

Principe et méthodes de calcul de l'interfinancement

Affaires réglementaires et tarifaires

TABLE DES MATIÈRES

1. PRINCIPE D'INTERFINANCEMENT.....	5
2. MÉTHODES DE CALCUL DE L'INTERFINANCEMENT	9

1. PRINCIPE D'INTERFINANCEMENT

1 La notion d'interfinancement est plus souvent désignée par l'expression
2 « subventions croisées ». L'interfinancement consiste à pratiquer des tarifs plus
3 élevés que les coûts incluant rendement sur une ou plusieurs classes de
4 consommateurs afin de financer des tarifs plus bas que les coûts pour une ou
5 plusieurs autres classes de consommateurs. En ce qui concerne les tarifs
6 d'Hydro-Québec, ceux-ci démontrent un interfinancement favorable aux clients
7 résidentiels.

8 Cet état de fait a été reconduit explicitement en juin 2000 dans la *Loi sur la*
9 *Régie de l'énergie*¹ (ci-après la « Loi ») par l'ajout d'un article qui prévient la
10 correction délibérée de l'interfinancement entre les catégories de
11 consommateurs. Lors de la présentation du projet de Loi 116 qui modifiait alors
12 la Loi, le ministre des Ressources naturelles justifiait ainsi cet ajout :

13 *«Je vous signale que ce projet de loi vise à sauvegarder et à*
14 *maintenir ce qu'on appelle le pacte social qui existe depuis*
15 *presque 40 ans et qui constitue une espèce de contrat liant*
16 *le peuple québécois à l'État du Québec depuis des*
17 *décennies. Je vous rappelle les éléments majeurs de ce*
18 *pacte social: des tarifs stables; des tarifs uniformes; le choix*
19 *de la filière hydroélectrique; et des tarifs bas,*
20 *particulièrement pour les clients résidentiels, parce que ces*
21 *clients résidentiels bénéficient de ce qu'on appelle*
22 *l'interfinancement c'est-à-dire donc qu'ils ont des tarifs qui ne*
23 *correspondent pas aux coûts qui leur sont attribués, ce sont*
24 *d'autres catégories de consommateurs qui assument une*
25 *partie de ces coûts.»*² (notre souligné)

26

¹ L.R.Q.,c. R-6.01.

² Assemblée nationale du Québec, *Les travaux parlementaires*, 36e législature, 1ère session, (du 2 mars 1999 au 9 mars 2001), le jeudi 15 juin 2000. Journal des débats.

1 C'est donc pour préserver l'avantage tarifaire conféré à la clientèle résidentielle
2 que le législateur a tenu à modifier la Loi par l'ajout de l'article 52.1 qui s'énonce
3 ainsi :

4 *«Dans tout tarif qu'elle fixe ou modifie, applicable par le*
5 *distributeur d'électricité à un consommateur ou une*
6 *catégorie de consommateurs, la Régie tient compte des*
7 *coûts de fourniture d'électricité et des frais découlant du tarif*
8 *de transport supportés par le distributeur d'électricité, des*
9 *revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de*
10 *distribution d'électricité et, en y apportant les adaptations*
11 *nécessaires, des paragraphes 6° à 10° du premier alinéa de*
12 *l'article 49 et du deuxième alinéa de ce même article.»*

13 *«La Régie peut également utiliser toute autre méthode*
14 *qu'elle estime appropriée lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif*
15 *de gestion de la consommation ou d'énergie de secours. Un*
16 *tarif de gestion de la consommation désigne un tarif*
17 *applicable par le distributeur d'électricité, à un*
18 *consommateur qui le demande, pour lequel le coût de la*
19 *fourniture est établi en fonction du prix du marché ou dont le*
20 *service peut être interrompu par ce distributeur.»*

21 *«La tarification doit être uniforme par catégorie de*
22 *consommateurs sur l'ensemble du réseau de distribution*
23 *d'électricité, à l'exception toutefois des réseaux autonomes*
24 *de distribution situés au nord du 53e parallèle.»*

25 *«La Régie ne peut modifier le tarif d'une catégorie de*
26 *consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les*
27 *tarifs applicables à des catégories de consommateurs.»*

28 *«Le quatrième alinéa ne s'applique pas lorsque la Régie fixe*
29 *ou modifie un tarif de transition pour un consommateur qui*
30 *passé à une autre catégorie de consommateurs. »*

31 Le Distributeur est d'avis que les conclusions suivantes peuvent être tirées de
32 l'analyse de cet article et du contexte dans lequel il se trouve:

- 33 Selon l'alinéa 4 de l'article 52.1, le Distributeur ne peut proposer de
34 modifications tarifaires pour une catégorie de consommateurs si cette
35 modification a pour objectif de modifier le niveau d'interfinancement entre les
36 catégories de consommateurs. Par contre, tel qu'il est précisé à l'alinéa

1 premier du même article, lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif, la Régie doit
2 tenir compte de l'évolution des coûts incluant rendement associés à une
3 catégorie de consommateurs selon le mode de répartition en vigueur. Si ces
4 coûts ont varié, les tarifs de cette catégorie devraient donc normalement être
5 ajustés même si, ce faisant et accessoirement, il en découle une
6 modification de l'interfinancement. Le concept d'interfinancement doit
7 s'interpréter conjointement avec le principe de faire assumer par une
8 catégorie de consommateurs toutes les dépenses additionnelles encourues
9 qui lui seront attribuables.

10 □ Dans le contexte de l'interfinancement, les « catégories » de consommateurs
11 proposées par le Distributeur sont les clients domestiques (tarifs D, DM, DH
12 et DT), petite puissance (tarifs G, G-9, éclairage public et tarifs à forfait),
13 moyenne puissance (tarif M) et grande puissance (tarifs L et H). Ces
14 regroupements s'expliquent par le fait que les tarifs « satellites » sont
15 déterminés à partir d'un tarif de « référence », par exemple, les tarifs DM,
16 DH et DT sont dépendants du tarif D tandis que les tarifs G-9, éclairage
17 public et à forfait le sont du tarif G. Pour maintenir cet équilibre et éviter un
18 mauvais signal de prix entre les tarifs d'une même catégorie de
19 consommateurs, le Distributeur doit prendre en compte les répercussions
20 d'une modification du tarif de référence sur les tarifs « satellites ». Le
21 Distributeur a traditionnellement interprété l'interfinancement de cette façon
22 dans les diverses propositions tarifaires qu'il a soumises au gouvernement.

23 □ Le Distributeur est également d'avis que les intentions du législateur
24 exprimées lors de la présentation du projet de Loi 116 étaient clairement de
25 protéger les clients résidentiels du Distributeur plutôt que des tarifs en
26 particulier.

27 *« ... le régime actuel, qui prévoit l'adoption d'une tarification
28 reposant sur le coût du service en attribuant pleinement les
29 coûts par catégories de consommateurs, combinée avec
30 une modification de l'interfinancement dont bénéficient les*

1 clients résidentiels, provoquera une majoration importante
2 des tarifs des clients résidentiels d'Hydro-Québec.» (nos
3 soulignés)

4 « C'est clair que, à partir du moment où la Régie de l'énergie
5 applique sa loi, recherche l'équité entre les catégories de
6 consommateurs, recherche la neutralité tarifaire, elle est
7 dans l'obligation de s'attaquer à l'interfinancement et de le
8 faire disparaître à terme, avec évidemment comme résultat
9 des augmentations tarifaires substantielles pour les clients
10 résidentiels. Si vous abolissez l'interfinancement qui existe
11 présentement, qui est une réalité depuis des décennies, si
12 vous l'abolissez, c'est évident que la catégorie de
13 consommateurs qui va écoper, ce sont les clients
14 résidentiels. »³ (nos soulignés)

- 15 □ Selon le premier alinéa de l'article 52.1, la Régie doit tenir compte des coûts
16 de fourniture, de transport et de distribution d'électricité lorsqu'elle fixe ou
17 modifie un tarif. Par conséquent, l'interfinancement concerne le rapport entre
18 les revenus d'une catégorie de consommateurs et l'ensemble de ses coûts.
- 19 □ Puisque, conformément à l'alinéa 2 de l'article 52.1, les tarifs de gestion de
20 consommation et d'énergie de secours sont fixés par la Régie en fonction de
21 toute autre méthode qu'elle juge appropriée — notamment en fonction des
22 prix de marché, ils ne sont pas inclus dans la définition et les calculs de
23 l'interfinancement.
- 24 □ D'après l'alinéa 5 de l'article 52.1, l'interfinancement ne s'applique pas à un
25 tarif de transition. L'utilisation des tarifs de transition est une pratique usuelle
26 pour le Distributeur. Ils sont appliqués, par exemple, lorsque des
27 abonnements ne sont plus admissibles à un tarif particulier compte tenu de
28 leurs caractéristiques de consommation ou encore lorsqu'un tarif est abrogé.
29 Ils visent à adoucir le choc tarifaire que subiraient les abonnés lors de leur
30 passage à un autre tarif.
- 31 □ Finalement, le concept d'interfinancement intervient à chaque fois que la

³ Assemblée nationale du Québec, idem.

1 Régie examine une demande de modification de tarifs. L'interfinancement ne
2 doit pas être évalué et fixé définitivement à un moment précis. Cette pratique
3 serait d'ailleurs inconciliable avec la variabilité intrinsèque de plusieurs
4 facteurs ayant un impact sur l'évaluation de l'interfinancement, que ce soit,
5 par exemple, l'évolution des ventes, la méthode de répartition des coûts, les
6 programmes commerciaux ou encore l'atteinte d'un rendement raisonnable.
7 Un gel définitif de l'interfinancement aurait non seulement pour
8 conséquences une volatilité constante des tarifs et d'importants chocs
9 tarifaires mais rendrait également inopérants plusieurs pouvoirs de la Régie
10 notamment ceux relatifs à la méthode de répartition des coûts, aux
11 programmes commerciaux, au taux de rendement autorisé ou encore à la
12 fixation des tarifs. Le Distributeur est d'avis que la mesure de
13 l'interfinancement ne peut être qu'évolutive et doit donc être réévaluée à
14 chaque demande tarifaire, comme cela a toujours été le cas avant que les
15 pouvoirs relatifs à la fixation des tarifs ne soient transférés à la Régie. Lors
16 de chaque demande tarifaire, la Régie sera donc en mesure de vérifier le
17 niveau d'interfinancement et d'apprécier la preuve du Distributeur selon
18 laquelle sa demande n'a pas pour motivation d'atténuer cet interfinancement.

2. MÉTHODES DE CALCUL DE L'INTERFINANCEMENT

19 Il existe plusieurs façons de présenter l'interfinancement. En février 2000, à la
20 demande du ministère des Ressources naturelles, la firme Merrill Lynch a
21 présenté une analyse des conséquences tarifaires pour les clients du
22 Distributeur si chaque catégorie tarifaire devait assumer les coûts incluant
23 rendement qui lui étaient imputés. Dans le cadre de ses travaux, le consultant a
24 dressé un tableau des variations tarifaires (hausse ou diminution) que devrait
25 subir chaque catégorie tarifaire si on éliminait l'interfinancement en plus de
26 récupérer tous les coûts incluant rendement. Ces variations tarifaires
27 correspondent à l'écart entre les revenus requis de la catégorie et les revenus
28 prévus de cette catégorie :

1 Revenus requis de la catégorie - Revenus prévus de la catégorie
 Revenus prévus de la catégorie

2 Les indices d'interfinancement pour l'année 2002-2003 du Distributeur, calculés
 3 à partir de la méthode de Merrill Lynch, sont présentés à la colonne 3 du
 4 tableau 1.

TABLEAU 1
ÉVALUATION DE L'INDICE D'INTERFINANCEMENT EN 2002-2003

	(1)	(2)	(3) = ((1)-(2))/(2)	(4) = (2)/(1)	(5)	(6) = (1)*(5)
	Revenus requis avant inter- financement	Revenus prévus	Indice de Merrill Lynch	Indice d'inter- financement	Indice d'inter- financement proposé	Revenus requis avec inter- financement
	(M\$)	(M\$)	(%)	(%)	(%)	(M\$)
Domestique	4 408	3 227	37	73	80	3 507
Petite puissance	923	1 055	-12	114	124	1 146
Moyenne puissance	1 209	1 468	-18	121	132	1 595
Grande puissance	1 629	1 768	-8	109	118	1 921
Total⁴	8 170	7 517	9	92	100	8 170

5 L'indice d'interfinancement se définit également comme un ratio entre les
 6 revenus prévus d'une catégorie de consommateurs et les revenus que cette
 7 dernière devrait générer pour couvrir les coûts incluant rendement nécessaire à
 8 la prestation du service qu'elle reçoit (revenus requis).

9 Revenus prévus de la catégorie
 Revenus requis de la catégorie

⁴ Les contrats spéciaux sont exclus de ce calcul puisque les modalités tarifaires sont fixées par le gouvernement.

1 Il s'agit du ratio qu'utilise, à titre de référence, la Société en Commandite Gaz
2 Métropolitain (SCGM) lorsqu'elle présente ses indicateurs d'interfinancement à
3 la Régie⁵. Dans le cas de SCGM, les revenus prévus totaux correspondent aux
4 revenus requis totaux, ce qui signifie que SCGM récupère tous ses coûts
5 incluant rendement. La colonne 4 du tableau 1 présente une évaluation de
6 l'interfinancement du Distributeur pour l'année tarifaire 2002-2003 selon cette
7 deuxième méthode.

8 Le Distributeur propose d'adopter cette méthode d'évaluation mais en la
9 corrigeant pour neutraliser l'impact sur la mesure d'interfinancement de la
10 réalisation d'un taux de rendement raisonnable. Cette mesure prend en compte
11 que, contrairement à SCGM, les revenus prévus totaux du Distributeur sont
12 inférieurs à ses revenus requis totaux :

$$13 \quad \frac{\text{Revenus prévus de la catégorie} / \text{Revenus prévus totaux}}{\text{Revenus requis avant interfinancement de la catégorie} / \text{Revenus requis totaux}}$$

14 Dans cette équation, si les revenus prévus totaux égalent les revenus requis
15 totaux, l'indice peut être simplifié et donc ramené à celui utilisé par SCGM. Il
16 faut comprendre ici que, théoriquement, si le Distributeur augmentait
17 uniformément tous les tarifs de 9 % pour obtenir son rendement, l'indice
18 d'interfinancement calculé avec la méthode qu'utilise SCGM donnerait le même
19 résultat que celui obtenu avec la méthode proposée.

20 La colonne 5 du tableau 1 présente l'indice d'interfinancement selon cette
21 méthode et pour chaque catégorie de consommateurs. Par exemple, la
22 catégorie de consommateurs domestiques affiche un indice d'interfinancement
23 de 80 %. Cela signifie que les consommateurs domestiques paient, compte tenu
24 des tarifs en vigueur et relativement à l'ensemble des consommateurs du
25 Distributeur, 80 % des coûts incluant rendement qu'ils génèrent, soit le ratio de

⁵ Voir par exemple, SCGM cause tarifaire 2002, R-3463-2001, SCGM-11, Document 5.2, page 5.

1 3 227 M\$ sur 7 517 M\$ (43 %), le tout divisé par le ratio de 4 408 M\$ sur
2 8 170 M\$ (54 %).

3 Si, de façon hypothétique et toute autre chose étant égale par ailleurs, le
4 Distributeur récupérerait complètement ses coûts incluant rendement, les revenus
5 qu'il associerait à la catégorie de consommateurs domestiques ne s'élèveraient
6 pas à 4 408 M\$ mais se limiteraient plutôt à 3 507 M\$, soit les revenus requis
7 avant interfinancement multipliés par l'indice d'interfinancement (4 408 M\$ *
8 80 %), tel que le présente la colonne 6 du tableau 1. Si la méthode de calcul
9 qu'utilise SCGM était appliquée, l'indice d'interfinancement serait alors de 80 %
10 soit les revenus prévus (3 507\$) divisés par les revenus requis avant
11 interfinancement (4 408 \$) ou la même valeur que celle obtenue avec la
12 méthode proposée.

13 Toutes ces méthodes ont en commun qu'elles mettent en rapport les coûts
14 d'une catégorie de consommateurs et les revenus que celle-ci génère et
15 permettent d'une façon ou d'une autre de conclure que la catégorie de
16 consommateurs domestiques bénéficie, tel que le souhaite le législateur, d'un
17 interfinancement favorable. Dans la mesure où le fardeau de la preuve du
18 Distributeur est de démontrer que les modifications tarifaires proposées n'ont
19 pas pour motif de réduire l'interfinancement, l'une ou l'autre des méthodes peut
20 être utilisée.

21 Le Distributeur propose d'utiliser la méthode la plus courante dans l'industrie,
22 soit celle utilisée par SCGM. Toutefois, et jusqu'à l'atteinte d'un rendement juste
23 et raisonnable, le Distributeur favorise la troisième méthode. Elle présente les
24 avantages d'être en continuité avec la pratique usuelle du Distributeur et de
25 faciliter la comparaison de la situation d'interfinancement et l'explication des
26 écarts observés. Une fois atteint un rendement juste et raisonnable, cette
27 méthode pourra être remplacée par celle utilisée par SCGM.