

ANNEXE 1

Contexte réglementaire et imputation du bénéfice net

Jacques Bellemare
Novembre 2004

Les activités d'Hydro-Québec sont réglementées par un régime de type « Hybride » instauré par la Loi 116 de juin 2000

Dans les causes tarifaires qu'elle traite, la Régie rend ses décisions en fonction de la juridiction qu'elle détient en vertu de sa Loi constitutive telle que modifiée appréciablement par la Loi 116 adoptée en juin 2000.

En effet, le régime actuel de réglementation des activités d'Hydro-Québec dans le secteur électrique a été instauré par la Loi 116 en juin 2000. Rappelons que cette loi intitulée « *Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie et d'autres dispositions connexes* » a été adoptée par l'Assemblée nationale sous le bâillon dans un contexte de contestation générale par l'ensemble des intervenants ayant comparu dans les audiences de la Régie avant son adoption.

Les dictionnaires définissent comme suit le sens du mot « hybride » :

Larousse : Composé d'éléments disparates ; composite
Petit Robert : Composé de deux éléments de nature différente anormalement réunis ; qui participe de deux ou plusieurs ensembles, genres, styles.

Le régime réglementaire applicable aux activités d'Hydro-Québec depuis juin 2000 peut donc être qualifié de régime de type « hybride » pour les principales raisons suivantes :

- le régime vise l'ensemble des activités principales de l'entreprise Hydro-Québec dans le secteur de l'électricité, activités qui ont été et continuent d'être exercées à l'intérieur d'un cadre opérationnel juridiquement et financièrement intégré;
- à l'intérieur de ce cadre totalement intégré, le régime définit et fractionne les activités d'Hydro-Québec en trois secteurs distincts : Production, Transport et Distribution;
- le régime édicte des modalités réglementaires différentes applicables à chacun de ces trois secteurs selon l'encadrement général suivant :
 - l'exclusion des activités du secteur de la Production d'Hydro-Québec de la juridiction de la Régie de l'énergie et la fixation par voie législative à 2,79¢/kWh du prix de transfert entre les secteurs Production et Distribution d'un volume d'électricité dite « patrimoniale » de 165 TWh;

- la réglementation distincte des secteurs du Transport et de la Distribution par la Régie de l'énergie sur une base de coût de service, i.e. base de tarification et taux de rendement financier;
- la dualité de juridiction entre le gouvernement (Production) et la Régie de l'énergie (Transport et Distribution) ainsi que la juxtaposition de deux modes différents de réglementation (la fixation du prix pour la Production et la base de coût pour le Transport et la Distribution), constituent une « **réunion anormale** » d'éléments utilisés, en vertu du concept de « pass-on » intégral des coûts, pour l'établissement d'une base de coûts globaux cohérente et nécessaire à la fixation de tarifs intégrés d'électricité qui soient déterminés comme justes et raisonnables.

Pour que le régime réglementaire applicable aux activités d'Hydro-Québec puisse être qualifié de « **pur** », par opposition à « **hybride** », dans un contexte d'intégration opérationnelle, comptable et financière, il faudrait a) que la Régie de l'énergie soit en mesure d'exercer une juridiction unique et globale sur l'ensemble des coûts imputables aux trois principaux secteurs d'activités : Production, Transport et Distribution, et b) que les décisions tarifaires afférentes à l'établissement du prix intégré de l'électricité résultent de l'application d'un seul mode de réglementation, basé sur les coûts ou autrement.

En conséquence de la fragmentation sectorielle de la réglementation et de la dualité de juridiction applicable, la gestion pratique d'un régime de réglementation de type « Hybride » comme celui qui est en vigueur chez Hydro-Québec ne se fait pas sans causer certains problèmes de cohérence comptable et financière ainsi que d'éthique professionnelle pour les organismes de régulation concernés comme la Régie de l'énergie (Transport et Distribution) et le Gouvernement lui-même (Production).

L'imputation du « bénéfice net » entre les catégories d'immobilisations - une question comptable d'importance capitale pour les consommateurs.

Dans le contexte d'une entreprise juridiquement intégrée telle qu'Hydro-Québec dont les décisions d'investissements et le financement des dépenses en immobilisations sont réalisés et gérés de façon totalement intégrée, la question de l'imputation du bénéfice net entre les divers éléments de l'actif immobilisé demeure une question fondamentale de très grande importance.

Cette question est très importante parce que dans le contexte réglementaire actuel et compte tenu des exigences de rendement financier global accru (dividendes) formulées pour Hydro-Québec par son actionnaire mandataire (le ministre des finances du Québec) le **caractère "déficitaire" du secteur Distribution sert de principal motif pour justifier l'ampleur et l'urgence des hausses demandées pour les tarifs "intégrés" de l'électricité** vendue par Hydro-Québec aux consommateurs du Québec.

Or la perte nette présumée (ou le déficit) du secteur Distribution d'Hydro-Québec apparaissant aux états financiers vérifiés pour les années 2000 à 2003 résulte strictement de l'application par Hydro-Québec d'une méthodologie d'imputations comptables essentiellement fondée sur sa propre interprétation du fonctionnement présumé inhérent au régime de réglementation de type «hybride» édicté par la Loi 116 de juin 2000.

La méthodologie d'imputation appliquée par Hydro-Québec

La méthodologie utilisée par Hydro-Québec **pour effectuer les imputations intersectorielles de son bénéfice net global** nous semble fondée, en substance, sur les principales prémisses suivantes :

- Les secteurs imputables (Production, Transport et Distribution) seraient assimilables à de véritables filiales dont chacune disposerait, à ce titre, d'une comptabilité globale de ses activités d'exploitation qui permette d'en établir la rentabilité propre. **Il s'agit ici de l'application de la thèse des « Secteurs » totalement distincts et autonomes aux plans opérationnels et financiers.**
- L'application **du principe de « Pass-on » direct des coûts d'un secteur à un autre** sous la forme d'une **tarification de services sectoriels** servant de prix de transfert intersectoriels qui est édictée par voie législative (Production) ou approuvée par la Régie de l'énergie (Transport).
- L'application aux divers secteurs d'une séquence d'imputations des Produits externes (revenus) de provenance intégrée au Québec qui favorise les secteurs fournisseurs (Production et Transport) au détriment du secteur consommateur (Distribution). En effet, en vertu de cette méthodologie, **les Produits globaux** obtenus par « Hydro-Québec intégrée » de sources externes par la vente d'électricité à ses clients québécois, **sont imputés de façon essentiellement intersectorielle selon la séquence suivante :**
 - **D'abord au secteur Production** pour l'acquisition du bloc d'électricité dite « patrimoniale » au prix de transfert moyen fixé dans la Loi (2.79¢/kWh)
 - **Puis subséquentement au secteur Transport** pour assurer le paiement présumé du Tarif de transport approuvé par la Régie de l'énergie
 - **Enfin, les Produits résiduels disponibles, s'il en est, au secteur Distribution.**

- L'application pour chaque secteur d'une « **comptabilité d'exploitation sectorielle** » qui incorpore, entre autres, les imputations intersectorielles présumées pour les Produits totaux d'Hydro-Québec selon la séquence préétablie ci-devant ainsi que les « Pass-on » de coûts édictés ou autorisés entre les secteurs. **Cette comptabilité sectorielle produit évidemment des mesures différentes du « Bénéfice net »** qui sont présumées imputables à chacun des secteurs principaux d'activités : Production, Transport et Distribution.

Les questions de cohérence soulevées par la méthodologie d'Hydro-Québec

Les questions de cohérence comptable et financière qui sont soulevées par la méthodologie utilisée par Hydro-Québec pour imputer les Produits, les Charges et le Bénéfice net aux divers secteurs d'activités, sont multiples et associées à chacune des prémisses que nous venons de décrire.

La comptabilité d'exploitation sectorielle : l'état des résultats de la Distribution

Pour se plier aux exigences du régime « Hybride » de réglementation en vigueur, Hydro-Québec transmet annuellement à la Régie de l'énergie un rapport sur les activités de ses deux secteurs réglementés assujettis à cette juridiction : le Transport et la Distribution.

Le dernier rapport annuel pour le secteur Distribution est daté du 7 juin 2004 et comporte un « État des résultats - activités réglementées » pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003. (H-Q Distribution, Rapport annuel 2003, HQD-2, doc.1, p.6 de 9).

L'examen de ce document, qui traite le **Distributeur** comme une entité d'affaires totalement distincte et autonome, permet de constater les éléments suivants :

- La Perte nette imputable à ce secteur est le résultat d'une comptabilité d'exploitation de type : **Bénéfice net / Perte nette (=) Produits (-) Charges**
- Les Produits imputés au secteur (8 633,7 M\$) proviennent à 99,4 % (8,578,0 M\$) des ventes d'électricité au Québec (Clients à l'externe) faites par Hydro-Québec intégrée;
- Les Charges totales de 8 812,9 M\$ comportent des imputations intersectorielles au montant de 6 825,8 M\$ (77,4 %) pour des achats d'électricité provenant du secteur Production (4 512,8 M\$ ou 51,2 %) et pour des achats de services provenant du secteur Transport (2 313,0 M\$ ou 26,2 %). Ces Charges sont imputées au Distributeur en vertu du principe de « Pass-on » direct des coûts dont l'application a été approuvée par la Régie de l'énergie à des fins essentiellement réglementaires.

La première question de cohérence comptable posée par cette façon de calculer le Bénéfice net / Perte nette du Distributeur vient du fait que les Charges de sources intersectorielles provenant des secteurs Production et Transport contiennent elles-mêmes un segment non chiffré du Bénéfice net global d'Hydro-Québec intégrée.

La seconde question de cohérence comptable que pose cette façon de faire vient du fait que ces Charges intersectorielles de Production et de Transport, incluant leurs propres contributions au Bénéfice net global d'Hydro-Québec, font l'objet d'imputations privilégiées et jouissent d'un traitement prioritaire arbitraire dans le calcul du Bénéfice net présumé du secteur Distribution.

Ces deux questions sont fondamentales. En effet, les Produits provenant des ventes d'électricité au Québec et imputés au « secteur client » de la Distribution sont réputés, en vertu de la méthodologie comptable adoptée par Hydro-Québec, servir d'abord et en priorité à rémunérer l'achat et assurer la rentabilité des services offerts par les « secteurs fournisseurs », notamment la Production et le Transport.

La conséquence immédiate d'une telle démarche est l'attribution de façon systématique de tout « manque à gagner » ou « Perte nette » au seul secteur de la Distribution, la rentabilité présumée des autres secteurs étant incluse « a priori » ou « par définition » dans les Charges présumées qui seraient assumées par le Distributeur en vertu du « Pass-on » direct des coûts.

En définitive, en fonction de la méthodologie d'Hydro-Québec, un seul secteur lié à la fourniture intégrée d'électricité, la Distribution, peut effectivement se retrouver dans une situation déficitaire présumée, et ceci peu importe le degré réel de rentabilité globale de l'entreprise intégrée Hydro-Québec.

L'absence d'appariement entre les Produits et les Bénéfices nets intersectoriels

Par ailleurs, l'examen des Tableaux publiés dans les rapports annuels 2001 à 2003 qui illustrent les données intersectorielles pour les années 2000 à 2003 inclusivement nous permet de constater qu'ils ne comportent aucun montant de Bénéfice net (Perte nette) imputable à des *Éliminations intersectorielles* à l'exception d'un montant marginal de 6 M\$ pour l'année 2003. Ce manque d'imputations spécifiques à cette catégorie ne peut qu'impliquer qu'il n'existerait pas d'échanges de Bénéfices nets (ou de profitabilité) contenus dans les transactions virtuelles qui sont présumées intervenir entre les trois principaux secteurs d'activités d'Hydro-Québec (P,T et D).

Cette situation ne semble pas conforme à la réalité comptable et financière des transactions intersectorielles chez Hydro-Québec puisque les prix de transfert imputables à certaines des transactions les plus importantes comportent aussi des éléments de coûts qui incluent forcément une composante Bénéfice net comme élément constituant fondamental.

Par exemple, le prix de transfert unitaire de 2,79¢/kWh imputable aux transactions présumées entre les secteurs Production et Distribution pour les ventes associées au bloc d'électricité patrimoniale de 165 TWh contient évidemment un segment Bénéfice net comme un des composants essentiels de coût inhérent aux opérations du secteur Production. En d'autres termes, le profit du secteur Production est déjà présumé inclus dans le prix de transfert applicable à ses ventes faites au secteur Distribution.

Ce prix de transfert fait partie intégrante des *Produits intersectoriels* imputés au secteur Production en provenance du secteur Distribution et, comme tel, il fait aussi partie intégrante du montant imputé aux *Éliminations intersectorielles* pour les *Produits intersectoriels*.

Le même raisonnement s'applique également aux prix de transfert intersectoriels imputables par le secteur du Transport aux secteurs de la Production et de la Distribution. En effet, les Tarifs de transport, approuvés par la Régie de l'énergie, inclus dans les revenus intersectoriels du secteur Transport et imputés dans les coûts des secteurs Production et Distribution par « Pass-on » direct, contiennent eux aussi un segment Bénéfice net important incorporé au coût pondéré du capital du secteur Transport.

Ainsi, le régime de réglementation « Hybride » et la méthodologie comptable appliquée par Hydro-Québec ne permettent donc pas une détermination facile et une divulgation transparente des montants de « Bénéfices nets » qui seraient directement attribuables, par exemple, aux montants des Charges inclus dans la comptabilité d'exploitation du Distributeur et qui sont simultanément imputés comme Produits (revenus) pour les secteurs Production et Transport.

Le fait que le régime « hybride » soustrait les activités du secteur Production de l'examen réglementaire de la Régie de l'énergie et prescrit, par voie législative, l'application d'un Prix de transfert moyen spécifique pour l'électricité dite « patrimoniale » empêche celle-ci, à toutes fins utiles, d'établir le degré réel de contribution des consommateurs québécois dans la rentabilité globale d'Hydro-Québec. En effet, en vertu du régime « Hybride » de réglementation, la Régie ne peut exiger et ne reçoit donc pas de rapports financiers annuels pour les activités du secteur Production d'Hydro-Québec.

Il est bien évident que si l'on exclue, à priori, les contributions des consommateurs québécois à la grande rentabilité des « secteurs fournisseurs » de la Production (P) et du Transport (T), il devient facile de conclure au caractère déficitaire du « secteur client » de la Distribution (D) en appliquant la méthodologie interprétative d'Hydro-Québec.

Puisque les Charges intersectorielles de Production et de Transport, imputées contre les Produits de nature intégrée attribués au Distributeur, sont considérées à leur tour comme des Produits d'origine intersectorielle pour les secteurs fournisseurs Production et Transport, il apparaît cohérent que leurs contenus en Bénéfices nets doivent aussi être considérés comme des contributions intersectorielles au Bénéfice net du secteur client Distribution afin de respecter les règles élémentaires de l'appariement comptable des données.

Mais la structure même du régime « Hybride » et le recours systématique au « Pass-on » direct des charges intersectorielles, contenant déjà une contribution indéterminée au Bénéfice net consolidé d'Hydro-Québec, rendent donc pratiquement impossible l'appariement des imputations comptables des Produits et Bénéfices nets entre les divers secteurs d'activités.
