

Plan pour des frais d'électricité équitables

**Analyse des retombées financières du
Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables**

Printemps 2017

À propos du présent document

Établi en vertu de la *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière*, le Bureau de la responsabilité financière (BRF) a pour mandat de fournir une analyse indépendante de la situation financière de la province, des tendances de l'économie provinciale et de toute autre question relevant de l'Assemblée législative de l'Ontario.

Le BRF réalise des analyses indépendantes à l'initiative du directeur de la responsabilité financière. En réponse aux demandes des députés et des comités de l'Assemblée, le directeur doit aussi estimer les coûts ou avantages financiers pour la province de tout projet de loi ou de toute proposition relevant de la législature.

Le présent rapport a été préparé à l'initiative du directeur de la responsabilité financière en réponse à la demande d'un député. Pour se conformer au mandat du BRF, soit fournir à l'Assemblée législative de l'Ontario des analyses financières et économiques indépendantes, le rapport ne présente pas de recommandations concernant les décisions d'orientation politique.

L'analyse a été préparée par Matt Gurnham et Matthew Stephenson, sous la supervision de Peter Harrison et Jeffrey Novak.



2, rue Bloor Ouest, bureau 900
Toronto (Ontario) M4W 3E2

416 644-0702

fao-on.org

info@fao-on.org



© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2017

ISBN 978-1-4868-0043-8 (Imprimé)

ISBN 978-1-4868-0042-1 (En ligne)

Le présent document est aussi disponible dans un format accessible et en version PDF téléchargeable sur fao-on.org.

TABLE DES MATIÈRES

1	Points essentiels	1
2	Introduction	2
3	Retombées financières du Plan	3
	Incidences pour les usagers admissibles	3
	Retombées sur les finances provinciales	7
4	Incertitude quant au traitement comptable	9
5	Conclusion	10
6	Annexes	11
	Annexe A : Estimation de la facture pour les usagers	11
	Annexe B : Refinancement des frais d'électricité	12
	Annexe C : Analyse du traitement comptable du refinancement des frais d'électricité	14
	Annexe D : Production du présent rapport	16

Tableau des sigles

Sigle ou forme abrégée	Terme au long
BRF	Bureau du directeur de la responsabilité financière
BVGO	Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario
CEO	Commission de l'énergie de l'Ontario
député	député à l'Assemblée législative de l'Ontario
OPG	Ontario Power Generation
PCGR	principes comptables généralement reconnus
Plan	Plan pour des frais d'électricité équitable
POAFE	Programme ontarien d'aide relative aux frais d'électricité
PPTRRE	Programme de protection des tarifs dans les régions rurales ou éloignées
SIERE	Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité
TVH	taxe de vente harmonisée

1 Points essentiels

- Le Bureau de la responsabilité financière (BRF) estime que le Plan pour des frais d'électricité équitables, qui propose une réduction de la TVH, un refinancement des frais d'électricité et des changements aux programmes d'aide aux frais d'électricité, coûtera 45 G\$ à la province sur 29 ans et fera économiser en tout 24 G\$ aux usagers du réseau admissibles¹. Il se solderait donc par un coût net de 21 G\$ pour les Ontariens.
- Selon les projections, les frais d'électricité dans le cadre du Plan seraient plus bas de 2017 à 2027 que si le statu quo était maintenu. Les années suivantes cependant, la facture sera plus lourde qu'elle ne l'aurait autrement été.
 - La facture moyenne d'électricité diminuerait de 25 % en 2017, puis augmenterait pendant quatre ans en suivant l'inflation.
 - Dès 2021, l'augmentation serait d'en moyenne 6,8 % par année jusqu'à la fin de 2027.
 - Après 2027, la facture résultant du Plan dépasserait de 4 % celle attendue en cas de maintien du statu quo, et ce, malgré la réduction de la TVH toujours en vigueur².
- L'estimation de 45 G\$ suppose que la province sera capable d'atteindre et de maintenir l'équilibre budgétaire pendant 29 ans. Si elle doit emprunter pour financer le Plan (la réduction de la TVH, les programmes d'aide aux frais d'électricité), les coûts pour la province risqueraient de s'établir plutôt entre 69 G\$ et 93 G\$.
- Le BRF estime que plus de la moitié des économies prévues pour les consommateurs d'électricité admissibles de 2017 à 2027 seront réalisées grâce au volet de refinancement des frais d'électricité du Plan.
 - Le refinancement des frais d'électricité crée des économies pour les usagers de 2017 à 2027 en reportant 18,4 G\$ de frais d'électricité. À compter de 2028, les usagers devront rembourser ces frais, et payer en outre environ 21,0 G\$ d'intérêts.
- L'initiative de refinancement des frais d'électricité exige une structure comptable compliquée qui fera augmenter la dette brute d'environ 26 G\$ d'ici 2027-2028 sans répercussions sur la dette nette, par la création d'un actif réglementé/actif d'investissement. Si ce procédé ne respecte pas les normes comptables du secteur public, la province verrait au total 26 milliards de dollars retranchés de son budget pendant 11 ans, puis l'inverse au cours des 18 années suivantes. Le BRF recommande que les députés à l'Assemblée législative de l'Ontario (députés) obtiennent l'assurance du Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario (BVGO) que le traitement comptable proposé par le gouvernement provincial n'aura pas de répercussions sur l'excédent ou le déficit budgétaire de la province, ni sur sa dette nette.

¹ Les « consommateurs d'électricité » ou « usagers » admissibles sont appelés des « consommateurs déterminés » dans les définitions au paragraphe 1(1) du projet de loi 132, *Loi de 2017 pour des frais d'électricité équitables*. Selon la province, tous les ménages sont des consommateurs admissibles, ainsi que plus de 500 000 entreprises agricoles et petites entreprises. La province estime en outre que ces consommateurs représentent plus de 90 % du total des consommateurs d'électricité en Ontario, et génèrent la moitié de la demande d'électricité dans la province.

² D'après les projections, la facture d'électricité avant impôt (sans les effets de la réduction de la TVH) devrait s'alourdir de 12 %.

2 Introduction

Le 2 mars 2017, le gouvernement de l'Ontario (la province) a annoncé son « Plan pour des frais d'électricité équitables » (le Plan), une proposition visant à réduire la facture d'électricité de tous les usagers résidentiels de 25 % en moyenne à compter de l'été 2017, ainsi qu'à limiter l'augmentation de cette facture au taux d'inflation pour les quatre années suivantes³. La province propose également un soutien aux consommateurs ruraux et à faible revenu admissibles, qui vient s'ajouter à la réduction promise de 25 %.

Le Plan comprend les initiatives suivantes :

- **Réduction de la taxe de vente harmonisée (TVH)** – Il s'agit d'une réduction de la facture d'électricité des usagers résidentiels d'un montant équivalent à 8 % de la portion provinciale de la TVH.
- **Refinancement des frais d'électricité** – La province propose d'emprunter un montant estimé en moyenne à 2,5 G\$ par année jusqu'en 2027 pour payer une portion des frais d'électricité, ce qui allégera temporairement la facture des usagers admissibles. À compter de 2028, la province recouvrera ensuite les fonds, plus les intérêts, auprès des usagers sur une période estimée à 18 ans.
- **Ajustement des programmes d'aide aux frais d'électricité** – En ce moment, le coût du Programme de protection des tarifs dans les régions rurales ou éloignées (PPTRRE)⁴ et du Programme ontarien d'aide relative aux frais d'électricité (POAFE)⁵ est assumé par l'ensemble des usagers du réseau électrique à même leur facture d'électricité. Le Plan transférerait plutôt ce coût à la province. De plus, cette dernière compte accroître le soutien offert par le PPTRRE et le POAFE, ainsi qu'établir un nouveau crédit de livraison pour les consommateurs se trouvant dans une réserve et un fonds pour des frais abordables. Le tout sera financé par la province.

Le présent rapport examine les retombées financières du Plan proposé par la province, pour celle-ci comme pour les usagers du réseau électrique.

L'annexe D fournit de l'information complémentaire sur l'élaboration du présent rapport.

³ Voir le communiqué « L'Ontario réduit les factures d'électricité de 25 % », 2 mars 2017 (consulté le 5 mai 2017). Sur Internet : <<https://news.ontario.ca/opo/fr/2017/03/ontario-reduit-les-factures-delectricite-de-25.html>>. Les entreprises agricoles et petites entreprises admissibles auront aussi droit à une réduction.

⁴ Le PPTRRE offre une subvention compensatoire à environ 350 000 usagers ruraux.

⁵ Le POAFE est un programme offrant une subvention compensatoire aux ménages admissibles qui s'inscrivent et qui sont acceptés en fonction de leur revenu.

3 Retombées financières du Plan

Le Bureau de la responsabilité financière (BRF) estime que le Plan coûtera environ 45 G\$ à la province sur 29 ans et fera économiser en tout 24 G\$ aux usagers du réseau⁶. Il se solderait donc par un coût net de 21 G\$ pour les Ontariens.

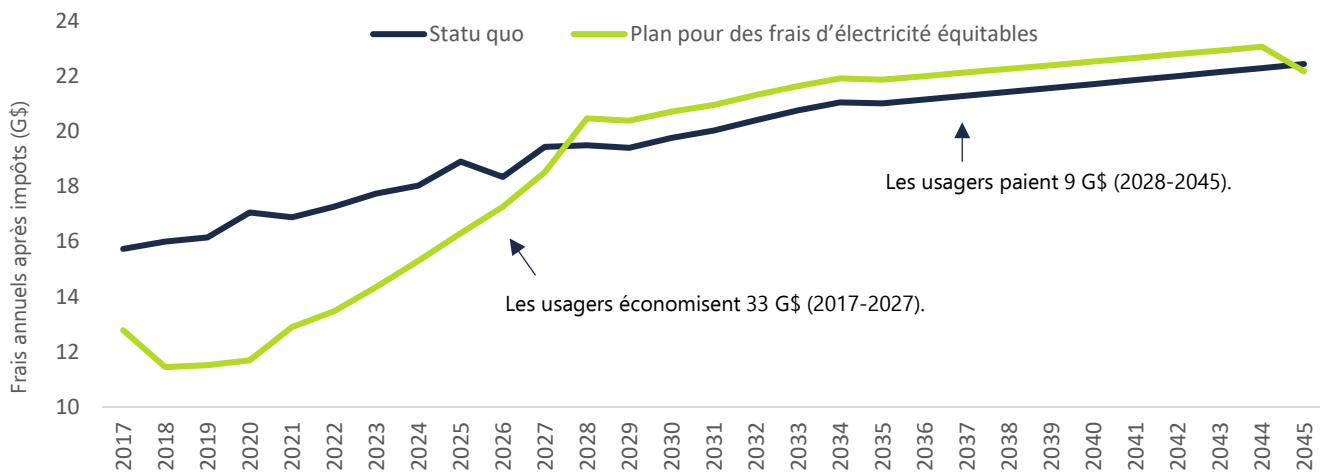
Incidences pour les usagers admissibles

Le BRF estime que le Plan réduira les frais payés par les consommateurs d'électricité admissibles⁷ de 24 G\$ au total de 2017 à 2045. Les économies, estimées à 24 G\$ sur 29 ans, découleraient :

- de la réduction de la TVH (économie de 42 G\$⁸);
- du refinancement des frais d'électricité (coût de 21 G\$⁹);
- de l'ajustement des programmes d'aide aux frais d'électricité (économie de 3 G\$¹⁰).

La Figure 3-1 montre les estimations du BRF quant aux incidences du Plan sur les frais d'électricité¹¹ des usagers admissibles par rapport à un scénario de maintien du statu quo (soit si le Plan n'est pas mis en œuvre). De 2017 à 2027, les frais d'électricité s'annoncent plus bas sous l'effet du Plan qu'en cas de maintien du statu quo (une économie totale de 33 G\$), mais après 2027, ils deviendront à l'inverse plus élevés (coût total de 9 G\$). Il en résulte des économies nettes de 24 G\$ sur 29 ans.

Figure 3-1 : Incidences du Plan sur les frais d'électricité des usagers admissibles selon les estimations du BRF



⁶ Le BRF estime que l'initiative de refinancement des frais d'électricité s'étendra sur 29 ans. À noter que le projet de loi 132, *Loi de 2017 pour des frais d'électricité équitables*, peut admettre une période de remboursement plus longue (voir la définition de « période de référence » au paragraphe 1(1) de l'annexe 1). Sauf indication contraire, tous les montants sont en dollars non indexés.

⁷ Les « consommateurs d'électricité » ou « usagers » admissibles sont appelés des « consommateurs déterminés » dans les définitions au paragraphe 1(1) du projet de loi 132, *Loi de 2017 pour des frais d'électricité équitables*. Selon la province, tous les ménages sont des consommateurs admissibles, ainsi que plus de 500 000 entreprises agricoles et petites entreprises. La province estime en outre que ces consommateurs représentent plus de 90 % du total des consommateurs d'électricité en Ontario, et génèrent la moitié de la demande d'électricité dans la province.

⁸ Le BRF présume que la réduction de la TVH, qui correspond à un allègement de 8 % du montant de la taxe avant impôts, se poursuivra indéfiniment.

⁹ Vous trouverez une analyse approfondie du coût de ce volet du Plan ci-après.

¹⁰ Le BRF fonde ses projections du coût des programmes d'aide aux frais d'électricité uniquement sur les annonces de la province relativement au Plan ainsi que sur l'information qu'il a reçue d'elle. C'est pourquoi il n'y inclut pas le coût des programmes pour les exercices suivant 2020-2021. Rien n'est toutefois certain, car a) les programmes d'aide aux frais d'électricité pourraient se poursuivre après 2020-2021, et b) le coût du PPTRE pourrait de nouveau être assumé par les usagers, comme il est décrit à l'article 1 de l'annexe 2 du projet de loi 132, *Loi de 2017 pour des frais d'électricité équitables*. Quoi qu'il advienne de ce côté, le BRF estime que cela ne changera essentiellement rien au coût net de 21 G\$ que représentera le Plan pour les Ontariens, puisque toute économie supplémentaire pour les usagers sera contrebalancée par son coût pour la province.

¹¹ Le BRF définit les « frais d'électricité » comme la somme totale que paient les usagers admissibles pour leur consommation d'électricité, ce qui comprend les impôts et les frais en tout genre, comme ceux pour la production, le transport et la distribution de l'électricité.

Les incidences du Plan pour le consommateur d'électricité admissible moyen peuvent être divisées en trois vagues distinctes :

Tableau 3-1 : Division des incidences pour les consommateurs d'électricité admissibles, selon les estimations du BRF

Période	Plan proposé par la province	Analyse du Plan par le BRF	Description
2017-2021	Réduire la facture d'électricité de 25 %. Plafonner son augmentation au taux d'inflation pendant quatre ans. La province finance et élargit les programmes d'aide visant les usagers ruraux et à faible revenu.	La facture moyenne sera réduite de 25 %. Son augmentation sera limitée au taux d'inflation pendant 4 ans.	Composition des économies de 17,7 G\$ pour les usagers : Réduction de la TVH (4,1 G\$) Refinancement des frais d'électricité (10,6 G\$) Ajustement des programmes d'aide aux frais d'électricité (3,0 G\$)
2021-2027	Poursuivre le refinancement des frais d'électricité.	Le montant à payer sera moindre qu'avec le statu quo grâce au refinancement et à la réduction de la TVH. La facture devrait s'alourdir de 6,8 % par année à mesure que les frais d'emprunt s'accroissent.	Composition des économies de 15,5 G\$ pour les usagers : Réduction de la TVH (7,7 G\$) Refinancement des frais d'électricité (7,8 G\$)
2028-2045	Les usagers remboursent le refinancement.	La facture sera plus élevée qu'avec le statu quo malgré la réduction de la TVH.	Composition du coût net de 9,3 G\$ pour les usagers : Refinancement des frais d'électricité (coût de 39,4 G\$) Réduction de la TVH (économies de 30,1 G\$)

Note : les chiffres tiennent compte de la réduction de la TVH débutant le 1^{er} janvier 2017.

Source : Analyse par le BRF de l'information présentée par la province.

Vous trouverez une analyse détaillée des incidences du Plan sur la facture des usagers à l'annexe A.

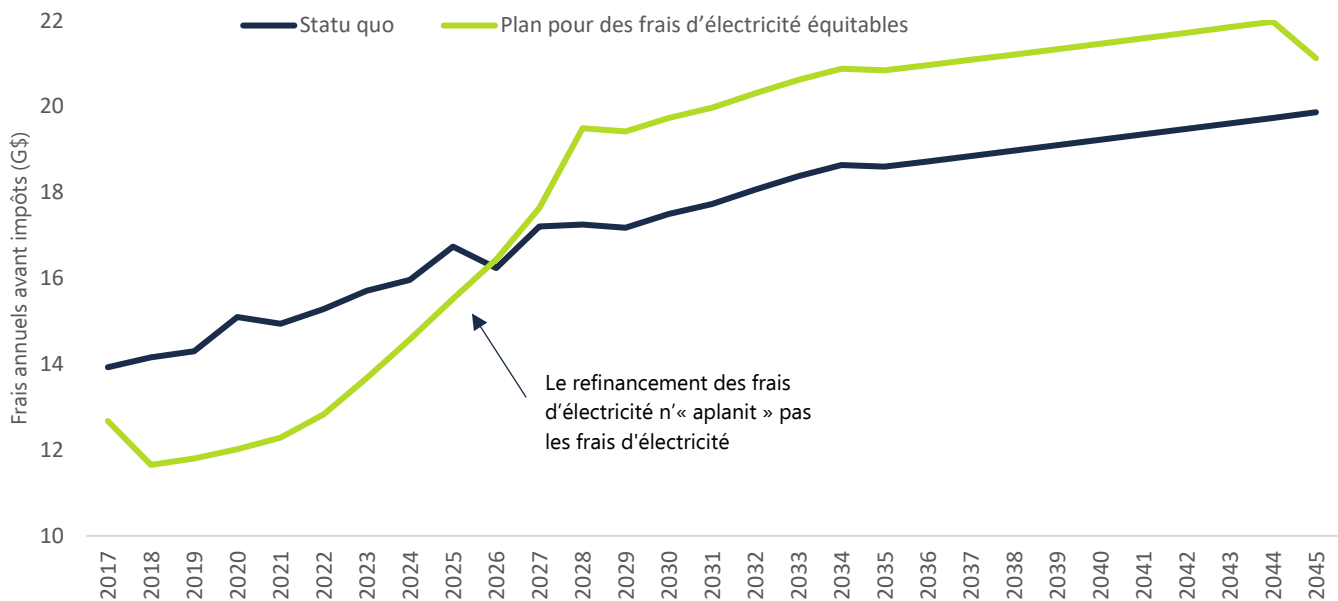
Principaux facteurs à prendre en considération

La réduction de la TVH et l'ajustement des programmes d'aide aux frais d'électricité transféreront à la province des frais précédemment assumés par les usagers. Cela se traduira par des économies pour ces derniers, mais par une hausse réciproque des coûts pour la province. Cependant, les économies découlant du refinancement proposé des frais d'électricité ne seront que temporaires et mèneront dans l'ensemble à des frais plus élevés pour les usagers admissibles en raison des intérêts à payer sur les fonds empruntés.

Plus de la moitié des économies pour les consommateurs d'électricité admissible de 2017 à 2027 viendront de l'initiative de refinancement des frais d'électricité. La province compte emprunter 2,5 G\$ en moyenne chaque année pour payer une portion des frais d'électricité, et ainsi réduire les frais des usagers. Le BRF estime qu'il s'accumulera un total de 18,4 G\$ en frais d'électricité payés par emprunt et de 7,8 G\$ en intérêts jusqu'en 2027. Les usagers auront ensuite à payer 39,4 G\$ (18,4 G\$ en frais d'électricité et 21,0 G\$ en intérêts) de 2028 à 2045¹². Si la somme des intérêts est si importante comparativement au montant des frais d'électricité, c'est que les usagers ne commencent à rembourser l'emprunt qu'au bout de 10 ans.

La Figure 3-2 présente les estimations du BRF quant aux incidences du refinancement des frais d'électricité sous forme de frais avant impôts pour les dégager des effets de la réduction de la TVH et des programmes d'aide aux frais d'électricité.

Figure 3-2 : Incidences du refinancement des frais d'électricité sur la facture des usagers admissibles, selon les estimations du BRF



Source : Analyse par le BRF de l'information présentée par la province.

Si le statu quo est maintenu, le BRF estime que les frais d'électricité avant impôts pour les usagers admissibles augmenteront constamment, d'environ 2 % par année jusqu'en 2028, après quoi leur croissance se poursuivra plus lentement (Figure 3-2)¹³. L'initiative de refinancement des frais d'électricité proposée par la province ferait baisser les frais à court terme jusqu'en 2021, mais ceux-ci remonteront en flèche jusqu'en 2028. À partir de 2028, les projections montrent des frais d'électricité avant impôts plus élevés de 12 % en moyenne que ceux du statu quo.

¹² Pour en savoir plus sur le refinancement, consultez l'annexe B.

¹³ Analyse par le BRF du rapport *Ontario Planning Outlook* produit en 2016 et des renseignements qui lui ont été fournis par le ministère de l'Énergie.

Risques associés au refinancement des frais d'électricité

Le BRF a relevé deux facteurs de risque qui précarisent l'initiative de refinancement des frais d'électricité.

- **Coûts d'approvisionnement en électricité des usagers admissibles** – Le montant à refinancer pour concrétiser la réduction promise de la facture des usagers de 2017 à 2021 dépend du coût total de la production de l'électricité et de son acheminement aux consommateurs. Il se pourrait par exemple que la demande provenant des usagers admissibles augmente en raison de la baisse des prix, ou que les coûts de production et d'acheminement soient plus élevés que prévu. S'il y a une hausse des coûts ou de la demande, la province devra peut-être emprunter davantage pour respecter ses cibles, ce qui signifie que les usagers admissibles auront plus d'intérêts à payer lors de la période de remboursement.
- **Hypothèses concernant les taux d'intérêt** – La fluctuation du taux d'intérêt sur les fonds empruntés pour refinancer les frais d'électricité aura des répercussions considérables sur ce que devront payer les usagers. L'annexe B présente une analyse de l'effet de divers taux d'intérêt sur la facture d'électricité.

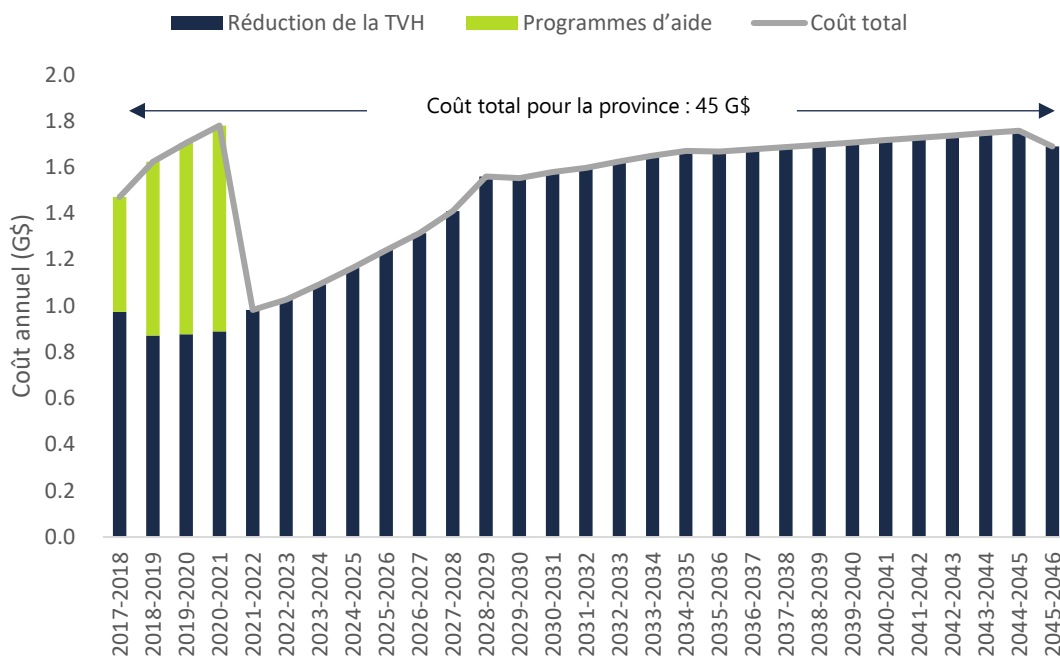
Retombées sur les finances provinciales

Le BRP estime que le Plan coûtera environ 45 G\$ à la province sur 29 ans. Ce coût est composé de deux éléments¹⁴ :

- Réduction de la TVH : coût de 42 G\$.
- Ajustement des programmes d'aide aux frais d'électricité : coût de 3 G\$¹⁵.

La Figure 3-3 présente le coût annuel¹⁶ du Plan jusqu'à 2045-2046 selon les estimations du BRP. Ce dernier prévoit un pic de 1,8 G\$ en 2020-2021, après quoi il présume que la province cessera de financer les programmes d'aide aux frais d'électricité. La réduction de la TVH, qui devrait coûter 0,9 G\$ en 2021-2022, se fera rapidement plus onéreuse : 1,6 G\$ d'ici 2028-2029¹⁷.

Figure 3-3 : Coût annuel du Plan pour la province selon les estimations du BRP, de 2017-2018 à 2045-2046



Note : Le BRP suppose que la province cessera son financement des programmes d'aide aux frais d'électricité après 2020-2021 à la lumière des engagements qu'elle a annoncés dans le cadre du Plan ainsi que des renseignements qu'elle lui a fournis.

Source : Analyse par le BRP de l'information présentée par la province.

¹⁴ Le Plan de la province suppose que le refinancement des frais d'électricité n'aura de répercussions ni sur la dette nette, ni sur l'excédent ou le déficit annuel. Vous trouverez plus de détails au chapitre 4.

¹⁵ Le BRP fonde ses projections du coût des programmes d'aide aux frais d'électricité uniquement sur les annonces de la province relativement au Plan ainsi que sur l'information qu'il a reçue d'elle. C'est pourquoi il n'y inclut pas le coût des programmes pour les exercices suivant 2020-2021. Rien n'est toutefois certain, car a) les programmes d'aide aux frais d'électricité pourraient se poursuivre après 2020-2021, et b) le coût du PPRRE pourrait de nouveau être assumé par les usagers, comme décrit à l'article 1 de l'annexe 2 du projet de loi 132, *Loi de 2017 pour des frais d'électricité équitables*. Quoiqu'il advienne de ce côté, le BRP estime que cela ne changera essentiellement rien au coût net de 21 G\$ que représentera le Plan pour les Ontariens, puisque toute économie supplémentaire pour les usagers sera contrebalancée par son coût pour la province.

¹⁶ Le coût annuel signifie l'effet sur l'excédent ou le déficit de la province.

¹⁷ L'augmentation rapide du coût de la réduction de la TVH de 2021-2022 à 2028-2029 découle de celle tout aussi rapide des frais d'électricité pour la même période.

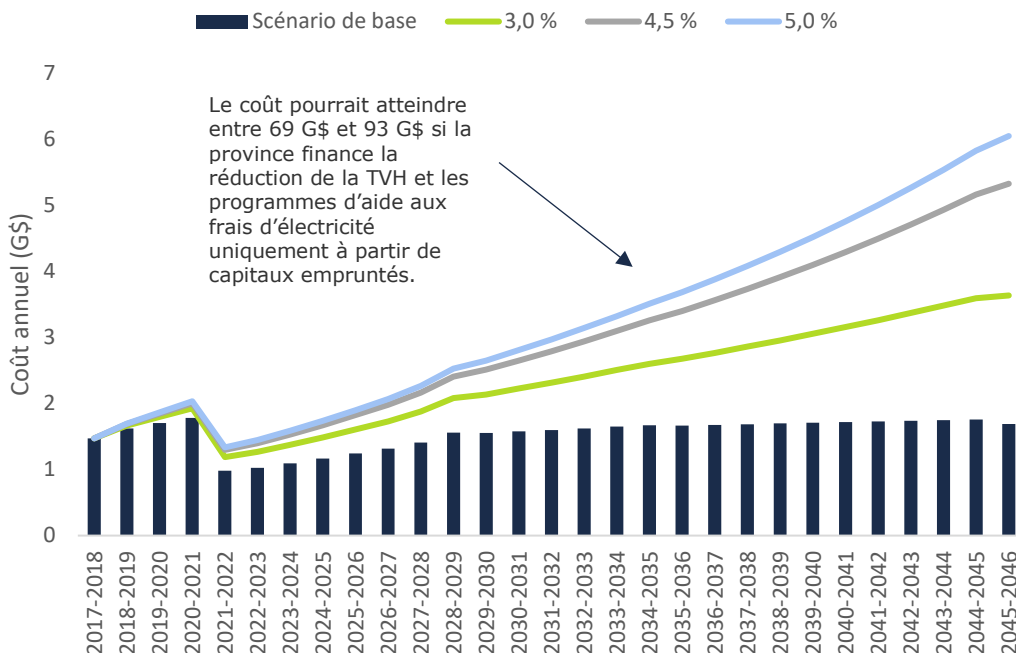
Voir la Figure 3-1.

Principaux facteurs à prendre en considération

Financement du coût du Plan pour la province

Le BRP estime que le Plan coûtera environ 45 G\$ à la province sur 29 ans. Ce montant pourrait toutefois augmenter si la province finance le coût du Plan (soit la réduction de la TVH et les programmes d'aide aux frais d'électricité) en s'endettant davantage. Par exemple, si elle finance cette réduction et ces programmes par des emprunts sur la période de 29 ans, les coûts pourraient augmenter de 24 G\$ à 48 G\$, en supposant un taux d'emprunt effectif de 3,0 % à 5,0 %. Le tout pourrait faire grimper le coût total du Plan entre 69 G\$ et 93 G\$ (Figure 3-4).

Figure 3-4 : Coût annuel du Plan pour la province selon les estimations du BRP, de 2017-2018 à 2045-2046



Source : Analyse par le BRP de l'information présentée par la province.

Dans le budget de l'Ontario 2017, la province prévoit un budget équilibré de 2017-2018 à 2019-2020, en tenant compte des coûts du Plan. De son côté, le BRP prévoit plutôt des déficits pour cette période dans ses Perspectives financières et économiques de l'automne 2016¹⁸. Si la province n'arrive pas à équilibrer son budget¹⁹, le coût estimé du Plan dépasserait 45 G\$, car elle aura à emprunter pour le financer.

Traitement comptable du refinancement des frais d'électricité

Dans le cadre de la structure de financement que propose la province, le volet de refinancement des frais d'électricité du Plan n'aurait d'effet ni sur l'excédent ou le déficit annuel, ni sur la dette nette de la province. Cela dit, la dette brute s'alourdirait de 26 G\$ d'ici 2027-2028, montant que les consommateurs d'électricité admissibles rembourseraient ensuite en entier d'ici 2045-2046²⁰. Vous trouverez des précisions à ce propos au chapitre suivant.

¹⁸ Voir les *Perspectives financières et économiques* du BRP de l'automne 2016.

¹⁹ Plus particulièrement, si les flux de trésorerie de la province sont déficitaires.

²⁰ La dette brute provinciale augmenterait d'environ 12 G\$, tandis que la fiducie d'Ontario Power Generation émettrait près de 14 G\$ en titres de créance. Consultez l'annexe C pour en savoir plus sur la structure de financement proposée du refinancement des frais d'électricité.

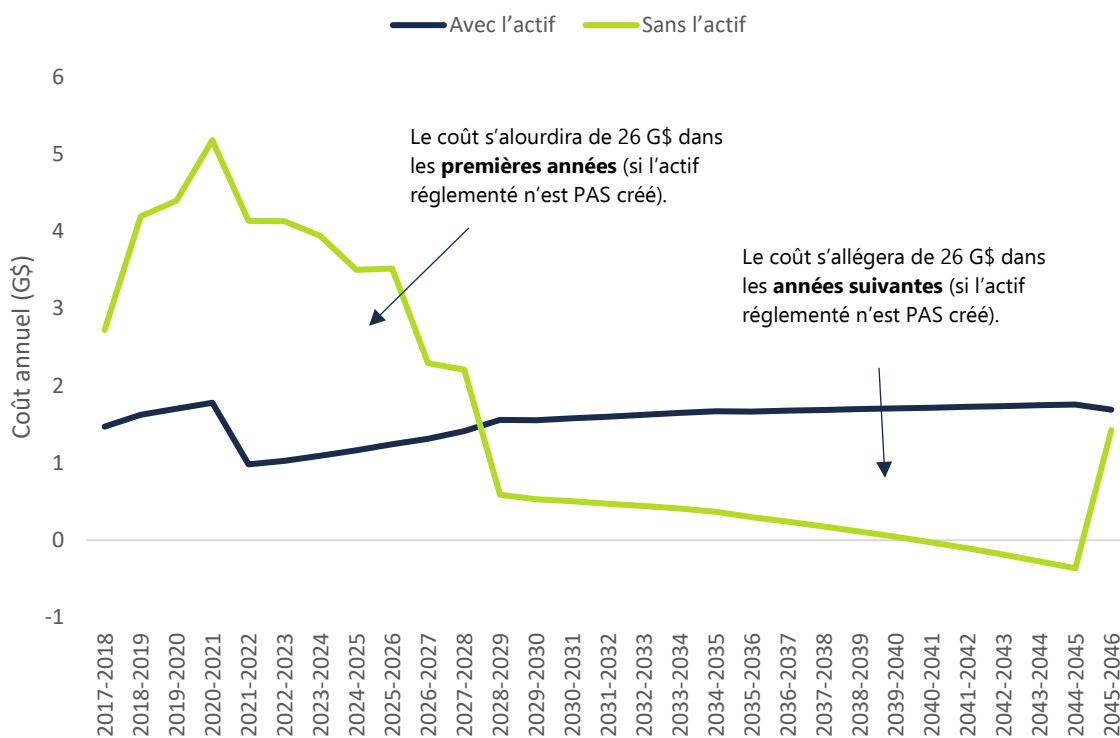
4 Incertitude quant au traitement comptable

Le volet de refinancement des frais d'électricité du Plan prévoit une structure comptable compliquée qui fera augmenter la dette brute d'environ 26 G\$ d'ici 2027-2028²¹ sans répercussions sur la dette nette grâce à la création d'un actif réglementé/actif d'investissement. Il s'agit essentiellement d'une obligation pour les usagers de rembourser les 26 G\$ estimés à la province²².

En raison de la nature de l'opération de financement proposée, le BRF recommande que les députés obtiennent l'assurance du Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario (BVGO) que le traitement comptable proposé par le gouvernement provincial respecte les normes comptables du secteur public et qu'il n'aura pas de répercussions sur l'excédent ou le déficit budgétaire de la province, ni sur sa dette nette²³.

Si la création de l'actif réglementé/actif d'investissement ne respecte pas les normes comptables du secteur public, alors le refinancement des frais d'électricité aura un effet sur l'équilibre du budget annuel de la province pendant les 29 ans où il aura cours. Le BRF estime qu'en l'absence de cet actif comptable, les coûts pour la province s'alourdiraient de 26 G\$ supplémentaires pendant 11 ans, puis s'allégeraient d'autant au cours des 18 années suivantes (Figure 4-1).

Figure 4-1 : Coût annuel du Plan pour la province selon que l'actif réglementé/actif d'investissement sera créé ou non, d'après les estimations du BRF, de 2017-2018 à 2045-2046



Source : Analyse par le BRF de l'information présentée par la province.

²¹ Le BRF estime que la dette brute provinciale augmentera d'environ 12 G\$, tandis que la fiducie d'Ontario Power Generation émettra près de 14 G\$ en titres de créance. Consultez l'annexe C pour en savoir plus sur la structure de financement proposée du refinancement des frais d'électricité.

²² L'actif sera inscrit dans les états financiers consolidés d'Ontario Power Generation en tant qu'investissement, ce qui fera augmenter la valeur de l'élément nommé « Investissement dans les entreprises publiques » dans l'actif de la province.

²³ Vous trouverez de l'information complémentaire sur le traitement comptable avancé par la province à l'annexe C.

5 Conclusion

L'objet du présent rapport était d'évaluer les retombées financières du Plan pour des frais d'électricité équitables que propose la province, tant pour cette dernière que pour les usagers du réseau électrique. En résumé, le BRF estime que le Plan coûtera environ 45 G\$ à la province sur 29 ans et fera économiser en tout 24 G\$ aux usagers admissibles. Il se solderait donc par un coût net estimé à 21 G\$ pour les Ontariens.

Bien que les consommateurs d'électricité admissibles devraient réaliser des économies qui totaliseront en tout 24 G\$ selon les projections, celles-ci ne seront pas réparties uniformément dans le temps. De 2017 à 2027, les frais d'électricité s'annoncent plus bas sous l'effet du Plan pour des frais d'électricité équitables qu'en cas de maintien du statu quo (une économie totale de 33 G\$), mais après 2027, ils deviendront à l'inverse plus élevés (coût total de 9 G\$). Il en résulte des économies nettes de 24 G\$ sur 29 ans.

Les projections du coût pour la province, estimé à 45 G\$ sur 29 ans, présupposent que cette dernière n'aura pas eu à emprunter pour financer le Plan. Si la province doit recourir à des capitaux empruntés, le coût qu'elle engagera pour le Plan pourrait grimper de 24 G\$ à 48 G\$, pour un coût total se situant entre 69 G\$ et 93 G\$²⁴.

Enfin, le volet de refinancement des frais d'électricité du Plan prévoit une structure comptable compliquée qui fera augmenter la dette brute sans répercussions sur la dette nette par la création d'un actif réglementé/actif d'investissement. Si ce procédé ne respecte pas les normes comptables du secteur public, la province verrait au total 26 milliards de dollars retranchés de son budget pendant 11 ans, puis l'inverse au cours des 18 années suivantes. Le BRF recommande que les députés obtiennent l'assurance du BVGO que le traitement comptable proposé par le gouvernement provincial respecte les normes comptables du secteur public et qu'il n'aura pas de répercussions sur l'excédent ou le déficit budgétaire de la province, ni sur sa dette nette.

²⁴ Ces projections supposent un coût d'emprunt allant de 3,0 % à 5,0 %.

6 Annexes

Annexe A : Estimation de la facture pour les usagers

Sans la réduction de la TVH et le Plan proposé, la facture mensuelle du consommateur d'électricité admissible « moyen » est de 164 \$²⁵. Le Tableau 6-1 montre ce qui arrivera à la facture de cet usager moyen en 2017 si le Plan est mis en œuvre.

Tableau 6-1 : Incidences du Plan sur la facture d'électricité mensuelle « moyenne » en 2017, selon les estimations du BRF

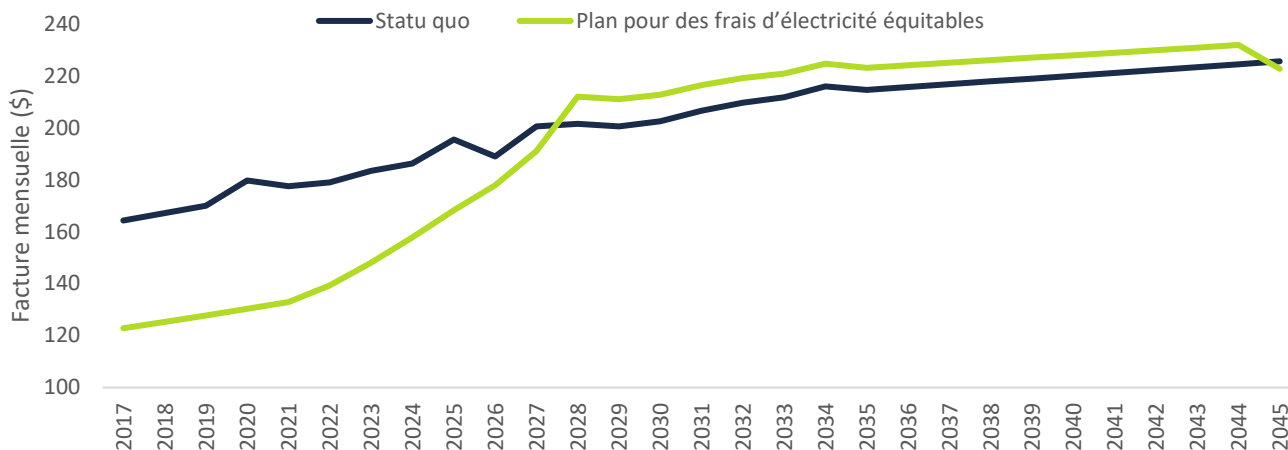
Catégorie	Facture sans le Plan	Effet du Plan	Facture avec le Plan	Explication
Électricité	85,0 \$	-25,6 \$	59,4 \$	Effet du refinancement des frais d'électricité
Acheminement	54,7 \$	0,0 \$	54,7 \$	Aucun changement
Frais réglementés	5,7 \$	-2,4 \$	3,3 \$	Retrait des frais du PPTRRE et du POAFE de la facture des usagers
Impôts	18,9 \$	-3,6 \$	15,3 \$	Facture avant impôts plus basse
Total	164,3 \$	-31,6 \$	132,7 \$	
Réduction de la TVH	0 \$	-9,4 \$	-9,4 \$	Réduction de la TVH
Total	164,3 \$	-41,0 \$	123,3 \$	Réduction de 25 %

Source : Analyse par le BRF de l'information présentée par la province.

La Figure 6-1 ci-dessous présente les estimations du BRF de la facture d'électricité d'un consommateur typique pour toute la durée du Plan. Ce dernier réduira la facture des usagers admissibles d'en moyenne 25 % la première année, puis la croissance des frais sera plafonnée au taux de l'inflation pour les quatre suivantes. Après 2021, la facture d'électricité de l'utilisateur admissible moyen devrait augmenter d'en moyenne 6,8 % par année pour atteindre 213 \$ lorsque le remboursement du refinancement des frais d'électricité commencera en 2028. De 2028 à 2045, ce remboursement alourdira la facture de ce même usager d'environ 22 \$ par mois, ce qui lui fera payer environ 4 % de plus que si l'on avait maintenu le statu quo, et ce, malgré la réduction de la TVH.

²⁵ D'après le rapport *Ontario Planning Outlook* de 2016, le ménage moyen consomme 750 kWh/mois, ce qui donne une facture d'électricité (sans le Plan) de 164,30 \$.

Figure 6-1 : Effet du Plan sur la facture d'électricité de l'utilisateur admissible moyen, selon les estimations du BRF



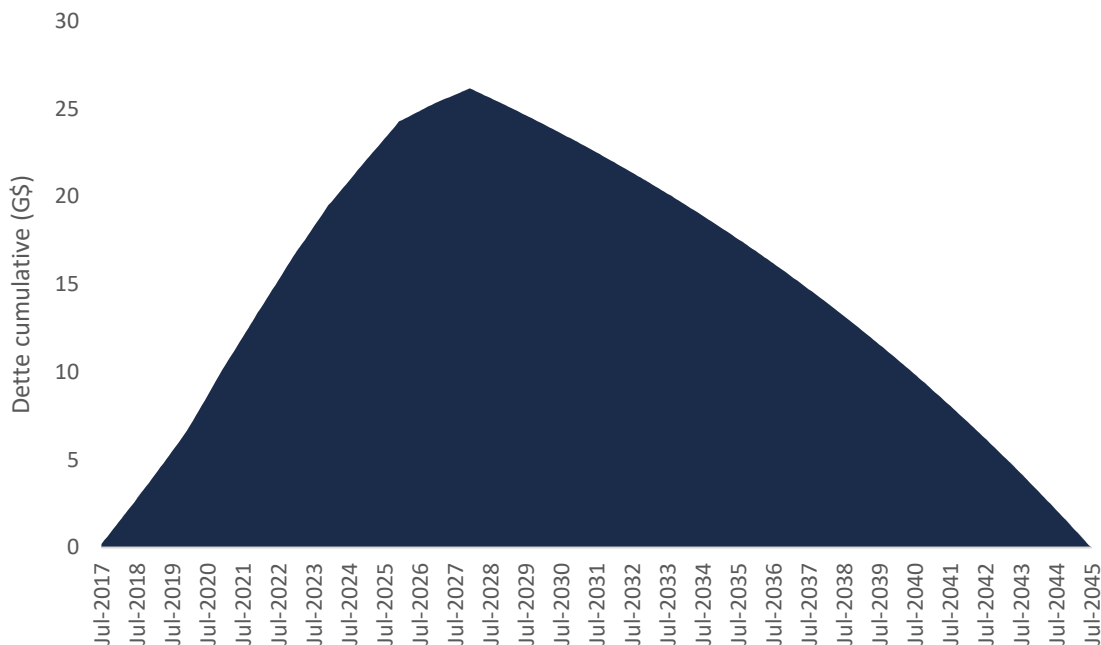
Source : Analyse par le BRF de l'information présentée par la province.

Annexe B : Refinancement des frais d'électricité

Plan de refinancement

Si le taux d'intérêt est de 5 %, la dette totale atteindra un pic de 26,2 G\$ en 2027 (Figure 6-2), après quoi ce solde sera amorti et remboursé par les consommateurs d'électricité admissibles de 2028 à 2045 par des paiements mensuels qui totaliseront 2,2 G\$ par année.

Figure 6-2 : Solde du refinancement



Source : Analyse par le BRF de l'information présentée par la province.

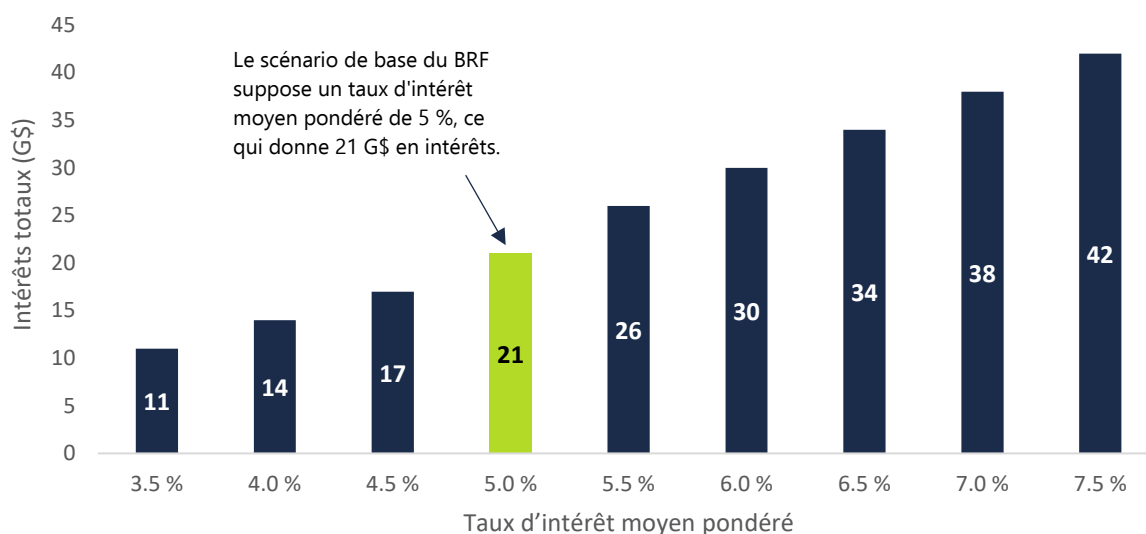
Sensibilité au taux d'intérêt

Le BRF présume que la dette totale contractée pour le refinancement des frais d'électricité sera assujettie à un taux d'intérêt dont la moyenne pondérée sera de 5 %, en partant des hypothèses suivantes :

- la fiducie d'Ontario Power Generation (OPG) financera 55 % du refinancement des frais d'électricité, et la province, 45 %;
- les emprunts de la fiducie d'OPG sont assortis d'un taux d'intérêt moyen de 5,4 %;
- les emprunts de la province sont assortis d'un taux d'intérêt moyen de 4,5 %²⁶.

Si l'on admet un taux d'intérêt moyen pondéré de 5 %, le BRF estime que le refinancement des frais d'électricité se soldera par un total de 21 G\$ d'intérêts à rembourser pour les usagers admissibles²⁷. La Figure 6-3 présente les estimations du BRF quant à la variation de ces coûts pour les usagers selon le taux d'intérêt.

Figure 6-3 : Effet de la variation du taux d'intérêt sur le refinancement des frais d'électricité, selon les estimations du BRF



Source : Analyse par le BRF de l'information présentée par la province.

Le BRF estime que si le taux d'intérêt moyen pondéré passe de 5 % à 6 %, les usagers auront à payer 9 G\$ de plus en intérêts pour le refinancement des frais d'électricité. À l'inverse, si le taux baisse à 4 %, leur charge s'allégera de 7 G\$. Si la province finançait l'ensemble du refinancement des frais d'électricité, et non simplement un part de 45 %, le BRF estime qu'elle pourrait faire épargner environ 4 G\$ en intérêts aux usagers, car elle emprunte à un taux d'intérêt plus bas que la fiducie d'OPG.

²⁶ Dans son *Rapport sur les perspectives économiques à long terme de l'Ontario*, la province estime que le taux des obligations de 10 ans du gouvernement du Canada sera d'environ 3,6 % en moyenne au cours de la période de refinancement des frais d'électricité. Le taux d'intérêt sur les emprunts de l'Ontario est plus élevé que celui des emprunts du Canada par environ 90 points de base, ce qui donnerait en moyenne 4,5 %. Le BRF présume qu'à son tour, la fiducie d'OPG aura droit à un taux d'intérêt supérieur au taux ontarien par 90 points de base; toutefois, la différence réelle entre les deux taux dépendra des conditions des marchés.

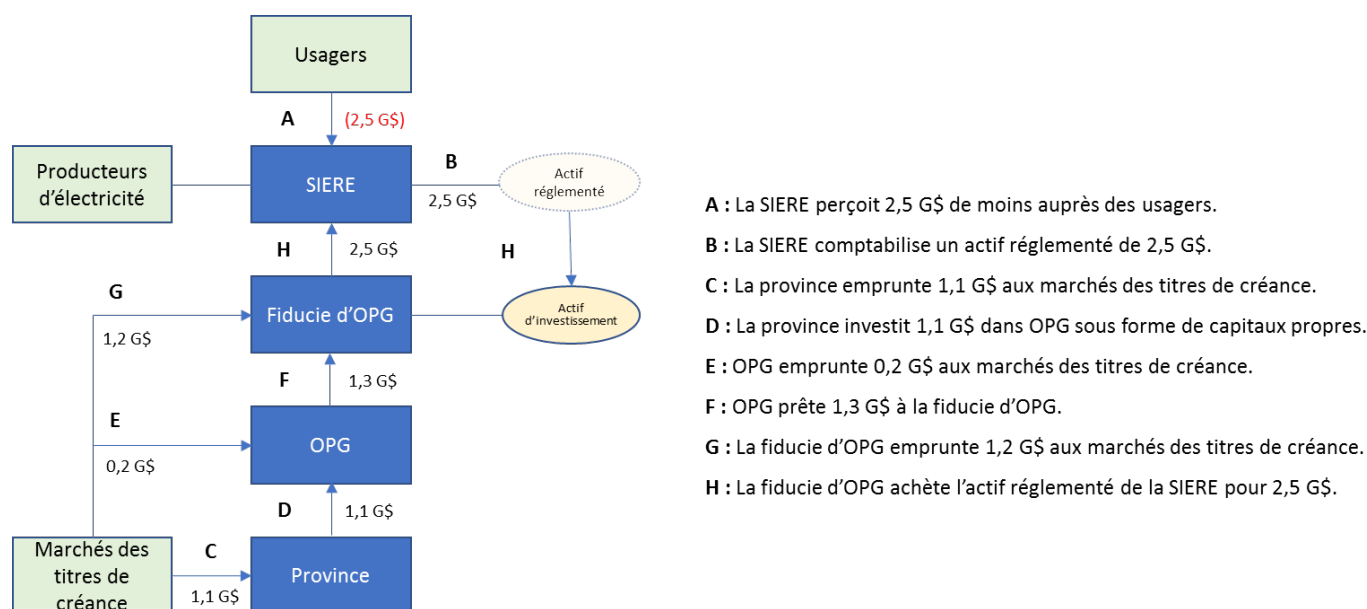
²⁷ Pour en savoir plus sur la structure de financement, consultez l'annexe C.

Annexe C : Analyse du traitement comptable du refinancement des frais d'électricité

Structure de financement²⁸

La province propose de financer près de 45 % du refinancement des frais d'électricité, tandis qu'Ontario Power Generation (OPG) se chargera des 55 % restants. Elle émettra des titres de créance pour financer sa portion, puis investira la somme obtenue dans OPG, qui prêtera les fonds à sa fiducie nouvellement créée (laquelle sera consolidée avec OPG). La fiducie émettra à son tour des titres de créance pour financer la portion du refinancement des frais d'électricité qui revient à OPG. De son côté, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) créera un actif réglementé pour comptabiliser le remboursement futur du refinancement. Enfin, la fiducie d'OPG achètera cet actif réglementé à la SIERE, opération qui le convertira en actif d'investissement²⁹. La Figure 6-4 schématise la structure de financement proposée. Elle montre comment la province et ses entités consolidées financeront les frais d'électricité, qui sont estimés en moyenne à 2,5 G\$ par année pour les 10 premières années du Plan.

Figure 6-4 : Structure de financement proposée pour le refinancement de 2,5 G\$ des frais d'électricité



Source : Analyse par le BRF de l'information présentée par la province.

Actif réglementé

Comme l'illustre la Figure 6-4, la province propose que la SIERE comptabilise un actif réglementé pour tenir compte du remboursement futur du refinancement des frais d'électricité par les consommateurs d'électricité admissibles. La SIERE suivra les principes comptables généralement reconnus (PCGR) des États-Unis pour inscrire la valeur de cet actif à son bilan. De fait, elle a récemment ajouté la note suivante dans ses états financiers concernant ses méthodes comptables :

À titre d'entité dont les tarifs sont réglementés, la SIERE, dans les circonstances s'y prêtant, établit les actifs ou passifs réglementés et reporte par le fait même l'incidence sur l'état des résultats de certaines charges ou certains produits car il est probable qu'ils soient recouverts ou remboursés aux intervenants du marché au moyen de facturations futures. La SIERE a appliqué les directives du Topic 980 des principes comptables généralement reconnus (PCGR) des États-Unis, intitulé *Regulated Operations*, dans sa méthode comptable³⁰.

²⁸ D'après l'analyse par le BRF de l'information qu'a fournie la province.

²⁹ Voir le paragraphe 28(1) de l'annexe 1 du projet de loi 132, *Loi de 2017 pour des frais d'électricité équitables*.

³⁰ Voir la page 10 des états financiers de la SIERE dans le rapport annuel 2016.

Selon la norme 980 des PCGR des États-Unis, *Regulated Operations* (opérations réglementées), il faut les conditions suivantes pour comptabiliser un actif réglementé :

1. Les tarifs de l'entité pour les produits et services réglementés fournis à ses clients sont établis ou approuvés par un organisme de réglementation indépendant, ou par son propre conseil de direction s'il a l'autorité, par l'effet d'une loi ou d'un contrat, d'établir des tarifs auxquels les clients sont assujettis.
2. Les tarifs réglementés sont conçus précisément pour recouvrer les coûts payés par l'entité pour la fourniture des biens et services réglementés.
3. Il est raisonnable de croire que les tarifs, ajustés au niveau qui permettra le recouvrement des coûts de l'entité, pourront être facturés aux clients et perçus auprès d'eux³¹.

La SIERE soumet à la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) ses prévisions budgétaires et les droits qu'elle se propose d'exiger³². Sous le régime de la *Loi de 2017 pour des frais d'électricité équitables* (le projet de loi 132), la CEO calculera et établira des tarifs qui occasionneront une perte de revenus à la SIERE, puis lui permettront de recouvrer cette perte auprès des consommateurs d'électricité admissibles³³. La province propose de créer l'actif réglementé parce que la SIERE subit des coûts dans la prestation d'un service réglementé, soit l'établissement des conditions du marché de l'électricité de gros.

Toutefois, en principe, les frais d'électricité reviennent ultimement aux entités qui fournissent l'électricité. Autrement dit, la SIERE n'aurait pas la possibilité de constater une perte de revenus si les actifs de production, de transport et de distribution d'électricité n'existaient pas. Ce n'est pas la SIERE qui fournit l'électricité aux usagers du réseau. La province avance néanmoins que la SIERE subit des coûts dans la prestation du service d'établissement des conditions du marché de l'électricité de gros. De ce fait, il est important de déterminer si ledit service est ou non une activité à tarifs réglementés.

En outre, l'initiative de refinancement des frais d'électricité n'a pas de lien direct avec le coût de production de l'électricité lui-même. En effet, les contrats entre la SIERE et les producteurs d'électricité ne changeront pas, alors que ce sont ces contrats qui dictent combien ces derniers reçoivent en échange de leur production électrique. En ce sens, le coût du projet de la province s'apparente davantage à un coût de financement direct pour les usagers du réseau.

En raison de la nature de l'opération de financement proposée, le BRF recommande aux députés d'obtenir l'assurance du BVGO que le traitement comptable proposé par la province pour le refinancement des frais d'électricité respecte bien les normes comptables du secteur public canadien.

³¹ Voir ASC 980-10-15-2.

³² Voir le paragraphe 25(1) de la Partie II de la *Loi de 1998 sur l'électricité*.

³³ Voir le paragraphe 25(2) de l'annexe 1 de la *Loi de 2017 pour des frais d'électricité équitables*.

Annexe D : Production du présent rapport

Autorité

Le directeur de la responsabilité financière a choisi d'effectuer l'analyse présentée dans le présent rapport en vertu de l'alinéa 10(1)b) de la *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière*.

Principales questions

Voici les principales questions qui ont servi à orienter les recherches durant la rédaction du présent rapport :

- Quelles sont les retombées financières à long terme du Plan pour la province sur 30 ans?
- Quelles seront les incidences sur les frais d'électricité et les usagers du réseau électrique sur 30 ans?
- Quels constats tirer de la structure de financement du Plan, y compris le refinancement des frais d'électricité?

Méthodologie

Le présent rapport se fonde sur des renseignements fournis par la province; des rencontres avec le personnel du ministère de l'Énergie, de l'Office ontarien de financement, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère des Finances; un examen du projet de loi 132, *Loi de 2017 pour des frais d'électricité équitables*, un examen de la documentation pertinente; ainsi que sur d'autres données publiques. Les sources sont indiquées au fil du texte.

Le rapport présente et explique les estimations du BRF quant aux retombées financières du Plan tant pour la province que pour les consommateurs d'électricité. Ces estimations comportent de nombreuses suppositions et incertitudes, qui sont signalées au long du rapport. Par conséquent, les retombées réelles du Plan pourraient s'avérer très différentes des projections du BRF.

Tous les montants sont en dollars canadiens (non ajustés en fonction de l'inflation), à moins d'une indication contraire. Le BRF n'a pas ramené ses prévisions de coûts et d'économies à leur valeur d'aujourd'hui.