

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2014-033

R-3842-2013

4 mars 2014

PRÉSENTS :

Gilles Boulianne

Marc Turgeon

Pierre Méthé

Régisseurs

Hydro-Québec

Demanderesse

et

**Intervenants et personne intéressée dont les noms
apparaissent ci-après**

**Décision portant sur la question préliminaire relative à
l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie***

***Demande d'approbation du taux de rendement des capitaux
propres et du mécanisme de traitement des écarts de
rendement***

Représentants :

Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO);

Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ);

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE/CIFQ);

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI);

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);

Option consommateurs (OC);

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEE);

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ/AQLPA);

Union des consommateurs (UC).

Personne intéressée :

Union des municipalités du Québec (UMQ).

1. INTRODUCTION

[1] Le 19 avril 2013, Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le Transporteur) et Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) (collectivement les Demandeurs) déposent à la Régie de l'énergie (la Régie), en vertu des articles 31 (5°), 32, 34, 48 et 49 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi), une demande d'approbation du taux de rendement des capitaux propres (TRCP) et du mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR).

[2] Les Demandeurs proposent l'implantation d'un MTÉR comportant les modalités suivantes² :

- une zone sans partage de 50 points de base au-delà du taux de rendement autorisé pour le Transporteur et de 100 points de base au-delà du taux de rendement autorisé pour le Distributeur;
- le partage à parts égales des écarts favorables excédant la zone sans partage entre les Demandeurs et leurs clients respectifs;
- la prise en charge par le Transporteur ainsi que par le Distributeur, selon le cas, pour les écarts inférieurs au taux de rendement autorisé.

[3] Les Demandeurs soumettent que l'ajout du MTÉR au régime réglementaire existant permet de satisfaire l'exigence introduite par la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours du budget du 20 novembre 2012* (Loi 16)³ d'établir un mécanisme de réglementation incitative (MRI) et, en particulier, de répondre aux objectifs décrits au nouvel article 48.1 de la Loi.

¹ L.R.Q., c. R-6.01.

² Pièce B-0004, p. 23.

³ Projet de loi 25, *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012*, 1^{re} session, 40^e législature, Québec, 2013 (sanctionnée le 14 juin 2013), L.Q., 2013, c. 16.

[4] Dans sa décision D-2013-117⁴ rendue le 29 juillet 2013, la Régie indique qu'elle veut déterminer si la proposition de MTÉR du Transporteur et du Distributeur constitue un mécanisme de réglementation incitative au sens de l'article 48.1 de la Loi (la Question préliminaire) :

« 48.1. La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité.

Ce mécanisme doit poursuivre les objectifs suivants :

1° l'amélioration continue de la performance et de la qualité de service;

2° une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et, selon le cas, au distributeur ou au transporteur;

3° l'allégement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs du transporteur d'électricité et les tarifs du distributeur d'électricité applicables à un consommateur ou à une catégorie de consommateurs ».

[5] Dans cette même décision, la Régie convoque les participants à une audience préliminaire prévue les 5 et 6 septembre 2013, afin de les entendre sur la Question préliminaire.

[6] Le 8 août 2013, la Régie informe les participants qu'étant donné diverses contraintes invoquées par les procureurs, elle entend traiter la Question préliminaire par la voie d'un processus écrit. La Régie demande, par conséquent, aux participants de déposer leur position par écrit avant le 13 septembre 2013.

[7] Le 14 août 2013, la FCEI demande la permission de déposer une preuve d'expert sur la Question préliminaire.

[8] Le 3 septembre 2013, la Régie rend sa décision D-2013-136 qui rejette cette demande.

⁴ Pièce A-0004, p. 5.

[9] Le 20 septembre 2013, la Régie autorise les participants à répliquer aux arguments des autres participants au plus tard le 25 septembre 2013. La Régie entame son délibéré sur la Question préliminaire à compter de cette date.

2. POSITION DES PARTICIPANTS

[10] La Régie a reçu les positions de 11 participants, soit : les Demandeurs, l'ACEFO, l'ACEFQ, l'AQCIE/CIFQ, la FCEI, le GRAME, OC, le RNCREQ, le ROÉÉ, SÉ/AQLPA et l'UC.

[11] Sommairement, les Demandeurs sont les seuls qui concluent que les exigences prévues à l'article 48.1 de la Loi sont atteintes par l'ajout du MTÉR au cadre réglementaire actuel. Pour leur part, tous les intervenants concluent généralement, certains avec nuances, que le MTÉR ne répond pas aux exigences de l'article 48.1 de la Loi.

[12] La Régie résume les principaux points soumis par les participants.

Les Demandeurs

[13] Les Demandeurs sont d'avis que l'ajout du MTÉR au régime réglementaire applicable dans le domaine de l'électricité permet de satisfaire à l'exigence d'établir un MRI et de répondre aux objectifs décrits à l'article 48.1 de la Loi.

[14] Selon les Demandeurs, la Régie doit donner plein effet à l'article 48.1 de la Loi en favorisant une interprétation qui assure l'accomplissement de l'intention du législateur, tout en prenant en considération le cadre réglementaire à l'intérieur duquel s'inscrivent les amendements législatifs.

[15] Afin de cerner l'objet de la Loi, il est nécessaire de tenir compte du contexte connu en juin 2013 lors de l'adoption de l'article 48.1 de la Loi, notamment en ce que ce nouvel article vise uniquement les Demandeurs. À cet égard, les Demandeurs se réfèrent aux notes explicatives de la Loi 16, ainsi qu'à certains extraits du *Plan budgétaire – Budget 2013-2014*. Selon les Demandeurs, l'objet récurrent et central de ces références est au

même effet quant à l'intention du législateur en ce qui a trait à la réalisation de gains d'efficience et la formalisation des modalités du partage entre les consommateurs et les Demandeurs afin de dissiper l'incertitude pouvant y être associée.

[16] Cette volonté exprimée par le législateur s'est concrétisée dans le libellé de l'article 48.1 de la Loi en prévoyant que les Demandeurs et leurs clients doivent pouvoir bénéficier des réductions de coûts réalisées par les Demandeurs, dont la mesure et les modalités de partage seront déterminées par la Régie.

[17] La Régie doit également interpréter les dispositions de la Loi les unes par rapport aux autres, en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet.

[18] Les Demandeurs soutiennent que l'article 48.1 de la Loi doit s'arrimer au cadre existant que la Régie a l'obligation de continuer d'appliquer. Les modalités d'établissement des tarifs prévues aux articles 48 et 54 de la Loi n'ont pas été abrogées par l'introduction du nouvel article 48.1 de la Loi. Cet article s'ajoute au cadre réglementaire qui existe depuis le début de la réglementation des Demandeurs et qui a évolué en intégrant un ensemble de mécanismes et d'initiatives qui ont permis de répondre en grande partie aux objectifs de la Loi 16.

[19] L'article 48.1 de la Loi requiert que la Régie établisse un mécanisme de réglementation incitative qui poursuit trois objectifs, soit : 1) l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service, 2) la réduction des coûts profitables à la fois aux consommateurs et aux Demandeurs, et 3) l'allègement du processus de fixation ou modification des tarifs. Les dispositions actuelles de la Loi étant maintenues, rien ne permet d'interpréter le nouvel article 48.1 de la Loi comme visant obligatoirement une modification en profondeur du cadre réglementaire applicable aux Demandeurs.

[20] Il n'existe aucune définition unique d'un mécanisme de réglementation incitative. Aucun passage du texte de la Loi ne permet d'établir ou de définir précisément un MRI, ni de conclure qu'il n'existe qu'un seul modèle se qualifiant de MRI. Selon les Demandeurs, toute forme de réglementation peut être incitative à la performance. Un régulateur peut, au moyen d'un ensemble de mécanismes, de modalités et d'exigences, induire des comportements visant l'atteinte d'objectifs précis d'efficience et d'amélioration de la qualité de service selon le contexte propre de l'entreprise réglementée.

[21] Les Demandeurs sont d'avis que le régime réglementaire actuel contient déjà plusieurs éléments qui, en y ajoutant le MTÉR proposé, permettent de conclure qu'il répond à l'esprit et à la lettre du nouvel article 48.1 de la Loi. En effet, les Demandeurs plaident qu'il existe déjà des incitatifs à l'efficience, ainsi que des éléments permettant l'amélioration continue de la performance, la réduction des coûts et l'allégement réglementaire.

ACEFO

[22] L'ACEFO est d'avis que le MTÉR, tel que proposé par les Demandeurs, n'est pas un MRI au sens de l'article 48.1 de la Loi.

[23] L'intervenante soutient que, selon la théorie économique à la base de la réglementation incitative, la réglementation devient incitative lorsqu'une entreprise se voit octroyer une récompense financière directe afin de minimiser ses coûts de production d'un bien ou ses coûts de fourniture d'un service donné.

[24] Plusieurs nouvelles formes de mécanismes de réglementation ont été expérimentées durant les années 80 en réaction aux lacunes perçues dans la réglementation traditionnelle basée sur le coût de service. Ces nouvelles formes de mécanismes de réglementation ont été désignées sous le vocable mécanismes incitatifs à l'amélioration de la performance.

[25] L'ACEFO est d'avis que le MRI dont il est fait mention à l'article 48.1 de la Loi réfère à un *performance-based regulation* (PBR) et que la proposition des Demandeurs n'est pas un MRI au sens de cette disposition.

[26] L'ACEFO plaide également que le MTÉR proposé ne remplit pas les conditions prévues à l'article 48.1 de la Loi.

[27] Ainsi, cette intervenante est d'avis que le MTÉR ne répond que partiellement au second objectif prévu à l'article 48.1 de la Loi puisque la réduction des coûts, dans un MRI, doit nécessairement faire appel à la notion de productivité. Bien que l'ACEFO comprenne que les écarts puissent comporter des facteurs qui relèvent du hasard, elle est d'avis qu'une réduction des coûts et, par voie de conséquence, la récompense financière y afférente doivent découler davantage des efforts fournis par l'entreprise afin d'augmenter sa productivité.

[28] Ainsi, une cible d'efficacité, établie selon une méthodologie acceptée, doit faire partie de tout mécanisme de réglementation, d'autant plus que le premier objectif prévu à l'article 48.1 de la Loi vise l'amélioration continue de la performance. D'ailleurs, l'ACEFO est d'avis que le MTÉR, tel que proposé, ne répond pas non plus à ce premier objectif, puisqu'il ne prévoit aucun lien entre l'écart de rendement conservé par les Demandeurs et la qualité du service.

[29] L'intervenante est d'avis que le MTÉR pourrait, à la limite, diminuer les incitatifs des Demandeurs à améliorer leur productivité puisque sans MTÉR, ils conservent la totalité de l'excédent de rendement.

[30] Enfin, l'ACEFO est d'avis que le maintien du processus d'examen actuel du coût de service et de la performance ne permet pas de répondre au troisième objectif prévu à l'article 48.1 de la Loi, soit celui de l'allègement.

ACEFQ

[31] L'ACEFQ est d'avis que la proposition des Demandeurs ne respecte pas les critères prévus à l'article 48.1 de la Loi et ne constitue donc pas un MRI.

[32] Selon l'intervenante, cette proposition ne traite nullement de la question de l'amélioration de la qualité du service, ce qui laisse croire que seule la performance financière serait considérée tant que le rendement se situerait à l'intérieur de la zone sans partage.

[33] L'ACEFQ croit que la zone sans partage est trop large et représente une zone *assurée* de profits sans incitatif à l'efficacité puisqu'elle n'incite pas l'entreprise à la dépasser pour augmenter ses profits.

[34] De plus, l'ACEFQ est d'avis que la proposition des Demandeurs laisse difficilement paraître la possibilité d'évaluer le ou les mécanismes assurant une réduction des coûts profitables à la fois aux consommateurs et aux Demandeurs.

[35] Enfin, l'ACEFQ met également en doute le respect de l'objectif d'allègement du processus de fixation de tarifs indiqué à l'article 48.1 de la Loi.

AQCIE/CIFQ

[36] L'AQCIE/CIFQ appuie l'argumentaire de la FCEI sans réserve, incluant la conclusion à l'effet que le MTÉR proposé par les Demandeurs ne constitue pas un MRI au sens de l'article 48.1 de la Loi. L'intervenant juge toutefois opportun d'ajouter certaines représentations complémentaires.

[37] Premièrement, l'AQCIE/CIFQ soutient que la proposition des Demandeurs ne change en rien la réglementation actuelle basée sur le coût de service, laquelle n'assure aucunement la réalisation de gains d'efficacité au sens du premier alinéa de l'article 48.1 de la Loi, non plus que l'atteinte ou la poursuite des objectifs énumérés aux trois sous-paragraphes du second alinéa du même article.

[38] L'intervenant soumet que le texte de l'article 48.1 de la Loi est rédigé selon une formulation impérative et obligatoire qui ne confère à la Régie aucune discrétion au chapitre de l'établissement d'un MRI, y compris la réalisation de gains d'efficacité et la poursuite des objectifs qui y sont énumérés. À défaut pour la proposition des Demandeurs d'atteindre ces exigences législatives, une seule conclusion est possible, à savoir que ladite proposition ne constitue pas un MRI au sens de l'article 48.1 de la Loi.

[39] L'AQCIE/CIFQ soumet qu'il n'y a strictement rien dans la proposition des Demandeurs permettant à la Régie d'écarter un scénario selon lequel les écarts de rendement constatés en fin d'année pourraient être essentiellement attribuables à des erreurs de prévisions. Or, et comme l'enseignent la littérature et la jurisprudence réglementaire en matière de réglementation incitative, la réalisation de surplus de rendement en raison d'erreurs prévisionnelles est tout à fait incompatible avec la notion même d'un MRI destiné à l'amélioration de la performance.

[40] Étant donné que les écarts de rendement pourraient provenir d'erreurs de prévisions, l'AQCIE/CIFQ soutient que le MTÉR ne peut assurer la réalisation de gains d'efficacité, de même que la poursuite de l'objectif d'amélioration continue de la performance que l'article 48.1 de la Loi impose de façon impérative et obligatoire.

[41] Deuxièmement, l'AQCIE/CIFQ réfère aux paragraphes 386 et 387 de la décision D-2013-106⁵ à l'égard du MTÉR proposé par Gaz Métro. Dans cette décision, la Régie a bien cerné le rôle précis attribué à cet outil dans le cadre d'un mode de réglementation basé sur le coût de service qui ne permet pas de distinguer les écarts de rendement découlant de gains d'efficacité de ceux découlant de simples erreurs de prévision.

[42] Troisièmement, l'AQCIE/CIFQ souligne que les Demandeurs admettent que le MTÉR n'est pas conditionnel à l'atteinte de certains indicateurs de performance, même s'ils reconnaissent qu'une telle approche est possible.

[43] Enfin, l'AQCIE/CIFQ soumet que, même dans le cadre d'un véritable mécanisme incitatif, ce n'est pas le MTÉR comme tel qui est à l'origine de la réalisation des gains de productivité qui constitue la distinction fondamentale entre ce mode de réglementation et celui basé sur un coût de service. À cet égard, l'AQCIE/CIFQ réitère les arguments invoqués dans le cadre du dossier R-3835-2013 quant aux distinctions importantes qui existent entre un véritable mécanisme incitatif et la proposition de MTÉR des Demandeurs.

[44] Pour ces motifs, l'AQCIE/CIFQ considère que le MTÉR proposé par les Demandeurs ne constitue pas un MRI au sens de l'article 48.1 de la Loi.

FCEI

[45] La FCEI plaide que le cadre réglementaire actuel ne respecte pas les caractéristiques d'un MRI. Le cadre réglementaire actuellement en vigueur pour les Demandeurs est fondé sur une étude annuelle du coût de service, sans fermeture réglementaire des livres, dans lequel les Demandeurs conservent les excédents de rendement. La proposition de MTÉR vise à implanter un partage des excédents entre les Demandeurs et leurs clients.

[46] L'intervenante souligne plus particulièrement que, dans le cadre réglementaire actuel, le lien entre les coûts et les revenus ne peut jamais être brisé puisque les tarifs sont revus annuellement et que le coût de service n'encourage pas ou très peu l'amélioration continue de la performance.

⁵ Dossier R-3809-2012 Phase 2, pièce A-0153, p. 85.

[47] De plus, la combinaison de la réglementation basée sur le coût de service et le MTÉR ne constitue pas davantage un MRI. Selon la FCEI, un MTÉR affecte négativement l'incitatif à réduire les coûts par rapport au cadre actuel, puisqu'une partie des excédents sera remise à la clientèle. De plus, la proposition de MTÉR n'introduit pas un lien entre le rendement obtenu et des indicateurs de qualité de service ou de performance.

[48] Enfin, la FCEI soumet que l'article 48.1 de la Loi cherche à atteindre trois objectifs distincts et cumulatifs : l'amélioration de la performance et de la qualité de service, la réduction des coûts et l'allégement du processus de fixation de tarifs.

[49] La FCEI soumet que l'inclusion de l'objectif lié à l'amélioration continue de la performance signale une insatisfaction du législateur à l'égard de la situation actuelle et vise donc un rehaussement de l'incitatif à la performance. Or, la FCEI est d'avis que la proposition des Demandeurs réduit l'incitatif à la performance par rapport au cadre réglementaire actuel, ce qui, manifestement, contreviendrait à l'intention du législateur qui, en amendant la Loi, ne pouvait souhaiter un cadre réglementaire réduisant cet incitatif.

[50] La FCEI est également d'avis que, pour atteindre l'objectif de réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et aux Demandeurs, il doit y avoir, au préalable, réduction des coûts. Or, puisque le MTÉR réduit l'incitatif à l'efficience, la FCEI soutient qu'il ne peut induire une réduction des coûts.

[51] Enfin, la FCEI soutient que le MTÉR proposé ne permet pas un allégement du processus de fixation des tarifs. En effet, la proposition des Demandeurs consiste à poursuivre l'application du cadre réglementaire actuel et d'y ajouter le mécanisme de traitement des écarts de rendement. Il ne peut en résulter qu'un alourdissement du processus réglementaire.

[52] Pour ces motifs, la FCEI est d'avis que la proposition de MTÉR des Demandeurs ne constitue pas un MRI au sens de l'article 48.1 de la Loi.

GRAME

[53] Le GRAME est d'avis que le MTÉR, tel que proposé, ne permet pas d'assurer la réalisation de gains d'efficacité, puisqu'il ne met en place aucun incitatif ciblé sur l'atteinte d'objectifs précis visant l'amélioration de l'efficacité. Le GRAME soumet qu'en l'absence de critères permettant d'illustrer et de mesurer le respect d'objectifs d'efficacité fixés par les Demandeurs, la Régie ne sera pas en mesure d'évaluer si le MTÉR proposé induira de réels gains en efficacité.

[54] L'intervenant est d'avis que le MTÉR vise davantage le traitement des écarts de rendement qu'un processus d'amélioration de la performance et de la qualité du service. Le GRAME soumet que l'expression *amélioration continue de la performance* ne doit pas se limiter aux préoccupations strictement économiques, mais doit plutôt être interprétée en tenant compte de l'esprit de la Loi. Ainsi, le GRAME soumet que le MTÉR, tel que proposé, n'inclut pas la notion de développement durable, laquelle constitue la trame de fond des décisions de la Régie en vertu de l'article 5 de la Loi, et ne propose pas l'atteinte de cibles de performance visant la protection de l'environnement et la qualité du service.

[55] Le GRAME soutient que le MTÉR semble davantage profitable aux Demandeurs qu'aux consommateurs, en raison de la zone sans partage définie à leur avantage.

[56] Enfin, le GRAME soumet, sous toute réserve, que le MTÉR ne permettrait d'alléger que la question du traitement des écarts de rendement du processus réglementaire tarifaire, la preuve des Demandeurs ne faisant pas mention d'un allègement réglementaire pour le traitement d'autres questions liées au processus par lequel sont fixés les tarifs.

[57] Le GRAME soutient que le MTÉR n'atteint pas les objectifs prévus à la Loi lui permettant de se qualifier de MRI au sens de l'article 48.1 de la Loi.

OC

[58] OC soumet que la définition d'un mécanisme de réglementation économique s'est précisée au fil du temps et qu'aujourd'hui, les économistes, les tribunaux et les autres intervenants de la réglementation vont désormais référer à la réglementation incitative en opposition à la réglementation sur la base du coût de service. Les MRI visent plutôt à corriger les faiblesses de la réglementation basée sur le coût de service en adoptant, par

exemple, des formules de type *price-cap* qui peuvent intégrer, notamment, des cibles d'efficacité que doivent atteindre les entreprises réglementées.

[59] Suivant la définition moderne adoptée par la majeure partie des intervenants du milieu réglementaire, le MTÉR ne peut donc, de prime abord, être qualifié de MRI. Néanmoins, OC soumet que même si le MTÉR ne cadre pas avec la définition courante d'un MRI, il est toutefois plausible de maintenir qu'il vient répondre, en partie, aux trois objectifs spécifiques stipulés à l'article 48.1 de la Loi.

[60] OC soumet que la zone sans partage du MTÉR proposée par les Demandeurs devrait, en théorie, permettre de conserver un incitatif à générer des gains d'efficacité. Toutefois, l'intervenante soumet qu'il est plus difficile de conclure que le MTÉR pourrait mener à des gains d'efficacité supplémentaires aux gains générés par le processus réglementaire actuel, puisqu'il ne modifie pas de manière tangible les incitatifs à cet égard. Ainsi, bien que le MTÉR permettrait de préserver les gains d'efficacité acquis, il ne crée pas un incitatif continu à la performance. De plus, en ce qui a trait à l'amélioration du service à la clientèle, OC soutient qu'il est difficile de prétendre que le MTÉR aiderait à atteindre cet objectif, puisqu'il n'est aucunement lié à des cibles de performance de service à la clientèle.

[61] OC soutient qu'un partage des écarts de rendement entre les Demandeurs et la clientèle aura un impact à la baisse sur les tarifs de la clientèle et permettra donc une réduction des coûts pour les clients. Elle soumet que la présence d'une zone sans partage incitera les Demandeurs à réduire les coûts, puisque ceux-ci pourront conserver une part des trop-perçus. OC est toutefois d'avis qu'il est plus difficile de conclure comment ces gains d'efficacité pourraient être plus grands que dans le cadre réglementaire actuel en coût de service.

[62] OC est d'avis que, bien que le MTÉR vienne répondre aux préoccupations exprimées depuis de nombreuses années par plusieurs intervenants ainsi que par la Régie, mettant ainsi fin aux nombreuses questions soulevées sur la justification et l'origine des écarts de rendement, il est fort possible que l'adoption d'un MTÉR amène les intervenants et les Demandeurs à discuter d'une toute nouvelle série de sujets. Il n'est donc pas possible, à ce stade, de savoir si le MTÉR proposé, ni d'ailleurs toute autre forme de réglementation incitative, permettra d'alléger le processus réglementaire.

[63] Enfin, OC soumet qu'avant de conclure que le MTÉR proposé par les Demandeurs respecte les exigences de l'article 48.1 de la Loi, il est essentiel que la Régie évalue l'impact de cet article sur les autres dispositions du chapitre IV de la Loi.

[64] Les articles du chapitre IV de la Loi précisant comment les tarifs de distribution et de transport d'électricité, ainsi que les tarifs des entreprises de gaz, doivent être fixés ou modifiés par la Régie sont les articles 49, pour le Transporteur et les entreprises de gaz, et l'article 52.1 pour le Distributeur, les autres articles de ce chapitre précisant ces deux articles. OC souligne que l'article 48.1 de la Loi ne fait pas référence à la fixation ou à la modification des tarifs comme le font les articles 49 et 52.1. De plus, OC soumet que l'article 48.1 ne vient pas modifier les composantes de ces deux articles.

[65] Ainsi, même si l'article 48.1 de la Loi indique qu'un MRI doit être établi, il n'est pas précisé si ce mécanisme doit modifier ou non la manière dont les tarifs sont actuellement fixés. Il n'est pas non plus indiqué si ce mécanisme doit s'appliquer pour l'établissement des revenus requis ou encore des coûts de fourniture.

[66] OC est portée à conclure que le MTÉR ne peut être considéré comme un MRI, *stricto sensu*, mais qu'il pourrait en permettre l'atteinte de certains objectifs. L'intervenante soumet que l'article 48.1 de la Loi ne fixe aucun délai concernant l'établissement de ce mécanisme et qu'il ne stipule pas que les trois objectifs identifiés doivent être atteints simultanément. Ainsi, OC est d'avis que le MTÉR peut être vu comme une première étape, importante, dans l'établissement d'un MRI sur les prochaines années et qu'il s'inscrit dans une vision à long terme de la réalisation des objectifs énoncés à l'article 48.1 de la Loi.

RNCREQ

[67] Le RNCREQ appuie les positions de la FCEI, de l'UC et du GRAME et est d'avis que la proposition des Demandeurs ne constitue pas un MRI au sens de l'article 48.1 de la Loi.

[68] L'intervenant soumet que le cadre réglementaire actuel, basé sur le coût de service sans fermeture des livres, n'est pas favorable à l'implantation d'incitatifs à la performance et n'offre pas à la Régie d'outil de surveillance de la réalisation réelle de gains d'efficience. Le MTÉR n'est qu'un mécanisme de partage éventuel des écarts de

rendement qui ne permet toutefois pas d'identifier et de surveiller des gains de productivité ciblés devant être réalisés.

[69] Le RNCREQ soutient que le cadre réglementaire basé sur le coût de service ne favorise pas une amélioration continue de la performance, dans la mesure où le faible intervalle entre la fixation des tarifs et l'établissement des coûts de service n'induit pas de pression favorable à l'amélioration constante de la performance. D'ailleurs, le RNCREQ est d'avis que l'amélioration de la performance doit également inclure la performance environnementale et sociale, au sens de la *Loi sur le développement durable*⁶.

[70] Ainsi, tout comme le soutient le GRAME, le RNCREQ est d'avis que le MTÉR ne permet pas de poursuivre le premier objectif prévu à l'article 48.1 de la Loi, puisqu'il n'inclut pas la notion de développement durable et ne propose pas l'atteinte de cibles de performance relatives à la protection de l'environnement et à la qualité du service.

[71] Bien que le MTÉR comprenne une certaine redistribution des excédents aux clients, le RNCREQ constate que le partage des surplus proposé semble introduire un incitatif négatif à optimiser l'efficacité. L'intervenant soutient que tout effort d'efficacité impliquera un rendement moindre ou, au mieux, égal pour les Demandeurs puisqu'une part des surplus pourrait être retournée aux consommateurs après l'atteinte d'un certain seuil.

[72] Enfin, bien que la preuve des Demandeurs vise à démontrer que le MTÉR permettra d'alléger le traitement des écarts de rendement, elle ne démontre aucunement que le MTÉR peut alléger l'ensemble du processus tarifaire. Le RNCREQ est plutôt d'avis que le MTÉR proposé alourdira le processus réglementaire en ajoutant une étape dans la fixation et l'autorisation des tarifs.

ROEÉ

[73] Le ROEÉ est d'avis qu'il y a inadéquation entre le MTÉR proposé par les Demandeurs et la définition d'un MRI ou d'un PBR selon la version anglaise de l'article 48.1 de la Loi.

⁶ L.R.Q., c. D-8.1.1.

[74] Premièrement, le ROEÉ allègue que les termes choisis par le législateur, plus particulièrement « MRI » et « PBR », n'ont pas été employés à la légère et ont un sens bien précis. Dans le contexte plus spécifique de la régulation économique, le terme « PBR » désigne un système de réglementation qui se définit par opposition et comme alternative au système traditionnel de réglementation sur la base du coût de service.

[75] Or, étant donné que le MTÉR implique le maintien de la réglementation sur la base du coût de service, il ne peut constituer le mécanisme requis par le législateur.

[76] Deuxièmement, le ROEÉ soutient que les objectifs prévus à l'article 48.1 de la Loi correspondent étroitement aux avantages généralement reconnus des MRI. Cette étroite correspondance ne laisse aucun doute quant au fait que les termes « MRI » et « PBR » doivent être interprétés selon leur acceptation usuelle dans le domaine de la régulation économique des entreprises d'utilité publique.

[77] Troisièmement, le ROEÉ soumet que les préoccupations de la Régie relatives au problème de traitement d'écarts de rendement étaient connues avant l'adoption de la Loi 16. Le gouvernement devait nécessairement être au courant de cette initiative et s'il avait voulu que l'article 48.1 de la Loi ait pour objectif l'adoption d'un MTÉR, il l'aurait clairement dit.

[78] Enfin, le ROEÉ plaide que le fait que la plupart des MRI comprennent des MTÉR ne fait pas de ces derniers des MRI ou PBR à part entière.

[79] Subsidièrement, le ROEÉ est d'avis que même si le MTÉR pouvait être considéré comme un MRI, le MTÉR proposé par les Demandeurs ne répond pas aux exigences de l'article 48.1 de la Loi.

[80] L'objectif principal du MRI selon l'article 48.1 de la Loi est d'assurer la réalisation de gains d'efficacité. Selon le principe de l'effet utile d'une loi, l'ajout de cette disposition implique que le système actuellement en place, soit le coût de service, n'est pas satisfaisant aux yeux du législateur. Selon le ROEÉ, le simple ajout d'un MTÉR ne peut répondre à cette lacune particulière et pourrait même réduire les incitatifs à l'efficacité.

[81] De plus, le MTÉR ne permet pas de réaliser l'objectif d'amélioration de la performance et de la qualité du service. Selon le ROEE, il n'existe actuellement aucun mécanisme qui incite les Demandeurs à poursuivre, de leur propre initiative et de manière continue, cet objectif, c'est-à-dire un incitatif qui récompenserait ou punirait l'atteinte ou non d'objectifs précis à cet égard.

[82] Enfin, le ROEE ne voit pas en quoi l'instauration d'un MTÉR à la réglementation basée sur le coût de service existante pourrait permettre d'alléger le processus réglementaire.

SÉ/AQLPA

[83] SÉ/AQLPA soutient que le MTÉR proposé par les Demandeurs ne constitue pas un MRI puisqu'il ne répond pas aux sept critères identifiés par ce dernier⁷.

[84] L'intervenant est d'avis que le MTÉR proposé ne répond pas au premier critère qu'il a retenu, à savoir que le MTÉR ne répond pas aux orientations du gouvernement du Québec mentionnées dans le discours du budget du 20 novembre 2012. En conséquence, il ne correspond pas à l'intention du législateur exprimé dans la Loi 16 et ne respecte pas le décret 1135-2012⁸. En effet, le MTÉR ne permettra à Hydro-Québec de ne conserver qu'une part moins grande des gains d'efficience qu'il conserve actuellement, ce qui contrevient à l'objectif visé par le budget du gouvernement du Québec qui consiste à lui permettre de conserver une plus grande part de ces gains qu'actuellement.

[85] SÉ/AQLPA soutient que le MTÉR est uniquement un *mécanisme incitatif à l'efficience imprévue*, tout comme le régime réglementaire actuellement en vigueur basé sur le coût de service, sans fermeture de livres. Le MTÉR est même, selon l'intervenant, un *désincitatif* à faire de l'efficience planifiée d'avance dans une cause tarifaire et incite uniquement à faire de l'efficience imprévue. Le MTÉR ne peut donc répondre au caractère incitatif du second critère retenu par l'intervenant, et ne permet pas de répondre au troisième critère qui vise la réalisation de gains d'efficience.

⁷ Pièce C-SÉ-AQLPA-0009, p. 10.

⁸ Décret 1135-2012 concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie afin de favoriser l'atteinte de l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec, (2012) 144 G.O. II, 6021.

[86] En effet, en vertu du régime actuellement en vigueur combiné au MTÉR proposé, tout gain d'efficience planifié d'avance et inscrit dans une cause tarifaire se traduirait par une baisse du revenu tarifaire requis, les Demandeurs ne recevant aucune récompense pour de tels gains, lesquels sont entièrement transmis aux consommateurs. Ce n'est que si le processus de planification est déficient que les Demandeurs seraient récompensés. Ainsi, SÉ/AQLPA soumet que le régime actuellement en vigueur, tout comme le MTÉR proposé, constituent des incitatifs à faire des prévisions budgétaires conservatrices erronées lors de la cause tarifaire et des incitatifs au dysfonctionnement dans les opérations de l'entreprise, afin que ces opérations ne donnent pas lieu aux résultats souhaités. L'intervenant soutient que ce n'est pas ce type de partage que vise l'article 48.1 alinéa 2 (2^o) de la Loi et que le MTÉR ne peut répondre au cinquième critère retenu, à savoir le partage des gains d'efficience entre Hydro-Québec et les consommateurs.

[87] SÉ/AQLPA allègue que les écarts entre les prévisions et le réel ne sont par ailleurs soumis à aucune vérification permettant de déterminer s'il s'agit véritablement de gains d'efficience ou, au contraire, de la conséquence d'erreurs prévisionnelles, des aléas normaux des processus d'affaires ou même de dysfonctionnements dans les opérations de l'entreprise, qui n'auraient pas donné lieu aux résultats souhaités.

[88] L'intervenant soumet que le MTÉR tel que proposé, tout comme le régime réglementaire actuel, ne font pas de distinction entre les sources des écarts, réels ou prévisionnels, sauf quant à quelques postes budgétaires protégés par des comptes de frais reportés. L'intervenant est d'avis que l'ajout du MTÉR proposé au régime réglementaire actuel constitue donc objectivement un incitatif pour Hydro-Québec à ne pas réaliser les dépenses en efficacité énergétique, les dépenses visant l'amélioration de la qualité du service, l'aide aux clients à faible revenu, le maintien de la qualité de l'onde, le traitement de la végétation, l'entretien et la prévention des interruptions de service, le traitement des poteaux, la prévention des déversements ou la décontamination des sols, puisque ces postes budgétaires ne font pas l'objet de comptes de frais reportés. SÉ/AQLPA soutient que tout ceci ne constitue manifestement pas ce que le législateur recherchait lorsqu'il a requis, à l'article 48.1 de la Loi, l'établissement d'un MRI.

[89] SÉ/AQLPA soutient également qu'il est législativement requis que le mécanisme incitatif envisagé à l'article 48.1 de la Loi mette en place des mesures visant à éviter que les réductions de coûts incitées par ce mécanisme ne résultent en des coupures aveugles dans des activités qu'il aurait, au contraire, été souhaitable de maintenir et même d'améliorer, afin d'assurer la réalisation des objectifs de l'utilité publique quant à la qualité de son service et de sa performance. Ces objectifs de qualité de service quant à sa

performance peuvent, selon les cas, être relatifs à la livraison du service d'électricité lui-même, à la livraison d'autres produits, tels que des programmes d'efficacité énergétique ou encore des programmes d'aide aux clients à faibles revenus, ou à l'accomplissement d'autres objectifs environnementaux et sociaux fixés par l'entreprise. SÉ/AQLPA soumet que plusieurs outils sont alors possibles à ces fins mais que le MTÉR proposé ne comporte aucun de ceux-ci. Ainsi, le MTÉR tel que proposé ne répond pas au quatrième critère retenu par l'intervenant, à savoir l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service.

[90] De plus, SÉ/AQLPA soutient que le MTÉR n'amène aucun allègement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs des Demandeurs et ne répond donc pas au sixième critère retenu par l'intervenant.

[91] Enfin, contrairement au septième critère retenu par SÉ/AQLPA, l'intervenant soumet qu'il n'existe aucun lien logique entre l'adoption d'un MTÉR, tel que proposé par les Demandeurs au présent dossier, et l'extinction du pouvoir gouvernemental de l'article 7 de la Loi 16, qui, lui, aurait amené les Demandeurs à réaliser des gains d'efficience planifiés d'avance et à conserver de tels gains pour les remettre au gouvernement. SÉ/AQLPA soumet que le MTÉR proposé et l'article 7 de la Loi 16 visent des objets complètement différents.

UC

[92] L'UC est d'avis que le MTÉR proposé par les Demandeurs ne répond pas aux exigences de l'article 48.1 de la Loi.

[93] L'UC est d'avis que le MTÉR n'est qu'un simple mécanisme de partage des écarts de rendement constatés en fin d'année. Ce type de mécanisme est utilisé couramment dans le cadre d'une réglementation basée sur le coût de service. Il n'offre pas d'incitatif à la performance et n'assure pas la réalisation de gains d'efficience.

[94] Le MTÉR ne répond pas aux normes et principes reconnus par l'industrie en ce qui a trait à la notion de réglementation incitative, ni aux décisions rendues par la Régie sur cette question. De plus, le MTÉR ne répond pas aux objectifs prévus à l'article 48.1 de la Loi.

[95] En effet, la réalisation des gains de productivité devrait être au cœur du mécanisme proposé alors que l'objectif du MTÉR est le partage des écarts de rendement. Un tel partage ne peut constituer un partage des gains de productivité au sens de l'article 48.1 de la Loi. De plus, le MTÉR ne met de l'avant aucun moyen de poursuivre l'amélioration continue de la performance et de la qualité de service. Enfin, le MTÉR proposé ne permettra pas l'allégement du processus de fixation ou de modification des tarifs, ce qui est crucial pour la mise en place d'un MRI selon l'article 48.1 de la Loi.

[96] L'UC soumet également qu'il faut distinguer une réglementation sur la base d'un mécanisme incitatif et la réglementation sur la base du coût de service qui constituent deux formes de réglementation différentes. L'intervenante plaide que le législateur a décidé que le type de réglementation qui devra s'appliquer aux Demandeurs n'en est plus une basée sur le coût de service, mais plutôt une réglementation incitative.

[97] L'UC soumet que le législateur s'est prononcé sur la nécessité et l'opportunité de mettre en place un nouveau régime de réglementation qui diffère de la méthode basée sur le coût de service présentement en vigueur. Or, le MTÉR proposé par les Demandeurs est étranger au régime de réglementation incitative.

[98] L'UC demande à la Régie de convoquer une audience publique afin d'étudier et d'adopter un MRI applicable aux Demandeurs en respect de l'article 48.1 de la Loi.

3. OPINION DE LA RÉGIE

[99] Dans sa décision D-2013-117, la Régie indique qu'elle veut déterminer si la proposition de MTÉR des Demandeurs constitue un MRI au sens de l'article 48.1 de la Loi. Cette disposition a été insérée à la *Loi sur la Régie de l'énergie* par le truchement de l'article 2 de la Loi 16. Cette disposition, adoptée et mise en vigueur le 14 juin 2013, se lit comme suit :

« 48.1. La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité.

Ce mécanisme doit poursuivre les objectifs suivants :

1^o l'amélioration continue de la performance et de la qualité de service;

2^o une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et, selon le cas, au distributeur ou au transporteur;

3^o l'allègement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs du transporteur d'électricité et les tarifs du distributeur d'électricité applicables à un consommateur ou à une catégorie de consommateurs ».

[100] Cette disposition a été introduite dans le chapitre IV de la Loi qui traite de la tarification. Les autres dispositions de ce chapitre n'ont pas été modifiées ou abrogées par la Loi 16.

[101] L'article 48.1 de la Loi emploie le verbe *établir* au présent, lui donnant ainsi un caractère impératif et non facultatif. La Régie a donc l'obligation d'accomplir l'exigence législative prévue à cette disposition.

[102] Le législateur n'a imposé à la Régie aucun délai spécifique pour s'acquitter de cette obligation. Cependant, des dispositions transitoires ont été adoptées jusqu'à ce qu'un MRI soit applicable aux Demandeurs. En effet, l'article 7 de la Loi 16 accorde certains pouvoirs au gouvernement du Québec (le gouvernement), à compter de l'année tarifaire 2014, durant cette période transitoire :

« 7. Le gouvernement peut, à l'égard de toute année tarifaire débutant à compter du 1er janvier 2014 et jusqu'à ce qu'un premier mécanisme de réglementation incitative s'applique, déterminer le montant des charges nettes d'exploitation d'Hydro-Québec, en tant que transporteur d'électricité, et des charges d'exploitation de cette dernière, en tant que distributeur d'électricité, compris dans les montants globaux des dépenses nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service que la Régie doit déterminer en vertu du paragraphe 2^o du premier alinéa de l'article 49 et de l'article 52.3 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01).

Malgré l'article 51 de la Loi sur la Régie de l'énergie, Hydro-Québec conserve, en tant que transporteur d'électricité et distributeur d'électricité, tout excédent découlant de l'écart entre le montant des charges déterminé par le gouvernement et celui réellement engagé ».

[103] Ainsi, cette disposition accorde au gouvernement le droit de fixer lui-même le montant des charges nettes d'exploitation tant et aussi longtemps que la Régie n'aura pas établi un MRI au sens de l'article 48.1 de la Loi. Il faut noter toutefois que le législateur emploie le terme *peut*, ce qui signifie que le gouvernement conserve l'entière discrétion d'exercer ou non ce pouvoir.

[104] Afin de répondre à la Question préliminaire, la Régie doit impérativement chercher à identifier ce que le législateur visait en employant l'expression *mécanisme de réglementation incitative*. Le législateur ayant fait le choix de ne pas définir ce qu'est un MRI, la Régie doit déterminer le véritable sens de cette expression en fonction du contexte et de l'objet de la Loi.

[105] Certains intervenants ont suggéré, avec documentation à l'appui, leur propre définition d'un MRI, cette expression étant généralement traduite en anglais par *Performance-based regulation*. Ils ont référé la Régie à de la littérature économique afin de l'éclairer sur le sens de « MRI » ou « PBR ». La Régie reproduit, de manière non exhaustive, certains extraits de cette littérature qui illustrent le sens de ces termes dans un contexte de réglementation des utilités publiques :

- Paul L. Joskow : « *Incentive regulation has been promoted as a straightforward and superior alternative to traditional cost of service or rate of return regulation. In practice, incentive regulation is more a complement to than a substitute for traditional approaches to regulating legal monopolies »⁹. [nous soulignons]*
- G.A. Comnes : « *The most common strategy employed by PBR mechanisms is to weaken the link between a utility's regulated prices and its costs. This decoupling is done either by decreasing the frequency of rate cases and/or by employing external measures of cost for the purposes of setting rates »¹⁰. [nous soulignons]*

⁹ Pièce C-OC-0009, p. 51.

¹⁰ Pièce C-ACEFO-0009, p. 4.

[106] La Régie retient de ces différentes références que les expressions « MRI » et « PBR » ont un sens précis dans le domaine de la régulation économique. Il en ressort qu'un MRI constitue un mode de réglementation qui représente une alternative au mode traditionnel de réglementation sur la base du coût de service.

[107] L'auteur Pierre-André Côté, dans son ouvrage *Interprétation des lois*, enseigne que le sens spécialisé d'un terme pourra être retenu si les circonstances le justifient :

« 1016. Le respect du sens courant n'est toutefois pas une règle absolue : si les circonstances sont telles qu'on puisse conclure que le sens technique ou scientifique est préférable, c'est ce sens qu'il faudra retenir, sous réserve de la preuve de cette signification technique. C'est souvent une question fort délicate que celle de décider si l'on doit retenir le sens courant ou le sens spécialisé. On la tranche à la lumière de divers facteurs. Il s'agit, entre autres, de savoir à quel auditoire la loi est adressée : à l'ensemble de la population ou à une partie restreinte de celle-ci, formant un sous-ensemble linguistique en raison du métier, ou de la profession [...] »¹¹.

[nous soulignons]

[108] Afin de déterminer si le sens spécialisé de l'expression « MRI » doit être retenu, la Régie estime qu'il est essentiel d'analyser le contexte ayant entouré l'adoption de la Loi 16.

Contexte de l'adoption de la Loi 16

[109] L'article 48.1 de la Loi a été introduit par la Loi 16 qui avait pour principal objet la mise en œuvre de diverses mesures prévues au budget 2013-2014 du gouvernement¹² (le Budget 2013-2014). Dans les notes explicatives de la Loi 16, il est indiqué ceci :

« Premièrement, en matière de ressources naturelles et d'énergie, la loi modifie :

1° la Loi sur la Régie de l'énergie afin de prévoir l'établissement par la Régie d'un mécanisme de réglementation incitative ayant pour objet la réalisation de gains d'efficacité par Hydro-Québec, de permettre au gouvernement de fixer, à l'égard d'une année tarifaire postérieure à 2013, certaines charges d'exploitation

¹¹ P.-A. Côté, *Interprétation des lois*, 4^e édition, Thémis, 2009, p. 307.

¹² Le budget 2013-2014 du gouvernement du Québec adopté le 20 novembre 2012.

d'Hydro-Québec jusqu'à ce que s'applique le premier mécanisme de réglementation incitative établi par la Régie [...] ».

[nous soulignons]

[110] L'insertion de l'article 48.1 a pour objectif de mettre en place un MRI tout en mettant l'emphase sur la réalisation de gains d'efficience pour Hydro-Québec. Pour bien comprendre ce besoin de réaliser des gains d'efficience, il est essentiel de référer au Budget 2013-2014 dévoilé en novembre 2012 qui est, en quelque sorte, l'élément déclencheur des modifications à la Loi.

[111] Dans le Budget 2013-2014, le gouvernement avait pour objectif d'atteindre l'équilibre budgétaire et pour y arriver, le gouvernement misait sur plusieurs mesures, dont les efforts additionnels de ses sociétés d'État, dont Hydro-Québec.

[112] Le gouvernement, qui anticipait alors un bénéfice net pour Hydro-Québec inférieur au montant prévu pour l'année 2013-2014, expliquait la problématique ainsi :

« Le cadre budgétaire du gouvernement pour 2013-2014 prévoyait qu'Hydro-Québec réaliserait un bénéfice net de 2 725 M\$ de dollars, en hausse de 100 millions de dollars par rapport au bénéfice des activités poursuivies d'Hydro-Québec en 2012-2013.

En raison des bas prix de marché à l'exportation, il est plutôt à prévoir, si rien n'est fait pour corriger la situation, que le bénéfice net sera inférieur de l'ordre de 225 millions de dollars par rapport au montant prévu pour l'année financière 2013-2014. Cette baisse serait également observée au cours des années suivantes.
[...]

Le retour à l'équilibre budgétaire, et son maintien par la suite, requièrent un effort de tous ceux qui peuvent contribuer à résorber l'impasse budgétaire actuelle. À cet égard, le bénéfice net d'Hydro-Québec constitue un revenu non négligeable pour l'État québécois. C'est dans ce contexte qu'un effort additionnel est demandé à Hydro-Québec »¹³.

¹³ *Ibid.*, p. A.101.

[113] Cet effort additionnel devait se traduire par d'importantes réductions des charges d'exploitation associées aux gains d'efficience à réaliser dans toutes les divisions d'Hydro-Québec. Toutefois, le gouvernement soulevait dans le Budget 2013-2014 une problématique d'ordre légal liée à la conservation des gains d'efficience par les divisions réglementées dans le régime de réglementation alors applicable :

« Le bénéfice net de 2 725 millions de dollars pourra être atteint dans la mesure où les gains d'efficience demandés à la société d'État seront conservés par l'entreprise. Or, le mécanisme actuel de fixation des tarifs ne permet pas au gouvernement d'assurer avec suffisamment de certitude l'augmentation du bénéfice net qui résultera des gains d'efficience exigés de la société d'État.

Le gouvernement considère que la rentabilité globale et les gains d'efficience d'Hydro-Québec doivent contribuer à l'effort de retour à l'équilibre budgétaire et à son maintien par la suite.

*Par ailleurs, la Régie de l'énergie doit éventuellement mettre en place un mécanisme de réglementation incitative qui permettra un partage des gains d'efficience entre les consommateurs et la société d'État*¹⁴.

[nous soulignons]

[114] Cette problématique a été soulignée par la Régie dans la décision D-2013-037¹⁵ alors qu'elle était appelée à se prononcer sur l'application du décret 1135-2012, préalablement à l'adoption de la Loi 16, ayant trait à cette question :

« [35] La Loi, dans sa forme actuelle, exige que la Régie tienne compte des gains d'efficience du Distributeur et aucun mécanisme ne permet de les retourner à l'actionnaire. En effet, l'article 49 (2^o) de la Loi prévoit que lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif, la Régie doit déterminer les montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service.

[36] Ainsi, dans chaque dossier tarifaire, la Régie examine les gains d'efficience prévus par le Distributeur pour l'année témoin projetée. Elle détermine alors les gains d'efficience qui doivent être pris en considération pour l'année tarifaire et, en conséquence, les revenus requis du Distributeur qui servent à fixer les tarifs. Selon la Régie, une décision qui permettrait au Distributeur de conserver les gains d'efficience prévus irait notamment à l'encontre de l'article 49 de la Loi ».

¹⁴ Ibid., p. A.101 et A.102.

¹⁵ Dossier R-3814-2012, pièce A-0072, p. 19.

[115] Ainsi, le gouvernement savait que les divisions réglementées d'Hydro-Québec ne pouvaient être assurées, dans le cadre de la réglementation sur la base du coût de service, de conserver les gains d'efficacité réalisés. Le gouvernement cherchait à mettre en place un mécanisme qui lui permette de conserver ces gains d'efficacité sans que la Loi oblige la Régie à réduire les tarifs. C'est pour pallier ce problème d'ordre légal que le législateur a édicté l'article 48.1 de la Loi et les règles transitoires expliquées précédemment.

[116] Dans ce contexte, il est justifié de conclure que l'intention du législateur était d'amener la Régie à mettre en place une réglementation qui puisse permettre aux divisions réglementées d'Hydro-Québec de conserver, en tout ou en partie, les gains d'efficacité réalisés. Le choix du législateur s'est arrêté sur l'approche de la réglementation incitative.

[117] Dans le cas du MTÉR, plusieurs intervenants ont souligné, avec raison, que ce mécanisme ne constituait pas un mode de réglementation comme tel. Le MTÉR vise uniquement à régler la problématique soulevée par la Régie en ce qui a trait aux écarts de rendement dans le cadre d'une réglementation basée sur le coût de service.

[118] D'ailleurs, si le législateur avait voulu que l'article 48.1 de la Loi n'impose à la Régie que l'adoption d'un simple mécanisme de traitement des écarts, il l'aurait exprimé clairement. Selon la Régie, le choix du législateur d'employer les termes *mécanisme de réglementation incitative*, traduits en anglais par *performance based regulation*, n'est pas le fruit du hasard. Le législateur a soigneusement utilisé des termes qui ont une signification précise pour un organisme de régulation économique. Dans un tel cas, la Régie est d'avis que c'est le sens spécialisé du terme qui devrait être retenu :

« 1017. Évidemment, si la loi emploie un terme de l'art qui n'a d'autre sens que le sens technique, c'est ce sens qui prévaudra, car c'est alors au fond le sens technique et spécialisé qui constitue le sens ordinaire [...] »¹⁶.

[119] De plus, la Régie ne peut ignorer que l'article 48.1 de la Loi lui impose d'*établir* un MRI. Le mot *établir* est défini ainsi dans le dictionnaire *Le Petit Robert 2013* :

« Établir : II (Abstrait) 1. (milieu XIIe) Mettre en vigueur, en application ».

¹⁶ P.-A. Côté, *Interprétation des lois*, 4^e édition, Thémis, 2009, p. 307.

[120] Le principe de l'effet utile d'un texte de loi est un argument interprétatif courant qui est résumé ainsi par Pierre-André Côté :

« 1047. En lisant un texte de loi, on doit en outre présumer que chaque terme, chaque phrase, chaque alinéa, chaque paragraphe ont été rédigés délibérément en vue de produire quelque effet. Le législateur est économe de ses paroles : il ne « parle pas pour ne rien dire » »¹⁷.

[121] À la lumière de ce principe d'interprétation, la Régie est d'avis qu'il faut présumer, qu'en introduisant un nouvel article dans la Loi, que le législateur était d'avis que le cadre réglementaire actuel était insatisfaisant et qu'il voulait amener la Régie à mettre en place un nouveau mode de réglementation conforme aux types de réglementation incitative. En ce sens, l'argument des Demandeurs voulant que les exigences de l'article 48.1 de la Loi soient respectées par le régime de réglementation actuel ne saurait être retenu.

[122] Par ailleurs, les Demandeurs soumettent que l'article 48.1 de la Loi ne doit pas être interprété comme une volonté du législateur de faire table rase du cadre réglementaire actuel, arguant que les articles 48 à 54 de la Loi n'ont pas été abrogés.

[123] Cet argument n'est certainement pas dénué d'intérêt. Cependant, la Régie croit plutôt que le législateur ne pouvait ignorer que le processus menant à l'adoption d'un MRI pourrait prendre un certain temps. Dans l'intervalle, il était tout à fait justifié de maintenir en vigueur les dispositions tarifaires appliquées depuis le début de la réglementation des Demandeurs, afin de fixer les tarifs des Demandeurs d'ici la mise en application d'un MRI.

[124] Ces considérations amènent la Régie à conclure qu'il faut répondre à la Question préliminaire par la négative et que l'adoption du MTÉR proposé par les Demandeurs ne permet pas de respecter l'ensemble des exigences de l'article 48.1 de la Loi.

[125] Compte tenu de ce qui précède, la Régie devra donc se conformer à l'article 25 (4^o) de la Loi et tenir une audience publique afin d'établir un « *mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience par le distributeur d'électricité ou le transporteur d'électricité* » tel que prévu à l'article 48.1 de la Loi. La Régie initiera prochainement un dossier spécifique à ce sujet et publiera ses instructions à cet égard.

¹⁷ *Ibid.* p. 318.

[126] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

DÉCLARE que la proposition de mécanisme de traitement des écarts de rendement des Demandeurs ne constitue par un mécanisme de réglementation incitative au sens de l'article 48.1 de la Loi.

Gilles Boulianne
Régisseur

Marc Turgeon
Régisseur

Pierre Méthé
Régisseur

Représentants :

Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO) représentée par Me Stéphanie Lussier;

Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ) représentée par Me Denis Falardeau;

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE/CIFQ) représenté par Me Guy Sarault;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représentée par Me André Turmel;

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) représenté par Me Geneviève Paquet;

Hydro-Québec représentée par Me Éric Dunberry et Me Marie-Christine Hivon;

Option consommateurs (OC) représentée par Me Éric David;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEÉ) représenté par Me Franklin S. Gertler;

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par Me Annie Gariépy;

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ/AQLPA) représenté par Me Dominique Neuman;

Union des consommateurs (UC) représentée par Me Hélène Sicard;

Union des municipalités du Québec (UMQ) représentée par Me Marc-André LeChasseur.