



Commentaires sur la détermination par la Régie de l'énergie du taux d'indexation du tarif L en vertu de l'article 22.0.1.1 de la Loi sur Hydro-Québec applicable au 1er avril 2023

(R-4211-2022)

Conseil de l'industrie forestière du Québec

16 décembre 2022

Table des matières

1. Introduction.....	3
2. Le Conseil de l'industrie forestière du Québec et profil de l'industrie	4
3. Mise en contexte.....	4
4. Les impacts du projet de loi no 2 sur les clientèles d'affaires.....	7
5. Approche proposée pour la détermination du Taux multiplicateur	9
La compétitivité.....	9
L'Interfinancement	11
Les options.....	12
6. Conclusion	13

1. Introduction

Dans sa décision procédurale du 15 novembre 2022 (D-2022-126) concernant la 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 2023, la Régie de l'énergie invite les personnes intéressées à soumettre toute autre approche de détermination du Taux multiplicateur (le Taux) à utiliser, de façon à maintenir la compétitivité du tarif L et en tenant compte du principe d'interfinancement.

Le Conseil de l'industrie forestière du Québec (CIFQ) a jugé requis d'intervenir dans ce dossier considérant les enjeux ici en cause et que les arguments que nous avons présentés en 2021 demeurent pertinents.

La décision procédurale de la Régie du 15 novembre a été suivie 17 jours plus tard du dépôt à l'Assemblée nationale du 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 de l'obligation de distribuer de l'électricité*. Bien qu'il s'agisse d'un projet de loi qui doit suivre les étapes du processus législatif conduisant à son adoption éventuelle, nous avons cru nécessaire d'aborder la question.

Dans le cadre du présent mémoire, le CIFQ entend dans un premier temps revenir brièvement sur ses positions antérieures sur la détermination du Taux multiplicateur du Tarif L qu'il a présentées à la Régie de l'énergie en 17 décembre 2021. Dans un second temps, les impacts du projet de loi n° 2 seront examinés. Enfin, une approche pour la détermination du Taux de nature à maintenir la compétitivité du tarif L en tenant compte du projet de loi précité sera proposée.

2. Le Conseil de l'industrie forestière du Québec et profil de l'industrie

Le CIFQ représente les intérêts des entreprises de sciage de bois résineux et feuillu, de déroulage, de fabrication de pâtes, papiers, cartons, panneaux et de bois d'ingénierie.

Le CIFQ regroupe près de 165 usines manufacturières consommant de l'électricité aux tarifs « L », « M » et « G ». Parmi celles-ci, une trentaine d'usines papetières assurent plus de 80% de la production de pâtes et papiers au Québec.

L'industrie forestière joue un rôle clef dans l'économie québécoise.

Présente dans toutes les régions, l'industrie forestière assure près de 130 000 emplois directs et indirects. En 2021, elle a versé 6,8 G\$ aux gouvernements en taxes et impôts, soit près de 200 \$ par mètre cube coupé et transformé. Année après année, l'industrie forestière génère des retombées économiques qui, dans chaque région, sont évaluées à des centaines de millions de dollars. Elle représente 12 % des exportations du Québec, ainsi que 4,0 % du PIB. Avec sa capacité de séquestration et de stockage du carbone et son potentiel dans la production de bioénergies et de bioproduits, le secteur forestier est un acteur clé dans la lutte contre les changements climatiques.

Les papetières québécoises consomment annuellement près de 13 TWh d'électricité. L'électricité représente une part importante des coûts de production de la plupart des membres du CIFQ et influence leur capacité de demeurer compétitifs avec les industries papetières localisées ailleurs au Canada ou aux États-Unis.

3. Mise en contexte

Dans sa décision procédurale du 15 novembre 2022 (D-2022-126) afin de faciliter la détermination du Taux, la Régie demande au Distributeur de déposer ses sources de données et ses calculs menant au taux d'indexation générale de 6,4 %

correspondant à la variation de l'IPC entre le 30 septembre 2021 et le 30 septembre 2022 afin que la Régie puisse confirmer ce Taux.

Dans une décision rendue le 8 février 2022 (D-2022-016), la Régie a statué que la valeur de 0,65 constitue une appréciation raisonnable du Taux suivant l'historique des hausses tarifaires différenciées des six années comprises entre 2014 et 2020. La Régie propose d'utiliser cette approche comme point de départ de l'examen du Taux au présent dossier.

Comme par les années passées et suivant ses décisions antérieures (D-2021-023 et D-2022-016), la Régie effectuera 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 de façon significative par rapport aux 21 villes nord-américaines.

La demande de la Régie visant la détermination du Taux au 1^{er} avril 2023 arrive dans un contexte économique particulier dont on ne peut faire abstraction, La Banque du Canada révélait en octobre 2022 que l'inflation a atteint, pour la période de juin 2021 à juin 2022, 8,1 %; un sommet en 40 ans. Tous les secteurs de l'économie ont dû conjuguer avec cette réalité et le secteur de l'industrie forestière n'y fait pas exception.

Il faut aussi conjuguer avec le fait que la Banque du Canada, dans une volonté de juguler l'inflation, a augmenté sept fois le taux directeur depuis le 2 mars 2022, le portant de 0,25% à 4,25%. Ce cycle de resserrement monétaire très rapide et marqué a pour conséquence un coût d'emprunt plus élevé pour les entreprises. À cela, il faut ajouter une hausse générale des tarifs de toutes sortes et l'augmentation du coût de la main d'œuvre. Cela fait en sorte que, selon *l'Enquête sur les perspectives des entreprises – Troisième trimestre 2022* (Octobre 2022) de la Banque du Canada, la confiance des entreprises s'est affaiblie et un bon nombre d'entre elles s'attendent à un ralentissement de la croissance de leurs ventes.

Lors de la présentation de sa mise à jour budgétaire, le ministre des Finances du Québec mentionnait que l'économie mondiale a amorcé une phase de

ralentissement et que les pressions inflationnistes à l'échelle mondiale se sont intensifiées et se sont avérées plus persistantes que prévu. À l'instar de l'économie mondiale, le ministre évoquait que les perspectives économiques du Québec et du Canada se sont détériorées pour l'année 2023. Ainsi, la progression de l'activité économique au Québec devrait passer de 3,1 % en 2022 à 0,7 % en 2023. Au Canada, la hausse du PIB réel devrait passer de 3,1 % en 2022 à 0,8 % en 2023.

Même si une forte incertitude plane sur les prévisions, les risques que l'économie québécoise soit durement touchée par une récession au cours de 2023 sont bien réels ce qui aura pour effet d'affecter tous les secteurs économiques dont l'industrie forestière qui dépend de la demande interne et des marchés d'exportation.

Enfin, on ne peut passer sous silence ici les efforts faits par les usines de pâtes et papier pour réduire leurs émissions de GES. Depuis 1990, cette réduction a été d'environ 60% (en intensité). L'industrie souhaite encore réduire davantage ses émissions mais les efforts doivent maintenant passer par l'électrification. Toutefois, la conversion des chaudières à l'électricité à titre d'exemple demeure économiquement peu avantageuse à cause du différentiel de coût entre les combustibles fossiles et l'électricité. Pour contourner cette difficulté, le CIFQ a fait au cours de derniers mois des représentations auprès du gouvernement du Québec, notamment dans le cadre des consultations sur le *Règlement modifiant le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre*, pour que le gouvernement soutienne financièrement les coûts d'opération liés à la conversion à l'électricité. Dans le Plan de mise en œuvre du Plan pour une économie verte, le gouvernement a introduit dans l'axe 1.4 du Plan - *Réduire les émissions de GES du secteur industriel tout en renforçant sa compétitivité* du plan sous l'objectif - *Appuyer l'efficacité et la conversion énergétiques, et l'optimisation des procédés en entreprise* la nouvelle sous-action - *Soutenir provisoirement les coûts d'opération pour les projets de conversion énergétique d'applications industrielles, en priorisant l'électrification*. Cela répond parfaitement à la demande faite par

l'industrie forestière. Cette mesure a été introduite au Plan pour couvrir les coûts supplémentaires en OPEX engendrés par la conversion à l'électricité. Cependant, une augmentation significative des coûts de l'électricité la rendant moins compétitive pourrait avoir pour effet de compromettre la mise en œuvre de cette mesure de réduction de GES.

En somme, il semble planer des menaces réelles sur toute l'économie du Québec qui pourraient se traduire par une récession en 2023. C'est pourquoi le gouvernement du Québec a jugé utile d'intervenir et d'annoncer le 8 décembre dernier, le plafonnement de l'indexation des tarifs gouvernementaux à 3 % à partir du 1^{er} janvier 2023, et ce, pour les quatre prochaines années. Le CIFQ s'attendait d'ailleurs à ce que les tarifs d'électricité soient également plafonnés à 3% pour contrecarrer les effets de la *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité* adopté le 8 décembre 2019. Le mécanisme d'indexation des tarifs au taux d'inflation prévu par cette loi avait notamment pour objectif d'assurer une prévisibilité sur la période de cinq ans entre les causes tarifaires. Le projet de loi 43 présenté le 8 juin dernier à l'Assemblée nationale avait rassuré l'industrie mais le projet de loi n° 2 a eu l'effet contraire. Également, le gouvernement semble tenir un discours contradictoire en voulant d'une part, par son Plan d'économie verte, réduire les émissions de GES dans l'industrie en misant sur l'électrification et d'autre part, en augmentant les tarifs d'électricité des industriels responsables de 30% des émissions de GES (GES 1990-2019, Inventaire québécois des gaz à effet de serre 2019 et leur évolution depuis 1990 (2021), MELCC).

Dans le cadre de la détermination du taux d'indexation applicable aux prix du tarif L, nous croyons que les enjeux ci-haut mentionnés doivent être pris en compte dans l'établissement du Taux multiplicateur.

4. Les impacts du projet de loi no 2 sur les clientèles d'affaires

Le 2 décembre dernier, le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie a déposé le projet de loi n° 2 qui modifie notamment la Loi sur Hydro-Québec afin

de prévoir le plafonnement du taux d'indexation des prix des **tarifs domestiques** de distribution de l'électricité.

Contrairement au projet de loi n° 43 *Loi visant notamment à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs de distribution d'électricité* présenté en juin dernier par le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles qui prévoyait limiter la hausse tarifaire à la borne supérieure de la cible de la Banque du Canada de 3 %, le projet de loi n° 2 **ne plafonne pas les tarifs des clientèles d'affaires**.

Le CIFQ et ses membres ont été très étonnés de la présentation de ce projet de loi n° 2. Cela signifie, s'il est adopté tel quel, que les clientèles d'affaires de petite et moyenne puissances (tarifs G et M) verront leurs tarifs d'électricité augmenter de 6,4 %. La clientèle d'affaires de grande puissance verra quant à elle son tarif augmenter de 4,16% si un Taux multiplicateur de 0,65 est encore retenu. Cela toucherait directement plusieurs de nos membres, dont certains sont de grands consommateurs d'électricité. À titre d'exemple, pour une papetière qui a une facture d'électricité au tarif L de 40 M\$, cela représente une hausse de l'ordre de 1,7 M\$. Le CIFQ estime que les coûts de l'électricité représentent en moyenne 21% des coûts totaux d'opération.

Le CIFQ fera ses représentations en temps opportun dans le cadre des travaux parlementaires qui précéderont l'adoption du projet de loi. Cependant, il est difficile d'ignorer dans le cadre du présent dossier son effet sur les conditions tarifaires des clients au tarif L. Alors que la hausse tarifaire anticipée pour ces clients à la suite du dépôt du projet de loi n° 43 était estimée à un maximum de 1,95%, en tenant pour acquis que le Taux multiplicateur serait maintenu à 0,65, la hausse suivant les dispositions du projet de loi n° 2 serait plutôt de l'ordre de 4,16 %, un niveau d'augmentation nullement anticipé par nos membres.

Dans ce contexte et devant la forte probabilité que le projet soit adopté, nous avons fait le choix de prendre en considération ses effets sur les hausses tarifaires à venir. Nous sommes d'avis que la Régie, dans l'analyse des représentations qui lui seront faites dans le présent dossier, ne peut faire abstraction de ce nouveau contexte juridique. Celui-ci a un impact direct sur la détermination du Taux afin de maintenir la compétitivité du tarif L, en tenant compte notamment du principe

d'interfinancement entre les tarifs, en conformité avec les dispositions applicables de la Loi et de la Loi sur Hydro-Québec.

5. Approche proposée pour la détermination du Taux multiplicateur

L'article 5 de la Loi sur la Régie de l'énergie précise le cadre de l'exercice de ses fonctions :

5. Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.

Par ailleurs, l'article 22.0.1 de la Loi sur Hydro-Québec est très clair quant à la formule à utiliser pour déterminer le facteur multiplicateur de l'inflation (le Taux multiplicateur) qui permettra de déterminer l'augmentation annuelle du tarif L. L'objectif premier de cet article est de maintenir la compétitivité du tarif L. Dans l'établissement de ce taux, il faut notamment tenir compte de l'interfinancement.

Nous nous permettons de revenir dans les lignes qui suivent sur des considérations concernant ces deux aspects, compétitivité et interfinancement, que le CIFQ avait présentés lors de dossiers antérieurs.

La compétitivité

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. Elle faisait d'ailleurs le commentaire suivant :

« Bien que le tarif L soit généralement compétitif par rapport au tarif équivalent dans d'autres juridictions, la Régie note toutefois que l'écart historique observé entre celui-ci et les autres tarifs industriels à l'étude s'est rétréci entre les années 2002 et 2015, notamment avec ceux offerts dans certains États américains. »

Certes, les tarifs d'électricité ont évolué depuis, mais le contexte énergétique général dans une perspective de long terme demeure le même. Les soubresauts que nous avons connus au cours de l'année pour de multiples raisons dans le secteur énergétique mondial sont maintenant derrière nous et nous avons pu observer plus récemment un retour graduel à la normale.

À différentes occasions, les industriels ont présenté des analyses concernant la compétitivité du tarif L par rapport aux prix de l'électricité payés par des usines comparables dans d'autres juridictions. Toutefois, la Régie n'a pas jugé ces informations probantes et a plutôt retenu lors des décisions antérieures, l'approche du Distributeur de comparer les tarifs dans différentes grandes villes.

Le CIFQ réitère sa demande à la Régie de voir au-delà de la simple comparaison de tarifs dans quelques villes industrielles identifiées par le Distributeur. Tout le secteur énergétique connaît actuellement de grands bouleversements. La transition énergétique est en marche et elle a des répercussions importantes pour les entreprises qui doivent notamment faire face à des coûts encore presque inexistantes aux États-Unis. Pensons au marché du carbone, mais également aux impacts financiers de l'électrification du transport des personnes ou encore la compensation des réductions de consommation de gaz naturel d'Énergir qui pourrait coûter plusieurs centaines de millions aux consommateurs d'électricité du Québec.

Les industriels sont préoccupés des effets de ces changements sur leur compétitivité. Ils considèrent les outils de comparaison actuels imparfaits et insuffisants et suggèrent encore de les revoir.

L'Interfinancement

En cette matière, nous réitérons les commentaires déjà émis et notons qu'ils sont d'autant plus pertinents face à une inflation de 6,4%. Nous mentionnons alors que bien que la *Loi sur la simplification* précise que «*la Régie doit notamment tenir compte du principe d'interfinancement entre les tarifs* », cette prescription n'est pas réalisable 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 la Régie 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. Toutefois, il n'est plus juste de prétendre qu'un taux de 0,65 aurait un effet moindre sur l'interfinancement s'il est appliqué à une inflation de 6,4%, alors que les tarifs résidentiels se verront plafonnés à 3%. Selon l'opinion émise précédemment par la Régie, le Taux de 0,65, appliqué au taux d'indexation générale de 3%, serait largement suffisant pour maintenir le niveau d'interfinancement des industriels. Aller au-delà accroîtrait de manière importante le niveau de contribution des industriels à l'interfinancement.

Enfin, c'est uniquement lors du prochain exercice de détermination des tarifs par la Régie qu'il sera possible, avec toute l'information requise, d'établir les niveaux d'interfinancement souhaités et conséquemment, de nouveaux tarifs qui pourront en tenir compte. Cependant, une approche qui reflète plus justement le coût de

service du Tarif L permettrait aussi d'atténuer le risque de choc tarifaire à l'horizon 2025-2026. Les dossiers de détermination des tarifs antérieurs ont d'ailleurs permis de démontrer que les augmentations de coûts de service du Distributeur autorisées par la Régie n'évoluaient pas selon l'inflation. Peut-on sérieusement croire que des augmentations de 6,4% pour les tarifs G et M et de 4,2% pour le L sont équitables pour la clientèle?

Les options

En prenant connaissance de la décision procédurale, à priori, il semble y avoir très peu de marge de manœuvre pour diverger de la formule déterminée par la Régie. Par ailleurs, dans ses décisions antérieures concernant la détermination du Taux, la Régie n'a pas retenu les arguments des industriels tant au chapitre de la compétitivité qu'à celui de l'interfinancement. Ce n'est que lors de l'établissement des tarifs 2025-26 basé sur le coût de service que nous pourrions constater si les consommateurs industriels ont reçu un traitement équitable et éclairé.

La première option qui s'offre donc à la Régie est d'appliquer mécaniquement la formule tirée de l'article 22.0.1 en y appliquant le taux de 0,65 retenu lors des dossiers antérieurs sans tenir compte des prétentions des industriels en matière d'interfinancement et de compétitivité. Ce qui porterait la hausse du tarif L pour 2023-24 à 4,2%. Une telle hausse irait à l'encontre des bonnes pratiques en termes de tarification en ne reflétant pas les coûts et en imputant un choc considérable par rapport au tarif des années précédentes, le tout dans un environnement économique déjà considérablement imprévisible.

Une option que les membres du CIFQ désavouent, la jugeant inéquitable et ne répondant pas adéquatement aux enjeux de compétitivité et d'interfinancement.

La seconde option, que nous proposons à la Régie, qui répondrait plus justement à ces enjeux, serait d'ajuster le Taux afin de refléter le plafonnement à 3% des services publics et des tarifs d'électricité des tarifs domestiques prévus au projet de loi n° 2 portant ainsi l'augmentation du tarif L à 1,95% (0,65X3%). Nous sommes convaincus que ce taux dépasse largement ce qui est requis pour

compenser le coût de service du Distributeur et lui assurer un taux de rendement conséquent avec les décisions antérieures de la Régie en cette matière.

Cette option limiterait par ailleurs une contribution trop importante des industriels à l'interfinancement et permettrait la prise en compte de la compétitivité du tarif L. Rappelons que près de 50% du coût de service total du tarif L sont des coûts d'approvisionnement patrimoniaux et qu'il faut prendre en compte la non-indexation du coût de fourniture de l'électricité patrimoniale. Cet élément, bien qu'il ne soit pas mentionné expressément à la loi, a été capté dans l'établissement du Taux lors des dossiers antérieurs. Les coûts de transport, l'autre composante majeure du coût de service du tarif L, ne sont pas corrélés à l'inflation tel que le démontrent les dossiers d'établissement des coûts de transport passés qui font toujours l'objet de décisions réglementaires.

Dans l'éventualité de hausses différenciées introduites par le projet de loi n° 2, nous recommandons à la Régie d'établir le Taux à 0,3 (6,4% x 0,3), soit une hausse équivalente à un taux de 0,65 appliquée à 3%.

6. Conclusion

En novembre 2021 dans sa décision D-2021-1437, la Régie avait déjà interpellé les personnes intéressées à examiner différentes options afin de déterminer le Taux. Dans sa décision subséquente rendue le 8 février 2022, elle concluait que la valeur de 0,65 associée à l'historique des hausses tarifaires différenciées sur une période de six ans (2014 à 2020) constituait une appréciation raisonnable du Taux. Malgré cette décision, la Régie sollicite à nouveau l'avis des intervenants dans sa décision procédurale du 15 novembre 2022 (D-2022-126) concernant la détermination du taux d'indexation applicable aux prix du tarif L et sollicite à nouveau les personnes intéressées à soumettre toute autre approche de détermination du Taux.

Le CIFQ comprend la volonté de la Régie de demander à nouveau avis sur cette question. En fait, la *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité* de 2019 en introduisant dans le calcul du tarif L un taux

multiplicateur visant à maintenir la compétitivité du tarif L et en tenant compte de l'interfinancement venait modifier les règles du jeu dans la détermination du Tarif L.

Non seulement avec la loi précitée, la Régie doit conjuguer avec des dispositions législatives qui interfèrent avec ses pouvoirs. Elle doit de plus conjuguer avec la détermination d'un taux qui comporte une bonne dose d'appréciation. Le CIFQ comprend les difficultés que rencontre la Régie à faire cet exercice annuel et le besoin de consulter sur cette question.

À cela s'ajoute le projet de loi n°2 qui vient établir une tarification différenciée en ne plafonnant pas l'indexation des tarifs des clientèles d'affaires à la borne supérieure de la cible de la Banque du Canada.

En somme, l'industrie forestière se retrouve, à l'instar des autres secteurs industriels, avec une augmentation significative de ses tarifs. Pour les entreprises, la prévisibilité est un facteur clé de leur croissance. Les processus de fixation des tarifs d'électricité basés sur la rationnelle des coûts de service permettent d'avoir une certaine forme de prévisibilité. Le projet de loi n°2 vient à l'inverse engendrer beaucoup d'incertitudes.

C'est pourquoi, le CIFQ compte sur la Régie de l'énergie pour corriger les distorsions engendrées par la loi de 2019 et maintenant le projet de loi n°2 et rétablir un peu d'équilibre dans la fixation des tarifs en fixant le Taux pour le tarif L au 1^{er} avril 2023 à 0,3.

Nous croyons qu'ainsi la Régie répondra à son obligation d'assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Louis Germain', written in a cursive style.

Louis Germain
Directeur Énergie et Environnement
Conseil de l'industrie forestière du Québec