

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2003-93

R-3492-2002

21 mai 2003

PRÉSENTS :

M. Normand Bergeron, M.A.P., vice-président

M. Anthony Frayne, B. Sc. (Écon.), M.B.A.

M^e Marc-André Patoine, B.A., LL.L.

Régisseurs

Hydro-Québec

Demanderesse

et

Liste des intervenants dont les noms apparaissent à la page suivante

Intervenants

Décision portant sur la Phase 1 du dossier

Demande relative à la détermination du coût du service du Distributeur et à la modification des tarifs d'électricité

Ajustement tarifaire

Le **Distributeur** estime que la récupération du manque à gagner relatif à l'atteinte du rendement par l'augmentation uniforme des tarifs de toutes les catégories de consommateurs est neutre sur l'interfinancement³⁴⁴. Cette façon de procéder s'inscrirait, selon le Distributeur, en continuité avec la façon de faire du gouvernement depuis nombre d'années lorsqu'il a décrété des hausses tarifaires³⁴⁵.

Le Distributeur entrevoit la possibilité que les tarifs soient majorés de façon uniforme en vue de récupérer l'insuffisance de revenu associée au rendement et que, simultanément, ils soient ajustés de façon différenciée en vue de refléter d'autres variations constatées au plan du revenu requis de chacune des catégories de consommateurs³⁴⁶.

Par ailleurs, le Distributeur propose de traiter différemment les autres variations constatées au niveau du revenu requis selon leur nature. Il préconise de refléter dans les tarifs une augmentation du coût de prestation d'une catégorie de consommateurs, tandis qu'une variation due à l'accroissement des ventes ou à des modifications apportées aux méthodes de répartition des coûts n'entraînerait pas l'ajustement des tarifs des catégories de consommateurs concernées. Le Distributeur explique qu'il ne serait pas approprié de réduire les tarifs d'une catégorie de consommateurs tandis que le rendement cible n'est pas encore atteint³⁴⁷.

Par ailleurs, le Distributeur n'exclut pas la possibilité que, par la réalisation de mesures visant l'optimisation de la desserte par la réduction des coûts et l'accroissement des ventes, l'interfinancement dont jouit la catégorie « Domestique » soit réduit ou éliminé sans que ses tarifs ne soient majorés³⁴⁸.

Selon l'**ACEF de Québec**, la mesure corrigée, proposée par Hydro-Québec, vise à mesurer l'interfinancement à partir du moment où le Distributeur atteint son rendement requis, ce qui est inadéquat et inacceptable dans le cadre de la Loi. L'ACEF de Québec note que si on modifie uniformément les tarifs pour accroître la profitabilité d'Hydro-Québec au-delà de la croissance des coûts, on modifiera le ratio revenu sur coût pour le secteur domestique alors que la mesure de l'interfinancement d'Hydro-Québec restera inchangée. Cette mesure, selon l'intervenante, laisse entendre que la protection de l'interfinancement ne devra se faire qu'à

³⁴⁴ NS, volume 6, page 72.

³⁴⁵ NS, volume 6, page 74.

³⁴⁶ NS, volume 7, page 54 et suivantes.

³⁴⁷ NS, volume 6, page 187 et suivantes.

³⁴⁸ NS, volume 6, page 205 et suivantes.

partir du moment où Hydro-Québec atteindra son seuil de rentabilité cible, ce qui ne correspond pas à la situation actuelle ni à l'intention du législateur³⁴⁹.

L'ACEF de Québec propose l'adoption du ratio revenu sur coût, et ce, à partir d'une date de référence donnée, sa réévaluation au besoin et l'explication de ce pourquoi ce ratio aurait changé. L'ACEF de Québec propose, lorsque le revenu requis augmente pour la clientèle domestique, d'augmenter dans la même proportion le revenu tiré des tarifs, de manière à maintenir constant le ratio revenu sur coût et non le volume d'interfinancement. L'ACEF de Québec estime d'ailleurs que le maintien de l'interfinancement en valeur absolue n'est pas adéquat puisque cette dernière perdra de son importance avec le temps en raison de l'inflation.

L'ACEF de Québec estime que lorsque le revenu requis du secteur domestique diminuera, entraîné par une modification volontaire du patron de consommation ou des gains de productivité durables, et non par une réduction dans la qualité et la quantité des services du Distributeur, il sera possible de laisser se modifier le ratio revenu sur coût en ne baissant pas les tarifs. Il faudra alors établir des règles de juste partage des gains de productivité.

Enfin, l'ACEF de Québec est d'avis que la Loi n'interdit pas de modifier les tarifs pour accentuer l'interfinancement en faveur du secteur résidentiel.

Dans sa plaidoirie, **AQCIE/AIFQ** note l'existence de points de convergence et de divergence entre sa position et celle du Distributeur.

Les éléments de convergence sont les suivants :

- le besoin d'avoir un cadre de référence pour mesurer l'interfinancement à maintenir;
- la mesure de l'interfinancement doit être effectuée sur la base d'un scénario incluant le plein rendement autorisé;
- **AQCIE/AIFQ** croit que le rattrapage du rendement est un effort collectif qui doit être partagé par la totalité de la communauté des clients. Le manque à gagner s'applique à toutes les catégories sans distinction. L'intervenant dit être en profond désaccord avec la proposition du D^r Rabeau, expert de FCEI/UMQ, voulant que la seule clientèle résidentielle supporte les coûts additionnels associés au rattrapage du rendement;
- le traitement de l'impact de changements méthodologiques dans l'allocation du coût du service : **AQCIE/AIFQ** juge qu'il n'est que logique et équitable d'ajuster la mesure d'interfinancement du cadre de référence quel qu'il soit pour refléter les changements

³⁴⁹ Plaidoirie de l'ACEF de Québec; NS, volume 15, page 148 et suivantes.

méthodologiques dans l'allocation du coût du service et qu'il sera toujours possible de le faire. L'intervenant estime que les difficultés évoquées par le Distributeur en rapport avec l'ajustement du cadre de référence sont surmontables et, en ce sens, entrevoit un rapprochement possible avec la position du Distributeur;

- l'ajustement des tarifs en fonction de la valeur des variations constatées en dollars : l'intervenant s'est rallié à la position du Distributeur après qu'il ait mieux saisi que ce dernier ne prônait pas le respect strict d'un ratio revenu/coût³⁵⁰.

Quant aux divergences, AQCIE/AIFQ fait état des éléments suivants :

- la période initiale pour l'établissement de l'interfinancement : AQCIE/AIFQ estime que cette question est largement juridique en ce qu'il faut rechercher l'intention du législateur. Contrairement au Distributeur qui propose une lecture de l'interfinancement à chaque dossier tarifaire, AQCIE/AIFQ évoque l'obligation du maintien d'un statu quo et qu'il est logique que ce dernier soit celui de la date d'entrée en vigueur de la Loi, même si par ailleurs le groupe constate que l'écart entre la valeur de 2000 et celle de 2002-2003 est faible³⁵¹.
- le maintien d'un cadre fixe plutôt que variable : AQCIE/AIFQ prône le maintien d'une référence fixe, celle-ci étant la seule à pouvoir assurer l'équité envers toutes les catégories de clients³⁵².
- la proposition du Distributeur de n'accorder aucune réduction tarifaire avant l'atteinte de son rendement : AQCIE/AIFQ estime que le Distributeur préconise un double régime d'ajustement des tarifs par catégorie de consommateurs, selon que le rendement est atteint ou pas. Cette façon de faire pourrait, selon l'intervenant, imposer une « surcontribution » de certaines catégories au rattrapage du rendement. L'intervenant trouve cette « mesure d'exception » non seulement inappropriée mais illégale et recommande plutôt que les tarifs soient simultanément ajustés uniformément pour rattraper le rendement et de façon différenciée pour refléter les autres variations pouvant survenir avant l'atteinte du rendement³⁵³.

³⁵⁰ NS, volume 16, pages 14 à 21.

³⁵¹ NS, volume 16, page 26 et suivantes.

³⁵² NS, volume 16, page 38.

³⁵³ NS, volume 16, page 42.

Les recommandations d'AQCIE/AIFQ se résument ainsi :

- maintien de l'interfinancement en valeur absolue;
- l'interfinancement doit se mesurer dans un contexte où les revenus correspondent aux revenus requis totaux, incluant plein rendement;
- la mesure de référence devra, le cas échéant, être ajustée pour refléter tout changement dans les méthodes de répartition des coûts;
- une même approche doit être utilisée avant et après que le rendement ait été atteint;
- l'adoption d'une mesure de référence historique fixe préviendrait l'augmentation ou la diminution tendancielle de l'interfinancement (*cross-subsidy creep*) au fil des dossiers tarifaires³⁵⁴.

FCEI/UMQ recommande que la classe « Domestique » absorbe, à même ses tarifs, le coût du capital additionnel de 571,5 M \$ qui lui revient, tel qu'établi par le D^f Rabeau dans sa preuve. FCEI/UMQ fonde sa recommandation sur la prétention que le nouveau régime réglementaire auquel Hydro-Québec, et plus particulièrement le Distributeur, est soumise vient modifier en profondeur la façon de déterminer les tarifs. Selon l'intervenant, en vertu de ce nouveau régime, le coût du capital devient une composante explicite des coûts du Distributeur.

FCEI/UMQ dit souscrire de façon générale à l'interprétation que donne Hydro-Québec à l'article 52.1 de la Loi. Il soutient que l'article 52.1 doit s'interpréter à la lumière du processus réglementaire standard où l'on établit, selon des règles généralement reconnues, le coût de toutes les ressources impliquées dans le processus de livraison de l'électricité. Il est donc normal, selon l'intervenant, que chaque catégorie de consommateurs absorbe les coûts qu'elle engendre, un principe clé en matière de régulation économique.

S'appuyant sur la position du Distributeur voulant que la Régie tienne compte de l'évolution des coûts incluant le rendement associé à une catégorie de consommateurs selon le mode de répartition en vigueur, FCEI/UMQ estime que le coût du capital devra, avec le nouveau régime réglementaire, être imputé à chaque catégorie de clients et qu'il s'en suivra une augmentation des coûts de chacune de ces catégories. Ce dernier se répercutera nécessairement sur le niveau des tarifs et également sur le niveau de l'interfinancement.

FCEI/UMQ note que les revenus de certaines catégories de consommateurs peuvent déjà couvrir le coût du capital qui leur sera imputé, tandis que la catégorie « Domestique » n'est pas en mesure d'assumer sa part des coûts en capital qui s'élève à 571,5 M \$. FCEI/UMQ

³⁵⁴ NS, volume 16, page 48.

note que cette somme représente une augmentation significative des coûts pour cette catégorie.

Parmi les diverses mesures, la mesure de Merrill Lynch semble la plus adéquate aux yeux de FCEI/UMQ, qui trouve que l'indice ML est plus sensible et traduit bien la contribution économique de chaque catégorie de consommateurs, particulièrement lorsque les coûts et/ou les revenus varient. L'intervenant juge que la méthode proposée par le Distributeur ne respecte pas le principe où les tarifs d'une catégorie de consommateurs sont modifiés en raison d'une variation des coûts attribuables à cette catégorie.

Selon FCEI/UMQ, comme le coût de toutes les ressources impliquées dans le processus de livraison de l'électricité doit être considéré dans l'établissement des tarifs, il est normal que chaque catégorie de consommateurs absorbe les coûts de cette nouvelle méthode de détermination des tarifs. C'est ainsi que, sans chercher à réduire l'interfinancement au sens de la Loi, augmenter l'interfinancement irait contre le principe fondamental de l'utilisateur payeur. Dans un tel cas, selon l'intervenant, les clients de petites et moyennes puissances feraient les frais de la réforme actuelle de la réglementation.

C'est dans ces conditions que FCEI/UMQ soumet une proposition visant à faire assumer par la clientèle « Domestique » la part du coût en capital qui lui revient, les autres classes tarifaires générant déjà des revenus suffisants pour couvrir leurs parts de ce coût. FCEI/UMQ propose donc que les tarifs et les revenus du secteur domestique soient ajustés de façon à inclure le coût du capital de 571,5 M \$ mentionné précédemment. L'intervenant note que l'interfinancement existerait toujours à la suite de ce changement, l'indice ML pour le Domestique serait alors de 16,1 %. Il note également que les indices d'interfinancement des autres classes tarifaires seraient maintenus à leurs niveaux actuels, reflétant des coûts et des revenus qui demeurent constants. En faisant absorber par le secteur résidentiel les coûts supplémentaires qui lui sont alloués, une telle proposition viendrait, selon FCEI/UMQ, suivant une période transitoire pour permettre l'augmentation des tarifs, modifier l'interfinancement existant, en défaveur du secteur résidentiel.

FCEI/UMQ considère qu'en suivant le principe voulant que l'interfinancement devrait s'interpréter conjointement avec le principe de faire assumer par une catégorie de consommateurs les coûts additionnels qui leurs reviennent, seule sa proposition est pertinente. En conséquence, FCEI/UMQ propose à la Régie, d'une part, d'utiliser l'indice ML pour évaluer l'interfinancement et, d'autre part, de retenir l'analyse présentée par le D^r Rabeau en ce qui concerne la proposition d'imputer à la classe « Domestique » les coûts additionnels encourus qui lui reviennent.

OC privilégie un gel du niveau de l'interfinancement tel qu'il existait au 16 juin 2000, lors de l'entrée en vigueur du projet de loi 116, et son maintien pour le futur et ceci en valeur relative, à être déterminée par la Régie à cet égard. OC dit donc se rattacher au niveau d'interfinancement et non à une valeur absolue.

OC dit qu'il ne peut souscrire à la position du Distributeur voulant qu'à chaque fois qu'il propose une modification de tarif, il ait le fardeau de démontrer que cette modification de tarif n'a pas pour effet d'atténuer l'interfinancement. OC trouve que cette façon d'agir confère au Distributeur une faculté potestative qui fait en sorte que l'application de la Loi et la juridiction de la Régie dépendent de la volonté du Distributeur, ce qui est illégal, selon OC.

Toujours selon OC, pour assurer que l'interfinancement ne soit pas atténué, il faut nécessairement le déterminer et le fixer, la référence ne pouvant être autre que la date d'entrée en vigueur de la Loi qui a conféré cet avantage.

En ce qui concerne le manque à gagner du Distributeur, OC soutient que celui-ci est visé par la notion d'interfinancement et qu'en conséquence, la clientèle domestique n'a pas à contribuer à sa récupération³⁵⁵.

UC recommande le maintien de l'interfinancement par le respect du ratio revenu/coût, tel que mesuré au moment du passage de la Loi 116. L'intervenante fonde sa recommandation sur le raisonnement que le quatrième alinéa de l'article 52.1, dont il estime le libellé formel, a été inséré dans la Loi pour que cet engagement envers la clientèle résidentielle ne puisse être modifié de quelque façon que ce soit. Il cite plusieurs extraits des débats parlementaires visant le gel de l'interfinancement et le fait que l'interfinancement en faveur du tarif domestique fait partie du pacte social³⁵⁶.

Selon UC, la formule que le Distributeur propose pour mesurer l'interfinancement est contraire à la Loi puisqu'elle se trouve à atténuer l'interfinancement en le mesurant une fois que son rendement requis est atteint³⁵⁷.

UC note que le terme interfinancement n'est pas défini dans la Loi. Par ailleurs, UC trouve que l'article 52.1 est orienté vers une fin très précise : « *protéger les consommateurs résidentiels* ». Cependant, UC trouve que la position défendue par le Distributeur voulant

³⁵⁵ NS, volume 17, page 185.

³⁵⁶ Plan de plaidoirie d'UC, page 25.

³⁵⁷ Plan de plaidoirie d'UC, page 16.

qu'il peut modifier accessoirement l'interfinancement et que ce dernier ne doit pas être évalué et fixé définitivement à un moment précis dans le temps est loin d'être claire.

UC trouve que FCEI/UMQ partage la vision évolutive de l'interfinancement du Distributeur mais va encore plus loin en exigeant que les tarifs pour le secteur domestique soient ajustés de façon à ce que le revenu prévu inclut le coût du capital, de manière à lui faire assumer les coûts engendrés par la nouvelle méthode de calcul du coût de capital qui lui est imputé. UC observe qu'il ne s'agit, de l'aveu du procureur de FCEI/UMQ, que d'une interprétation économique du texte de Loi effectuée par l'expert Rabeau et que ce même expert est incompetent pour interpréter la Loi.

UC dit partager en grande partie l'avis d'AQCIE/AIFQ qu'il faut établir le niveau d'interfinancement à ce qui existait avant l'adoption du projet de loi 116 afin de respecter l'intention du législateur mais UC s'en tient au gel de l'indice de l'interfinancement et non à son niveau en valeur absolue.

UC soumet que contrairement aux prétentions du Distributeur, le gel des indices d'interfinancement à leurs niveaux de 2000 n'implique absolument pas une volatilité « extrême » des tarifs, ni un quelconque alourdissement du processus réglementaire puisque ces derniers sont revus à chaque dossier tarifaire.

UC propose d'établir le niveau de l'interfinancement afin de pouvoir le suivre dans le temps et de s'assurer que l'indice est maintenu fixe et que ce niveau d'interfinancement ne soit pas atténué (diminué, aminci, etc.) de quelque façon que ce soit et que la garantie prévue à l'article 52.1 soit pleinement respectée. Contrairement à ce que prétend le Distributeur, UC estime que le législateur a imposé une obligation de résultat et non une simple obligation de moyen.

4.5.2 OPINION DE LA RÉGIE

Interprétation de la Loi en rapport avec l'interfinancement

Tous les participants ont donné leur interprétation de l'article 52.1, quatrième alinéa qui diffère les uns des autres et ce, même lorsqu'ils prétendaient que le texte était tellement clair qu'il ne nécessitait aucune interprétation. La Régie croit nécessaire d'énoncer sa vision de l'article. Tout d'abord, il faut faire appel au principe d'interprétation énoncé par la Cour suprême citant Driedger 2^e édition :

« Aujourd'hui, il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur [cité par P.-A. Côté, Interprétation des lois (3^e éd. 1999), p. 364].³⁵⁸ »

L'esprit de la Loi est énoncé principalement à l'article 5 :

« 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 une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif. »

Le rôle de la Régie est avant tout de concilier l'intérêt public avec la protection des consommateurs de toutes catégories et un traitement équitable du Distributeur. Les participants ont interprété la Loi dans un spectre très large. Il convient à la Régie de trouver la bonne interprétation qui respecte à la fois les impératifs de l'ensemble de la Loi et sa concordance avec la réalité.

L'objet de la Loi est la régulation économique, entre autres de la distribution d'électricité, en vue de fixer des tarifs justes et raisonnables.

La Régie en vient donc à interpréter le quatrième alinéa de l'article 52.1 de façon à y voir une intention du législateur de vouloir imposer à la Régie une limitation dans l'exercice de ses pouvoirs énoncés dans les autres dispositions de la Loi. Toutefois, il faut comprendre que l'interfinancement est un concept dont la réalité se modifie continuellement en fonction de l'évolution des volumes consommés par chaque catégorie tarifaire ainsi que des coûts qui y sont associés. Il faut donc interpréter cette disposition de façon à maintenir la fluidité de la réalité tout en respectant les principes généralement reconnus en matière de fixation des tarifs.

« 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. »

³⁵⁸ *Chieu c. Canada* (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) 2002 CSC 3, cité dans les décisions D-2002-219 et D-2002-220.

Pour évaluer « l'atténuation », il faut des balises les plus objectives possibles qui permettent d'apprécier le niveau de l'interfinancement. Par contre, il faut éviter d'adopter des balises tellement rigides qu'elles rendraient inutiles les autres dispositions de la Loi et empêcheraient la Régie d'exercer son jugement dans l'exercice de l'établissement de tarifs justes et raisonnables.

Quant à l'expression « afin de », la Régie ne peut accepter de modifications tarifaires dans l'intention évidente d'atténuer l'interfinancement. Mais en plus, la Régie doit vérifier à l'aide des balises ci-dessous énoncées les tarifs proposés en comparant le résultat obtenu sur l'interfinancement.

Au niveau de l'intention du législateur, les balises doivent représenter l'idée du maintien de l'interfinancement énoncée par le ministre lors des modifications de la Loi. La Régie est d'avis que ce maintien s'inscrit à l'intérieur du pacte social. La Régie doit maintenir dans le temps ces balises en les appliquant selon le contexte et au mérite des modifications demandées. Ainsi, des modifications importantes de l'environnement technologique (par exemple, si les voitures électriques devenaient la norme) pourraient conduire à des variations significatives dans les profils de consommation et les coûts des catégories tarifaires et ce faisant, imposer à la Régie une révision de l'application de ces balises. Mais, en règle générale, le niveau d'interfinancement qui, par nature se modifie quotidiennement, doit se maintenir, au fil des ans, autour des balises ci-dessous énoncées pour respecter la volonté du législateur.

Atteinte du rendement et indice de mesure de l'interfinancement

Plusieurs façons de mesurer l'interfinancement ont été présentées à la Régie. De ces différents indices de mesure, la Régie retient le ratio revenu/coût. Pour la Régie, l'indice Merrill Lynch est simplement l'inverse du ratio revenu/coût, il ne constitue pas une mesure additionnelle.

Deux variantes du ratio revenu/coût ont été présentées : l'indice SCGM ainsi que le même indice mais ajusté pour tenir compte de la situation particulière où le rendement n'est pas encore atteint (indice HQD). La Régie note que, lorsque le manque à gagner est réparti de manière uniforme au prorata des revenus prévus (tarifs) et que le rendement est atteint, les deux mesures s'équivalent.