

MÉMOIRE DÉPOSÉ PAR LA FÉDÉRATION  
CANADIENNE DES CONTRIBUABLES DANS LE CADRE  
DES CONSULTATIONS PARTICULIÈRES ET AUDITIONS  
PUBLIQUES SUR LE PROJET DE LOI 34



## TABLE DES MATIÈRES

À propos de la Fédération canadienne des contribuables .....	2
Mise en contexte .....	3
Projet de loi 34 .....	5
Réduction tarifaire à long terme .....	5
Mécanismes de remboursement défaillants.....	7
Recommandations.....	8

## À PROPOS DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE DES CONTRIBUABLES

La Fédération canadienne des contribuables (FCC) est un organisme à but non-lucratif, non-partisan, de défense des citoyens, qui lutte pour moins d'impôts, moins de gaspillage et plus d'imputabilité au gouvernement. La FCC a été fondée en Saskatchewan en 1990 lorsque l'*Association of Saskatchewan Taxpayers* et la *Resolution One Association of Alberta* ont joint leurs forces afin de créer une association nationale de défense des contribuables. Aujourd'hui, la FCC a plus de 215 000 supporters à travers le pays.

La FCC a un bureau fédéral à Ottawa, ainsi que des bureaux régionaux en Colombie-Britannique, en Alberta, dans les Prairies (SK et MB), en Ontario, au Québec et dans le Canada Atlantique (NB, PE, NS et NL). Les bureaux régionaux de la FCC font de la recherche et des activités en lien avec leur mission de défense des contribuables de leurs régions, en plus de leur rôle de représentants locaux d'initiatives pancanadiennes.

Les bureaux régionaux de la FCC font des centaines d'entrevues à chaque mois, tiennent des conférences de presse et émettent régulièrement des communiqués de presse, lettres d'opinion et autres publications au nom de tous les supporters de la FCC. La publication phare de la FCC, le magazine *The Taxpayer* (en anglais seulement) est publié quatre fois par année. Les courriels *Info-action* sont envoyés au fur et à mesure que des enjeux font surface. Les bureaux de la FCC envoient aussi des commentaires semi-hebdomadaires à plus de 800 médias et personnalités publiques dans l'ensemble du pays.

Chaque contribuable canadien supportant la mission de la Fédération canadienne des contribuables peut, gratuitement, devenir l'un de nos sympathisants en s'inscrivant à notre liste d'envoi Info-action. Les sympathisants ayant fait un don peuvent aussi recevoir notre publication phare, le magazine *The Taxpayer* (en anglais), publié 4 fois par an.

La Fédération canadienne des contribuables est un organisme indépendant, sans affiliation institutionnelle ou partisane. Il est prohibé pour ses employés et membres du conseil d'administration d'être membres de partis politiques. En 2017-2018, la Fédération a amassé 5,1 millions de dollars grâce à 31 205 dons. Les dons effectués à la FCC ne sont pas déductibles d'impôt.

## MISE EN CONTEXTE

Les Québécois et Québécoises ont une certaine relation amour-haine avec Hydro-Québec. D'un côté, la nationalisation de l'électricité fait partie des mythes fondateurs du Québec moderne, de la même façon que ne l'a été la laïcisation de des services sociaux tels la santé et l'éducation. D'un autre, les Québécois et Québécoises sentent qu'Hydro-Québec a abusé d'eux ces dernières années, en conservant des bénéfices supérieurs à son bénéfice net réglementé, donnant lieu au problème des trop-perçus.

Pour bien comprendre la source du problème, il faut être au fait du mécanisme utilisé pour la fixation des tarifs d'électricité au Québec. Depuis 2003 (prenant effet avec la demande tarifaire 2004), Hydro-Québec doit présenter un dossier tarifaire à la Régie de l'énergie, sur une base annuelle, afin de demander un ajustement tarifaire pour l'année suivante. Bien que la formule ait légèrement évolué au fil des ans, ce dossier tarifaire repose sur un retour sur le capital net maximal que la Régie de l'énergie permet à Hydro-Québec de faire sur le marché domestique. C'est ce que l'on appelle le *bénéfice net réglementé*.

Bien qu'il ait varié au fil des ans, le bénéfice net réglementé est demeuré stable à 8,2% de retour sur le capital depuis 2014. Comme l'établissement des tarifs repose sur les prévisions de coûts et de revenus d'Hydro-Québec, il est normal qu'un certain écart puisse être constaté entre le rendement permis et le rendement effectif. Depuis 2005 cependant, cet écart à été au détriment du consommateur de manière quasi-systématique. Le tableau ci-dessous établit la somme des écarts de rendement pris dans les poches des consommateurs depuis 2005, sur une base annuelle.

Écarts de rendement d'Hydro-Québec depuis 2005		
Année	Écart (montant remboursé)	Variation au BNR autorisé
2005	41M\$	+6,4%
2006	0\$	+0,0%
2007	0\$	+0,0%
2008	71M\$	+10,9%
2009	193M\$	+31,7%
2010	257M\$	+39,5%
2011	176M\$	+27,8%
2012	274M\$	+49,4%
2013	279M\$	+50,3%
2014	160M\$	+21,7%
2015	77M\$	+10,1%
2016	37M\$	+4,6%
2017	90M\$ (45M\$)	+11,3%
2018	182M\$ (120M\$)	+24,8%
<b>TOTAL</b>	<b><u>1,661G\$</u></b>	

SOURCES : Vérificateur général du Québec et Hydro-Québec

L'esprit du bénéfice net réglementé étant de limiter la capacité d'Hydro-Québec à profiter de son statut de monopole, tout bénéfice dépassant cette limite est considéré comme un montant perçu en trop par Hydro-Québec, d'où l'utilisation commune du terme trop-perçu. Ce terme est commun dans le domaine des coopératives où, là aussi, le profit excédentaire est considéré comme un trop-perçu à remettre aux clients. C'est cette remise qui est connue sous le nom de « ristourne » chez Desjardins.

Avant 2017 cependant, seul le gouvernement, en tant qu'unique actionnaire d'Hydro-Québec, bénéficiait de ces montants perçus en trop. Depuis 2017, un mécanisme existe afin de partager les excédents entre le gouvernement et les clients d'Hydro-Québec, cependant le gouvernement continue d'en conserver une part. En mars 2019, le gouvernement a annoncé son intention de ne plus conserver de part des trop-perçus et de les remettre aux clients sous forme de rabais tarifaire l'année suivante, mettant ainsi fin au phénomène de trop-perçus observé depuis longtemps.

Malgré le fait que le gouvernement y ait mis fin, les Québécois et Québécoises reconnaissent que l'argent excédentaire qu'Hydro-Québec a fait sur leur dos, et que le gouvernement a conservé, leur revient. Depuis 2005, c'est un total de 1,661 milliard de dollars qui s'est accumulé. De la même façon qu'il est attendu d'un client d'Hydro-Québec qu'il paie sa facture à la fin du mois, les clients d'Hydro-Québec s'attendent à ce que le gouvernement leur remette les montants payés dépassant le bénéfice maximal permis. En quelque sorte, ils disent que « ce qui est bon pour minou et aussi bon pour pitou. » Nous sommes du même avis.

Bien que les gouvernements aient changé maintes fois depuis que ce 1,661 milliard a commencé à s'accumuler, les Québécois et Québécoises reconnaissent, avec justesse, que cet argent a été versé dans le même fond consolidé. Suite aux efforts de nombreux groupes au fil des ans, le gouvernement reconnaît aussi aujourd'hui que cet argent appartient aux Québécois et Québécoises, et qu'il doit leur être retourné. C'est dans cet esprit qu'a été déposé le projet de loi 34.

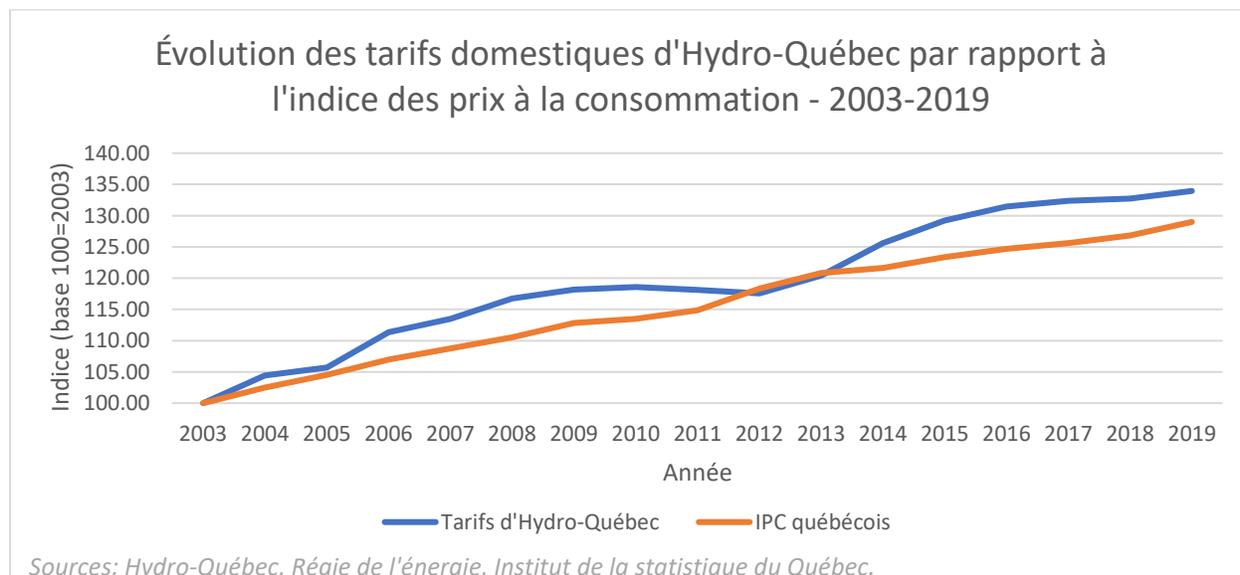
## PROJET DE LOI 34

Généralement, la Fédération canadienne des contribuables se trouve favorable au projet de loi 34 considérant qu'il offrira un cadre tarifaire stable et prévisible tant pour les clients d'Hydro-Québec, que pour la société d'état elle-même. Cependant, dans notre objectif de remboursement des écarts de rendement, ou trop-perçus d'Hydro-Québec, nous sommes d'avis que la compensation offerte aux Québécois et Québécoises est partielle, et insuffisante.

### RÉDUCTION TARIFAIRE À LONG TERME

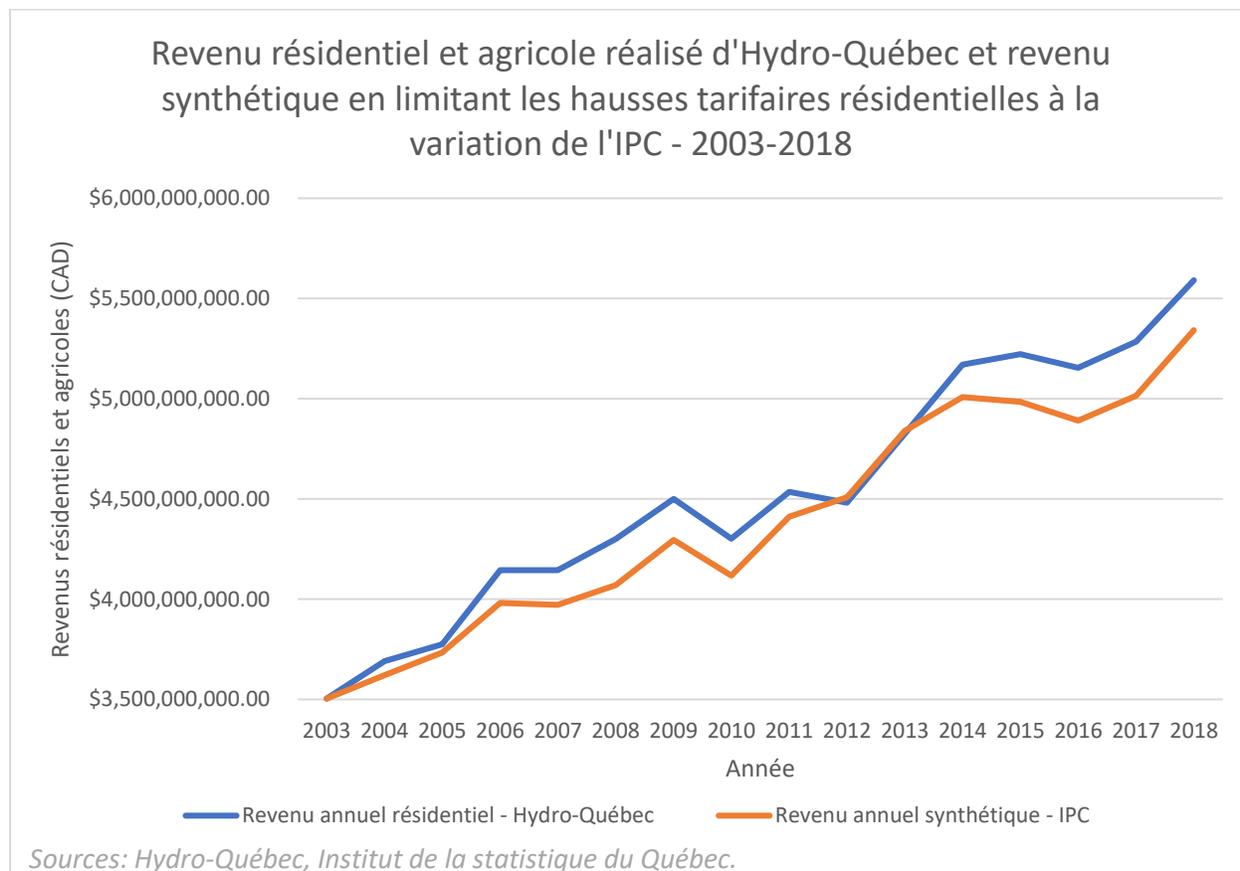
Depuis 2003, Hydro-Québec doit faire ses demandes d'ajustement tarifaire à la Régie de l'énergie (pour application à partir de l'année financière 2004). Auparavant, la société d'état devait présenter ses demandes d'ajustement en commission parlementaire. En reléguant la responsabilité de fixation des tarifs à un tribunal administratif, les élus de l'époque souhaitaient s'assurer qu'Hydro-Québec fasse ses demandes devant des experts du milieu, jonglant ainsi entre l'appétit financier d'Hydro-Québec et les intérêts de la population et des entreprises québécoises en tant que clientes.

Bien que la Régie de l'énergie ait su contenir les demandes d'Hydro-Québec, elle n'a pas su maintenir l'augmentation des tarifs sous l'inflation au cours des quinze dernières années. Le tableau ci-dessous compare l'évolution des tarifs domestiques d'Hydro-Québec entre 2003 et 2019, ainsi que l'évolution de l'IPC au Québec sur la même période. Nous avons utilisé l'année 2003 comme base 100, puisqu'il s'agit de la dernière année avant l'entrée en vigueur du mécanisme actuel d'établissement des tarifs.



Depuis 2003, si les hausses tarifaires d'Hydro-Québec avaient été maintenues à la variation de l'IPC du Québec, tel qu'il est proposé dans le projet de loi 34, non seulement les consommateurs québécois paieraient-ils moins cher pour leur électricité, mais ils auraient pu sauver plusieurs milliards de dollars.

Nous nous sommes prêtés à l'exercice d'évaluer la différence que cela aurait pu faire pour les clients résidentiels d'Hydro-Québec au cours des 14 dernières années. Le tableau ci-dessous compare les revenus annuels réalisés dans les segments résidentiels et agricoles d'Hydro-Québec, à un revenu annuel synthétique selon lequel l'évolution des tarifs d'Hydro-Québec suivrait l'évolution de l'IPC québécois depuis 2003.



Selon nos calculs, les clients résidentiels québécois auraient épargné près de 2,4 milliards de dollars au cours des 15 dernières années si les ajustements tarifaires d'Hydro-Québec avaient suivi la variation de l'IPC du Québec. Pour l'année 2018 seulement, c'est 249 millions de dollars que les clients résidentiels auraient pu épargner.

L'une des raisons expliquant cette différence est que le mécanisme de fixation des tarifs d'Hydro-Québec par la Régie de l'énergie n'offre aucun incitatif à la performance. En fixant le niveau de rendement sur le capital, le gouvernement vient effectivement fixer le profit qu'Hydro-Québec fera, mais laisse les coûts varier. Ultiment, toute augmentation des coûts n'aura aucun impact sur les profits, mais en aura certainement un sur les tarifs payés par les Québécois et Québécoises.

En fixant les tarifs en suivant les variations de l'IPC du Québec, le projet de loi 34 propose d'offrir un cadre stable et prévisible tant pour les clients que pour Hydro-Québec. En fixant les tarifs, le gouvernement fixe effectivement le niveau de revenus réalisable par Hydro-Québec pour certaines années, forçant la société d'état à trouver le moyen d'être plus efficace si elle cherche à augmenter ses profits. Cela permet aussi de limiter l'impact client lié notamment à la mise en service de nouveaux projets.

Sur le plan tarifaire, le projet de loi 34 offre donc une amélioration notable du point de vue des clients par rapport à ce qu'offre le mécanisme actuel.

## MÉCANISMES DE REMBOURSEMENT DÉFAILLANTS

Dans l'objectif de remettre les écarts de rendements passés aux Québécois et Québécoises, le projet de loi 34 fait un grand pas dans la bonne direction, mais est encore loin de la ligne d'arrivée. Tel qu'établi dans la mise en contexte, les écarts de rendement qu'Hydro-Québec a remis au gouvernement totalisent plus de 1,5 milliard de dollars depuis 2005.

Pour arriver au chiffre de 1,5 milliard de dollars en remboursement, le gouvernement se base sur deux mécanismes. Le premier consiste au gel des tarifs, suivi de l'augmentation à l'inflation. Bien qu'il est vrai que le gel des tarifs offrira une épargne pour les clients et que cette épargne initiale aura un effet multiplicateur au fil des ans, il est impossible de confirmer ou d'infirmer l'affirmation du gouvernement à l'effet qu'il s'agira d'une épargne d'un milliard de dollars sans qu'Hydro-Québec ne dépose de demande tarifaire. L'affirmation du gouvernement à cet effet repose sur deux prémisses boiteuses voulant que les augmentations tarifaires d'Hydro-Québec, sur 60 ans, sont équivalentes à l'inflation, et que l'ajustement tarifaire de l'année prochaine consenti par la Régie aurait été équivalent à l'inflation.

Bien que cette première prémisse soit techniquement vraie, plusieurs changements ont été apportés au cours des 60 dernières années quant au mécanisme de fixation des tarifs d'Hydro-Québec. C'est pourquoi nous considérons qu'il est plus intellectuellement honnête de se reporter plutôt aux derniers changements majeurs dans le mécanisme, soit l'introduction du mécanisme de traitement des écarts de rendement en 2017 et la délégation des tâches de fixation des tarifs au tribunal administratif qu'est la Régie de l'énergie.

L'autre erreur méthodologique de l'estimation gouvernementale est d'assumer que l'ajustement tarifaire que la Régie de l'énergie aurait consenti à Hydro-Québec, pour l'année prochaine, serait équivalent à l'inflation. Tel que préalablement démontré, les ajustements tarifaires historiquement consentis par la Régie de l'énergie varient entre de légères baisses tarifaires et des hausses énormes de 5.33%. En l'absence d'un dossier tarifaire d'Hydro-Québec, il nous est impossible de confirmer ou d'infirmer l'affirmation du gouvernement voulant que l'ajustement consenti équivaldrait à l'inflation. Il nous est donc impossible de confirmer ou d'infirmer que le remboursement d'un milliard de dollars aurait bel et bien lieu.

L'autre mécanisme de remboursement préconisé par le gouvernement dans le projet de loi 34 est le versement d'un rabais unique de 500 millions de dollars aux clients d'Hydro-Québec avant le 1<sup>er</sup> avril 2020. Ce rabais proviendrait des montants cumulés dans les comptes d'écarts d'Hydro-Québec en date du 31 décembre 2019. Bien que les consommateurs accueillent ce rabais à bras ouvert, il est faux d'affirmer qu'il s'agit d'un « cadeau » du gouvernement.

Les comptes d'écarts d'Hydro-Québec servent à neutraliser les variations causées par les aléas imprévisibles et sont amortis sur des périodes de trois à cinq ans. En vidant les comptes d'écarts d'Hydro-Québec, le gouvernement ne fait que remettre à un moment précis une somme d'argent qui aurait été remise aux clients sur un horizon de trois à cinq ans. Il ne s'agit donc pas d'un mécanisme de remboursement des écarts de rendement d'Hydro-Québec, mais bien d'un mécanisme de remboursement anticipé des comptes servant à neutraliser les écarts causés par les aléas.

Même si l'affirmation voulant que le gel tarifaire permettrait aux clients d'épargner un milliard de dollars sur cinq ans s'avérait véridique, ce qui n'est du confirmable ou infirmable en fonction des données disponibles, le gouvernement devrait encore un solde de 500 millions de dollars aux clients d'Hydro-Québec pour compenser les écarts de rendement.

## RECOMMANDATIONS

En général, la Fédération canadienne des contribuables est favorable au projet de loi 34, bien qu'il nécessite encore certaines améliorations.

Limiter l'augmentation des tarifs d'Hydro-Québec à l'inflation permettra d'offrir un cadre tarifaire prévisible et stable, tant pour les clients d'Hydro-Québec que pour la société d'état, tout en permettant une légère réduction tarifaire sur le long terme. Cela protégera aussi les clients des impacts tarifaires négatifs découlant de la mise en service de nouveaux projets. Nous recommandons donc de substituer ce mécanisme de fixation des tarifs au mécanisme actuel.

Le raisonnement selon lequel le gel tarifaire proposé pour l'année 2020 signifierait une épargne d'un milliard de dollars sur 5 ans repose sur des prémisses boiteuses. Bien qu'il soit vrai qu'un gel signifierait vraisemblablement une épargne sur le long terme, le fait qu'Hydro-Québec n'ait pas déposé de dossier tarifaire devant la Régie de l'énergie fait en sorte que nous manquons de données pour confirmer l'énoncé du gouvernement. Nous recommandons l'adoption du gel tarifaire comme principe, cependant nous souhaitons mettre la Commission en garde quant à la véracité du chiffre avancé par le gouvernement. Nous recommandons aussi à la Commission de faire pression sur le ministre Jonatan Julien afin d'exiger qu'Hydro-Québec dépose une demande tarifaire en bonne et due forme devant la Régie de l'énergie pour permettre aux élus, aux groupes de la société civile et aux citoyens d'évaluer quelle serait la valeur réelle de l'épargne découlant de ce gel tarifaire.

L'affirmation voulant que le remboursement unique de 500 millions de dollars provenant des comptes d'écarts d'Hydro-Québec consisterait en un remboursement des écarts de rendement payés par les clients d'Hydro-Québec repose à la limite de la tromperie. Bien que le remboursement de ces comptes d'écarts permettra de remettre de l'argent dans les poches des citoyens dès aujourd'hui, il ne s'agit que de l'accélération d'un processus qui se serait déroulé sur une période de trois à cinq ans. Considérant que les écarts de rendement passés ont été versés dans le fond consolidé du gouvernement du Québec, nous recommandons que le gouvernement bonifie le remboursement de 500 millions de dollars provenant des comptes d'écarts par l'ajout d'un remboursement additionnel de 500 millions de dollars provenant du fonds consolidé du gouvernement du Québec.