

Secteur de l'électricité – Dettes insurmontables

Contexte

Nos rapports annuels antérieurs contenaient des mises à jour de la dette insurmontable du secteur de l'électricité, définie comme la partie de la dette totale de l'ancienne Ontario Hydro dont le service ne pouvait être assuré sur un marché concurrentiel au moment de la restructuration du secteur de l'électricité il y a 12 ans. Le rapport de cette année contient une autre mise à jour ainsi que des renseignements sur la redevance de liquidation de la dette (RLD), qui est un élément de presque toutes les factures d'électricité des contribuables ontariens.

Constatations détaillées de l'examen

COMMENT LA DETTE INSURMONTABLE A-T-ELLE VU LE JOUR?

En adoptant la *Loi de 1998 sur la concurrence dans le secteur de l'énergie* (qui englobait la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* et la *Loi de 1998 sur l'électricité*), le gouvernement de l'Ontario lançait une vaste restructuration du secteur de l'électricité dans la province.

Les deux plus importants aspects de cette restructuration furent la création, le 1^{er} mai 2002, de marchés concurrentiels de gros et de détail dans le secteur de l'électricité et la scission d'Ontario Hydro en cinq sociétés le 1^{er} avril 1999. Les nouvelles entités étaient responsables des fonctions suivantes :

- Ontario Power Generation (OPG), de la production d'électricité;
- Hydro One, du transport en gros et de la distribution au détail de l'électricité;
- l'Office de la sécurité des installations électriques, de l'inspection des installations électriques;
- la Société indépendante de gestion du marché de l'électricité, de la gestion du réseau électrique et du marché de gros de l'électricité;
- la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario (SFIEO), de la gestion de la dette existante et des autres passifs non transférés de l'ancienne Ontario Hydro aux sociétés remplaçantes.

Le but de la restructuration était de faire en sorte que les nouvelles entités fonctionnent selon des principes commerciaux et reposent sur de solides assises financières, de façon à être plus efficaces et à offrir les prix les plus bas possible aux consommateurs.

Selon l'ancien système monopolistique de réglementation des tarifs, Ontario Hydro essayait d'établir les prix de l'électricité à un niveau qui

permettait de recouvrer tous les coûts, y compris le paiement du principal et de l'intérêt sur la dette, auprès des consommateurs. Sur un marché concurrentiel, cependant, les sociétés commerciales qui ont succédé à Ontario Hydro n'étaient plus sûres de pouvoir récupérer tous les coûts, particulièrement ceux engagés au cours des années antérieures mais pas encore payés au moyen des tarifs de l'électricité sur le marché libre.

Une étape cruciale du processus de restructuration consistait à déterminer la juste valeur marchande des actifs d'Ontario Hydro transférés aux nouvelles entités. Ontario Hydro et le gouvernement, avec l'aide de sociétés d'investissement et d'autres experts du secteur privé, reconnaissaient que la valeur marchande de ces actifs dans un environnement concurrentiel serait sensiblement inférieure aux montants inscrits dans les livres d'Ontario Hydro. Ils prévoyaient que, sur un marché concurrentiel, les revenus et les bénéfices générés par les sociétés remplaçantes ne seraient pas suffisants pour justifier la valeur comptabilisée des actifs ou assurer le service de la dette existante déjà substantielle d'Ontario Hydro.

Le 1^{er} avril 1999, le ministère des Finances a déterminé que la dette totale et les autres passifs d'Ontario Hydro s'élevaient à 38,1 milliards de dollars, soit beaucoup plus que la valeur marchande estimative de 17,2 milliards des actifs transférés aux nouvelles entités. La différence de 20,9 milliards correspondait à la « dette insurmontable », c'est-à-dire la dette totale et les autres passifs d'Ontario Hydro dont le service ne pouvait être assuré sur un marché concurrentiel.

La responsabilité d'assurer le service et la gestion de la dette existante d'Ontario Hydro, qui englobe la dette insurmontable, a été confiée à la SFIEO, dont le bilan d'ouverture indiquait une dette insurmontable ou un passif non provisionné de 19,4 milliards de dollars. Ce montant représentait la différence entre le total de la dette existante et les autres passifs que la SFIEO a assumés (38,1 milliards de dollars) et la valeur des actifs transférés à la SFIEO (18,7 milliards de dollars). Soulignons que

les 19,4 milliards inscrits comme passif non provisionné dans les états financiers de la SFIEO en date du 1^{er} avril 1999 ne correspondent pas exactement au total de 20,9 milliards de dollars de la Figure 1, en raison de certains redressements comptables représentant principalement 1,2 milliard de dollars en frais d'emprunt différés.

Comme les actifs de la SFIEO et les flux de rentrées qui devaient provenir de la valeur des autres sociétés remplaçantes d'Ontario Hydro n'étaient pas suffisants pour assurer pleinement le service de la dette contractée, la *Loi sur l'électricité* prévoyait d'autres flux de rentrées, et le gouvernement a élaboré un plan à long terme pour que les flux de rentrées de la SFIEO soient suffisants pour assurer le service de la dette existante et liquider la dette insurmontable. Le gouvernement alors au pouvoir a pris une décision stratégique clé : le secteur de l'électricité et les consommateurs rembourseraient l'ensemble des dettes du secteur de l'électricité, au lieu de puiser dans les revenus fiscaux généraux.

Pour assurer le service et la liquidation de la dette insurmontable de 20,9 milliards de dollars, le gouvernement a établi un plan à long terme selon lequel le fardeau du remboursement de la dette serait en partie assumé par les revenus réservés des sociétés du secteur de l'électricité – OPG, Hydro One et les services municipaux d'électricité (SME) – ainsi que par les consommateurs. La ventilation dans le secteur de l'électricité serait la suivante :

Figure 1 : Incidence financière de la restructuration du secteur de l'électricité (en milliards de dollars)

Source des données : Ministère des Finances

Dette et passifs de l'ancienne Ontario Hydro	38,1
<i>moins</i>	
Valeur des nouvelles sociétés de production et de service	17,2
<i>égale</i>	
Dette insurmontable	20,9
<i>moins</i>	
Flux de rentrées réservés prévus	13,1
<i>égale</i>	
Reliquat de la dette insurmontable	7,8

- Les sociétés d'électricité verseraient des paiements en remplacement d'impôts (PERI) à la SFIEO. Les PERI équivalent aux impôts sur le revenu, les biens fonciers et le capital payés par les sociétés privées. Avant le 1^{er} avril 1999, ces sociétés n'étaient pas tenues de verser ces paiements.
- Les bénéfices combinés annuels cumulatifs d'OPG et de Hydro One supérieurs aux coûts d'intérêt de 520 millions de dollars à payer chaque année au gouvernement pour ses investissements dans les deux sociétés seraient consacrés au remboursement de la dette insurmontable.

La valeur de ces deux flux de rentrées réservés était estimée à 13,1 milliards de dollars au 1^{er} avril 1999. Le solde estimatif de la dette insurmontable de 20,9 milliards de dollars, qui s'élevait à 7,8 milliards de dollars, constituait le « reliquat de la dette insurmontable », et la *Loi sur l'électricité* prévoyait une nouvelle RLD à imposer aux consommateurs d'électricité jusqu'à ce que le reliquat de la dette insurmontable soit liquidé. Il s'agissait essentiellement de la portion estimative de la dette insurmontable dont le service ne pouvait être assuré par la valeur actualisée estimative des deux flux de rentrées réservés des sociétés d'électricité.

Cette structure devait éliminer la dette insurmontable de façon prudente et répartir le fardeau du remboursement de la dette entre les consommateurs et le secteur de l'électricité (OPG, Hydro One et les SME).

La Figure 1 montre les principales valeurs déterminées au moment de la restructuration.

PROGRÈS RÉALISÉS DANS LA LIQUIDATION DE LA DETTE INSURMONTABLE

La Figure 2 illustre les progrès réalisés dans la réduction de la dette insurmontable totale, consignés dans les états financiers vérifiés de la SFIEO. Il est à noter que, dans leur forme actuelle, les états financiers de la SFIEO indiquent seulement

Figure 2 : Progrès réalisés dans le remboursement de la dette insurmontable, 1999-2000-2010-2011 (en milliards de dollars)

Source des données : SFIEO

Fin d'exercice	
au 1 ^{er} avril 1999	19,4
1999-2000	20,0
2000-2001	20,0
2001-2002	20,1
2002-2003	20,2
2003-2004	20,6
2004-2005	20,4
2005-2006	19,3
2006-2007	18,3
2007-2008	17,2
2008-2009	16,2
2009-2010	14,8
2010-2011	13,4

l'encours total de la dette insurmontable et non son reliquat, qui est une composante de la dette insurmontable totale. Ceci est conforme à la *Loi de 1998 sur l'électricité*, en vertu de laquelle le reliquat de la dette insurmontable doit être déterminé et divulgué « périodiquement », comme il est expliqué ci-dessous.

Les progrès réalisés dans la liquidation de la dette insurmontable globale depuis ce temps n'ont pas été à la hauteur des attentes, principalement en raison de la rentabilité plus faible que prévu de Hydro One et, particulièrement, d'OPG. Plus leurs gains respectifs sont faibles, moins le montant des PERI qu'ils versent à la SFIEO est élevé, moins elles contribuent aux paiements de revenus réservés du secteur de l'électricité. L'examen des revenus réellement générés par le secteur de l'électricité fait ressortir l'incertitude inhérente à la prévision du rendement financier de ce secteur. Comme indiqué dans les états financiers vérifiés de la SFIEO, le montant des PERI allait du minimum de 321 millions de dollars en 2010-2011 au maximum de 949 millions en 2005-2006, tandis que les revenus réservés du secteur de l'électricité, qui étaient de

0 \$ en 2001-2002, 2003-2004 et 2008-2009, se chiffraient à 771 millions en 2010-2011.

Comme nous le faisons remarquer dans le *Rapport annuel 2010*, la rentabilité d'OPG au cours des 11 dernières années a notamment été influencée par les facteurs suivants :

- Les projets de production d'électricité tels que le tunnel du Niagara ont connu des dépassements de coûts, les coûts réels équivalant à près du double du budget original et les projets accusant des années de retard sur les délais prescrits.
- Le rendement des investissements sur les 11 milliards de dollars du fonds d'enlèvement des substances nucléaires et de gestion des déchets, reflété dans les états financiers d'OPG, n'a pas été stable. Les normes comptables canadiennes exigent d'OPG qu'elle comptabilise les gains et pertes non réalisés dans son revenu net.
- Des pressions publiques et politiques ont été exercées pour maintenir les tarifs d'électricité à un niveau abordable, ce qui a une incidence sur la rentabilité du secteur.

De plus, la rentabilité future d'OPG et, en conséquence, la vitesse à laquelle sera réduit le solde de la dette insurmontable pourraient être influencées par l'incertitude entourant les coûts que la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO), qui réglemente les tarifs, permettra à OPG de répercuter sur ses clients. Par exemple, OPG a récemment demandé d'accroître les tarifs de 6,2 % pour l'électricité produite par ses principales centrales, mais la CEO a limité la hausse à 1 %. Au moment d'écrire ces lignes, OPG faisait appel de certaines parties de la décision de la CEO mais, si elle n'obtient pas gain de cause et n'arrive pas à réduire ses coûts, sa rentabilité en souffrira.

RELIQUAT DE LA DETTE INSURMONTABLE ET REDEVANCE DE LIQUIDATION DE LA DETTE

Au cours des derniers mois, des questions concernant la redevance de liquidation de la dette (RLD) ont été soulevées à l'Assemblée législative et dans les médias. On voulait notamment savoir ce qui suit :

- Les fins auxquelles la RLD peut servir sont-elles soumises à des restrictions?
- Comment le reliquat de la dette insurmontable est-il déterminé?
- Combien de temps la RLD restera-t-elle sur les factures d'électricité?

En conséquence, nous avons décidé d'inclure un examen de la RLD dans la mise à jour de cette année. Comme la perception des redevances de ce genre doit généralement être autorisée par une loi ou un règlement, un aspect clé de notre travail consistait à examiner la législation régissant la perception et l'utilisation de la RLD. Nous voulions aussi fournir des renseignements qui pourraient aider l'Assemblée législative et le public à répondre aux questions précédentes.

À quelles fins la RLD peut-elle servir?

La perception de la RLD a commencé le 1^{er} mai 2002, date où le marché de l'électricité a été ouvert à la concurrence. Le tarif a été établi à 0,7 ¢ le kilowattheure (kWh) d'électricité et il n'a pas changé depuis. La RLD rapporte actuellement plus de 900 millions de dollars par an à la SFIEO et, au 31 mars 2011, un total d'environ 8,7 milliards de dollars avait été perçu.

Au moment où il a annoncé la RLD en 2000, le ministre de l'Énergie alors en exercice a déclaré que l'objectif était de rembourser progressivement le reliquat de la dette insurmontable, évalué à environ 7,8 milliards de dollars : [traduction] « Tous les revenus provenant de la RLD iront directement à la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario, qui s'en servira exclusivement pour

rembourser le reliquat de la dette insurmontable. La RLD prendra fin après l'extinction du reliquat de la dette insurmontable ».

Quoique les propos du ministre puissent donner l'impression que la RLD doit servir seulement à rembourser le reliquat de la dette insurmontable, c'est la loi sous-jacente qui dicte les modalités de perception et d'utilisation de la RLD ainsi que les mesures que la SFIEO et le ministre responsable doivent prendre pour s'y conformer.

L'article 85 de la *Loi de 1998 sur l'électricité* (la Loi), intitulé « Reliquat de la dette insurmontable et redevance de liquidation de la dette », autorise le gouvernement à mettre en oeuvre la RLD et précise quand la redevance prendra fin. Le *Rapport annuel 2010* de la SFIEO précise que la Loi « prévoit le paiement, par les consommateurs, d'une redevance de liquidation de la dette jusqu'au remboursement de ce reliquat. Le plan à long terme prévoit que le remboursement du reliquat de la dette insurmontable sera vraisemblablement terminé entre 2015 et 2018 »; et son *Rapport annuel 2011* indique que la « redevance de liquidation de la dette (RLD), qui est versée par les consommateurs d'électricité au taux de 0,7 cent le kWh pour la plupart des consommateurs de l'Ontario, sert au remboursement du reliquat de la dette ». Le libellé de l'article 85 étant, à notre avis, sujet à interprétation à plusieurs égards, nous avons fait appel à des conseillers juridiques de l'extérieur. Les commentaires et observations qui suivent tiennent compte de leur opinion dans l'interprétation de cet article.

Les revenus provenant de la RLD sont indiqués séparément dans les états financiers de la SFIEO; ils ne sont pas isolés ou comptabilisés séparément pour rembourser le reliquat de la dette insurmontable, mais plutôt combinés avec d'autres sources de revenus de la SFIEO et utilisés à des fins sociales générales. Notre avis, et celui de nos conseillers juridiques, est que l'article 85 permet à la SFIEO d'utiliser les revenus de la RLD à toute fin conforme à ses objectifs. Essentiellement, et en dépit des commentaires formulés par le ministre en exercice au moment du dépôt du projet de loi original, l'article 85 ne

limite pas l'utilisation de la RLD au service du reliquat de la dette insurmontable. Ceci signifie qu'en combinant les revenus tirés de la RLD avec d'autres sources de revenus et en utilisant le total des fonds pour atteindre ses objectifs législatifs, la SFIEO s'est conformée à la loi régissant la RLD.

Nous croyons néanmoins, comme il est expliqué ci-après, que le ministre doit assumer d'autres responsabilités en vertu de l'article 85 en ce qui concerne la détermination du moment où cessera la perception de la RLD.

Comment le reliquat de la dette insurmontable est-il déterminé?

La Loi ne précise pas exactement comment calculer le reliquat de la dette insurmontable, mais seulement qu'il doit l'être « périodiquement ». La Loi stipule toutefois que le gouvernement peut, par règlement, établir ce que doit inclure le calcul du reliquat de la dette insurmontable. Cependant, aucun règlement n'a été pris en ce sens. En ce qui concerne les modalités du calcul du reliquat de la dette insurmontable, nous croyons qu'il y a plusieurs approches possibles, dont les suivantes :

- Calculer le reliquat de la dette insurmontable en soustrayant la RLD perçue à ce jour de la dette insurmontable initiale de 7,8 milliards de dollars.
- Traiter la dette initiale de 7,8 milliards comme une hypothèque ou un prêt, où chaque paiement de RLD serait utilisé pour payer l'intérêt et rembourser progressivement le principal.
- Utiliser les revenus de la RLD pour payer une partie des charges de fonctionnement de la SFIEO, en plus des coûts d'intérêt et de financement, parce qu'il y a des coûts associés à l'administration de la SFIEO.
- Considérer le reliquat de la dette insurmontable comme ayant été liquidé seulement lorsque les actifs de la SFIEO, qui comprennent la valeur actuelle des flux de rentrées projetés du secteur de l'électricité, égaleront ses passifs.

C'est essentiellement selon la dernière approche que la dette insurmontable et le reliquat de la dette insurmontable ont initialement été évalués en 1999. Nous croyons comprendre que la SFIEO utilise encore la même méthode. Ainsi, un faible taux de rentabilité antérieur ou prévu du secteur de l'électricité obligera les consommateurs à payer une plus grande partie de la dette insurmontable sous forme de RLD, tandis qu'un taux de rentabilité plus élevé réduira le montant des redevances à payer.

Selon la définition de l'article 85, le reliquat de la dette insurmontable ne comprend pas les frais d'intérêt et autres dépenses de la SFIEO. Bien que la Loi ne précise pas exactement comment calculer le reliquat de la dette insurmontable, nous croyons qu'elle donne une marge de manoeuvre appréciable au ministre dans le calcul et la comptabilisation du reliquat de la dette insurmontable. La Loi autorise également, mais n'oblige pas, le gouvernement à prendre des règlements régissant les modalités de calcul de la dette insurmontable et du reliquat de la dette insurmontable aux fins de l'article 85.

Quand la perception de la RLD cessera-t-elle?

En vertu de l'article 85, le ministre des Finances est tenu de déterminer le total de la dette insurmontable, de calculer « périodiquement » le reliquat de la dette insurmontable, et de rendre publics les résultats de ses calculs. La perception de la RLD cessera lorsque le ministre aura déterminé que le reliquat de la dette insurmontable a été liquidé. Depuis l'adoption de la Loi il y a plus de dix ans, le ministre n'a jamais rendu publics les résultats du calcul du reliquat de la dette, et la RLD continue d'être perçue.

De notre point de vue, la question clé tourne autour de la définition de « périodiquement ». La fréquence à laquelle le reliquat de la dette insurmontable doit être calculé doit-elle être laissée à la seule discrétion du gouvernement en place et faut-il continuer de percevoir la RLD jusqu'à ce que ce calcul soit effectué? Sinon, quel serait un délai raisonnable dans lequel le ministre devrait calculer

le reliquat de la dette insurmontable pour répondre aux exigences de l'article 85?

À notre avis, il est certainement raisonnable, pour le ministre, de n'avoir pas calculé le reliquat de la dette insurmontable dans les premières années suivant l'entrée en vigueur de la RLD. Nous croyons néanmoins que l'intention de l'article 85 est d'obliger le ministre à faire périodiquement le point sur la RLD pour informer les consommateurs des progrès réalisés à ce jour et les aider à comprendre pourquoi cette redevance est incluse dans leurs factures d'électricité.

Étant donné que plus de 8 milliards de dollars en RLD ont été perçus auprès des consommateurs d'électricité depuis près de dix ans, nous sommes d'avis que le ministre devrait calculer officiellement le reliquat de la dette insurmontable dans un proche avenir et rendre publics les résultats de ce calcul. Il faudrait aussi se pencher sur les dispositions de l'article 85 qui autorisent le gouvernement à établir et à clarifier, par règlement, quand et comment calculer le montant du reliquat de la dette insurmontable.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES FINANCES

Le ministère des Finances (le Ministère) souscrit aux conclusions du rapport du vérificateur général en ce qui concerne la conformité de la SFIEO aux dispositions de la *Loi de 1998 sur l'électricité* (la Loi) relatives à l'utilisation des revenus tirés de la RLD. La SFIEO utilise ces revenus pour atteindre ses objectifs en vertu de la Loi, dont le service et la liquidation de la dette et des autres passifs. Les dépenses de la SFIEO incluaient des paiements d'intérêt d'environ 1,6 milliard de dollars en 2010-2011. Depuis le 31 mars 2004, la SFIEO a fait des versements pendant sept années consécutives, afin de rembourser graduellement son passif non provisionné (souvent appelé dette insurmontable), qui est passé de 20,55 milliards de dollars au 31 mars 2004 à 13,448 milliards au 31 mars 2011 – pour une

réduction d'environ 7,1 milliards. De plus, conformément à la Loi, le Ministère proposera des règlements afin de déterminer les modalités de calcul de la dette insurmontable et du reliquat de la dette insurmontable.

Le calcul périodique du reliquat de la dette insurmontable soulève des incertitudes au sujet des estimations et des prévisions car, pour calculer le reliquat de la dette insurmontable, il

faut prévoir les revenus futurs de la SFIEO. Or, ces revenus dépendront du rendement financier d'OPG et de Hydro One et d'autres facteurs, tels que les futurs taux d'imposition et d'intérêt.

Cette incertitude est reflétée dans le *Rapport annuel 2011* de la SFIEO qui, comme celui des années antérieures, prévoit que la RLD prendra fin entre 2015 et 2018.