

7. INTERFINANCEMENT ET STRATÉGIE TARIFAIRE

7.1 INTERFINANCEMENT

Dans la décision D-2006-34⁸⁸, la Régie faisait état du nouveau contexte dans lequel évolue le Distributeur : le coût de fourniture postpatrimoniale équivaut à presque trois fois le coût moyen de son approvisionnement patrimonial. Elle y affirmait l'importance d'envoyer aux consommateurs un signal de prix qui reflète cette réalité, en établissant une tarification en conséquence.

Parallèlement, la Régie constatait qu'à moyen terme, elle pourrait être amenée à poursuivre des objectifs contradictoires : corriger les structures tarifaires afin d'établir des tarifs donnant le bon signal de prix, allouer les coûts conformément aux prescriptions de la Loi (article 52.2), fixer le niveau des tarifs en tenant compte de tous les coûts (articles 52.2, 49 (6) et 52.1), et, enfin, tenter de maintenir inchangé le niveau historique d'interfinancement entre les catégories de consommateurs.

Ainsi, la Régie a donné aux intervenants et au Distributeur l'occasion de se prononcer sur l'interprétation à donner aux dispositions de la Loi concernant l'interfinancement.

Le Distributeur propose, à compter du dossier tarifaire 2008, de récupérer, auprès de chaque catégorie de consommateurs, la croissance des coûts qui lui sont attribués. Ce faisant, l'interfinancement serait maintenu en ce qui concerne les revenus prévus et requis des années antérieures, tandis que la causalité des coûts serait respectée pour les coûts à la marge de ces mêmes revenus requis. Cela se traduirait, la plupart du temps, par des hausses tarifaires différentes d'une catégorie de consommateurs à l'autre, ce qui se refléterait sur les indices d'interfinancement.

Le Distributeur est d'avis que le respect de l'article 52.1 ne doit pas empêcher de refléter la causalité des coûts dans les tarifs⁸⁹. L'indice d'interfinancement est un résultat et non un objectif. Selon le Distributeur, l'expression « afin d' » du quatrième paragraphe de l'article 52.1 impose l'obligation de ne pas corriger volontairement l'interfinancement en l'absence de variation de coûts.

⁸⁸ Décision D-2006-34, dossier R-3579-2005, 28 février 2006, pages 76 et 77.

⁸⁹ Pièce B-1-HQD-12, document 1, page 12.

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3933-2015
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
Date: 11 DÉC. 2015
Pièces n°: A-0053

AQCIE/CIFQ, SÉ/AQLPA et FCEI/ASSQ sont essentiellement du même avis que le Distributeur.

OC, l'UC et l'UMQ sont plutôt d'avis qu'on ne doit pas modifier l'interprétation donnée à l'article 52.1 de la Loi par la Régie, et que l'interfinancement doit se maintenir, pour les années à venir, autour de la balise déjà définie par la Régie. Pour l'UC, atténuer l'interfinancement va clairement à l'encontre de l'intention du législateur.

Contexte

Ce qu'il est convenu d'appeler le « pacte social », que le législateur a enchâssé dans la Loi, est essentiellement composé de deux éléments : la mise à la disposition des consommateurs québécois d'un important volume d'électricité (165 TWh, dont le seuil a été atteint en 2005) au prix avantageux de 2,79 ¢/kWh⁹⁰, qu'on appelle le bloc d'électricité patrimoniale, et une contrainte tarifaire voulant que le tarif d'une catégorie de consommateurs ne puisse être modifié afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs⁹¹.

L'article 52.1 reconnaît une réalité historique : les consommateurs de la catégorie « Domestique » (consommateurs domestiques) ne se voient pas facturer la totalité des coûts encourus par le Distributeur pour les desservir.

Lorsque la Régie s'est penchée pour la première fois sur l'interprétation des dispositions de la Loi portant sur l'interfinancement⁹², les consommateurs domestiques étaient interfinancés par les autres catégories de consommateurs. En effet, les revenus tarifaires de la catégorie « Domestique » couvraient environ 80 % des coûts de desserte. Cette situation n'avait pas substantiellement changé depuis l'adoption de cette disposition en 2000⁹³.

L'interfinancement en faveur des consommateurs domestiques se maintient dans le temps, dans la mesure où les coûts de desserte des différentes catégories de consommateurs évoluent uniformément et que les ajustements de tarifs reflètent l'évolution uniforme de ces coûts. Cet avantage est également maintenu tant que les tarifs des consommateurs

⁹⁰ Article 52.2, alinéa 2, paragraphe 2 de la Loi.

⁹¹ Article 52.1, alinéa 4 de la Loi.

⁹² Décision D-2003-93, dossier R-3492-2002, phase 1, 21 mai 2003.

⁹³ Projet de loi n° 116, 16 juin 2000.

domestiques ne sont pas modifiés « *afin d'atténuer l'interfinancement* » comme le prescrit la Loi.

En 2003, lorsque la Régie s'est penchée sur cette question, le maintien de l'interfinancement n'était pas un enjeu puisque la totalité des besoins étaient satisfaits par le bloc d'électricité patrimoniale. L'évolution des coûts de desserte était donc relativement uniforme. Par ailleurs, le Distributeur proposait des hausses uniformes de tarifs par catégorie de consommateurs.

Au terme d'un débat en audience, la Régie adoptait alors une interprétation du quatrième paragraphe de l'article 52.1 de la Loi : pour évaluer « *l'atténuation* » de l'interfinancement, une balise – la Régie a alors choisi le niveau d'interfinancement constaté en 2002⁹⁴ – devait être utilisée afin de respecter l'idée du maintien de l'interfinancement énoncé par le ministre lors des modifications de la Loi⁹⁵. Selon cette interprétation, tout coût additionnel attribuable à la catégorie « Domestique » bénéficiait de ce niveau d'interfinancement.

Les parties, et même la Régie, dans sa décision D-2003-93⁹⁶, ont référé à l'intention du législateur et aux déclarations du ministre lors de l'adoption du projet de loi n° 116 qui a introduit l'article 52.1 dans la Loi.

Interprétation des dispositions de la Loi portant sur l'interfinancement

À cet égard, il y a lieu de rappeler les principes d'interprétation des lois. Bien que les tribunaux reconnaissent maintenant que les travaux préparatoires, dont les déclarations du ministre qui présente un projet de loi à l'Assemblée nationale, peuvent servir à interpréter les lois, le professeur Pierre-André Côté résume ainsi la situation :

« Les informations fournies par les travaux préparatoires devraient jouer un rôle complémentaire par rapport aux indices de l'intention législative dégagés du texte de la disposition analysée dans le contexte de la loi dans son ensemble. »

Ainsi, ces informations sont jugées particulièrement utiles lorsqu'elles viennent confirmer le sens qui se dégage du texte à la lumière des méthodes d'interprétation usuelles [...] »⁹⁷ (nous soulignons)

⁹⁴ Décision D-2003-93, dossier R-3492-2002, phase 1, 21 mai 2003, page 185.

⁹⁵ Projet de loi n° 116, 16 juin 2000.

⁹⁶ Décision D-2003-93, dossier R-3492-2002, phase 1, 21 mai 2003, page 182.

⁹⁷ Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, Les Éditions Thémis, 3^e édition, pages 553 et 554.

En d'autres mots, les déclarations ministérielles portant sur une disposition particulière de la Loi ne doivent pas occulter les autres dispositions. Il faut chercher le sens d'un texte de loi à la lumière de son juste contexte, en suivant les principes usuels d'interprétation. Certains de ces principes sont énoncés aux articles 41 et 41.1 de la *Loi d'interprétation*⁹⁸.

« 41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.

41.1. Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet. » (nous soulignons)

Dans sa décision de l'an passé⁹⁹, la Régie constatait qu'elle faisait précisément face à cette difficulté de donner plein effet aux différentes dispositions de la Loi, soit celles portant sur la fixation de tarifs en tenant compte, entre autres, des coûts (articles 52.2, 49 (6) et 52.1), et aux dispositions portant sur le maintien du niveau historique d'interfinancement entre les catégories de consommateurs.

Il existe certainement une contrainte dans la Loi et une obligation pour la Régie à l'égard de l'interfinancement. L'article 52.1 de la Loi reconnaît une situation de fait : une catégorie de consommateurs bénéficie d'un interfinancement, c'est-à-dire que le coût pour la desservir est supérieur aux revenus tarifaires qu'elle génère. La contrainte veut que la Régie ne puisse modifier les tarifs de cette catégorie afin d'atténuer (de diminuer) l'interfinancement dont elle bénéficie.

Cela dit, les autres dispositions de la Loi doivent produire leurs effets. Au strict plan de l'interprétation législative, si la Loi dit que la Régie « *ne peut modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs* », cela signifie, *a contrario*, que la Régie peut le faire pour d'autres motifs. Par exemple, pour que les tarifs d'une catégorie de consommateurs reflètent les coûts des nouveaux approvisionnements, soit ceux qui se situent au-delà de l'approvisionnement patrimonial.

Ainsi, lors d'une demande visant la modification des tarifs, la seule contrainte imposée, tant au Distributeur qu'à la Régie, est de s'assurer que la modification ou l'augmentation des

⁹⁸ L.R.Q., c. I-16.

⁹⁹ Décision D-2006-34, dossier R-3579-2005, 28 février 2006.

tarifs de la catégorie bénéficiant de l'interfinancement ait une relation causale avec l'augmentation des coûts de desserte correspondants, qui peut tenir à différentes choses : une nouvelle approche en ce qui a trait à la répartition des coûts, une croissance des coûts variables en fonction de l'accroissement du volume des services rendus à cette catégorie ou l'effet contraire, une augmentation due à la répartition des coûts fixes de desserte de cette catégorie sur un moindre volume de services ou d'électricité, etc.

La balise établie en 2003 a certainement une pertinence en ce qui a trait au suivi de l'évolution du niveau d'interfinancement et à l'exercice, par la Régie, de son pouvoir discrétionnaire d'établir des tarifs justes et raisonnables. Il ne s'agit cependant pas d'un niveau d'interfinancement que la Régie est obligée de maintenir par la Loi, contrairement à ce que prétendent certains intervenants.

Si tel avait été le cas, le législateur l'aurait dit clairement, en prévoyant, dans la Loi, un niveau précis d'interfinancement ou, comme le souligne un intervenant, en écrivant le texte de l'article 52.1 différemment afin de donner à la Régie la discrétion de le déterminer par règlement ou autrement¹⁰⁰.

Ce n'est pas ce qu'a fait le législateur. Il a, au contraire, donné des pouvoirs spécifiques à la Régie de :

- (i) déterminer la méthode d'allocation du coût de service [article 32];
- (ii) de fixer les tarifs, entre autres, en tenant compte des coûts de service, des risques différents inhérents à chaque catégorie de consommateurs et, pour un tarif de gaz naturel, de la concurrence entre les formes d'énergie et de l'équité entre les classes de tarifs [article 49 (6)];
- (iii) d'allouer les coûts de fourniture d'électricité selon des critères spécifiques [article 52.2]; et
- (iv) de fixer les tarifs en tenant compte des coûts de fourniture d'électricité et des frais découlant du tarif de transport supportés par le distributeur d'électricité, des revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité et, en y apportant les adaptations nécessaires, des paragraphes 6° à 10° du premier alinéa de l'article 49 et du deuxième alinéa de ce même article [article 52.1].

La Régie réitère qu'elle vise à s'assurer, par le biais des tarifs, de la vérité des coûts et de l'équité entre les catégories de consommateurs. Dans le contexte où les coûts de desserte des différentes catégories de consommateurs n'évolueraient pas uniformément, la Régie n'est pas empêchée de procéder à des ajustements tarifaires différenciés d'une catégorie de

¹⁰⁰ Pièce A-20-11-NS du 13 décembre 2006, pages 113 et 114.

consommateurs à l'autre. Interpréter la Loi autrement priverait de ses effets plusieurs de ses dispositions, et ce ne serait pas sain des points de vue de l'équité, de la rigueur économique ou environnementale, autant d'éléments dont la Régie doit tenir compte en exerçant ses pouvoirs « *dans une perspective de développement durable* »¹⁰¹.

Conséquemment, le Distributeur devra faire la preuve, chaque fois qu'il demande une modification des tarifs d'une catégorie de consommateurs que l'ajustement est en relation causale avec la variation des coûts de desserte de cette catégorie.

À compter de la demande tarifaire 2008, le Distributeur pourra proposer des ajustements tarifaires différenciés par catégorie de consommateurs, chacun d'eux reflétant l'évolution des coûts attribuables à la catégorie correspondante.

Lorsqu'elle fixera les tarifs du Distributeur, la Régie jugera du caractère juste et raisonnable des hausses tarifaires demandées en prenant en compte l'ensemble des articles de la Loi qui s'appliquent dans ce cas, dont celui d'interfinancement en faveur de la clientèle domestique.

7.2 STRATÉGIE TARIFAIRE

Compte tenu des tarifs actuels et des revenus requis autorisés pour 2007, le Distributeur prévoit un revenu additionnel requis de 237 M\$. Ce revenu additionnel requis justifie une hausse tarifaire de l'ordre de 2,6 %¹⁰². Le Distributeur propose de récupérer ce revenu additionnel requis par une hausse uniforme.

Cette hausse uniforme des tarifs ramène à 80,8 % l'interfinancement des consommateurs de la catégorie « Domestique », soit un niveau sensiblement semblable à celui observé en 2002 (81,1 %) et ajusté par la suite. Comme mentionné plus haut, l'indice d'interfinancement ne sera plus, à l'avenir, un objectif statique mais la résultante de l'évolution des coûts et de la tarification.

La Régie estime le revenu additionnel requis accordé au Distributeur par la présente décision à 184 M\$ ou une hausse moyenne de ses tarifs d'environ 1,9 %. Cette hausse représente une augmentation de 1,96 \$ par mois pour le client résidentiel moyen.

¹⁰¹ Article 5 de la Loi.

¹⁰² Soit 2,8 % initialement, puis un ajustement en janvier 2007 pour la mise à jour du coût de l'avoir propre.