{er} avril 2021 et ceux entrés en vigueur le 1^{er} avril 2022. Dans le premier cas, la Régie a confirmé une indexation de 1,3 % pour l'ensemble des tarifs, sauf pour le tarif L pour lequel elle a déterminé un taux multiplicateur de 0,65, se traduisant par une augmentation de 0,845 %³. Dans le second cas, la Régie a confirmé une indexation de 2,6 % pour l'ensemble des tarifs, sauf pour le tarif L pour lequel elle a déterminé un taux multiplicateur de 0,65, se traduisant par une augmentation de 1,7 %⁴.

Un contexte particulier

L'ACEFQ est d'avis qu'il est important de mentionner que, à la différence des deux dossiers précédents relatifs à la détermination du taux d'indexation du tarif L, le présent dossier s'inscrit dans un contexte particulier du fait que le Gouvernement du Québec a soumis le projet de Loi n° 2 à l'Assemblée nationale le 2 décembre 2022⁵.

³ R-4134-2020, D-2021-023, par 16 à 18.

⁴ R-4174-2021, D-2022-016, par 17 à 19.

⁵ Assemblée nationale du Québec, première session, quarante-troisième législature, Projet de loi n° 2, Loi visant notamment à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs domestiques de distribution d'Hydro-Québec et à accroître l'encadrement l'obligation de distribuer de l'électricité.

L'article 3 de ce projet de loi prévoit notamment ce qui suit :

3. L'article 22.0.1.1 de cette loi est modifié :

1° par l'insertion, à la fin du premier alinéa, de « , et des prix des tarifs D, DM, DP, DT, Électricité additionnelle – Photosynthèse ou chauffage d'espaces destinés à la culture de végétaux, Option de crédit hivernal – tarif D et Flex D »;

2° par l'insertion, après le deuxième alinéa, des suivants:

«Les prix des tarifs D, DM, DP, DT, Électricité additionnelle – Photosynthèse ou chauffage d'espaces destinés à la culture de végétaux, Option de crédit hivernal – tarif D et Flex D sont indexés de plein droit, au 1er avril de chaque année, selon la formule suivante :

$$A \times (1 + B).$$

Dans la formule prévue au troisième alinéa :

1° la lettre «A» représente un prix d'un tarif en date du 31 mars précédent;

2° la lettre «B» représente le plus petit des taux suivants:

a) 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 le prix visé au paragraphe 1° est indexé;

b) le taux supérieur de la fourchette de maîtrise de l'inflation de la Banque du Canada au 30 septembre de l'année qui précède celle pour laquelle le prix visé au paragraphe 1° est indexé. »;

3° par le remplacement, dans ce qui précède le paragraphe 1° du troisième alinéa, de « le premier alinéa » par « ce qui précède ».

Dans le contexte de l'inflation constatée (6,4 %) au cours des 12 derniers mois, le critère d'indexation applicable aux tarifs domestiques selon les dispositions du projet de loi n° 2 serait « le taux supérieur de la fourchette de maîtrise de l'inflation de la Banque du Canada au 30 septembre 2022, soit 3%.

« Tous les cinq ans, la Banque du Canada et le gouvernement du Canada révisent et renouvellent leur entente sur le cadre de politique monétaire du Canada. En 2021, nous avons renouvelé le cadre flexible de ciblage de l'inflation du Canada pour 2022 à 2026.

Dans le cadre de l'accord 2022-26, la pierre angulaire de notre cadre reste un objectif d'inflation de 2 % à l'intérieur d'une fourchette de contrôle de 1 à 3 %. »⁶

(nous soulignons)

Si ce projet de loi devait franchir, avec ses dispositions actuelles, les différentes étapes devant mener à sa sanction finale en temps opportun pour que les tarifs, dont les tarifs domestiques (D, DM, DP, DT, etc ...), puissent entrer en vigueur le 1^{er} avril 2023 et que, parallèlement, la Régie rendait une décisions sur le taux d'indexation du tarif L en fonction du taux d'inflation des 12 derniers mois (6,4 %) ajusté du même multiplicateur (0,65) que dans ses deux décisions antérieures, la situation suivante surviendrait :

- Dans le cadre du présent dossier, la Régie déterminerait un taux d'indexation du tarif L de 4,2 % (résultant de la formule $6,4 \% \times 0,65$);
- Les tarifs généraux (G. M, LG notamment), qui ne sont pas visés par le projet de loi n° 2, seraient indexés de 6,4 %;
- Les tarifs domestiques (D, DM, DP, DT, etc.) seraient indexés de 3 % en vertu des dispositions du projet de loi n° 2.

Dans une telle éventualité, ni le principe d'équité dans l'établissement des tarifs, ni le respect de l'interfinancement, ni le principe de causalité des coûts, ni l'objectif de fixer des tarifs justes et raisonnables ne seraient atteints.

Dans le cadre de l'exercice de ses compétences aux fins du présent dossier, la Régie de l'énergie doit-elle pour autant tenir compte de l'éventualité que le projet de loi n° 2 soit adopté, que ce soit avec ses dispositions actuelles ou avec des dispositions différentes après amendement ?

L'ACEFQ soumet que la réponse à cette question de nature juridique est négative. La Régie de l'énergie doit exercer ses compétences selon les termes de sa loi en vigueur au moment où elle est saisie d'une demande.

⁶ <https://www-bankofcanada-ca.translate.google.com/core-functions/monetary-policy/monetary-policy-framework-renewal/FR>

La Régie l'exprimait ainsi dans sa décision D-2013-037 :

« [34] *Tel que mentionné précédemment, en février 2013, le gouvernement a présenté le Projet de loi à l'Assemblée nationale dans le but de mettre en œuvre la mesure transitoire annoncée dans le Budget, mais il n'a pas encore fait l'objet d'une adoption à ce jour. **La Régie doit fixer les tarifs du Distributeur en fonction de la Loi actuellement en vigueur et non en fonction de modifications législatives à venir, d'autant plus qu'elle ne peut présumer de la teneur exacte et spécifique qu'auront les modifications législatives annoncées.** À cet égard, la Régie se réfère à la décision du juge Barbeau de la Cour supérieure dans l'affaire RNCREQ c. Régie de l'énergie et al. [note de bas de page omise] :*

*“En l'espèce, à la date de l'audition le Gouvernement n'avait pas encore donné suite au rapport (avis) de la Régie à ce dernier : à quel moment le fera-t-il, personne n'en sait rien. La loi n'ayant pas été modifiée à la date de la décision prononcée, **la Régie se devait de l'appliquer; sa juridiction ou compétence n'étant nullement restreinte ni abrogée à ce moment.**” ».⁷*

(l'ACEFQ souligne)

Ceci a été repris par la Cour supérieure et confirmé par la Cour d'appel⁸. L'ACEFQ s'est d'ailleurs toujours déclarée en accord avec ce principe d'application des lois, comme la plupart des intervenants aux dossiers de la Régie.

Au même titre, l'ACEFQ soumet que la Régie doit exercer ses compétences relatives à la détermination du taux d'indexation du tarif L pour le 1^{er} avril 2023 sans spéculer sur l'éventualité d'une sanction du projet de loi no 2 par l'Assemblée nationale au terme de son processus d'examen.

⁷ Dossier R-3814-2012, décision D-2013-037, p. 19.

⁸ RNCREQ c. Régie de l'énergie et al., 1999 IJCAN 11714 (QC CS). Ce jugement a été confirmé par la Cour d'appel le 10 mai 2001 : 2001 CANLII 8985 (QC CA) ;

Évolution de la compétitivité du tarif L

Représentativité de l'étude annuelle

Comme dans le précédent dossier⁹ R-4174-2021, l'ACEFQ est d'avis que l'échantillon utilisé dans le cadre de l'étude annuelle est approprié et représentatif des tarifs offerts à des clients de grande puissance par des Distributeurs opérant dans un contexte comparable.

Comme l'ont déjà fait valoir HQD¹⁰ et la FCEI¹¹, l'ACEFQ est également d'avis qu'il ne faut pas confondre la compétitivité du tarif L et celle des entreprises ayant un abonnement au tarif L. L'article 22.0.1.1 de la Loi sur Hydro-Québec concerne spécifiquement et uniquement le maintien de la compétitivité du tarif L.

L'ACEFQ considère que l'échantillon utilisé dans l'étude annuelle d'Hydro-Québec constitue une base de comparaison adéquate dans la mesure où elle compare des tarifs finaux (regroupant toutes les composantes) offerts à des clients de grande puissance par des Distributeurs d'électricité nord-américains. L'ACEFQ partage également le point de vue exprimé par Hydro-Québec dans les dossiers précédents à l'effet qu'il n'y a pas lieu de comparer des tarifs réguliers avec des options tarifaires, des contrats spéciaux ou encore des cas de clients industriels directement approvisionnés par une source de production.

Examen de la compétitivité du tarif L

L'ACEFQ reproduit ci-après les tableaux synthèse qu'elle avait présentés dans le dossier R-4174-2021 en les complétant par les données disponibles pour l'année 2022. Cette mise à jour reflète les prix moyens¹² de l'électricité offerts aux clients de grande puissance dans les 22 villes nord-américaine qui font partie du groupe de comparaison utilisé par Hydro-Québec pour les années 2014 à 2022.

La compétitivité du tarif L d'Hydro-Québec s'est encore accrue entre 2014 et 2022 par rapport aux prix qui prévalent dans toutes les autres villes des groupes de comparaison et ce, tant dans le groupe de clients de 5 000 KW que dans celui de clients de 50 000 kW (Tableaux 1-A et 2-A, ci-dessous).

⁹ Voir R-4174-2021, C-ACEFQ-0003, p.7 en référence à R-4134-2020, HQD-1 doc 3, 2021-06-30

¹⁰ *Ibid*, p. 4

¹¹ R-4134, C-FCEI-0003, p. 4 et D-2021-023, par. 68.

¹² Toutes les données proviennent de la *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines* effectuée par Hydro-Québec en 2014 (R-4134-2020, A-0001) et en 2022 (R-4211-2022, A-0001).

Pour les années 2014 à 2022, les augmentations cumulatives des prix de l'électricité dans les villes nord-américaines de comparaison ont été supérieures dans tous les cas à celle du tarif L d'Hydro-Québec.

En 2022, le tarif L d'Hydro-Québec est le plus bas de tous les prix recensés dans la catégorie des **clients de grande puissance de 5 000 kW**. Le prix de Winnipeg, plus proche compétiteur, est maintenant de 11 % supérieur au tarif L d'Hydro-Québec (8 % en 2021) et le prix offert dans toutes les autres villes (10 plus forts compétiteurs) est d'au moins 35 % à 84 % supérieur au tarif L, un écart considérable.

Tableau 1-A

Grande puissance 5 000 kW et 3 060 000 kWh / mois (F.U. 85 %)
10 plus forts compétiteurs

2014			2022		
	prix moyen	indice*		prix moyen	indice
Winnipeg, MB	4,54	90	Montréal, QC	5,33	100
Montréal, QC	5,05	100	Winnipeg, MB	5,90	111
Vancouver, BC	6,66	132	Portland, OR	7,22	135
Seattle, WA	6,83	135	Vancouver, BC	7,76	146
Portland, OR	6,98	138	Moncton, NB	8,44	158
Moncton, NB	7,34	145	Detroit, MI	8,61	162
Calgary, AB	7,42	147	Regina, SK	8,98	169
Miami, FL	7,53	149	St. Johns, NL	9,32	175
Regina, SK	7,56	150	Toronto, ON	9,76	183
Detroit, MI	8,09	160	Ottawa, ON	9,78	184

Indice* : prix moyen au tarif L d'Hydro-Québec = 100

Pour mieux illustrer la progression de la compétitivité du tarif L au cours des 9 dernières années (2014 à 2022), l'ACEFQ a classé les **cinq plus forts compétiteurs** pour chacune des années 2014 à 2022 en fonction du niveau de leurs prix moyens relativement au tarif L de HQ (tarif L = 100). Le Tableau 1-B, ci-dessous présente l'ensemble des classements pour les 9 années.

Tableau 1-B

5 plus forts compétiteurs - 5 000 kW et 3 060 000 kWh/mois							
2014		2015		2016		2017	
Winnipeg, MB	90	Winnipeg, MB	90	Calgary, AB	93	Winnipeg, MB	97
Montréal, QC	100	Calgary, AB	92	Winnipeg, MB	94	Montréal, QC	100
Vancouver, BC	132	Montréal, QC	100	Montréal, QC	100	Calgary, AB	117
Seattle, WA	135	Edmonton, AB	135	Chicago, IL	124	St-John's, NL	134
Portland, OR	138	Vancouver, BC	136	Edmonton, AB	131	Chicago, IL	139
2018		2019		2020		2021	
Winnipeg, MB	100	Montréal, QC	100	Montréal, QC	100	Montréal, QC	100
Montréal, QC	100	Winnipeg, MB	104	Winnipeg, MB	106	Winnipeg, MB	108
Vancouver, BC	150	Vancouver, BC	152	Vancouver, BC	151	Portland, OR	141
St-John's, NL	151	Détroit, MI	152	Chicago, IL	152	Vancouver, BC	150
Moncton, MB	152	Moncton, MB	153	Moncton, MB	156	Miami, FL	154

(complément au Tableau 1-B)

5 plus forts compétiteurs 2022

Montréal, QC	100
Winnipeg, MB	111
Portland, OR	135
Vancouver, BC	146
Moncton, NB	158

Dans la **catégorie des clients de grande puissance de 50 000 kW**, les prix offerts à Winnipeg ont maintenant rejoint le tarif L d'Hydro-Québec . Ils étaient inférieurs au tarif L d'Hydro-Québec par une marge de 4 % en 2020 et de 2 % en 2021. Notons que le prix de Winnipeg, qui avait un avantage de 18 % en 2014 par rapport au tarif L, a augmenté de 28,6 % entre 2014 et 2022 pendant que le tarif L n'augmentait que de 5,4 % sur cette même période.

En 2022, l'avantage du tarif L dans cette catégorie est de l'ordre de 28 % par rapport au prix de Vancouver, BC, de 30 % par rapport à celui St. Johns, NL, et de plus de 33 % par rapport à celui Portland, OR. Tous les autres compétiteurs ont des prix supérieurs au tarif L d'Hydro-Québec par une marge de 50 % et plus en 2022. L'avantage concurrentiel du tarif L d'Hydro-Québec s'est consolidé par rapport au prix moyen de toutes les villes du groupe de comparaison entre 2014 et 2022. Cet avantage est considérable et manifeste, même quand nous limitons la comparaison aux 12 villes nord-américaines offrant les prix les plus bas.

Tableau 2-A

Grande puissance 50 000 kW et 30 600 000 kWh / mois (F.U. 85 %)

12 plus forts compétiteurs

2014			2022		
	prix moyen	indice*		prix moyen	indice
Winnipeg, MB	3,91	82	Winnipeg, MB	5,03	100
St-Johns, NL	4,77	100	Montréal, QC	5,04	100
Montréal, QC	4,78	100	Vancouver, BC	6,46	128
Vancouver, BC	5,51	115	St. Johns, NL	6,58	130
Regina, SK	6,32	132	Portland, OR	6,73	133
Seattle, WA	6,32	132	Regina, SK	7,56	150
Portland, OR	6,70	140	Moncton, NB	8,06	160
Miami, FL	6,77	142	Nashville, TN	8,12	161
Moncton, NB	7,00	146	Detroit, MI	8,23	163
Calgary, AB	7,40	155	Miami, FL	8,53	169
Edmonton, AB	7,51	157	Chicago, IL	8,93	177
Nashville, TN	8,53	178	Ottawa, ON	9,33	185

Indice* : prix moyen au tarif L d'Hydro-Québec = 100

Le Tableau 2-B, ci-dessous présente les classements des **5 plus forts compétiteurs** dans la catégorie des clients de 50 000 kW (F.U. 85 %) pour chacune des années 2014 à 2022.

Tableau 2-B

5 plus forts compétiteurs - 50 000 kW et 30 600 000 kWh/mois							
	2014		2015		2016		2017
Winnipeg, MB	82	Winnipeg, MB	82	Edmonton, AB	82	Winnipeg, MB	88
St-John's, NL	100	Edmonton, AB	86	Winnipeg, MB	85	St-John's, NL	100
Montréal, QC	100	Calgary, AB	97	Ottawa, ON	92	Montréal, QC	100
Vancouver, BC	115	St-John's, NL	97	Calgary, AB	98	Edmonton, AB	108
Regina, SK	132	Montréal, QC	100	Montréal, QC	100	Ottawa, ON	124
	2018		2019		2020		2021
Winnipeg, MB	91	Winnipeg, MB	93	Winnipeg, MB	96	Winnipeg, MB	98
Montréal, QC	100	Montréal, QC	100	Montréal, QC	100	Montréal, QC	100
St-John's, NL	108	St-John's, NL	114	Chicago, IL	122	St-John's, NL	117
Chicago, IL	130	Vancouver, BC	134	St-John's, NL	130	Chicago, IL	128
Vancouver, BC	132	Chicago, IL	141	Vancouver, BC	133	Vancouver, BC	132

(complément au Tableau 2-B)

5 plus forts compétiteurs 2022

Winnipeg, MB	100
Montréal, QC	100
Vancouver, BC	128
St. Johns, NL	130
Portland, OR	133

L'examen de l'évolution des prix de l'électricité pour les clients de grande puissance de 2014 à 2022 nous amène à conclure, comme dans le dossier R-4174-2021, que le maintien de la compétitivité du tarif L d'Hydro-Québec n'est aucunement menacé et que sa compétitivité s'est même significativement améliorée au cours des 9 dernières années par rapport aux prix offerts dans toutes les villes faisant partie du groupe de comparaison et ce, tant dans les catégories de 5 000 que de 50 000 kW.

L'exemption de l'indexation du prix de l'électricité patrimoniale dont a bénéficié le tarif L depuis 2014 s'est traduite non pas par le maintien de la compétitivité du tarif L mais par une amélioration importante de sa compétitivité. L'objectif poursuivi par la Loi a donc été dépassé.

L'ACEFQ maintient donc et réitère la conclusion principale qu'elle a déjà fait valoir dans les dossiers R-4134-2020 et R-4174-2021 à l'effet que le maintien de la compétitivité du tarif L n'est aucunement menacé et que, tout au contraire, son avantage compétitif s'accroît d'année en année par rapport aux prix en vigueur dans toutes les villes nord-américaines du groupe de comparaison.

Maintien de la compétitivité du tarif L

Lorsque la Régie doit rendre une décision sur la détermination d'un taux d'escompte pour le tarif L, la question du maintien de la compétitivité du tarif L se pose de manière prospective. Pour 2023, l'indexation de 6,4 % applicable à l'ensemble des tarifs d'Hydro-Québec aurait-elle pour effet de nuire au maintien de la compétitivité du tarif L si elle lui était appliquée ?

Une augmentation de 6,4 % du tarif L en 2023 constituerait un choc tarifaire important pour les clients au tarif L. Il s'agirait notamment d'une augmentation supérieure à la hausse cumulative du tarif L des 9 dernières années (5,4 %). Néanmoins, même avec une augmentation de cette amplitude à compter du 1^{er} avril 2023, le tarif L d'Hydro-Québec demeurerait le plus bas des tarifs d'électricité des clients industriels parmi toutes les villes nord-américaines du groupe de comparaison à l'exception de Winnipeg et, dans ce cas, uniquement pour le groupe de clients de 50 000 kW (F.U. de 85 %).

Afin d'éclairer la Régie quant à l'impact d'une telle augmentation, l'ACEFQ reproduit ci-dessous des extraits tirés du site de Manitoba Hydro précisant les hausses tarifaires appliquées en 2022 (approbation provisoire) et demandées pour les deux années à venir.

La Régie notera également que l'évolution des tarifs de Manitoba Hydro a été influencée en 2021-2022 (et est susceptible de l'être pour les prochaines années) par de très faibles apports hydrauliques en 2021 limitant sa capacité de vendre des excédents dans ses marchés extérieurs et la forçant plutôt à acquérir des approvisionnements additionnels (ce qui s'est traduit par un manque à gagner de 248 M\$).

La situation s'est inversée en 2022, notamment grâce à des apports hydrauliques plus généreux et des prix élevés dans ses marchés d'exportation, ce qui s'est traduit par des revenus supérieurs aux prévisions par une marge de 559 M\$. Cela témoigne d'une plus grande vulnérabilité de Manitoba Hydro par rapport aux risques de faible hydraulité en comparaison à Hydro-Québec compte tenu de l'immense capacité de stockage de HQ, de l'étendue et de la diversité géographiques des bassins versants dont les débits hydrauliques sont harnachés au Québec.

Cela fournit également une indication à l'effet que Manitoba Hydro est et sera plus susceptible qu'Hydro-Québec de devoir augmenter ses revenus – et donc ses tarifs – pour récupérer ses coûts lors de période de faible hydraulité au cours des prochaines années, ce qui est nécessairement accompagné d'un risque de volatilité tarifaire plus élevé.

Manitoba Hydro files General Rate Application with Public Utilities Board

Utility seeks 3.5 per cent electricity rate increase in each of the next two years

November 16, 2022

Manitoba Hydro submitted its two-year General Rate Application (GRA) with the Public Utilities of Manitoba (PUB) yesterday, seeking an electricity rate increase of 3.5 per cent in each of the fiscal years 2023-24 and 2024-25.

Manitoba Hydro is also seeking confirmation from the PUB of the 3.6 per cent interim rate increase it awarded in January of 2022. Please see [Manitoba Hydro's 2023-25 General Rate Application](#).¹³

Compte tenu des augmentations tarifaires de 3,6 % demandées par Manitoba Hydro pour la prochaine année, une hausse de 6,4 % du tarif L se traduirait par un recul d'environ 2,8 % pour HQ face à son plus proche compétiteur. Le tarif L d'Hydro-Québec serait encore le plus bas de toutes les villes de comparaison dans le groupe de 5 000 kW, mais par une marge de 8 % plutôt que 11 % (voir Tableau 1-A) alors que, dans le groupe de 50 000 kW, le tarif de Manitoba Hydro reprendrait le 1^{er} rang, avec un indice de 97, devant Hydro-Québec au 2^e rang, toujours avec l'indice de 100 (voir Tableau 2-A).

Incidence sur l'interfinancement

De 2014 à 2019, le tarif L d'Hydro-Québec a bénéficié d'une exemption de l'indexation du prix de l'électricité patrimoniale (portion fourniture du tarif), ce qui s'est traduit par des hausses moindres que celles appliquées aux autres tarifs.

Puis, suite au gel des tarifs d'Hydro-Québec en 2020, l'application du dispositif d'indexation prévu en vertu de la Loi sur la simplicité a donné lieu à deux ajustements à la baisse (facteur 0,65) des taux d'indexation su tarif L par rapport aux autres tarifs d'hydro-Québec.

Cumulativement, le tarif L a augmenté de 9,3 % de 2013 à 2022 alors que les autres tarifs d'Hydro-Québec augmentaient de 14,4 %.

Dans le Tableau 3, ci-dessous, nous avons également indiqué l'écart entre les taux d'augmentation annuelle des tarifs (L vs Autres) respectivement et l'évolution des tarifs par rapport à l'année 2013 (2013 = 100).

Tableau 3

Hausses tarifaires 2014-2022

	Hausses tarifaires		Écart	2013 =100	
	Tarif L	Autres tarifs		Tarif L	Autres tarifs
2013				100	100
2014	3,5 %	4,3 %	0,8 %	103,5	104,3
2015	2,5 %	2,9 %	0,4 %	106,1	107,3
2016	0,0 %	0,7 %	0,7 %	106,1	108,1
2017	0,2 %	0,7 %	0,5 %	106,3	108,8
2018	0,0 %	0,3 %	0,3 %	106,3	109,2
2019	0,3 %	0,9 %	0,6 %	106,6	110,1
2020	0,0 %	0,0 %	-	106,6	110,1
2021	0,8 %	1,3 %	0,5 %	107,5	111,5
2022	1,7 %	2,6 %	0,9 %	109,3	114,4
cumulatif	9,3 %	14,4 %			

Le Tableau 3 nous permet notamment de constater que les hausses cumulatives du tarif L de 2013 à 2022 ont été de 0,646 par rapport aux hausses appliquées aux autres tarifs de 2014 à 2022 (9 dernières hausses).

L'ACEFQ désire rappeler que le prix de l'électricité patrimoniale applicable à chaque catégorie de consommateurs est modulé en fonction du facteur d'utilisation et des pertes de transport et de distribution spécifiques à chaque catégorie.

L'ACEFQ n'a jamais reconnu que la méthode de calcul de l'allocation des coûts en vigueur, basée sur 1 pointe coïncidente, permettait d'établir adéquatement la répartition des coûts de service du Distributeur entre les différentes catégories d'usagers et les différents tarifs. Il en découle que les ratios R3C utilisés à titre d'indicateurs pour juger des niveaux d'interfinancement des différents tarifs sont vraisemblablement biaisés à l'avantage du Tarif L et, à l'opposé, au détriment des tarifs généraux (modérément désavantagés) et des tarifs domestiques (plus significativement désavantagés).

Les hausses différenciées, à l'avantage du tarif L, se traduisent par une diminution de la part des revenus provenant du tarif L et, en contrepartie, la part des revenus provenant des autres tarifs augmente (à parts de volumes constantes). Les clients des autres tarifs doivent nécessairement contribuer davantage à la hausse des revenus requis d'Hydro-Québec Distribution pour compenser la contribution du tarif L, en baisse relative.

Si la Régie applique en 2023 la même hausse tarifaire au tarif L qu'aux autres tarifs de HQD, soit 6,4 %, le tarif L aura augmenté de 16,3 % de 2013 à 2023 alors que l'augmentation des autres tarifs aura été de 21,7 % sur la même période.

Si la Régie décide plutôt d'appliquer un facteur de correction du tarif de 0,65 par rapport au taux d'indexation générale de 6,4 % des autres tarifs d'Hydro-Québec en 2023, soit une hausse de 4,2 % spécifique au tarif L, le tarif L d'Hydro-Québec aura plutôt augmenté de 13,9 % de 2013 à 2023 alors que l'augmentation des autres tarifs aura été de 21,7 % sur la même période.

L'ACEFQ espère que ces différents éléments d'analyse seront utiles dans le cadre de la décision qu'elle doit rendre. L'ACEFQ est cependant d'avis que, dans le contexte de l'inflation exceptionnelle constatée pour les 12 derniers mois (6,4 %) et compte tenu des dispositions annoncées par le dépôt du projet de loi n° 2, le maintien du niveau d'interfinancement entre les différents tarifs d'Hydro-Québec sera compromis à compter du 1^{er} avril 2023.

L'ACEFQ s'en remet à la discrétion de la Régie quant à la nécessité de se prévaloir de son pouvoir d'émettre de sa propre initiative un Avis au gouvernement dans le cadre de la décision qu'elle rendra au terme de l'examen du présent dossier. Avec respect, l'ACEFQ considère que la transmission d'un tel avis au Gouvernement par la Régie serait tout indiqué dans les circonstances actuelles.