

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

NO : R-4243-2023

*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 2024*

Demanderesse

et

**L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES
CONSUMMATEURS INDUSTRIELS
D'ÉLECTRICITÉ
(ci-après « AQCIE »)**

Intervenante

**Jocelyn B. Allard, président AQCIE
Paul Paquin, analyste, PP Éconotech conseils**

1- Contexte

Dans sa décision procédurale D-2023-135 la Régie rappelle que les tarifs d'électricité pour l'année 2024 sont fixés selon les dispositions de l'article 22.0.1.1 de la *Loi sur Hydro-Québec*¹ 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 $A \times [1 + B]$, et des prix des tarifs D, DM, DN, DP, DT, Électricité additionnelle – Photosynthèse ou chauffage d'espaces destinés à la culture de végétaux, Option de crédit hivernal – tarif D, Flex D, du tarif domestique biénergie – Réseau d'Inukjuak et du crédit d'alimentation aux tarifs domestiques.

*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.
[...] ». [nous soulignons] »²*

La Régie doit donc déterminer annuellement le taux multiplicateur (le Taux) qui sera appliqué au taux d'indexation générale afin de permettre de maintenir la compétitivité du tarif L, en tenant compte notamment du principe d'interfinancement entre les tarifs, en

¹ RLRQ, c. H-5.

² D-2023-135, paragraphe 1.

conformité avec les dispositions applicables de la *Loi sur la Régie de l'énergie*³ et de la *Loi sur Hydro-Québec*.

Dans la même décision procédurale, la Régie mentionne également :

« [8] Dans le cadre de sa décision D-2021-023 portant sur le taux d'indexation applicable aux prix du tarif L au 1er avril 2021, la Régie s'est déclarée satisfaite de la méthode utilisée par le Distributeur pour déterminer le taux d'indexation générale correspondant à la variable B mentionnée précédemment. Elle a utilisé cette méthode à nouveau dans le cadre de ses décisions D-2022-016 et D-2023-028 portant sur le taux d'indexation applicable aux prix du tarif L respectivement au 1er avril 2022 et au 1er avril 2023.

...

[11] Dans le cadre de sa décision D-2022-016, la Régie a indiqué que la valeur de 0,65 associée à l'historique des hausses tarifaires différenciées des six années comprises entre le 1er avril 2014 et le 31 mars 2020 constitue, a priori, une appréciation raisonnable du Taux. Dans sa décision D-2023-028, la Régie a maintenu cette position. La Régie propose d'utiliser cette approche comme point de départ de l'examen du Taux au présent dossier.

....

[14] Également, la Régie sollicite la participation de toute personne intéressée aux fins de l'examen du présent dossier et, plus spécifiquement des organismes suivants, représentant différentes catégories de consommateurs d'électricité ayant participé au dossier R-4211-2022, soit l'Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ), l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (AQCIE), le Conseil de l'industrie forestière du Québec (CIFQ) et la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI). »

L'AQCIE entend analyser et commenter l'option retenue *a priori* par la Régie, commenter la compétitivité du tarif L en analysant notamment les données présentées au document *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines*, commenter l'évolution de l'interfinancement, et formuler une recommandation relative au Taux que la Régie devrait fixer pour l'année tarifaire 2024-2025.

2- Analyse de l'option retenue a priori par la Régie

La Régie ayant déjà, a priori, indiqué qu'elle favorisait à nouveau l'application de la méthode ayant conduit à déterminer un Taux de 0,65 au cours des trois dernières années, nous avons préparé le tableau suivant illustrant le détail de l'application de cette approche

³ RLRQ, c. R-6.01.

pour la détermination du Taux applicable au tarif L en prolongeant la période jusqu'aux années tarifaires 2023-2024 et 2024-2025.

Tableau AQCIE – 1 : Détail de l'option retenue a priori par la Régie

	Hausse Autres tarifs	Hausse cumulative	Ratio	Hausse tarif L	Hausse cumulative
Dossier tarifaire 2014-2015	4,3%	4,3%		3,5%	3,5%
Dossier tarifaire 2015-2016	2,9%	7,3%		2,5%	6,1%
Dossier tarifaire 2016-2017	0,7%	8,1%		0,0%	6,1%
Dossier tarifaire 2017-2018	0,7%	8,8%		0,2%	6,3%
Dossier tarifaire 2018-2019	0,3%	9,2%		0,0%	6,3%
Dossier tarifaire 2019-2020	0,9%	10,1%		0,3%	6,6%
2020-2021	0,0%	10,1%		0,0%	6,6%
2021-2022, D-2021-023, page 37	1,3%	11,6%		0,8%	7,5%
2022-2023, D-2022-016, page 28	2,6%	14,5%	0,65	1,7%	9,3%
2023-2024, D-2023-028, page 20	4,5%	19,6%	0,71	4,2%	13,9%
Simulation pour 2024-2025	3,9%	24,3%	0,73	3,3%	17,7%

Il est à noter que pour l'année tarifaire 2023-2024 et pour la simulation 2024-2025, les «Hausse Autres tarifs», respectivement de 4,5%⁴ et 3,9%⁵, correspondent au taux moyen pondéré des tarifs domestiques et généraux, en application de la *Loi visant notamment à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs domestiques de distribution d'Hydro-Québec* (ci-après désignée la «Loi 2»)⁶. Pour la hausse du tarif L, nous avons considéré la hausse autorisée par la Régie pour l'année 2023 et la hausse qui serait autorisée pour l'année 2024 en appliquant les mêmes modalités que pour l'année 2023, soit l'indice moyen d'ensemble utilisée aux fins de l'établissement de la hausse des tarifs d'électricité, multiplié par le Taux de 0,65.

Nous constatons que l'application des modalités de la décision D-2023-028 a eu pour effet en 2023-2024 d'augmenter le ratio entre la hausse cumulative du tarif L par rapport à la hausse cumulative des autres taux à 0,71 et qu'avec l'application des mêmes modalités pour l'année 2024-2025, ce ratio serait encore augmenté à 0,73, soit des ratios beaucoup plus élevés que le Taux de 0,65 retenu jusqu'à maintenant.

Or, le Distributeur a déjà affirmé :

« De la compréhension du Distributeur, la modification du Taux de 0,65 ne devrait être considérée que dans les cas où la compétitivité du tarif L serait

⁴ Voir R-4211-2022, C-AQCIE-0003, page 9.

⁵ Voir le détail du calcul ci-après à la page 9 du présent document.

⁶ Projet de loi no 2 sanctionné le 16 février 2023 (L.Q. 2003, c. 1).

modifiée significativement par rapport aux tarifs comparables ailleurs en Amérique du Nord. »⁷

Il n'y aurait donc pas de justification d'augmenter ce ratio au-delà de 0,65, à moins de constats clairs militent à l'encontre du maintien de ce ratio de 0,65.

L'AQCIE évalue qu'il faudrait que, pour l'année tarifaire 2024-2025, le Taux soit de 0,31 pour obtenir le ratio historique visée de 0,65 sur la période.

3- Maintien de la compétitivité du tarif L

L'article 22.0.1.1 de la *Loi sur Hydro-Québec* établit que la détermination du Taux pour l'indexation du tarif L doit permettre de maintenir la compétitivité du tarif L.

Dans sa décision D-2023-135, la Régie mentionne qu'afin «*de faciliter l'administration de la preuve à l'égard des renseignements visés par cette disposition de la Loi, la Régie considère que la preuve contenue dans les dossiers R-9001-2022, R-9001-2021, R-9001-2020 et R-9001-2019 portant sur les Rapports du Distributeur concernant les exigences de l'article 75.1 LRÉ – 2022, 2021, 2020 et 2019 est réputée faire partie du présent dossier*».

Elle demande également au Distributeur «*de déposer le document Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines - Tarifs en vigueur le 1er avril 2023*».⁸

Concernant la *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines*, nous avons déjà explicité les lacunes que cette comparaison implique «*pour ce qui est des tarifs industriels qui sont souvent négociés, dans les juridictions concurrentes au Québec, avec des conditions distinctes de celles des tarifs affichés. La Régie avait elle-même reconnu cette limitation dans son avis de 2017 au ministre de l'Énergie, portant notamment sur la compétitivité des tarifs industriels d'électricité*».⁹

Dans notre mémoire produit dans le dossier R-4211-2022, nous mentionnions :

« Nous avons aussi souligné que les comparaisons de tarifs industriels ne pouvaient pas se limiter à l'échantillon sélectionné par Hydro-Québec, lequel compare des tarifs prévalant dans des grandes villes alors que les industries sont généralement situées à l'extérieur de ces grandes villes. Or, plusieurs de ces juridictions ont des tarifs différents (souvent en raison de distributeurs différents) selon que l'on se situe dans une de ces grandes villes ou dans des villes industrielles ou encore, en régions non urbaines.

⁷ R-4211-2022-C-HQD-0005, page 6.

⁸ D-2023-135, pages 7 et 8.

⁹ R-4211-2022, C-AQCIE-0003, page 4.

*Enfin, nous avons déjà soumis que la comparaison à faire pour déterminer l'augmentation du tarif L, devait considérer l'impact plus large que le seul tarif affiché et tenir compte des autres coûts d'exploiter une usine consommatrice d'électricité à grande puissance au Québec. Sans demander à la Régie de tenir un examen exhaustif de l'évolution de ces autres coûts, nous réitérons que le maintien de l'écart entre les tarifs industriels du Québec et des juridictions concurrentes, tel qu'il était en 2019 (date d'adoption de l'article 22.0.1.1 de la Loi sur Hydro-Québec) est le meilleur indicateur pour **maintenir** cette compétitivité. Si l'écart existant en 2019 permettait une compétitivité acceptable malgré les autres coûts d'exploiter une usine au Québec, le maintien de cet écart pour les années subséquentes rejoindrait alors l'intention du législateur. »¹⁰*

À partir des données du document *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines*, l'AQCIE a réalisé les figures présentées à l'annexe 1 qui montrent notamment l'indice comparatif moyen relatif à la clientèle grande puissance pour l'ensemble des 11 villes canadiennes de l'échantillon (Figures 1 et 2 de l'annexe 1) et pour l'ensemble des villes canadiennes excluant Edmonton et Calgary (Figures 3 et 4 de l'annexe 1).

Nous avons exclu ces deux dernières villes en raison de l'augmentation exceptionnelle de plus de 80% du prix de revient facturé à la clientèle grande puissance de ces deux villes entre l'année 2022 et l'année 2023.¹¹

Les figures montrent qu'en considérant les 9 villes canadiennes (excluant Edmonton et Calgary), la compétitivité du tarif L pour l'année 2023 a continué de se détériorer par rapport à l'année 2019, tant pour les clients à très grande puissance (50 MW) que pour ceux de grande puissance (5 MW).

Par ailleurs, les Figures 5 et 6 de l'annexe 1 présentent l'évolution de la compétitivité des 6 villes américaines qui, pour les usines membres de l'AQCIE, apparaissent plus représentatives de l'environnement industriel en compétition avec les usines québécoises, soient ; Chicago, Détroit, Houston, Miami, Nashville et Portland.¹²

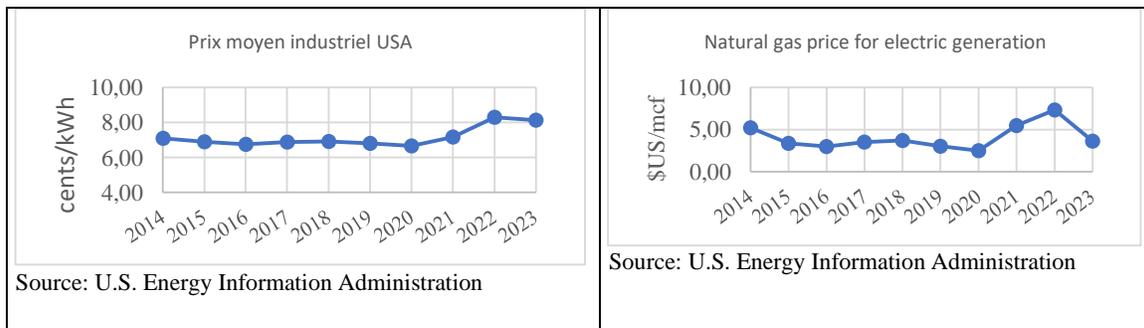
L'AQCIE constate une certaine volatilité depuis l'année 2019.

Pour expliquer cette volatilité, l'AQCIE présente les figures suivantes qui montrent l'évolution du prix de l'électricité et du prix du gaz naturel sur la période 2014 à 2023. On peut constater une corrélation entre les deux prix : les prix sont stables sur la période 2014 à 2020, puis augmentent sensiblement pour les années 2021 et 2022, mais la tendance est à la baisse en 2023. L'invasion de l'Ukraine par la Russie avait déstabilisé le marché mondial du gaz naturel, mais il apparaît que le marché se stabilise et que les prix reviennent aux valeurs d'avant l'invasion.

¹⁰ *Idem*, p. 5

¹¹ R-4243-2023-C-HQD-0004, page 8

¹² R-4174-2021-C-AQCIE-0003, page 11



Ainsi, selon l'AQCIE, les valeurs des indices des années 2022 et 2023 montrées aux figures 5 et 6 de l'annexe 1 ne devraient pas être retenues pour évaluer la compétitivité du tarif L par rapport aux villes américaines identifiées par l'AQCIE.

Par ailleurs, en prenant les prix des contrats à terme (« futures ») pour le gaz naturel, on constate que les prix du gaz naturel sont en baisse dramatique au cours de la dernière année. Les prix des contrats à terme sont en baisse de 24 % au 9 janvier 2024 par rapport au 9 janvier 2023.¹³ Ceci entraîne évidemment une baisse des prix de l'électricité dans le secteur industriel dans les juridictions américaines concurrentes de nos usines québécoises.

La Régie ne peut pas faire abstraction de cette réalité de marché lorsqu'elle doit déterminer si le tarif L maintiendrait la compétitivité de nos usines québécoises si ce tarif L devait à nouveau augmenter au 1^{er} avril 2024 alors que les usines concurrentes américaines bénéficient de tarifs d'électricité à la baisse en raison de cette baisse dramatique des prix du gaz naturel.

En considérant les figures 3 et 4 de l'annexe 1 pour les villes canadiennes excluant Edmonton et Calgary, et en expliquant les distorsions ponctuelles constatées aux figures 5 et 6 de l'annexe 1 pour les villes américaines retenues par l'AQCIE, on constate que la position concurrentielle du tarif L s'est détériorée de 2019 à 2023 par rapport aux tarifs industriels, tant pour les clients à 5 MW qu'à ceux à 50 MW.

4- Interfinancement

Le tableau suivant présente l'évolution de l'interfinancement pour les catégories de clients Domestiques, Généraux et Grands industriels depuis l'année 2019, soit depuis l'adoption de la loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité (ancien projet de loi numéro 34).

¹³ https://www.eia.gov/dnav/ng/NG_PRI_FUT_S1_D.htm

Tableau AQCIE – 2 – Indice d’interfinancement entre les catégories de clients¹⁴

Catégorie	2019	2020	2021	2022
Domestiques	88	89,7	86,3	85,6
Généraux	119,6	116,5	121,1	125,5
Grands industriels	104,9	103,5	112,8	105,4

On peut constater notamment une diminution de l’indice d’interfinancement pour les clients Domestiques depuis l’année 2019.

Pour les Grands industriels, il est surprenant de constater une diminution importante de l’indice de 2022 par rapport à celui de l’année 2021.

Au dossier R-4211-2022, HQD a émis les réserves suivantes concernant les indices d’interfinancement :

« D’emblée, le Distributeur rappelle que l’interprétation des indices d’interfinancement calculés avec des données réelles doit se faire avec précaution. En effet, contrairement aux indices d’interfinancement calculés pour les années projetées, les données utilisées pour le calcul des indices réels ne sont pas normalisées.

Conséquemment, ces indices réels sont davantage exposés à des fluctuations importantes notamment du fait de l’occurrence de chocs que le contexte particulier postpandémie vient amplifier. Dans un tel contexte, les facteurs les plus susceptibles d’avoir des impacts sur les indices réels sont notamment ceux reliés aux revenus de ventes, soit : l’évolution de l’activité économique, les conditions climatiques ou encore l’évolution des caractéristiques de consommation de la clientèle.

Le Distributeur considère que les indices d’interfinancement réels de l’année 2021 sont le reflet de chocs importants ponctuels postpandémie, qui devraient se résorber progressivement.

Le Distributeur présente au tableau 3, l’évolution des indices d’interfinancement calculés avec les données réelles qui montre que l’indice d’interfinancement réel du tarif L s’établit à 112,8 pour l’année réelle 2021 alors qu’il était à 103,5 en 2020. »¹⁵

Même en faisant abstraction de l’indice de l’année 2021 pour les Grands industriels, il demeure que l’indice de l’année 2022 est supérieur à ceux des années 2019 et 2020. On peut même anticiper que pour l’année 2023 l’application des modalités de la Loi 2

¹⁴ Rapport annuel 2019, B-0005, page 10; Rapport annuel 2020, B-0004, page 10, Rapport annuel 2021, B-0004, page 10; Rapport annuel 2022, B-0012, page 11

¹⁵ R-4211-2022, C-HQD-0005, page 12

plafonnant l'augmentation des tarifs domestiques va amplifier l'écart de l'indice d'interfinancement entre les catégories tarifaires.

Il en sera de même pour l'année 2024 puisqu'en vertu des modalités d'application de la Loi 2, l'augmentation du tarif domestique sera inférieure à celui des autres tarifs.

5- Recommandation

La Régie, dans ses décisions déterminant le Taux devant être multiplié par le taux d'indexation générale en ce qui concerne le tarif L pour 2021, 2022 et 2023, a souligné l'importance de reconduire ce Taux de 0,65 **parce qu'il permet de capter l'effet de la non-indexation du coût d'approvisionnement en électricité patrimoniale associée au tarif L.**¹⁶

La Régie ne peut donc pas faire abstraction du fait que le plafonnement du seul tarif Domestique provoque une distorsion dans l'effet qui était recherché par le Taux de 0,65, basé sur la moyenne annuelle historique des écarts entre le pourcentage d'augmentation du tarif L et le pourcentage d'augmentation de **tous** les autres tarifs (domestiques et généraux) avant l'entrée en vigueur de la Loi sur la simplification de 2019. De plus, l'interfinancement serait aggravé substantiellement, si elle devait permettre d'augmenter le tarif L de 3,3% au 1er avril 2024 alors que le tarif Domestique n'augmenterait que de 3%.

Les décisions de la Régie sur la détermination du Taux pour les années 2021, 2022 et 2023, reconnaissent l'importance de capter l'effet de la non-indexation du coût d'approvisionnement en électricité patrimoniale associée au tarif L en maintenant ce tarif à une proportion de 65% de l'augmentation de **tous** les tarifs (domestiques et généraux).

En 2022, la proportion des revenus des tarifs domestiques était de 45,9% et celle des revenus des tarifs généraux était de 33,9%¹⁷, ce qui signifie qu'en appliquant ces mêmes proportions, la hausse moyenne pondérée des tarifs domestiques et généraux en 2024, en tenant compte de la Loi 2, sera de 3,9%.

En toute cohérence avec les trois décisions de la Régie précitées, il y a lieu de fixer un Taux qui permettra de continuer de capter l'effet de la non-indexation du coût d'approvisionnement en électricité patrimoniale associée au tarif L.

L'AQCIE recommande donc que le Taux pour le 1^{er} avril 2024 soit de 0,31, de manière à ce que ce Taux, une fois appliqué au taux d'indexation générale de 5,1%, donne une augmentation du tarif L de 1,6%, ramenant ainsi à 0,65 le ratio cumulatif du tarif L par rapport à l'augmentation moyenne pondérée des tarifs domestiques et généraux.

¹⁶ D-2021-023, par. 131 à 142; D-2022-016, par 62 à 64

¹⁷ Rapport annuel 2022 du Distributeur, B-0012, page 6

Un tel Taux tient également compte du principe d'interfinancement puisqu'il préserve le même ratio cumulatif du tarif L par rapport à l'augmentation moyenne pondérée des tarifs domestiques et généraux.

Une telle hausse permettra aussi de ne pas empirer davantage la situation compétitive de nos usines québécoises consommatrices d'électricité vu les baisses majeures du prix du gaz naturel du côté américain et la baisse conséquente des prix de l'électricité industrielle pour les usines concurrentes à celles du Québec.

ANNEXE 1

Figure 1

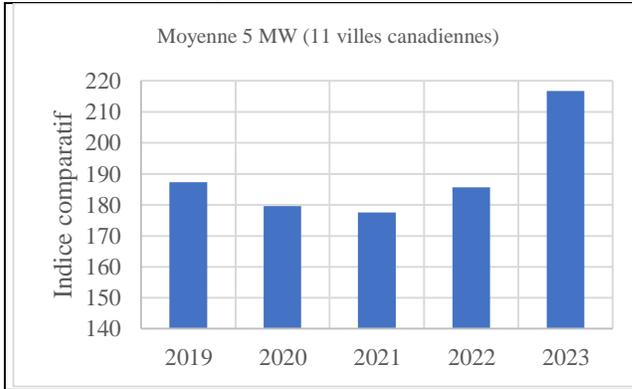


Figure 2

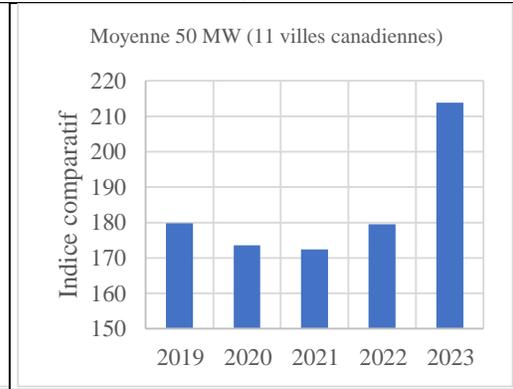


Figure 3

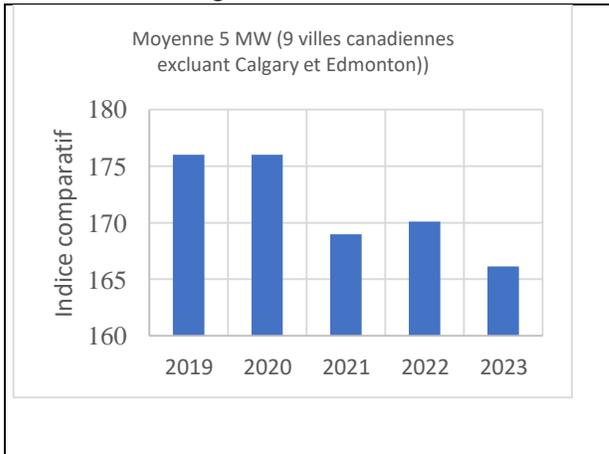


Figure 4

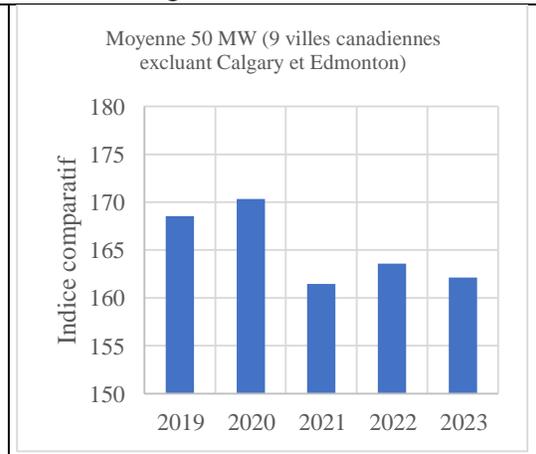


Figure 5

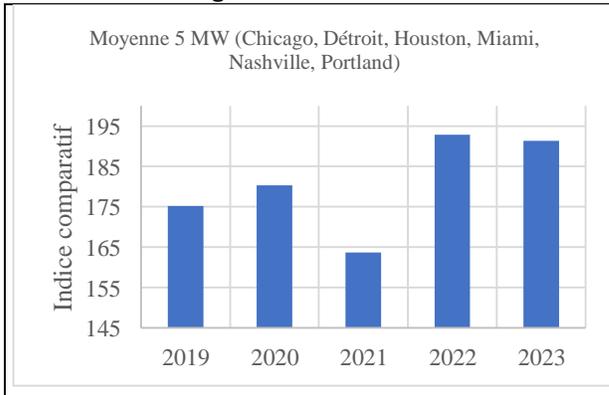


Figure 6

