

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

COMITÉ SPÉCIAL DE LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE

RAPPORT FINAL

1^{re} session, 42^e législature
68 Elizabeth II

ISBN 978-1-4868-3310-8 (Imprimé)
ISBN 978-1-4868-3312-2 [Anglais] (PDF)
ISBN 978-1-4868-3314-6 [Français] (PDF)
ISBN 978-1-4868-3311-5 [Anglais] (HTML)
ISBN 978-1-4868-3313-9 [Français] (HTML)

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

L'honorable Ted Arnott
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le comité spécial de la transparence financière a l'honneur de présenter son rapport final et de le confier à l'Assemblée.

Le président du comité,

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke.

Prabmeet Singh Sarkaria

Queen's Park
Mars 2019

COMITÉ SPÉCIAL DE LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE
LISTE DES MEMBRES

1^{re} session, 42^e législature

PRABMEET SINGH SARKARIA
Président

DOUG DOWNEY
Vice-président

ROMAN BABER

ROSS ROMANO

CATHERINE FIFE

SANDY SHAW

ROBIN MARTIN

JOHN VANTHOF

LINDSEY PARK

VALERIE QUIOC LIM
Greffière du comité

IAN MORRIS
Recherchiste

NICK RUDERMAN
Recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
MANDAT DU COMITÉ	1
RÉSUMÉ	1
COMMISSION D'ENQUÊTE INDÉPENDANTE SUR LES FINANCES	3
PRINCIPALES CONCLUSIONS DU COMITÉ ET PREUVES À L'APPUI	5
Déroulement des faits ayant mené à la création du Plan pour des frais d'électricité équitables	5
Refinancement du rajustement global et élaboration du Plan	8
Décision du gouvernement précédent de rester hors bilan	10
Problèmes de la méthode choisie par le gouvernement précédent	12
Coût supplémentaire de la méthode hors bilan	14
Conventions d'indemnisation nécessaires	17
Préoccupations de la vérificatrice générale	18
CONCLUSION	21
RECOMMANDATIONS	23
LISTE DES TÉMOINS	26
ANNEXE 1 : SIGLES ET AUTRES TERMES ABRÉGÉS	
ANNEXE 2 : MANDAT DU COMITÉ SPÉCIAL DE LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE	
ANNEXE 3 : EXTRAIT DU RAPPORT SPÉCIAL DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE, <i>LE PLAN ONTARIEN POUR DES FRAIS D'ÉLECTRICITÉ ÉQUITABLES : PRÉOCCUPATIONS CONCERNANT LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE, LA REDDITION DE COMPTES ET L'OPTIMISATION DES RESSOURCES</i> (OCTOBRE 2017)	
ANNEXE 4 : CONVENTIONS D'INDEMNISATION AVEC OPG ET LA SIÈRE	
ANNEXE 5 : NOTE D'INFORMATION DU CONSEIL DES MINISTRES (1 ^{ER} MARS 2017)	
ANNEXE 6 : COURRIEL D'ANDREW TELISZEWSKY (18 JANVIER 2017)	
ANNEXE 7 : SONDAGE MENÉ PAR LE GANDALF GROUP SUR LES TARIFS D'ÉLECTRICITÉ EN ONTARIO (2016)	
ANNEXE 8 : OPINION DISSIDENTE DES MEMBRES NÉO-DÉMOCRATES DU COMITÉ	

INTRODUCTION

- [1] Le Comité spécial de la transparence financière (le « Comité ») a commencé ses travaux en octobre 2018 après l'adoption d'une motion déposée par l'Assemblée législative de l'Ontario (l'« Assemblée »). Dans les semaines et les mois qui ont suivi, le Comité a entendu le témoignage de 27 personnes lors de 11 audiences publiques. Après avoir présenté un rapport provisoire devant l'Assemblée le 1^{er} novembre 2018, le Comité est heureux de présenter aujourd'hui son rapport définitif. Vous trouverez à l'annexe 1 une liste des abréviations utilisées dans le présent document.
- [2] Le Comité souhaite remercier tous ceux qui ont témoigné devant lui. Soulignons aussi l'aide apportée par la greffière du Comité et le personnel des Services de recherche de l'Assemblée législative.

MANDAT DU COMITÉ

- [3] Le 2 octobre 2018, l'Assemblée législative de l'Ontario a adopté une motion pour mettre en place le Comité, lequel est chargé d'étudier le rapport de la Commission d'enquête indépendante sur les finances (la « Commission ») et de soumettre ses observations et ses recommandations à l'Assemblée, en plus d'enquêter et de présenter un rapport sur les pratiques comptables, le processus décisionnel et les objectifs stratégiques de l'ancien gouvernement et sur tout autre aspect qu'il juge pertinent. Le public est en droit de connaître la situation réelle des finances de la province et de demander que des comptes soient rendus par le gouvernement. Pour en savoir plus sur le mandat du Comité, consultez l'annexe 2.

RÉSUMÉ

- [4] Après avoir examiné des pièces de correspondance et d'autres documents et avoir entendu plusieurs témoignages, le Comité a pu tirer des conclusions sans équivoque.
- [5] Le gouvernement précédent a conclu de nombreux contrats d'électricité inutiles s'étendant sur plusieurs dizaines d'années. Ces contrats n'étaient pas nécessaires, puisque l'Ontario avait alors un surplus d'électricité.
- [6] Le Comité a également entendu des témoignages montrant que pendant plusieurs années, les contrats d'électricité, ainsi que de nombreuses autres politiques gouvernementales liées à l'énergie, ont fait considérablement augmenter les tarifs facturés aux usagers en l'Ontario.
- [7] Le gouvernement précédent a découvert par voie de sondage que plus de 80 % des Ontariens estimaient que les tarifs d'électricité étaient déraisonnablement élevés. Des fonctionnaires, des membres du personnel politique, l'ancienne première ministre et l'ancien ministre de l'Énergie ont clairement indiqué dans leur témoignage que le gouvernement s'inquiétait de l'ampleur que prenait le dossier à l'approche de l'élection générale de 2018.

- [8] C'est cette préoccupation qui a entraîné le gouvernement précédent à créer un mécanisme qui réduirait temporairement les tarifs élevés et croissants de l'électricité.
- [9] Le Comité a entendu des témoignages montrant que ce gouvernement, malgré sa volonté d'atténuer temporairement la hausse des tarifs, voulait également tenir la promesse qu'il avait faite aux Ontariens d'équilibrer le budget avant la prochaine élection.
- [10] Au printemps 2017, le gouvernement a adopté la *Loi de 2017 sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables* (la « Loi »), alors nécessaire à la mise en œuvre son Plan pour des frais d'électricité équitables (le « Plan »), dont la structure comptable complexe, risquée et opaque n'était pas permise par les normes. Ce faisant, il allait à l'encontre des conseils du secrétaire du Conseil des ministres, de l'Office ontarien de financement (OOF), de la vérificatrice générale (la « vérificatrice »), du Bureau de la responsabilité financière (BRF), d'Ontario Power Generation (OPG), du conseiller spécial de l'ancienne première ministre pour les affaires économiques, Ed Clark, et des sous-ministres concernés.
- [11] Pour préserver l'apparence d'un budget équilibré à l'exercice 2017-2018 et de déficits réduits en 2018-2019 et dans les années suivantes, le gouvernement n'a pas inscrit les coûts associés au Plan dans ses livres comptables, et a contracté un emprunt au moyen d'une entité ad hoc créée par OPG.
- [12] Le Conseil des ministres du gouvernement précédent a approuvé le Plan sans en connaître le coût total et en faisant fi des risques financiers, comptables et juridiques qui avaient été relevés, y compris le risque que le Plan soit anticonstitutionnel.
- [13] Puisqu'OPG et ses filiales empruntent à un taux plus élevé que la province, le BRF a estimé que la décision du gouvernement de financer le Plan en passant par OPG, plutôt que par la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario (SFIEO), coûterait inutilement quatre milliards de dollars de plus aux usagers. Or, le gouvernement précédent a emprunté « hors bilan », alors que des conseillers des secteurs public et privé lui avaient recommandé de ne pas le faire.
- [14] En octobre 2017, la vérificatrice a publié un rapport spécial, *Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources*, dans lequel elle souligne un certain nombre de préoccupations comptables et autres. Vous trouverez à l'annexe 3 la version intégrale de ce rapport (sauf les annexes) avec une analyse de ces préoccupations. La vérificatrice a prévenu le gouvernement qu'elle serait forcée d'exprimer une opinion avec réserve concernant ses états financiers s'il mettait le Plan à exécution et lui a demandé de tenir compte de ses recommandations. Le gouvernement a ignoré les objections de la vérificatrice, soumettant ainsi les états financiers de la province, pour la première fois de son histoire, à une opinion avec réserve pour les exercices 2016-2017 et 2017-2018.
- [15] D'après le BRF, le Plan devrait coûter au total plus de 45 milliards de dollars sur 30 ans (sa durée de vie prévue), une facture qui sera payée par les

générations futures et qui pourrait même finir par atteindre entre 69 et 93 milliards de dollars.

- [16] Le présent rapport contient la liste des recommandations proposées et compilées par le Comité. Ce dernier espère que le gouvernement actuel les adoptera et s'engagera à faire preuve de transparence dans ses finances.

COMMISSION D'ENQUÊTE INDÉPENDANTE SUR LES FINANCES

- [17] Le 17 juillet 2018, le premier ministre, le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor ont annoncé de concert que le gouvernement créait une Commission d'enquête indépendante sur les finances qu'il chargeait d'enquêter sur les dépenses et les pratiques comptables antérieures de l'Ontario¹. La Commission a été établie par le décret 1005-2018, pris en vertu de la *Loi de 2009 sur les enquêtes publiques*, et dirigée par le président Gordon Campbell et par les commissaires Michael Horgan et Al Rosen². Elle a terminé son mandat et présenté son rapport à la procureure générale et au ministre des Finances le 30 août 2018³.
- [18] La Commission avait pour intention d'établir une base budgétaire pour le nouveau gouvernement. Elle a entre autres évalué si les pratiques comptables passées du gouvernement donnaient un portrait exact des finances de la province⁴.
- [19] Notant que les « différends non résolus entre le gouvernement et la vérificatrice générale concernant les pratiques comptables peuvent miner la confiance de la population envers les institutions publiques », la Commission formule dans son rapport 14 recommandations « en vue de la finalisation des Comptes publics de l'Ontario de 2017-2018 et de la planification financière future⁵ ». Deux aspects des pratiques comptables antérieures du gouvernement ont particulièrement retenu l'attention de la Commission : le traitement concernant tout actif net des régimes de retraite et le traitement d'une composante importante du Plan appelée « refinancement du rajustement global ».
- [20] Pendant la production des Comptes publics de l'Ontario 2015-2016, le gouvernement et la vérificatrice n'arrivaient pas à s'entendre sur le traitement comptable de l'actif net de deux régimes de retraite conjoints : le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (RREO) et le Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO)⁶. C'est entre autres ce point de désaccord qui a motivé la vérificatrice

¹ Cabinet du premier ministre, « Le gouvernement de l'Ontario rétablit la confiance dans les finances publiques en établissant une commission d'enquête et en procédant à la vérification complète des dépenses gouvernementales », communiqué, 17 juillet 2018.

² Décret 1005-2018.

³ Gordon M. Campbell, Michael Horgan et L.S. (Al) Rosen, *Rapport de la Commission d'enquête indépendante sur les finances*, 2018 (le « rapport de la Commission »).

⁴ *Ibid.*, pp. 1, 5.

⁵ *Ibid.*, p. 5.

⁶ Secrétariat du Conseil du Trésor, « L'Ontario publie ses Comptes publics de 2015-2016 », communiqué archivé, 6 octobre 2016.

à exprimer une opinion avec réserve concernant les états financiers consolidés 2016-2017 de la province. La Commission a recommandé au gouvernement de collaborer avec la vérificatrice afin de trouver un terrain d'entente et d'adopter provisoirement le traitement comptable qu'elle avait proposé⁷.

- [21] Le BRF et la vérificatrice ont commenté le Plan dans des rapports distincts. La Commission a souligné la conclusion de la vérificatrice voulant que le traitement comptable proposé avait pour objectif de masquer un déficit ou une augmentation de la dette nette et que l'approche en matière de mise en œuvre n'était pas efficiente⁸. La Commission a recommandé au gouvernement d'adopter le traitement proposé par la vérificatrice et l'a encouragé « à déterminer s'il est dans l'intérêt du public de conserver le Plan pour des frais d'électricité équitables dans sa forme actuelle⁹ ».
- [22] Pour ce qui est de la situation financière générale de la province, la Commission a recommandé une légère réduction des prévisions de revenus en 2018-2019 pour tenir compte notamment de la réforme fiscale aux États-Unis et des nouvelles règles sur le financement hypothécaire du gouvernement fédéral¹⁰. Dans son rapport, la Commission propose également trois changements aux projections de dépenses de la province qui, par rapport au budget de 2018, feraient augmenter les dépenses de 6,4 milliards de dollars :
- Adopter provisoirement le traitement comptable proposé par la vérificatrice pour tout actif net du RREO et du Régime de retraite du SEFPO.
 - Adopter le traitement comptable proposé par la vérificatrice pour le volet de refinancement de la Loi.
 - Retirer les cibles d'économies de fin d'exercice et celles de l'examen des programmes, pour lesquelles le gouvernement n'avait pas encore cerné de mesures précises¹¹.
- [23] Les changements ainsi proposés par la Commission, si on y ajoute l'augmentation recommandée de la réserve de la province, feraient passer le déficit budgétaire à 15 milliards de dollars en 2018-2019, sans tenir compte des changements aux initiatives annoncées dans le budget de 2018¹².

⁷ Rapport de la Commission, p. 16.

⁸ *Ibid.*, p. 19.

⁹ *Ibid.*, p. 22.

¹⁰ *Ibid.*, p. 29.

¹¹ *Ibid.*, p. 30.

¹² *Ibid.*

PRINCIPALES CONCLUSIONS DU COMITÉ ET PREUVES À L'APPUI

Déroulement des faits ayant mené à la création du Plan pour des frais d'électricité équitables

- [24] Si la politique du gouvernement précédent en matière d'électricité a fait augmenter les tarifs et entraîné un énorme surplus d'électricité « bloqué », c'est notamment parce qu'on se fiait aux contrats d'approvisionnement conclus, et non aux mécanismes du marché¹³. Les contrats d'énergie verte à long terme signés par le gouvernement précédent n'ont pas laissé beaucoup de marge de manœuvre pour améliorer le réseau ou le rendre plus efficient afin d'atténuer l'effet des changements imprévus. De plus, ces contrats ont offert aux fournisseurs une certaine garantie de coûts¹⁴.
- [25] Plusieurs facteurs ont fait grimper les tarifs d'électricité durant les 15 années de pouvoir du gouvernement précédent. L'Ontario a été placé en situation de surcapacité¹⁵, mais – en partie à cause de la récession de 2008-2009 – la demande a considérablement chuté, sans jamais complètement se rétablir¹⁶. Qui plus est, comme une grosse portion de l'offre a fait l'objet de contrats entre le milieu et la fin des années 2000, des frais fixes ont dû être recouverts sur une demande beaucoup plus petite dans l'ensemble du réseau¹⁷. C'était problématique pour l'établissement des tarifs, puisqu'on avait établi les contrats en prévision d'une hausse de la demande¹⁸. Enfin, l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO) et la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) ont commencé à offrir des contrats d'approvisionnement à long terme, créant ainsi dans le réseau des frais fixes que l'on devait payer, peu importe la taille de la demande¹⁹.
- [26] L'ancienne première ministre, Kathleen Wynne, et l'ancien ministre de l'Énergie, Glenn Thibeault, ont tous deux reconnu que leur gouvernement avait erré dans le dossier de l'énergie. La première erreur a été de ne pas consulter suffisamment la collectivité²⁰. Il a aussi été reconnu que les tarifs élevés ont été causés en partie par la *Loi de 2009 sur l'énergie verte*²¹. Enfin, l'ancien ministre de l'Énergie a souligné que le problème a été alimenté par la « manière » dont le gouvernement a passé les contrats, c'est-à-dire en optant pour des sources d'approvisionnement privilégiées et des contrats à fournisseur exclusif²².

¹³ Comité spécial sur la transparence financière (CSTF), *Journal des débats*, 42^e législature, 1^{re} session, 20 novembre 2018, p. 245; *Journal des débats*, 12 novembre 2018, pp. 180-181.

¹⁴ CSTF, *Journal des débats*, 12 novembre 2018, p. 149.

¹⁵ CSTF, *Journal des débats*, 20 novembre 2018, p. 245.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, pp. 245-246.

¹⁸ *Ibid.*, p. 246.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ CSTF, *Journal des débats*, 3 décembre 2018, p. 318.

²¹ *Ibid.*, p. 297; CSTF, *Journal des débats*, 4 décembre 2018, p. 329.

²² CSTF, *Journal des débats*, 4 décembre 2018, pp. 326, 329.

[27] Le dossier des tarifs élevés posait un dilemme à l'ancienne première ministre souligne Ed Clark, son conseiller spécial pour les affaires économiques :

Je pense que c'était un casse-tête. Je pense qu'en ayant pris ces décisions, on s'était assuré des tarifs plus élevés pour les 20 prochaines années, et on essayait de composer avec ce casse-tête²³.

[28] Le 26 février 2016, David Herle, alors le directeur de campagne du Parti libéral, a présenté les résultats d'un sondage qu'il avait mené pour le gouvernement. Les réponses indiquaient que :

- 80 % des Ontariens trouvaient que les tarifs d'électricité étaient déraisonnablement élevés;
- 69 % trouvaient que la situation nuisait à l'économie ontarienne et à l'emploi dans la province;
- 61 % s'entendaient pour dire que le coût de l'électricité était un réel écueil financier²⁴.

[29] À l'été et à l'automne 2016, des électeurs se sont plaints des tarifs d'électricité à de nombreux députés provinciaux²⁵.

[30] À l'été 2016, à peu près au moment où Glenn Thibeault a été nommé ministre de l'Énergie, les hausses marquées qui se sont traduites en des tarifs élevés et inabordables ont rapidement pris la tête des priorités stratégiques de l'ancien gouvernement libéral²⁶.

[31] Le 12 septembre 2016, lors du discours du Trône, le gouvernement a annoncé une réduction de 8 % sur les tarifs, ce qui revenait à éliminer la partie provinciale de la TVH des factures d'électricité, à compter du 1^{er} janvier 2017²⁷.

[32] En novembre 2016, dans un discours prononcé à l'assemblée générale annuelle du Parti libéral de l'Ontario, l'ancienne première ministre a reconnu publiquement que les tarifs élevés étaient la faute des décisions qu'elle-même et le gouvernement avaient prises. Elle a aussi reconnu qu'il s'agissait d'un dossier important pour les usagers et qu'elle s'engageait à le « régler »²⁸.

[33] Glenn Thibeault a déclaré devant le Comité que dès son arrivée au Conseil des ministres à titre de ministre de l'Énergie, sur invitation de l'ancienne

²³ CSTF, *Journal des débats*, 26 novembre 2018, p. 286 (William Edmund « Ed » Clark).
Nota : En cas de citation directe, le nom de la personne citée est indiqué entre parenthèses.

²⁴ CSTF, *Journal des débats*, 3 décembre 2018, pp. 298-299; annexe 7 : *Sondage mené par le Gandalf Group sur les tarifs d'électricité en Ontario (2016)*.

²⁵ CSTF, *Journal des débats*, 19 novembre 2018, p. 211.

²⁶ CSTF, *Journal des débats*, 4 décembre 2018, pp. 324, 328; 19 novembre 2018, p. 210; 3 décembre 2018, p. 316.

²⁷ CSTF, *Journal des débats*, 3 décembre 2018, p. 299; 16 octobre 2018, p. 55.

²⁸ CSTF, *Journal des débats*, 19 novembre 2018, p. 210; 16 octobre 2018, p. 56.

- première ministre, on lui avait donné pour principale mission de réduire les tarifs d'électricité payés par les consommateurs²⁹.
- [34] Le gouvernement voulait mettre en place d'autres mesures pour réduire les tarifs. Après le 19 novembre 2016, le ministre de l'Énergie a demandé au personnel de trouver des solutions. Le ministère en a proposé dix (le refinancement du rajustement global n'en faisait pas partie à ce moment-là). Parallèlement, la première ministre a rencontré des organismes du ministère, soit la SIERE, la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) et OPG, ainsi que d'autres intervenants pour recueillir leurs idées afin de réduire les tarifs au-delà des 8 % déjà établis.
- [35] M. Thibeault a également dit au Comité que certaines solutions avaient été proposées pour économiser de l'énergie, mais qu'aucune n'était assez efficace. C'est pourquoi on a pensé au refinancement du rajustement global.
- [36] Peu de temps après, Andrew Teliszewsky, le chef de cabinet du ministre, a demandé au ministère d'envisager le refinancement du rajustement global et de transférer les coûts aux futurs usagers, une demande qui a « stupéfait » les fonctionnaires³⁰, notamment parce que l'Ontario venait tout juste de rembourser une dette qu'elle traînait depuis plus de 10 ans et qu'on avait l'impression de ramener avec une telle solution³¹.
- [37] L'ancienne première ministre et son personnel, en particulier son chef de cabinet, Andrew Bevan, étaient à la tête de cette grande initiative politique, tandis que le ministère de l'Énergie était le principal responsable du dossier³². Selon Andrew Bevan, cette initiative serait une réussite si on arrivait à « régler le dossier des tarifs d'électricité en vue de l'élection » afin que l'ancienne première ministre et son gouvernement « soient reconnus pour avoir arrangé les tarifs³³ ».
- [38] À la fin décembre 2016, le ministère de l'Énergie a commencé à se réunir avec l'OOF et d'autres intervenants pour trouver des idées afin de « réduire les tarifs ». Il était question, plus particulièrement, de refinancement du rajustement global³⁴.
- [39] Le 18 janvier 2017 ou aux alentours de cette date, le ministère de l'Énergie a mis sur pied un groupe de travail composé de membres de son personnel; de son sous-ministre; de représentants du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du Trésor; de représentants de l'OOF et d'OPG; et de représentants de la SIERE, dont le conseiller en comptabilité de la SIERE, Michel Picard de chez KPMG. Ce groupe de travail devait trouver une solution

²⁹ CSTF, *Journal des débats*, 4 décembre 2018, p. 324.

³⁰ CSTF, *Journal des débats*, 16 octobre 2018, pp. 55, 59.

³¹ *Ibid.*, p. 58; courriel d'Andrew Bevan à Andrew Teliszewsky, « RE: Updated Draft », 12 février 2017.

³² CSTF, *Journal des débats*, 4 décembre 2018, p. 340; 19 novembre 2018, p. 211; 26 novembre 2018, p. 273.

³³ Courriel d'Andrew Bevan à Andrew Teliszewsky, « RE: Updated Draft », 12 février 2017; CSTF, *Journal des débats*, 19 novembre 2018, p. 213.

³⁴ CSTF, *Journal des débats*, 16 octobre 2018, p. 55.

pour réduire les tarifs³⁵. Bon nombre de suggestions ont été présentées au gouvernement Wynne.

Refinancement du rajustement global et élaboration du Plan

[40] Le gouvernement précédent a créé le Plan pour atteindre deux objectifs :

- réduire les tarifs d'électricité de façon significative afin que le dossier ne soit plus un problème;
- respecter sa promesse d'un budget équilibré en 2017-2018, dernier budget avant l'élection du 7 juin 2018³⁶.

[41] Le grand principe directeur était que les tarifs d'électricité étaient trop élevés et devaient être baissés. De plus, à ce moment-là, le gouvernement était dans la sixième année d'un plan sur sept ans visant à atteindre l'équilibre budgétaire. Au début 2017, le gouvernement précédent était toujours aussi déterminé à trouver le chemin de l'équilibre. L'objectif initial était donc de réduire les tarifs avec le minimum de répercussions sur le plan financier³⁷.

[42] L'OOF a déclaré que le gouvernement voulait créer une structure qui, au début, n'aurait pas d'effet sur le déficit. On avait dit à l'OOF de collaborer avec le ministère de l'Énergie, le Conseil du Trésor et d'autres représentants du gouvernement pour accomplir les deux objectifs susmentionnés³⁸.

[43] L'OOF a également indiqué que le gouvernement avait déjà trouvé quelques solutions en janvier et en février 2017, y compris celle du refinancement du rajustement global, qui auraient eu un effet considérable sur le bilan et auraient été plus efficaces. L'option de la SFIEO a d'abord été proposée, mais quand l'OOF a expliqué qu'on en tenait compte ligne par ligne dans les Comptes publics, le gouvernement a commencé à chercher d'autres solutions³⁹.

[44] Des représentants d'OPG, soit MM. Jeff Lyash et Ken Hartwick, ont confirmé devant le Comité que le gouvernement a décidé de financer le Plan en faisant payer des tarifs plus élevés aux futurs usagers, et qu'on avait demandé à OPG de mettre au point un plan de financement qui répondrait à cet objectif⁴⁰.

[45] Le plus simple pour le gouvernement aurait été d'emprunter la somme nécessaire pour réduire les tarifs, d'imputer cette charge à l'assiette fiscale, puis de transférer l'argent à la SIERE⁴¹.

[46] Si le gouvernement avait choisi cette voie, la participation d'OPG n'aurait pas été du tout nécessaire⁴².

³⁵ CSTF, *Journal des débats*, 12 novembre 2018, pp. 149, 152, 155-156.

³⁶ CSTF, *Journal des débats*, 20 novembre 2018, pp. 249, 255.

³⁷ *Ibid.*, p. 249.

³⁸ *Ibid.*, p. 255.

³⁹ *Ibid.*, p. 255.

⁴⁰ CSTF, *Journal des débats*, 12 novembre 2018, pp. 175-176.

⁴¹ CSTF, *Journal des débats*, 12 novembre 2018, p. 178; 13 novembre 2018, p. 195.

⁴² CSTF, *Journal des débats*, 13 novembre 2018, p. 195.

[47] Toutefois, les autres méthodes de financement possibles auraient détérioré le déficit de la province, compromettant ainsi la promesse du gouvernement d'équilibrer le budget⁴³.

L'affaire, avec le financement de la SFIEO, c'est que ça n'entraîne pas dans la structure comptable recherchée – on ne voulait pas empirer le déficit et alourdir la dette de la province. Même si c'était moins cher [...]⁴⁴.

[48] Dès le 16 janvier 2017, Ed Clark, le conseiller spécial de l'ancienne première ministre pour les affaires économiques, a fait savoir au Bureau du Conseil des ministres et à d'autres hauts fonctionnaires⁴⁵ qu'il n'était pas d'accord avec le Plan. Il a dit que toute structure que le gouvernement essayait de créer avec ce genre de « stratagèmes comptables »⁴⁶ serait trop compliquée et susciterait la méfiance du public⁴⁷. M. Clark a dit à l'ancienne première ministre que toute subvention devrait passer par le système fiscal et être incluse dans le déficit, et non pas passer par le réseau d'hydroélectricité et être mise sur les épaules des futurs usagers⁴⁸. Il a déclaré au Comité ce qui suit :

Donc, si quelqu'un vous dit : « J'aimerais que les tarifs d'électricité soient plus bas, et je veux les subventionner; et je peux le faire comme par magie parce que ce sont mes petits-enfants qui vont payer la note, pas moi. » [...] C'est une sorte de gratuité à laquelle je ne crois pas. [...] Par contre, faire ce qui est bien, ça j'y tiens profondément. Donc, [le Plan] était contraire à ma façon de voir les choses, et [l'ancienne première ministre] le savait⁴⁹.

[49] Quand on lui a demandé pourquoi il utilisait le terme « magique » pour décrire le Plan, M. Clark a répondu ceci : « Parce que c'est exactement ça qui se produit quand on réussit à baisser les tarifs sans causer d'effet immédiat pour le contribuable ou l'utilisateur. C'est plutôt magique⁵⁰. »

[50] Les décisions stratégiques qui ont précédé l'élection générale de 2018 semblent avoir joué un rôle dans la création du Plan. L'objectif d'équilibre budgétaire a mené le gouvernement à adopter le refinancement du rajustement global pour réduire les tarifs sans nuire au bilan de la province. M. Clark a confirmé que l'ancienne première ministre et son gouvernement ne voulaient pas suivre ses conseils au sujet du Plan :

⁴³ CSTF, *Journal des débats*, 26 novembre 2018, p. 287; 4 décembre 2018, p. 332.

⁴⁴ CSTF, *Journal des débats*, 20 novembre 2018, p. 247 (Gadi Mayman, OOF).

⁴⁵ CSTF, *Journal des débats*, 26 novembre 2018, p. 272.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 282 (William Edmund « Ed » Clark).

⁴⁷ CSTF, *Journal des débats*, 20 novembre 2018, p. 249.

⁴⁸ CSTF, *Journal des débats*, 26 novembre 2018, pp. 271-72.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 280-281 (William Edmund « Ed » Clark).

⁵⁰ *Ibid.*, p. 290 (William Edmund « Ed » Clark).

On a pu rapidement constater que mon point de vue n'était pas partagé par les gens qui travaillaient sur le projet⁵¹.

[51] Plusieurs personnes ayant témoigné devant le Comité ont indiqué qu'il était possible d'emprunter à un taux moins élevé en passant par la province tout en faisant payer aux usagers les coûts associés au Plan. Quand on lui a demandé si le gouvernement ne voulait pas inscrire ces coûts dans ses livres comptables parce qu'il avait promis un budget équilibré en 2017-2018, M^{me} Wynne a reconnu que c'était en effet l'un des objectifs⁵².

[52] La décision de rester hors bilan était claire.

[53] Ainsi, le gouvernement précédent a plutôt échafaudé une structure compliquée en passant par OPG et une entité ad hoc appelée OPG Trust afin d'éviter de comptabiliser l'emprunt nécessaire pour financer le Plan⁵³. C'est ce qui est décrit dans un « livre blanc » joint à une lettre datée du 27 février 2017 qu'a envoyée Ken Hartwick, d'OPG, au sous-ministre de l'Énergie de l'époque, Serge Imbrogno.

[54] Ainsi, les gens ne pourraient pas voir l'effet du Plan sur les états financiers du gouvernement⁵⁴.

Décision du gouvernement précédent de rester hors bilan

[55] Comme la réduction initiale – la remise de 8 % diminuant la TVH – lui a fait perdre plus de 2 milliards de dollars de revenus, le gouvernement a voulu mettre en place un mécanisme qui lui permettrait de ne pas comptabiliser les coûts liés au financement afin de réduire au minimum les répercussions sur le plan financier⁵⁵.

[56] Ayant déterminé qu'une nouvelle réduction lui coûterait de 2 à 2,5 milliards de dollars par année tout au long de sa durée d'application prévue, le gouvernement a cherché un moyen de ne pas avoir à l'inscrire du tout dans les livres de la province. Il financerait donc ladite réduction à même l'assiette tarifaire plutôt que l'assiette fiscale. Andrew Teliszewsky, alors chef de cabinet du ministre de l'Énergie, a décrit dans un document cette nécessité de rester « hors bilan »⁵⁶ :

Il faut créer une structure [...] pour s'assurer que la dette contractée ne menace pas l'équilibre budgétaire⁵⁷.

[57] Le directeur général de l'OOF, Gadi Mayman, a dit au Comité que le secrétaire du Conseil des ministres avait demandé à l'OOF de concevoir un plan

⁵¹ CSTF, *Journal des débats*, 26 novembre 2018, p. 272 (William Edmund « Ed » Clark).

⁵² CSTF, *Journal des débats*, 3 décembre 2018, p. 305.

⁵³ CSTF, *Journal des débats*, 12 novembre 2018, pp. 177-178.

⁵⁴ CSTF, *Journal des débats*, 15 octobre 2018, p. 21.

⁵⁵ CSTF, *Journal des débats*, 20 novembre 2018, pp. 254-255.

⁵⁶ CSTF, *Journal des débats*, 19 novembre 2018, p. 230.

⁵⁷ CSTF, *Journal des débats*, 20 novembre 2018, p. 257.

permettant de ne pas comptabiliser les coûts associés au refinancement du rajustement global, ajoutant qu'il était bien clair que cette directive venait du Cabinet de la première ministre⁵⁸.

- [58] Quand le Comité lui a demandé à quel moment on lui avait « fait comprendre que le gouvernement voulait créer une structure pour éviter d'aggraver le déficit », M. Mayman a répondu que c'était « dès le départ », puis a décrit les « instructions » qu'il avait alors reçues⁵⁹.

Je suppose que j'ai reçu les instructions indirectement, puisque c'est le secrétaire du Conseil des ministres qui relayait l'information. Peut-être qu'« instructions ».... J'allais dire que c'est peut-être un peu fort, comme mot, mais en fait, je ne le pense pas, parce qu'on nous a bien demandé de faire ça. On nous a demandé de trouver des solutions pour accomplir ces deux objectifs. Mais je pense – je reviens à ce que je disais plus tôt – que c'était bien clair que tout ça venait du Cabinet de la première ministre, parce que c'était clairement une des priorités du gouvernement. C'est ce qui avait été dit lors du discours du Trône de l'automne précédent⁶⁰.

- [59] Andrew Teliszewsky, le chef de cabinet de l'ancien ministre de l'Énergie, a envoyé un courriel (voir l'annexe 6) que le Comité a lu avec lui et qui montre très bien qu'il comprenait la volonté du gouvernement de rester « hors bilan » et la nécessité de passer par la SIERE et la CEO pour créer la structure comptable du Plan.

Rencontre aujourd'hui avec KPMG pour trouver le traitement comptable le plus approprié (hors bilan); encore beaucoup de travail à faire, mais KPMG ne s'en fait pas. [...] Bref : disons qu'on décide d'aller de l'avant. La prochaine étape serait de trouver le meilleur véhicule financier possible. Peut-être autre chose que la première idée que j'ai eue. Il faudra peut-être voir avec la SIERE et la CEO, mais on parle maintenant de réduire le risque comptable/la résistance au minimum au lieu de se buter à un mur de briques⁶¹.

- [60] Quand un membre du Comité a demandé « qui, dans l'ancien gouvernement libéral, a dit que le Plan ne devait pas figurer dans les livres de la province »,

⁵⁸ CSTF, *Journal des débats*, 20 novembre 2018, p. 255.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 255.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 255 (Gadi Mayman, OOF).

⁶¹ Annexe 6 : Courriel d'Andrew Teliszewsky (18 janvier 2017).

M. Teliszewsky a répondu clairement qu'il s'agissait du « Conseil des ministres⁶² ».

[61] Al Rosen, l'un des membres de la Commission, a dit au Comité que même s'il n'avait pas de preuve concrète, il soupçonnait que le but du Plan et la décision de rester hors bilan étaient motivés par une stratégie politique⁶³.

[62] La vérificatrice générale a déclaré ce qui suit :

Après avoir examiné les renseignements dont nous disposons, il nous est apparu de manière évidente que la création d'une structure de comptabilité et de financement par le gouvernement pour traiter les coûts de la réduction des tarifs d'électricité avait pour but d'éviter qu'il y ait des répercussions sur le plan financier. En fait, l'objectif était de faire en sorte que les budgets et les états financiers consolidés de la province de 2017-2018 à 2019-2020 ne montrent aucun déficit et, par le fait même, aucune augmentation de la dette nette de l'Ontario⁶⁴.

[63] Le gouvernement précédent a décidé de transférer les coûts aux futurs usagers, mais ignorant la vive opposition, le risque important et l'énorme coût supplémentaire que le Plan représentait, et sans même savoir si le Plan fonctionnerait ni ce qu'il finirait par coûter, a décidé de ne pas inscrire la dette dans ses livres comptables⁶⁵.

[64] Le gouvernement a adopté la Loi pour pouvoir créer un véhicule lui permettant d'appliquer de nouvelles normes comptables encore jamais utilisées au Canada, similaires à celles suivies dans le secteur privé aux États-Unis. Il devait employer cette méthode, que la vérificatrice appelle « traitement comptable inscrit dans la loi⁶⁶ », pour pouvoir mettre le Plan en œuvre.

Problèmes de la méthode choisie par le gouvernement précédent

[65] De nombreux hauts fonctionnaires de l'époque, dont Steve Orsini, le chef de la fonction publique; Scott Thompson, le sous-ministre des Finances; Karen Hughes, la sous-ministre adjointe du Conseil du Trésor; et Serge Imbrogno, le sous-ministre de l'Énergie, ont indiqué au Comité que le concept du refinancement du rajustement global avait suscité chez eux des préoccupations de taille⁶⁷. Ils avaient d'ailleurs exprimé leurs réserves durant

⁶² CSTF, *Journal des débats*, 19 novembre 2018, p. 238.

⁶³ CSTF, *Journal des débats*, 22 octobre 2018, p. 93.

⁶⁴ Annexe 3 : Extrait du rapport spécial de la vérificatrice générale, *Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources* (octobre 2017), p. 6.

⁶⁵ CSTF, *Journal des débats*, 12 novembre 2018, p. 156.

⁶⁶ CSTF, *Journal des débats*, 15 octobre 2018, p. 38.

⁶⁷ CSTF, *Journal des débats*, 16 octobre 2018, p. 63.

l'élaboration du Plan et proposé d'autres solutions à l'ancienne première ministre et à son gouvernement. M. Orsini a dit que la fonction publique n'aurait pas recommandé ni appuyé le plan de refinancement du rajustement global⁶⁸, et M. Imbrogno pensait que c'était « une mauvaise idée⁶⁹ ». Le Conseil du Trésor avait conseillé de « ne pas approuver » le Plan en raison des risques associés⁷⁰.

- [66] Étant donné la gravité de leurs préoccupations, les hauts fonctionnaires ont demandé conseil à un juge de la Cour suprême du Canada à la retraite, Ian Binnie⁷¹.
- [67] Les préoccupations entourant le refinancement du rajustement global ont été présentées dans une note d'information du Conseil des ministres datée du 1^{er} mars 2017, et portaient sur ce qui suit :
- les coûts impossibles à déterminer, notamment à cause du risque lié aux taux d'intérêt;
 - les risques comptables se rapportant au rôle proposé pour la SIERE et OPG, y compris le risque de ne pas obtenir l'approbation de la vérificatrice;
 - les risques juridiques tels que la possibilité que le Plan soit anticonstitutionnel;
 - le risque que le Plan échoue et finisse par figurer au bilan de la province malgré les efforts déployés pour éviter que ça se produise;
 - les tarifs qui finiront par remonter sous l'effet du Plan, même si celui-ci s'avère efficace⁷²;
 - le coût global lié au financement du Plan⁷³.
- [68] La SIERE⁷⁴; OPG⁷⁵; le conseiller spécial de l'ancienne première ministre pour les affaires économiques, Ed Clark⁷⁶; la vérificatrice; le BRF et l'OOF partageaient une partie ou l'ensemble de ces préoccupations. Ils en ont communiqué un certain nombre au gouvernement précédent en lui conseillant de ne pas mettre le Plan en œuvre⁷⁷.
- [69] Malgré ces objections, et même si la vérificatrice avait clairement laissé entendre que le Plan pourrait creuser le déficit de 2,5 milliards de dollars par

⁶⁸ CSTF, *Journal des débats*, 16 octobre 2018, p. 64.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 63.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 65.

⁷¹ *Ibid.*, p. 69.

⁷² *Ibid.*, p. 75; annexe 5 : Note d'information du Conseil des ministres (1^{er} mars 2017), p. 2.

⁷³ CSTF, *Journal des débats*, 20 novembre 2018, pp. 261-262.

⁷⁴ CSTF, *Journal des débats*, 12 novembre 2018, p. 157.

⁷⁵ CSTF, *Journal des débats*, 13 novembre 2018, p. 196.

⁷⁶ CSTF, *Journal des débats*, 26 novembre 2018, p. 272.

⁷⁷ CSTF, *Journal des débats*, 13 novembre 2018, pp. 184, 198-199; 20 novembre 2018, p. 263.

année, le gouvernement n'est pas revenu consulter la fonction publique pour étudier d'autres structures moins coûteuses⁷⁸.

- [70] De plus, le Comité a été informé par le groupe de hauts fonctionnaires qu'au moment d'annoncer le Plan, le 2 mars 2017, le gouvernement n'avait « aucune idée » du coût que finiraient par payer les contribuables ou les usagers⁷⁹.
- [71] Le BRF a dit au Comité que le coût total du Plan avait été estimé à 45 milliards de dollars sur 30 ans, et que la facture continuerait à grimper si la province n'équilibrait pas son budget. Puisque la province n'a pas encore atteint l'équilibre budgétaire, le coût devrait maintenant dépasser les 45 milliards de dollars, toutes choses égales par ailleurs. Et si la province maintient le déficit actif, le Plan devrait coûter de 69 à 93 milliards de dollars⁸⁰.
- [72] Le Comité a demandé à l'ancien ministre de l'Énergie, Glenn Thibeault, s'il aurait quand même mis le Plan en œuvre s'il avait su que les coûts associés grimperaient dans les 70 à 90 milliards de dollars. M. Thibeault a répondu qu'« ils » auraient trouvé des moyens de ne pas comptabiliser les coûts, sans toutefois préciser comment ils y seraient arrivés⁸¹.
- [73] M^{me} Wynne a reconnu que M. Orsini, le secrétaire du Conseil des ministres, avait exprimé de sérieuses préoccupations au sujet du Plan jusqu'à la toute veille de son annonce. Il avait précisé que rien ne garantissait que le Plan allait fonctionner, et ce même s'ils arrivaient à atténuer les nombreux risques cités dans le document du 1^{er} mars du Conseil des ministres. Et que même si c'était possible, il y aurait inévitablement d'autres risques de nature variée. Par exemple, si la demande d'électricité venait à diminuer ou les taux d'intérêt à augmenter, les coûts grimperaient jusqu'à en devenir probablement impossibles à gérer. Le lendemain, M^{me} Wynne annonçait le Plan⁸².

Coût supplémentaire de la méthode hors bilan

- [74] Il ne faisait aucun doute que le financement hors bilan, en plus d'être complexe et moins que transparent, coûterait plus cher aux usagers de l'Ontario qu'un financement par la province.
- [75] Selon les estimations du BRF, l'utilisation d'OPG comme entité de financement coûtera 4 milliards de dollars de plus que si le Plan avait été financé par un autre moyen, par exemple directement auprès de la SFIEO⁸³.
- [76] Plusieurs témoins avaient conseillé au gouvernement précédent de ne pas procéder « hors bilan ».
- [77] Dans son témoignage, le président-directeur général d'OPG a indiqué qu'il ne recommandait pas le Plan parce que ce dernier était passablement plus

⁷⁸ CSTF, *Journal des débats*, 16 octobre 2018, p. 74.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 75.

⁸⁰ CSTF, *Journal des débats*, 23 octobre 2018, p. 131.

⁸¹ CSTF, *Journal des débats*, 4 décembre 2018, p. 336.

⁸² CSTF, *Journal des débats*, 3 décembre 2018, p. 306.

⁸³ CSTF, *Journal des débats*, 13 novembre 2018, p. 201; 20 novembre 2018, p. 255.

- compliqué que la plupart des opérations financières, même si la méthode de titrisation utilisée n'était pas étrangère aux entreprises du secteur privé.
- [78] Ce moyen de financement est également plus coûteux, puisqu'il devrait alourdir la dette de 2 à 4 milliards de dollars de plus que si la province se faisait elle-même l'emprunteuse⁸⁴.
- [79] La vérificatrice était d'accord avec l'estimation du BRF, soit que par son accès de créativité en matière de comptabilité, le gouvernement ajoutait inutilement 4 milliards de dollars de dépenses projetées sur la durée du Plan puisqu'il choisissait d'emprunter par l'intermédiaire d'une entité (OPG Trust) qui ne jouit pas de taux d'emprunt aussi bas que ceux s'offrant à la province (par l'intermédiaire de l'OOF ou de la SFIEO). La vérificatrice a confirmé que cette erreur coûterait à l'Ontario quatre fois la facture de 1 milliard de dollars du scandale des centrales au gaz naturel⁸⁵.
- [80] Le Comité a également entendu le témoignage des membres de la Commission, MM. Gordon Campbell, Al Rosen et Michael Horgan, qui ont confirmé que le Plan coûtera potentiellement 4 milliards de dollars de plus que si la province avait emprunté l'argent directement, étant donné qu'OPG et OPG Trust prêtent à des taux plus élevés⁸⁶.
- [81] L'OOF a indiqué que le gouvernement précédent savait qu'un financement par l'intermédiaire d'OPG entraînerait des charges d'intérêt plus élevées, donc qu'il serait plus coûteux qu'un emprunt qui passerait par l'OOF⁸⁷.
- [82] Lors de son témoignage, l'ancien ministre de l'Énergie, Glenn Thibeault, a reconnu qu'il comprenait que la structure comptable du Plan coûterait à la province quelque 4 milliards de dollars de plus par rapport à un emprunt par l'intermédiaire de l'OOF.
- [83] Même l'ancienne première ministre a reconnu que son gouvernement savait qu'une telle méthode entraînerait un « supplément », un coût additionnel⁸⁸.
- [84] La Commission a informé le Comité que même si le Plan permettait de ne pas inscrire de dépenses dans les livres de la province, ce n'était pas vraiment un avantage parce que les marchés et les agences de notation de crédit incluraient quand même cette dette dans celle de l'Ontario étant donné la manière dont les garanties fonctionnent⁸⁹.
- [85] Cette observation de la Commission trouve écho dans le livre blanc d'OPG du 27 février 2017, dans lequel on parle justement du risque que les agences de notation traitent la dette liée au refinancement du rajustement global comme une dette provinciale malgré sa structure complexe, et que cette situation :

⁸⁴ CSTF, *Journal des débats*, 13 novembre 2018, p. 202.

⁸⁵ CSTF, *Journal des débats*, 15 octobre 2018, p. 33.

⁸⁶ CSTF, *Journal des débats*, 22 octobre 2018, p. 93.

⁸⁷ CSTF, *Journal des débats*, 20 novembre 2018, p. 255.

⁸⁸ CSTF, *Journal des débats*, 3 décembre 2018, p. 311.

⁸⁹ CSTF, *Journal des débats*, 22 octobre 2018, p. 93.

- fasse changer la cote de crédit de la province;
- entraîne la consolidation de la dette du refinancement avec les autres dettes dans les livres comptables de la province, empêchant donc le gouvernement de la garder en dehors de son bilan comme il le souhaitait afin de ne pas aggraver le déficit⁹⁰.

[86] La vérificatrice a critiqué la façon dont le gouvernement précédent avait prévu de combler le manque à gagner découlant du Plan.

La loi sur le Plan pour des frais d'électricité équitables [...] a, en gros, créé un actif réglementaire. Cet actif représente l'écart entre le montant dû aux producteurs et le montant perçu auprès des usagers – cet écart, parce que c'est un manque à gagner, s'appelle un « actif réglementaire » aux termes de la loi, non pas parce que c'est en un [actif], mais parce qu'on en a créé un par des mesures législatives⁹¹.

[...]

[Ils ont créé], dans un organisme gouvernemental, ce qu'on appelle un « actif réglementaire », qu'ils ont présenté comme un traitement comptable des activités à tarifs réglementés; afin ne pas nuire au résultat net et de ne pas augmenter la dette nette, ils reportent aux générations futures les coûts associés à leur décision stratégique⁹².

[87] La vérificatrice a ajouté ce qui suit :

C'est ce qu'on a appelé, même quand je me suis adressée au comité de la justice, un « traitement comptable inscrit dans la loi », pas un traitement qui serait conforme aux normes du secteur public⁹³.

[88] Pour mettre le Plan à exécution, le gouvernement précédent a dû changer les « objets », ou la mission, de la SIERE⁹⁴.

[89] Lors du témoignage des représentants de la SIERE, le Comité a été informé qu'à la mi-janvier 2017, le contrôleur provincial du gouvernement précédent a

⁹⁰ CSTF, *Journal des débats*, 13 novembre 2018, p. 202; lettre de Ken Hartwick, d'OPG, au sous-ministre de l'Énergie, Serge Imbrogno, 27 février 2017, p. 7.

⁹¹ CSTF, *Journal des débats*, 15 octobre 2018, p. 38 (Bonnie Lysyk, vérificatrice générale de l'Ontario).

⁹² *Ibid.*, p. 14 (Bonnie Lysyk, vérificatrice générale de l'Ontario).

⁹³ *Ibid.*, p. 38 (Bonnie Lysyk, vérificatrice générale de l'Ontario).

⁹⁴ CSTF, *Journal des débats*, 12 novembre 2018, p. 150.

« demandé » ou essentiellement « ordonné » à la SIERE d'évaluer les normes comptables alors en vigueur concernant les comptes du marché⁹⁵.

Conventions d'indemnisation nécessaires

- [90] La SIERE et OPG ont demandé au gouvernement provincial de leur fournir une convention d'indemnisation pour les protéger dans le cadre de leur participation au Plan et du processus de report des tarifs, et pour les protéger des risques futurs liés au système, ce que le gouvernement a accepté de faire⁹⁶.
- [91] Les dirigeants d'OPG ont expressément demandé à la province de dégager OPG de toute responsabilité que celle-ci pourrait avoir envers les marchés financiers ou les titulaires d'obligations en raison de sa participation à la création et à l'exécution de ce régime comptable. Ils ont également demandé à leur actionnaire, le gouvernement provincial, de renoncer à toute réclamation contre OPG⁹⁷.
- [92] OPG a dit au Comité que sa participation au Plan créait un risque intangible pour sa réputation. Elle a déclaré ce risque en 2017, dans un rapport à ses investisseurs. OPG n'aurait pas participé au Plan n'eût été le gouvernement précédent⁹⁸.
- [93] La SIERE a indiqué au Comité qu'elle règle l'équivalent de 1,2 ou 1,3 milliard de dollars en transactions d'électricité par mois en moyenne. Ses dirigeants étaient toutefois d'avis que le Plan augmentait leur exposition au risque de responsabilité parce qu'il leur faisait dévier du « cours normal des affaires », et ont donc demandé une garantie contre toute responsabilité à titre personnel⁹⁹.

D'indemniser la Société et ses administrateurs, dirigeants et employés, ainsi que les membres de tout comité ou groupe de travail établi par les administrateurs de la Société (collectivement, les « personnes protégées » et individuellement, une « personne protégée ») de l'ensemble des pertes, coûts, dommages, frais, dépenses, demandes, responsabilités, amendes, pénalités, et montants établis par jugement ou règlement directement ou indirectement subis ou engagés par une personne protégée, y compris les dommages-intérêts particuliers, punitifs ou exemplaires, les dommages immatériels ou accessoires, la perte de profits et les dommages-intérêts ayant trait à une perte économique ou d'occasions, et les frais

⁹⁵ *Ibid.*, p. 174.

⁹⁶ Ontario Power Generation, *2017 Third Quarter Results*, p. 29; CSTF, *Journal des débats*, 12 novembre 2018, pp. 158-160, 165; 13 novembre 2018, pp. 188-189.

⁹⁷ CSTF, *Journal des débats*, 13 novembre 2018, p. 203; annexe 4 : *Conventions d'indemnisation avec OPG et la SIERE*.

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 203-204.

⁹⁹ CSTF, *Journal des débats*, 12 novembre 2018, p. 174.

juridiques, autres honoraires professionnels et débours (collectivement, les « pertes »), résultant d'une procédure civile, criminelle, administrative, d'enquête ou autre, d'un procès, d'une réclamation, demande, action, poursuite, requête, accusation, plainte, évaluation, réévaluation, enquête (officielle ou non officielle), instruction ou autre procédure de quelque nature que ce soit (chacun de ces éléments étant une « réclamation ») découlant directement ou indirectement des activités, actes ou omissions de la personne protégée dans le cadre de la mise en œuvre du Plan pour des frais d'électricité équitables ou liés autrement au Plan¹⁰⁰.

[94] Dans leur témoignage, les représentants de la SIERE ont indiqué que lorsqu'ils ont demandé un avis sur la légitimité du traitement comptable des activités à tarifs réglementés à un conseiller de KPMG, celui-ci a d'abord obtenu une convention d'indemnisation semblable de la SIERE avant de se prononcer¹⁰¹.

[95] Puisque la plupart des participants au Plan ont demandé des conseils et de l'aide à des consultants externes, en particulier des comptables et des avocats, le gouvernement et ses organismes ont engagé des frais supplémentaires considérables.

Préoccupations de la vérificatrice générale

[96] La *Loi sur le vérificateur général* de l'Ontario ordonne à ce dernier d'examiner les états financiers consolidés annuels de la province et d'indiquer si, à son avis, ils sont préparés et présentés fidèlement et conformément aux normes comptables pour le secteur public (NCSP). Le fait que les états financiers soient accompagnés d'une opinion sans réserve montre aux députés provinciaux et aux citoyens que les résultats financiers déclarés par le gouvernement sont fiables¹⁰².

[97] La vérificatrice n'était pas d'accord avec le gouvernement précédent quand il disait avoir équilibré le budget en 2017-2018, et trouvait qu'il minimisait le déficit¹⁰³.

[98] La vérificatrice n'a pas pu exprimer une opinion sans réserve concernant les états financiers de la province pour les deux dernières années où le gouvernement précédent était au pouvoir. Ainsi, les citoyens de l'Ontario ne pouvaient pas être certains de la fiabilité des résultats déclarés par ce dernier¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Annexe 4 : *Conventions d'indemnisation avec OPG et la SIERE*, art. 1.

¹⁰¹ CSTF, *Journal des débats*, 12 novembre 2018, p. 177.

¹⁰² CSTF, *Journal des débats*, 15 octobre 2018, p. 13.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 34.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 13.

- [99] Deux choses ont empêché la vérificatrice d'exprimer une opinion sans réserve en mars 2017 et 2018 : le traitement comptable des dépenses liées aux régimes de retraite et la structure comptable du Plan¹⁰⁵.
- [100] L'aspect du Plan qui préoccupait la vérificatrice était que le traitement comptable prévu pour la réduction des tarifs dans les budgets du gouvernement et dans les états financiers consolidés de la province n'était pas conforme aux NCSP¹⁰⁶.
- [101] Selon la vérificatrice, le gouvernement précédent a déterminé qu'il devait emprunter pour financer la majeure partie de la réduction des tarifs et a enchâssé dans la loi des méthodes lui permettant de reporter de plusieurs années les coûts en les inscrivant à l'actif. Ce faisant, il évitait toute incidence sur le résultat net. Il a structuré l'emprunt de manière complexe et à un coût considérablement plus élevé pour les Ontariens dans le but de parvenir à ses fins politiques¹⁰⁷.
- [102] La vérificatrice a eu beaucoup de difficulté à obtenir de l'information sur ce que le gouvernement proposait de faire pour réduire les tarifs d'électricité et sur la manière dont il comptabiliserait cette réduction. Elle sentait qu'il omettait de produire des documents et ne coopérait pas à son enquête, venant ainsi contrecarrer ses efforts dans le dossier¹⁰⁸.
- [103] Elle témoigne avoir été surprise lorsqu'elle a reçu du gouvernement précédent une boîte de documents dans laquelle se trouvait, tout au fond, la convention d'indemnisation susmentionnée conclue avec la SIERE.

Quand mon équipe responsable de l'attestation a eu terminé la vérification de la SIERE, nous avons obtenu quelques-uns de ses procès-verbaux. On a reçu une boîte de papiers, et [la convention d'indemnisation] était au fond¹⁰⁹.

- [104] En octobre 2017, la vérificatrice a publié un rapport spécial intitulé *Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources*. Dans ce rapport visant à examiner la manière dont le Plan avait été élaboré pour que la réduction des tarifs ne nuise pas au bilan de la province, la vérificatrice a souligné ce qui suit : « Pour qu'il y ait une saine transparence financière et une reddition de comptes, il faut que les coûts des décisions stratégiques prises par le gouvernement soient communiqués fidèlement à l'Assemblée législative et à la population de l'Ontario. L'optimisation des ressources, quant à elle, s'entend du fait que le

¹⁰⁵ CSTF, *Journal des débats*, 15 octobre 2018, p. 13.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 14.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 27.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 26.

gouvernement utilise les ressources de manière optimale pour mettre en œuvre ses décisions stratégiques¹¹⁰. »

- [105] Des représentants du gouvernement précédent, dont l'ancienne première ministre et plusieurs anciens ministres, ont dit qu'ils n'étaient pas d'accord avec la vérificatrice, en décrivant la situation de « différend comptable »¹¹¹. Voici toutefois ce qu'a affirmé la vérificatrice :

Oh, non. Ce n'est pas juste un « différend » comptable – je crois que c'est le mot qui a été utilisé – peut-être que c'est comme ça qu'ils ont décrit la situation. Mon point de vue à moi, c'est qu'il y a le groupe du contrôleur et le Conseil du Trésor qui préparent les états financiers du gouvernement, et ils le font selon leur interprétation. Nous, les vérificateurs, on arrive et on dit : « Il y a un gros problème. Il y a des erreurs dans les états financiers. Voici l'opinion, et voici les montants erronés. » Ici, ce n'est pas un comptable qui parle à un autre comptable. Ce sont des vérificateurs qui disent que la comptabilité n'est pas bonne. Je reviens à ce que je disais plus tôt : si on avait été des vérificateurs du secteur privé dans cette situation, on aurait quitté notre client. Mais, malheureusement, on ne pouvait pas le faire, donc on a exprimé une opinion. [...] Quelle a été l'importance du Plan pour des frais d'électricité équitables pour ce qui est de masquer les répercussions de la décision sur le résultat net et la dette nette? Je dirais que le Plan a été très important. Je dirais que sur une échelle de 10, il est pratiquement au sommet¹¹².

- [106] La convention d'indemnisation demandée et obtenue par KPMG était une condition préalable pour que le cabinet donne un avis qui permette le traitement comptable des « activités à tarifs réglementés »¹¹³. Notons que c'est là l'argument utilisé par le gouvernement pour décrire ensuite les préoccupations de la vérificatrice de simple « différend comptable ».
- [107] Le 28 mars 2018, le gouvernement précédent a publié son *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2018*, comme l'exige la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* et le Règlement de l'Ontario 41/18. Cette même loi demande également au vérificateur général d'examiner le rapport préélectoral pour déterminer si les hypothèses sur lesquelles il est fondé et les prévisions qui en découlent sont raisonnables, et

¹¹⁰ Annexe 3 : *Extrait du rapport spécial de la vérificatrice générale, Le Plan pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources (octobre 2017)*, p. 5.

¹¹¹ CSTF, *Journal des débats*, 15 octobre 2018, p. 28.

¹¹² *Ibid.*, p. 28 (Bonnie Lysyk, vérificatrice générale de l'Ontario).

¹¹³ CSTF, *Journal des débats*, 12 novembre 2018, pp. 175-176.

de rendre publique une déclaration énonçant les résultats de son examen. La vérificatrice a conclu que le rapport préélectoral n'offrait pas un portrait raisonnable des finances de l'Ontario et que les dépenses budgétées, tout comme les déficits, étaient minimisés à cause du traitement comptable inapproprié des régimes de retraite et du Plan¹¹⁴.

[108] Ed Clark, le conseiller spécial de l'ancienne première ministre pour les affaires économiques, a reconnu que « ce n'est pas une bonne chose... [quand] le vérificateur général ne s'entend pas avec le gouvernement » et qu'il n'investirait probablement pas dans une entreprise si le vérificateur de cette dernière refusait d'approuver ses états financiers¹¹⁵.

CONCLUSION

[109] Le Plan a été approuvé et annoncé même si :

- des fonctionnaires et des membres du Conseil des ministres avaient soulevé des réserves¹¹⁶;
- le gouvernement ignorait alors ce que le Plan coûterait¹¹⁷;
- le gouvernement savait qu'en empruntant pour reporter les coûts liés au rajustement global pour les usagers, il pourrait baisser les tarifs d'électricité à court terme, mais créerait du même coup une dette considérable et ferait remonter les tarifs d'électricité dans un avenir proche¹¹⁸;
- le Plan comportait des risques financiers, comptables et juridiques, dont le risque qu'il soit anticonstitutionnel, selon un ancien juge de la Cour suprême qu'a consulté le gouvernement¹¹⁹.

[110] Malgré toutes les objections susmentionnées, en dépit des risques, et faisant fi d'un rapport publié le 24 mai 2017 dans lequel le BRF indiquait que le refinancement du rajustement global coûterait aux Ontariens au moins 45 milliards de dollars et potentiellement jusqu'à 93 milliards, le gouvernement précédent a adopté la Loi le 1^{er} juin 2017, puis a mis le Plan en œuvre¹²⁰.

[111] L'ancien ministre de l'Énergie, Glenn Thibeault, a dit au Comité qu'il avait présenté le Plan au Conseil des ministres entre 10 et 20 fois durant son

¹¹⁴ CSTF, *Journal des débats*, 15 octobre 2018, p. 15.

¹¹⁵ CSTF, *Journal des débats*, 26 novembre 2018, pp. 282, 287 (William Edmund « Ed » Clark).

¹¹⁶ CSTF, *Journal des débats*, 4 décembre 2018, p. 340; annexe 5 : *Note d'information du Conseil des ministres (1^{er} mars 2017)*.

¹¹⁷ Annexe 5 : *Note d'information du Conseil des ministres (1^{er} mars 2017)*, p. 6.

¹¹⁸ CSTF, *Journal des débats*, 15 octobre 2018, p. 18.

¹¹⁹ CSTF, *Journal des débats*, 15 octobre 2018, p. 8.

¹²⁰ CSTF, *Journal des débats*, 13 novembre 2018, p. 184; BRF, *Analyse des retombées financières du Plan ontarien pour des frais d'électricité*, printemps 2017; « L'Ontario adopte une loi pour réduire la facture d'électricité de 25 pour cent », communiqué archivé, 31 mai 2017.

élaboration. Ses collègues du Conseil avaient remis la méthode en question et demandé que d'autres solutions soient étudiées¹²¹.

- [112] Le Comité a montré des documents et des courriels à M. Teliszewsky lors de son témoignage. Sur l'un de ces documents, on peut lire ce qui suit :

Aucun avocat, comptable, ni courtier en obligations n'est « content », mais personne n'est terriblement « fâché » non plus. Tout le monde a dû mettre de l'eau dans son vin. Pour pouvoir respecter les échéances des leaders parlementaires du gouvernement, on a terminé de rédiger la loi en fin de semaine¹²².

- [113] De plus, le Comité a montré à M. Teliszewsky un courriel qu'il avait envoyé le 29 avril 2017 à Andrew Bevan, alors chef de cabinet de l'ancienne première ministre. Ce courriel montre clairement la complexité et la fragilité du Plan. En voici un extrait :

Donc, la loi qu'on a fini par produire est comme un chandail en tricot fin = n'allez pas tirer sur un fil, sinon tout pourrait se défaire¹²³!

- [114] Le gouvernement précédent a mis le Plan à exécution malgré les objections et les préoccupations soulevées lors de son élaboration et de sa mise en œuvre, notamment : le coût de l'emprunt, le risque de contestation constitutionnelle, l'exposition des participants au risque d'engagement de leur responsabilité, les risques de marché et la faisabilité du Plan. C'est au gouvernement précédent qu'incombe la plus grande part de responsabilité pour les tarifs d'électricité incontrôlables, tarifs qu'il n'a pas réussi à redresser avec le Plan.

- [115] Devant le Comité, l'ancien ministre Thibeault a reconnu que la décision d'aller de l'avant avec le Plan malgré les objections et les préoccupations soulevées; malgré le coût d'emprunt terriblement plus élevé; malgré la nature incroyablement complexe et fragile du Plan; malgré le risque que la structure comptable ne fonctionne pas même si le gouvernement réussissait à atténuer les risques pour éviter toute responsabilité; et, enfin, malgré la présence d'autres risques de marché qu'aucun gouvernement ne peut maîtriser – par exemple, qu'une baisse de la demande d'électricité fasse échouer le Plan, ou encore qu'une hausse des taux d'intérêt fasse grimper le coût d'emprunt de la province, et donc augmenter encore plus les tarifs d'électricité.

- [116] Quand on lui a demandé de commenter la situation financière actuelle de l'Ontario, le président de la Commission, Gordon Campbell, a donné ce complément d'information :

On n'essayait pas de faire des choix là-dessus.
Ce qu'on essayait tout simplement de dire, c'est

¹²¹ CSTF, *Journal des débats*, 4 décembre 2018, p. 340.

¹²² CSTF, *Journal des débats*, 20 novembre 2018, p. 256.

¹²³ CSTF, *Journal des débats*, 19 novembre 2018, p. 226; courriel d'Andrew Teliszewsky, « Ontario Fair Hydro Plan Act – Briefing Presentation_Clean.pptx », 29 avril 2017.

qu'il fallait penser à ce qui se faisait du côté des régimes de retraite, à ce qui se faisait du côté de l'électricité, et trouver des moyens de générer plus d'investissements en fonction de la conjoncture économique. Il faut vraiment bien réfléchir à ces choses-là. C'est très, très difficile. Il y a une vieille expression qui dit qu'on ne peut pas se sortir d'un trou à moins d'arrêter de creuser. Et en 2017-2018, ils ont utilisé une pelle mécanique¹²⁴.

[117] Une question semblable a été posée à l'un des commissaires, M. Horgan, qui a dit au Comité que le gouvernement précédent avait laissé les finances de la province dans un état pire que celui qui avait précédé la récession de 2008¹²⁵.

RECOMMANDATIONS

Le Comité spécial recommande ce qui suit :

- 1) Que le gouvernement de l'Ontario accepte toutes les recommandations de la Commission d'enquête indépendante sur les finances, qui sont les suivantes :
 - a) Accorder la priorité absolue à la transparence pour les contribuables et le grand public dans la préparation du budget, des Comptes publics et d'autres rapports financiers.
 - b) S'assurer que les pratiques comptables du gouvernement sont conformes à la lettre et à l'esprit des normes comptables pour le secteur public canadien.
 - c) Jouer un rôle actif dans le processus d'établissement des normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public afin de cerner et d'aborder les enjeux comptables d'importance pour la province.
 - d) Rétablir entre le gouvernement et la vérificatrice générale une relation constructive et professionnelle qui respecte l'indépendance de la vérificatrice générale prévue par la loi.
 - e) Exiger qu'on avise au préalable la vérificatrice générale et qu'on lui demande son avis lorsqu'un ministère ou un organisme consolidé dans les états financiers de la province propose de faire appel à une entreprise du secteur privé pour lui fournir des avis comptables.
 - f) Exiger également que la province approuve, après avoir consulté au préalable la vérificatrice générale, le recours aux services d'une entreprise du secteur privé qui fera office à la fois d'expert-conseil et d'auditeur.

¹²⁴ CSTF, *Journal des débats*, 22 octobre 2018, p. 104 (Gordon Campbell, Commission).

¹²⁵ *Ibid.*, p. 103.

- g) Collaborer avec la vérificatrice générale afin de trouver un terrain d'entente sur le traitement comptable de tout actif net du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (RREO) et du Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO).
 - h) Adopter provisoirement le traitement comptable proposé par la vérificatrice générale concernant tout actif net du RREO et du Régime de retraite du SEFPO jusqu'à ce qu'une entente soit conclue entre le gouvernement et la vérificatrice générale.
 - i) Examiner la méthode utilisée pour établir la juste valeur marchande de l'actif du RREO et du Régime de retraite du SEFPO, ainsi que les hypothèses de la direction utilisées pour déterminer le passif à long terme de ces régimes.
 - j) Adopter le traitement comptable proposé par la vérificatrice générale pour le refinancement du rajustement global, qui est une composante importante du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables.
 - k) Réviser le plan budgétaire pour 2018-2019 afin qu'il tienne compte des rajustements comptables proposés par la Commission, rajuster les projections des revenus et des charges en fonction des dernières données disponibles, et rétablir la réserve au moins au niveau historique d'un milliard de dollars.
 - l) Établir un plan financier qui inclut des cibles de réduction du déficit à court et à moyen terme et qui décrit clairement comment le gouvernement atteindra ces objectifs et rendra compte des résultats obtenus.
 - m) Entreprendre un examen de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* afin qu'elle puisse mieux orienter les processus de planification financière et de communication de l'information financière du gouvernement.
 - n) Effectuer une analyse pour déterminer et fixer une cible et un délai appropriés de réduction du ratio de la dette nette au PIB de la province.
 - o) Fixer comme objectif à long terme de rétablir la cote de crédit AAA de la province.
 - p) Élargir la portée du *Rapport sur les perspectives économiques à long terme de l'Ontario*, publié deux ans suivant le début de chaque mandat, afin qu'il inclue une analyse de la viabilité financière et présente les répercussions financières des tendances actuelles et des risques futurs.
- 2) Que le gouvernement de l'Ontario entreprenne un examen de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* afin que celle-ci puisse mieux orienter les processus de planification financière et de communication de l'information financière du gouvernement.

- 3) Que la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* soit recentrée sur les principes de la durabilité financière pour garantir qu'à l'avenir, le gouvernement prenne ses décisions financières de façon transparente et responsable.
- 4) Que la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* soit bonifiée par l'ajout d'un mécanisme de conformité obligeant les futurs gouvernements à assumer la responsabilité de leurs décisions lorsqu'ils dévient des lignes directrices et des principes de cette loi.
- 5) Que la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* soit renforcée par l'obligation, pour le gouvernement, de produire un plan de redressement lorsqu'il veut réduire ses dépenses afin de garantir qu'il se sera doté d'une marche à suivre transparente pour trouver les économies promises avant de les comptabiliser dans le plan financier.
- 6) Que le gouvernement de l'Ontario modifie la loi ou en crée une nouvelle afin d'exiger que tout emprunt par le gouvernement ou les organismes publics soit fait dans l'intérêt véritable de la province et des contribuables.
- 7) Que le gouvernement de l'Ontario prenne immédiatement des mesures pour améliorer la transparence des emprunts contractés par les organismes indépendants.
- 8) Que soit inscrite dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* l'obligation de produire les états financiers consolidés de la province conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public, comme le suggère la vérificatrice générale.
- 9) Que le gouvernement de l'Ontario travaille avec le Bureau du contrôleur provincial à rétablir un dialogue respectueux entre le contrôleur et le Bureau de la vérificatrice générale.

LISTE DES TÉMOINS

Le Comité spécial de la transparence financière a tenu des audiences publiques du 15 octobre au 4 décembre 2018. Voici la liste des témoins avec la date de leur témoignage.

N° du témoin	Date du témoignage	N° de la journée	Témoin
1	15 octobre 2018	1	Bonnie Lysyk, vérificatrice générale de l'Ontario
2	15 octobre 2018	1	Tim Beauchamp, ancien directeur du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
3	16 octobre 2018	2	Steve Orsini, secrétaire du Conseil des ministres
4	16 octobre 2018	2	Scott Thompson, sous-ministre des Transports
5	16 octobre 2018	2	Serge Imbrogno, sous-ministre de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs
6	16 octobre 2018	2	Karen Hughes, sous-ministre associée du Secrétariat du Conseil du Trésor
7	22 octobre 2018	3	Gordon Campbell, commissaire et président de la Commission d'enquête indépendante sur les finances
8	22 octobre 2018	3	Al Rosen, commissaire de la Commission d'enquête indépendante sur les finances
9	22 octobre 2018	3	Michael Horgan, commissaire de la Commission d'enquête indépendante sur les finances
10	23 octobre 2018	4	Peter Weltman, directeur de la responsabilité financière (BRF)
11	23 octobre 2018	4	Matt Gurnham, directeur (BRF)
12	23 octobre 2018	4	Matthew Stephenson, analyste financier principal (BRF)
13	23 octobre 2018	4	Jeffrey Novak, analyste financier en chef (BRF)

N° du témoin	Date du témoignage	N° de la journée	Témoin
14	23 octobre 2018	4	Peter Harrison, ancien analyste financier en chef (BRF)
15	23 octobre 2018	4	David West, économiste en chef (BRF)
16	12 novembre 2018	5	Peter Gregg, président-directeur général (SIERE)
17	12 novembre 2018	5	Terry Young, vice-président, Politique, engagement et innovation (SIERE)
18	12 novembre 2018	5	Bruce Campbell, ancien président-directeur général (SIERE)
19	12 novembre 2018	5	Kimberly Marshall, ancienne directrice générale des finances (SIERE)
20	13 novembre 2018	6	Jeffrey Lyash, président-directeur général (OPG)
21	13 novembre 2018	6	Ken Hartwick, directeur général des finances et vice-président directeur (OPG)
22	19 novembre 2018	7	Andrew Teliszewsky, ancien chef de cabinet du ministre de l'Énergie
23	20 novembre 2018	8	Gadi Mayman, directeur général (OOF)
24	20 novembre 2018	8	Ronald Kwan, sous-ministre adjoint, Division du financement général et de l'analyse financière en matière d'électricité (OOF)
25	26 novembre 2018	9	William Edmund « Ed » Clark, ancien conseiller de Kathleen Wynne
26	3 décembre 2018	10	Kathleen O. Wynne, députée et ancienne première ministre
27	4 décembre 2018	11	Glenn Thibeault, ancien ministre de l'Énergie

ANNEXE 1 :
SIGLES ET AUTRES TERMES ABRÉGÉS

BRF	Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario
Commission	Commission d'enquête indépendante sur les finances
Loi	<i>Loi de 2017 sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables</i>
NCSP	Normes comptables pour le secteur public
OOF	Office ontarien de financement
OPG	Ontario Power Generation
Plan	Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables
RREO	Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario
SEFPO	Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario
SFIEO	Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario
SIERE	Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité
Vérificatrice	Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

ANNEXE 2 :
MANDAT DU COMITÉ SPÉCIAL DE LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE

Qu'un Comité spécial de la transparence financière soit mis sur pied pour étudier le rapport de la Commission d'enquête indépendante sur les finances et faire état de ses observations et recommandations à la Chambre;

Que le Comité enquête et fasse rapport sur les pratiques comptables, les décisions et les objectifs des politiques du gouvernement précédent ou sur tout autre aspect du rapport qu'il juge pertinent;

Que le Comité soit autorisé à convoquer des personnes et à exiger la production de documents et de choses;

Que le Comité soit composé de six députés du parti au pouvoir et de trois députés de l'opposition officielle, et que son président et son vice-président proviennent tous deux des rangs du parti au pouvoir;

Que le Comité soit autorisé à se réunir sur convocation du président;

Que la salle Améthyste soit réservée en priorité pour les réunions du Comité;

Que le Comité présente ou, si la Chambre ne siège pas, dépose auprès du greffier de l'Assemblée législative, son rapport provisoire d'ici le 1^{er} novembre 2018 et son rapport final d'ici le 13 décembre 2018 ou d'ici toute autre date déterminée par le Comité.

ANNEXE 3 :
EXTRAIT DU RAPPORT SPÉCIAL DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE, *LE*
PLAN ONTARIEN POUR DES FRAIS D'ÉLECTRICITÉ ÉQUITABLES :
PRÉOCCUPATIONS CONCERNANT LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE, LA
REDDITION DE COMPTES ET L'OPTIMISATION DES RESSOURCES
(OCTOBRE 2017)



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

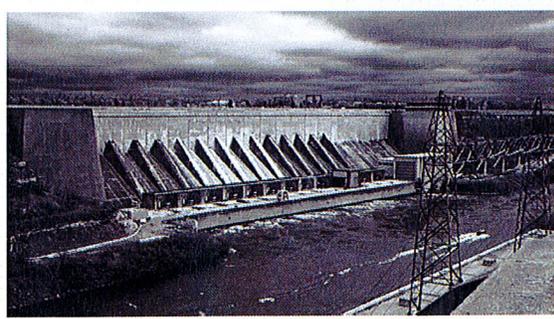
Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitable :

Préoccupations concernant
la transparence financière,
la reddition de comptes
et l'optimisation des
ressources



**Loi de 2017 sur le Plan ontarien
pour des frais d'électricité
équitable**

L.O. 2017, Chapitre 16
Article 1



Rapport spécial
Octobre 2017



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

À Son Honneur le Président
de l'Assemblée législative

J'ai le plaisir de transmettre mon rapport spécial sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources, en vertu du paragraphe 12(1) de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale,

Bonnie Lysyk

Octobre 2017
Toronto (Ontario)

© 2017, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

This document is also available in English.

ISBN 978-1-4868-0732-1 (Imprimé)

ISBN 978-1-4868-0733-8 (PDF)

Photos et images en couverture :

à gauche : Bureau de la vérificatrice générale/Mariana Green

à droite : Kevin Thom Photography

en bas : © iStockphoto.com/Pley



Table des matières

Question clé : Saine transparence financière, reddition de comptes et optimisation des ressources	5
Raison pour laquelle nous publions le présent rapport spécial	6
1.0 Le gouvernement a inscrit dans la loi une structure de comptabilité et de financement visant à masquer de manière inappropriée un déficit et une augmentation de la dette nette	8
2.0 Le coût additionnel pour les Ontariens	14
3.0 Précédent en Ontario concernant la comptabilisation appropriée de frais d'électricité qui n'ont pas encore été facturés aux consommateurs	15
4.0 Un traitement comptable inapproprié inscrit dans la loi qui n'est pas autorisé selon les normes comptables canadiennes pour le secteur public	16
5.0 Le gouvernement avait prévu qu'une opinion avec réserve pouvait être exprimée et a accepté ce risque	19

Le Plan pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources

Question clé : Saine transparence financière, reddition de comptes et optimisation des ressources

Pour qu'il y ait une saine transparence financière et une reddition de comptes, il faut que les coûts des décisions stratégiques prises par le gouvernement soient communiqués fidèlement à l'Assemblée législative et à la population de l'Ontario. L'optimisation des ressources, quant à elle, s'entend du fait que le gouvernement utilise les ressources de manière optimale pour mettre en oeuvre ses décisions stratégiques.

Le Bureau de la vérificatrice générale recommande que le gouvernement :

- a) **comptabilise les répercussions financières réelles de la réduction des tarifs d'électricité prévue par le Plan pour des frais d'électricité équitables sur les budgets et les états financiers consolidés de la province;**
- b) **utilise, pour financer la réduction des tarifs, une structure de financement moins onéreuse pour les Ontariens.**

Lorsqu'un gouvernement adopte une loi pour établir des règles comptables qui visent à masquer les répercussions de ses décisions stratégiques, les états financiers de la province deviennent non fiables. Cela s'avère particulièrement préoccupant dans le cas où le gouvernement en question déclare qu'il respecte les normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCSP) alors que, dans les faits, les règles comptables appliquées ne sont pas conformes aux NCSP. Lorsqu'il y a recours à des

structures organisationnelles et des opérations visant à supprimer la transparence et la reddition de comptes et coûtant inutilement des milliards de dollars aux Ontariens, un vérificateur général a la responsabilité d'en informer le pouvoir législatif et le public, comme le prescrit son mandat.

La situation décrite ci-dessus deviendra réalité si la structure complexe de comptabilité et de financement prévue dans la *Loi de 2017 pour des frais*

d'électricité équitables (*Loi pour des frais d'électricité équitables*) est mise en oeuvre.

L'**annexe 1** fournit des renseignements généraux sur la décision stratégique du gouvernement consistant à réduire les tarifs d'électricité aux termes de la Loi pour des frais d'électricité équitables (désignée par le terme « décision stratégique » tout au long du présent rapport spécial). L'**annexe 2** contient la Loi elle-même.

Raison pour laquelle nous publions le présent rapport spécial

En tant que bureau indépendant et non-partisan de l'Assemblée législative, nous sommes déterminés à protéger l'intérêt public. En vertu de la loi (*Loi sur le vérificateur général*), l'Assemblée législative a conféré au Bureau de la vérificatrice générale le droit et la responsabilité de signaler à l'Assemblée et aux Ontariens que l'information financière du gouvernement ne leur est pas ou ne leur sera pas présentée de manière juste et transparente, le cas échéant. En soumettant le présent rapport spécial à l'Assemblée législative, nous nous acquittons de la responsabilité qui nous incombe aux termes du paragraphe 12(1) de la *Loi sur le vérificateur général*.

Lorsque la vérificatrice générale a pris connaissance de l'existence du projet de loi 132 (le texte législatif relatif au Plan pour des frais d'électricité équitables, aux termes duquel les factures d'électricité de tous les consommateurs résidentiels et de certaines petites entreprises seraient réduites de 25 % en moyenne), elle a comparu devant le Comité permanent de la justice dans le cadre des audiences publiques qui celui-ci a tenu durant trois jours au sujet du projet de loi. L'**annexe 3** contient le texte de l'allocution de la vérificatrice générale devant le Comité, et l'**annexe 4** comporte les observations écrites présentées au Comité par le Bureau. Depuis, nous avons effectué des travaux

additionnels pour mieux comprendre la structure de financement et de comptabilité de la Loi pour des frais d'électricité équitables et comment celle-ci avait évolué. Ce que nous avons appris a rendu nécessaire la publication du présent rapport spécial.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons procédé à des entrevues et nous avons examiné des documents, dont des courriels. Nous avons obtenu tous les renseignements que nous avons demandés, à une exception près. Le ministère de l'Énergie a signé un contrat assorti d'une provision de 500 000 \$ avec un cabinet d'avocats pour que celui-ci fournisse des services de recherche et regroupe les courriels avant de nous les transmettre. Au moment de l'achèvement du présent rapport spécial, le ministère de l'Énergie ne nous avait pas encore fourni ses courriels, que nous avons demandés le 31 mai 2017.

Résumé des préoccupations

Après avoir examiné les renseignements dont nous disposons, il nous est apparu de manière évidente que la création d'une structure de comptabilité et de financement par le gouvernement pour traiter les coûts de la réduction des tarifs d'électricité avait pour but d'éviter qu'il y ait des répercussions sur le plan financier. En fait, l'objectif était de faire en sorte que les budgets et les états financiers consolidés de la province de 2017-2018 à 2019-2020 ne montrent aucun déficit et, par le fait même, aucune augmentation de la dette nette de l'Ontario.

Notre Bureau ne remet pas en question la décision stratégique du gouvernement de réduire les factures d'électricité des Ontariens, puisque la prise de telles décisions est une prérogative du gouvernement. Nous nous inquiétons du fait que le traitement comptable prévu aux fins des budgets et des états financiers consolidés de la province est inapproprié, et que l'on savait que la structure de financement préconisée pourrait entraîner des coûts inutiles importants pour les Ontariens.

Le fond de la question est simple. La réduction des tarifs fera en sorte que les factures d'électricité

des consommateurs seront inférieures au coût de l'électricité utilisée. Cependant, il faudra quand même payer aux producteurs d'électricité la totalité du coût de l'électricité qu'ils produisent, et le gouvernement devra emprunter pour combler le manque à gagner en vue de leur verser les montants qui leur sont dus. Les répercussions de la dette additionnelle contractée pour payer les producteurs d'électricité doivent être prises en compte dans le déficit annuel et la dette nette de la province. Or, le gouvernement n'a pas comptabilisé comme il se doit, dans son budget de 2017-2018, cet impact de la dette découlant de la réduction des tarifs d'électricité, et il ne prévoit pas le faire dans ses futurs états financiers consolidés. Essentiellement, le gouvernement forge ses propres normes comptables.

Le présent rapport spécial met en exergue les préoccupations clés suivantes :

- Par l'entremise de la Loi pour des frais d'électricité équitables, le gouvernement a créé une structure de comptabilité et de financement inutilement complexe aux fins de la réduction des tarifs d'électricité, dans le but d'éviter qu'un déficit et une augmentation de la dette nette soient comptabilisés dans ses budgets et dans les états financiers consolidés de la province (**section 1.0**).
- Selon le plan actuel du gouvernement, la seule réduction de tarifs qui persistera après 2027 sera une diminution de 9 % découlant principalement du remboursement de la TVH et d'autres programmes financés par les contribuables. À compter de 2028, aux fins du remboursement des emprunts, les consommateurs se verront facturer un montant supérieur au coût réel de l'électricité produite. Les emprunts devant être remboursés totaliseront quelque 39,4 milliards de dollars, soit le montant de 18,4 milliards emprunté pour combler le manque à gagner découlant de la réduction de tarifs et les intérêts de 21 milliards accumulés pendant la durée des emprunts (**section 1.0 et annexe 1, section 4.0**).
- L'application de la structure complexe de comptabilité et de financement pourrait faire en sorte que les Ontariens assument, sur 30 ans, des frais d'intérêts additionnels plus élevés que nécessaire pouvant totaliser 4 milliards¹ de dollars (**section 2.0**).
- Le gouvernement a utilisé un traitement comptable approprié pour la dette restante du secteur de l'électricité en 1999-2000, et rien ne vient justifier le fait qu'il n'applique pas le même traitement comptable à la dette qui s'accumulera en raison de la réduction des tarifs d'électricité associée à la Loi pour des frais d'électricité équitables (**section 3.0**).
- La création d'un actif réglementaire inscrit dans la Loi pour des frais d'électricité équitables est incompatible avec les conventions comptables du gouvernement, qui ont été élaborées conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public (**section 4.0**).
- Le gouvernement savait qu'il y avait un risque élevé qu'une opinion « avec réserve » soit exprimée à l'égard des états financiers consolidés de la province en raison du fait qu'il utilise une loi pour créer un actif réglementaire, mais il a pris sciemment ce risque pour éviter qu'un déficit et une augmentation de la dette nette soient comptabilisés dans ses budgets et dans les états financiers consolidés de la province. Par conséquent, le budget de 2017-2018 ne tient pas compte, alors qu'il le devrait, de l'impact associé à une tranche de 16 % des coûts de la décision stratégique de réduire les tarifs d'électricité de 25 %. On estime que la réduction de 16 % coûtera en moyenne 2,5 milliards de dollars par année (sur 10,5 ans) jusqu'en 2027 (**section 5.0**).

1 Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario. *Plan pour des frais d'électricité équitables : Analyse des retombées financières du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables*, Toronto (Ontario), Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2017, p. 13, www.fao-on.org/fr/

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AUX RECOMMANDATIONS

Nous n'avons pas obtenu de réponse directe aux deux recommandations formulées dans le présent rapport spécial. Le gouvernement a toutefois fourni une réponse globale, qui est présentée à l'annexe 5.

1.0 Le gouvernement a inscrit dans la loi une structure de comptabilité et de financement visant à masquer de manière inappropriée un déficit et une augmentation de la dette nette

1.1 Le mandat des hauts fonctionnaires travaillant sur le Plan pour des frais d'électricité équitables

Comme il est expliqué à l'annexe 1, la réduction de 25 % des factures d'électricité des consommateurs comporte trois parties :

- un remboursement de la taxe de vente harmonisée (TVH) à compter du 1^{er} janvier 2017;
- le transfert de certains programmes d'aide pour les factures d'électricité (Programme ontarien d'aide relative aux frais d'électricité et Programme de protection des tarifs dans les régions rurales ou éloignées) des consommateurs d'électricité aux contribuables à compter du 1^{er} juillet 2017;
- une réduction additionnelle de 16 % pour une période de quatre ans, à compter du 1^{er} juillet 2017, pour laquelle le gouvernement prévoit emprunter des fonds afin de payer de producteurs d'électricité.

La réduction associée au remboursement de la TVH a été comptabilisée comme il se doit en tant

que charge dans les états financiers consolidés de 2016-2017 et dans le budget de 2017-2018 de la province.

La réduction de 16 % s'accompagne d'un coût estimatif moyen de 2,5 milliards de dollars par année sur 10,5 ans, jusqu'en 2027.² Le gouvernement a indiqué qu'il devra probablement emprunter cet argent chaque année.

Le gouvernement a pris une décision cruciale au début du processus de mise au point du Plan pour des frais d'électricité équitables : le traitement comptable de la réduction de 16 % des tarifs ne devait avoir aucune « incidence sur le plan financier », c'est-à-dire qu'il ne devait faire état d'aucun déficit découlant des emprunts requis, et il ne devait pas entraîner une augmentation du montant de la dette nette de l'Ontario que déclarerait le gouvernement. C'est le mandat qu'a confié le gouvernement aux hauts fonctionnaires et aux conseillers externes du secteur privé chargés de concevoir la comptabilisation et le financement de la réduction de tarifs.

Dans le présent rapport spécial, l'expression « traitement comptable inscrit dans la loi » renvoie à la création, par le gouvernement, d'un actif au moyen de mesures législatives. Cet actif représente l'écart entre le montant dû aux producteurs d'électricité et le montant moindre perçu auprès des consommateurs d'électricité en raison de la réduction des tarifs d'électricité.

1.2 Le processus suivi pour exécuter le mandat

Les hauts fonctionnaires et le personnel de plusieurs ministères et organismes, dirigés par le ministre de l'Énergie, se sont réunis pour planifier la structure de comptabilité et de financement, cerner les risques, et prendre des décisions ainsi que d'autres mesures aux fins de l'exécution du mandat. Les hauts fonctionnaires et le personnel provenaient principalement des organisations suivantes :

- le ministère de l'Énergie;

² Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario, p. 2.

- le ministère des Finances;
- le Secrétariat du Conseil du Trésor;
- le Bureau du contrôleur provincial;
- le Bureau du Conseil des ministres;
- l'Office ontarien de financement (OOF);
- la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE);
- Ontario Power Generation Inc. (OPG).

Des séances d'information ont régulièrement eu lieu avec le ministère de l'Énergie et ses employés, qui ont joué un rôle dans la planification de la conception de la Loi et dans la coordination ultérieure de sa rédaction. On a également demandé conseil à la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO), dans une mesure limitée, durant l'élaboration du projet de loi 132.

Des comptables, des avocats et des banquiers du secteur privé ont été embauchés pour élaborer et soutenir le plan. On a aussi demandé l'avis de courtiers et de conseillers en placements.

Le Conseil des ministres a régulièrement été informé de la situation, et il a fourni les directives et les approbations ayant mené à l'adoption de la Loi.

La structure de comptabilité et de financement a été essentiellement élaborée dans la période de six mois allant de décembre 2016 à mai 2017. Certains détails n'avaient toujours pas été réglés lorsque nous avons achevé le présent rapport spécial.

Quelques options en matière de structure autres que celle retenue ont été examinées, mais elles ont été rejetées parce qu'elles n'auraient pas fonctionné ou parce qu'elles auraient fait état d'une augmentation du déficit ou de la dette nette de la province. Dans les courriels et les documents que nous avons examinés, les hauts fonctionnaires et le personnel ont notamment exprimé les points de vue suivants :

- La nouvelle structure se traduira par des coûts plus élevés pour les Ontariens.
- Un traitement comptable faisant en sorte que les emprunts requis ne soient pas comptabilisés comme un déficit et n'aient aucune incidence sur la dette nette ne sera probablement pas conforme aux normes comptables canadiennes pour le secteur public

(NCSP). Il sera donc nécessaire de créer une solution au moyen de mesures législatives.

- Le Bureau de la vérificatrice générale sera probablement en désaccord avec le traitement comptable et pourrait exprimer publiquement, dans le cadre de son mandat relatif à l'optimisation des ressources, ses préoccupations concernant le coût additionnel engagé.

Au bout du compte, il faudrait intégrer au projet de loi 132 (le Plan pour des frais d'électricité équitables) de nombreux détails législatifs pour modifier le traitement comptable au sein de la SIERE, d'OPG et d'une nouvelle entité qui serait créée par OPG, appelée OPG Trust dans les plans.

Les hauts fonctionnaires et leur personnel ont dû consacrer beaucoup de temps et d'efforts à l'atténuation et au contournement des risques connus associés à l'obtention du résultat comptable souhaité. En outre, des sommes considérables ont été versées à des conseillers comptables et conseillers juridiques aux fins de la mise en place de la structure de comptabilité et de financement. Les dépenses gouvernementales en cours au titre des conseillers externes du secteur privé avaient dépassé 2 millions de dollars au moment de l'achèvement du présent rapport spécial.

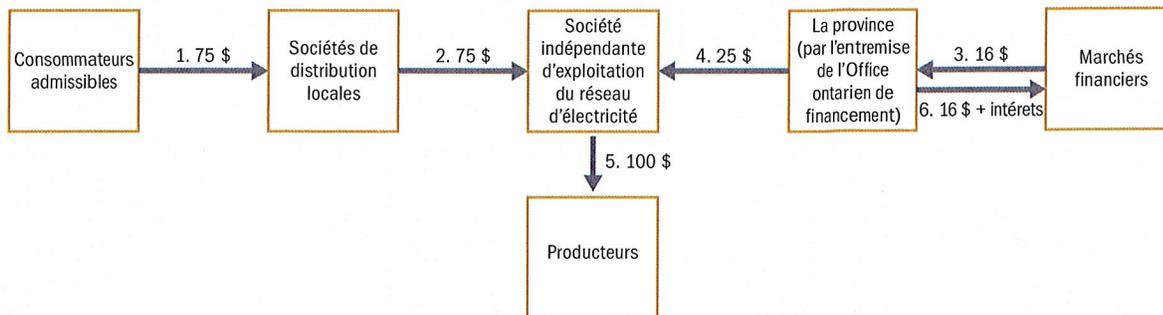
1.3 Comparaison entre la substance et la forme des opérations de comptabilité et de financement

La *substance* comptable de la décision stratégique, décrite à la **figure 1**, est simple et transparente lorsque les opérations requises sont comptabilisées dans le budget et les états financiers consolidés de la province selon les normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCSP).

La **figure 2** montre que le gouvernement a décidé d'employer une forme très complexe, selon laquelle les opérations sont fondées sur le mandat consistant à éviter de comptabiliser un déficit annuel et une augmentation annuelle de la dette nette découlant des emprunts.

Figure 1 : La substance des opérations de comptabilité et de financement

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



1. Les consommateurs admissibles paient des tarifs d'électricité réduits de 25 % (75 \$ au lieu de 100 \$) aux sociétés de distribution locales.
2. Les sociétés de distribution locales remettent le montant perçu à la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité.
3. Pour combler une tranche de 16 % (16 \$) du manque à gagner de 25 %, la province (par l'entremise de l'Office ontarien de financement [OOF], qui effectue des emprunts et des placements au nom de la province) emprunte le montant requis auprès des marchés financiers au taux d'intérêt créditeur provincial.
4. La province verse des fonds à la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité pour combler le manque à gagner de 25 % (25 \$) (16 %, ou 16 \$, provenant des emprunts de l'OOF, et 9 %, ou 9 \$, au titre du remboursement de la TVH).
5. La Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité utilise le produit des sociétés de distribution locales (75 \$) et le montant versé par la province (25 \$) pour payer aux producteurs la totalité du montant qui leur est dû aux termes des contrats d'approvisionnement en électricité (100 \$).
6. La province assume les intérêts associés aux emprunts de l'OOF (16 %, ou 16 \$), et un futur gouvernement devra tôt ou tard percevoir de l'argent auprès des Ontariens (les consommateurs, les contribuables, ou les deux) pour payer le principal et les intérêts accumulés.

À titre d'exemple, à la **figure 1** et à la **figure 2**, le montant de 100 \$ représente la somme totale due aux producteurs d'électricité, le montant de 75 \$ représente la somme payée par les consommateurs, et le montant de 16 \$ représente la somme empruntée pour payer la réduction de tarifs de 16 %. Le solde de 9 \$, que la province paie directement à la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité, découle du remboursement de la TVH et des autres programmes.

La structure simple (**figure 1**) et la structure complexe (**figure 2**) permettent ce qui suit :

- Les consommateurs admissibles bénéficient de la réduction des tarifs d'électricité conformément à la décision stratégique du gouvernement.
- Des fonds sont empruntés sur les marchés financiers pour payer l'écart entre le montant que les sociétés de distribution locales perçoivent auprès des consommateurs et remettent à la Société indépendante

d'exploitation du réseau d'électricité et le montant que la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit verser aux producteurs d'électricité.

- Les producteurs touchent la totalité du montant qui leur est dû en vertu de leurs contrats d'approvisionnement en électricité, peu importe la réduction de tarifs accordée aux consommateurs d'électricité.

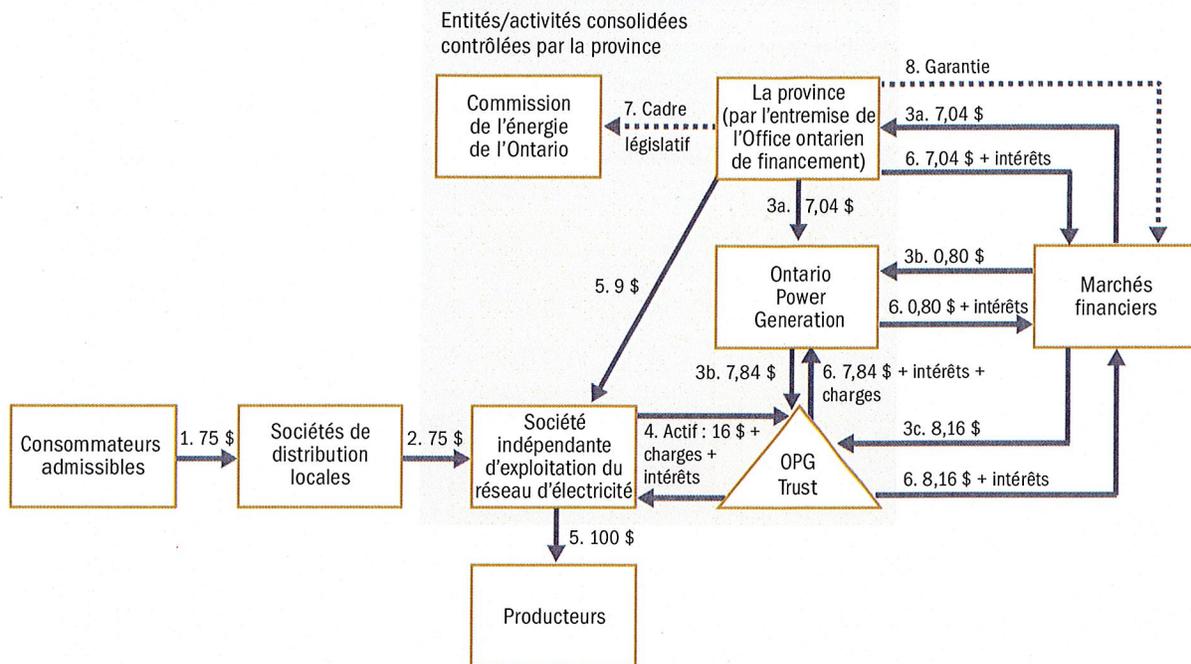
Cependant, la structure décrite à la **figure 2** s'avère beaucoup plus onéreuse et moins transparente que celle décrite à la **figure 1**.

1.3.1 Un traitement comptable approprié est axé sur la substance de la décision stratégique

La substance des opérations requises pour mettre en oeuvre la décision stratégique (**figure 1**) aurait les résultats comptables cumulatifs indiqués à la **figure 3**. De 2017 à 2027 (c.-à-d. au cours des

Figure 2 : La forme des opérations de comptabilité et de financement prévues

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



1. Les consommateurs admissibles paient des tarifs d'électricité réduits de 25 % (75 \$ au lieu de 100 \$) aux sociétés de distribution locales.
2. Les sociétés de distribution locales remettent le montant perçu à la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité.
3. Une tranche de 16 % (16 \$) du manque à gagner de 25 % est empruntée auprès des marchés financiers. Le montant de 16 \$ est divisé entre trois emprunteurs : la province (par l'entremise de l'Office ontarien de financement), Ontario Power Generation et OPG Trust. Chacune de ces entités emprunte des montants différents à des taux d'intérêt qui diffèrent.
 - a. La province emprunte directement 44 % (7,04 \$) de la tranche de 16 \$ du manque à gagner. Le gouvernement verse les fonds empruntés à Ontario Power Generation, et la province comptabilise un investissement accru dans Ontario Power Generation.
 - b. Ontario Power Generation emprunte directement 5 % (0,80 \$) de la tranche de 16 \$ du manque à gagner. Ce montant, combiné à l'investissement de 44 % de la province (7,04 \$), permet à OPG de prêter à OPG Trust 49 % (7,84 \$) de la tranche de 16 \$ du manque à gagner. Ontario Power Generation impose à OPG Trust des frais d'intérêts et d'administration ainsi que d'autres frais (« charges »).
 - c. OPG Trust emprunte directement 51 % (8,16 \$) de la tranche de 16 \$ du manque à gagner. Ce montant, combiné au prêt de 49 % (7,84 \$) octroyé par OPG, couvre la tranche de 16 \$ du manque à gagner.
4. Aux termes de la Loi pour des frais d'électricité équitables, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité désigne par l'expression « actif réglementaire » le manque à gagner de 16 %. Ce renvoi à un « actif » inexistant marque le début d'une série d'opérations connexes. Lorsque la Société

indépendante d'exploitation du réseau d'électricité constate le manque à gagner, elle vend cet « actif » à OPG Trust. OPG Trust verse à la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité, à titre de paiement pour l'achat de l'« actif », les fonds qu'il a empruntés.

OPG Trust assume des frais d'intérêts découlant de ses emprunts, et il paie des frais à Ontario Power Generation. OPG Trust facture ces coûts aux consommateurs par l'entremise de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité. Ces charges viennent s'ajouter au manque à gagner, et l'augmentation du manque à gagner est incluse à l'« actif » qu'OPG Trust achète à la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité.

5. La Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité utilise le produit des sociétés de distribution locales (75 \$), le montant obtenu par la vente de l'« actif » à OPG Trust (16 \$) et les fonds provenant des recettes générales de la province en vue de couvrir le remboursement de la TVH et les autres programmes (9 \$) pour payer aux producteurs (y compris à Ontario Power Generation, pour la fonction normale de producteur qu'il exerce) le montant de 100 \$ qui leur est dû aux termes des contrats d'approvisionnement en électricité.
6. La province, Ontario Power Generation et OPG Trust assument les intérêts découlant de leurs emprunts, et un futur gouvernement devra tôt ou tard percevoir de l'argent auprès des Ontariens pour payer le principal, les intérêts accumulés et les frais.
7. La province fournit un cadre législatif à la Commission de l'énergie de l'Ontario afin que celle-ci approuve les modifications tarifaires qui sont requises en vue de réaliser les réductions de tarifs et les recouvrements.
8. La province fournit aux marchés financiers une garantie à l'égard des titres de créance émis par OPG Trust.

Figure 3 : Résultats comptables cumulatifs des opérations associées au Plan pour des frais d'électricité équitables (en milliards de dollars)

Source des données : Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario

	Phase 1 : 2017-21 ¹	Phase 2 : 2021-28 ²	Phase 3 : 2028-45 ³	Total
Variation des déficits annuels accumulés découlant :				
des emprunts effectués pour couvrir la réduction de tarifs	10,6	7,8	—	18,4
de l'ajustement pour l'énergie propre ³ (remboursement)	—	—	(39,4)	(39,4)
des frais d'intérêts	1,4	6,4	13,2	21,0
Variation totale de la dette nette	12,0	14,2	(26,2)	—

1. Durant la phase 1, les factures d'électricité des consommateurs admissibles sont réduites de 25 % (réduction de 9 % associée au remboursement de la TVH et aux autres programmes, et réduction additionnelle de 16 % des tarifs). Les tarifs d'électricité augmentent uniquement au rythme de l'inflation.
2. Durant la phase 2, les factures d'électricité des consommateurs admissibles sont réduites d'un montant qui n'a pas encore été déterminé. Les factures seront donc encore inférieures à ce qu'elles auraient été sans la Loi pour des frais d'électricité équitables.
3. Durant la phase 3, les factures des consommateurs augmentent lorsque prend fin la réduction correspondant à 16 % de la diminution des tarifs d'électricité prévue par la Loi pour des frais d'électricité équitables (c.-à-d. que l'on cesse d'emprunter pour couvrir la réduction de tarifs). Les consommateurs remboursent également le principal du montant emprunté pour payer la réduction de tarifs, ainsi que les intérêts, au moyen d'une redevance appelée « ajustement pour l'énergie propre ». Il s'agit de la période utilisée par le BRF aux fins du calcul des coûts. La période éventuelle de remboursement peut aller jusqu'en 2047, selon la partie I de la Loi pour des frais d'électricité équitables (se reporter à l'annexe 2).

phases 1 et 2, durant lesquelles les fonds sont empruntés pour payer le coût de la réduction de tarifs), les résultats comptables cumulatifs seraient les suivants :

- Une augmentation du déficit accumulé d'environ 18,4 milliards de dollars (10,6 milliards durant la phase 1 et 7,8 milliards durant la phase 2) attribuable au manque à gagner entre le montant perçu auprès des consommateurs et le montant versé aux producteurs.
- Une augmentation du déficit accumulé d'environ 7,8 milliards de dollars attribuable aux frais d'intérêts (1,4 milliard durant la phase 1 et 6,4 milliards durant la phase 2).

Cela donnerait lieu à une augmentation totale de 26,2 milliards de dollars de la dette nette.

Par conséquent, à compter de 2028, les factures d'électricité des consommateurs devraient être majorées (à l'exception de la réduction de 9 % découlant du remboursement de la TVH et des autres programmes), puis augmenter encore plus aux fins du remboursement de tous les emprunts. On s'attend à ce que ces emprunts et les intérêts accumulés totalisent 39,4 milliards de dollars : 18,4 milliards pour payer la réduction de tarifs, 7,8 milliards au titre des frais d'intérêts accumulés au cours des

phases 1 et 2, et des frais d'intérêts additionnels de 13,2 milliards engagés durant la phase 3. Il est prévu que ces montants seront entièrement remboursés au plus tard en 2045. Ces montants seraient intégralement remboursés en 2045.³

Selon les NCSP, les états financiers consolidés de la province devraient comptabiliser à titre de recettes cette hausse de 39,4 milliards de dollars du montant perçu auprès des consommateurs entre 2028 et 2045. Le gouvernement actuel a fait part de son intention d'utiliser ces recettes pour rembourser la totalité des emprunts. Si un futur gouvernement estimait qu'il ne convient pas de facturer aux consommateurs les tarifs requis pour rembourser les emprunts, il pourrait décider de percevoir les fonds nécessaires auprès des contribuables.

1.3.2 Le traitement comptable inapproprié est axé sur la forme de la décision stratégique

Les résultats inappropriés de la structure complexe de comptabilité et de financement (figure 2) seraient les suivants :

³ Il s'agit de la période utilisée par le Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario aux fins du calcul des coûts. Selon la partie I de la Loi pour des frais d'électricité équitables, la période de remboursement pourrait aller jusqu'en 2047 (se reporter à l'annexe 2).

- La SIERE vend à OPG Trust le manque à gagner au titre des recettes perçues auprès des consommateurs admissibles comme s'il s'agissait d'un actif, et elle verse aux producteurs la totalité du montant qui leur est dû sans qu'il y ait de répercussions résiduelles sur ses états financiers (voir l'élément 4 à la figure 2).
- L'« actif » qu'OPG Trust achète de la SIERE engloberait la totalité des frais d'intérêts et des autres frais d'OPG Trust. Ainsi, le solde de l'actif croîtrait jusqu'à compenser entièrement les emprunts et les charges de toutes les sources d'OPG Trust.
- La province ne comptabiliserait aucune augmentation de la dette nette parce que son investissement dans OPG compenserait le montant emprunté en son nom par l'Office ontarien de financement (voir l'élément 3a à la figure 2).
- La province ne comptabilise aucune augmentation des frais d'intérêts nets parce que les recettes d'OPG provenant des frais d'intérêts, des frais d'administration et des autres frais imposés à OPG Trust compensent les frais d'intérêts liés au montant emprunté par l'Office ontarien de financement au nom de la province.

On a également reconnu que les investisseurs pourraient exiger une garantie d'exécution provinciale sous une forme ou une autre pour avoir l'assurance qu'OPG Trust est en mesure de rembourser les emprunts. Une autre exigence était que la loi soit rédigée de manière à éviter la possibilité que l'argent déjà emprunté ne soit pas remboursé si la structure était révoquée ou modifiée. Cette exigence était requise pour s'assurer qu'OPG et ses détenteurs de créances voient leur capital être garanti et remboursé si, par exemple, OPG Trust cessait ses activités.

Au bout du compte, malgré les emprunts totalisant en moyenne 2,5 milliards de dollars par année, il n'y aurait aucune incidence sur le déficit annuel et la dette nette dans les états financiers consolidés de la province.

La clé de l'obtention de ce résultat est le fait de désigner par l'expression « actif réglementaire », au sein de la SIERE, le manque à gagner ou la charge nette de 16 % (voir l'élément 4 à la figure 2). Le gouvernement a conceptualisé l'actif d'au moins deux manières pour justifier son existence (voir la section 4.3 pour en savoir plus sur l'inexistence de cet actif selon les normes comptables canadiennes pour le secteur public).

L'un des concepts tient au fait que l'actif représente le droit de la SIERE de percevoir des recettes auprès de consommateurs futurs pour leur utilisation future d'électricité afin de payer le manque à gagner ou la charge nette de 16 % engagé maintenant. Cependant, malgré la décision stratégique du gouvernement de réduire les tarifs d'électricité aujourd'hui, les consommateurs futurs ne devront aucun montant jusqu'au moment où ils consommeront de l'électricité.

Selon l'autre concept, l'actif représente l'étalement sur 30 ans des coûts engagés aujourd'hui aux termes des contrats de 20 ans passés avec les producteurs d'électricité. Autrement dit, la province suppose que l'équipement et l'infrastructure appartenant aux producteurs qui produisent de l'électricité aujourd'hui lui profiteront toujours plusieurs années après l'expiration des contrats conclus avec les producteurs, car elle sera en mesure de négocier des contrats à prix moindre avec ceux-ci.

Toutefois, il n'est pas certain que des actifs lissés sur 30 ans appartenant à des tiers seront utilisés pour produire de l'électricité à l'avenir. Par ailleurs, tout nouveau contrat pourrait être assorti de tarifs supérieurs, et les anciennes technologies pourraient ne plus être rentables ou pourraient être remplacées par de nouvelles technologies. En outre, les contrats d'approvisionnement en électricité à long terme ne valent ni plus ni moins que ce que le gouvernement est disposé à payer. Si ces contrats sont renégociés, ils vaudront, ici encore, seulement ce que le gouvernement consent à payer.

La conceptualisation d'« actif » par le gouvernement aux fins de la Loi pour des frais d'électricité

équitable change selon le traitement comptable établi pour la SIERE et OPG Trust.

Le traitement comptable inadéquat transfère également de manière inappropriée à de futurs gouvernements la responsabilité à long terme concernant des factures d'électricité considérablement plus élevées. Les futurs gouvernements devront expliquer aux consommateurs pourquoi les tarifs d'électricité imposés à compter de 2028 sont supérieurs au coût réel de l'électricité. Cependant, lorsqu'ils détermineront la manière d'équilibrer leurs budgets annuels, ces gouvernements ne pourront comptabiliser à titre de recettes le montant additionnel perçu auprès des consommateurs ou constater une diminution de la dette nette.

Dans l'ensemble, le résultat final de la structure comptable est que les états financiers de la SIERE, d'OPG et d'OPG Trust, ainsi que les états financiers consolidés de la province, n'indiqueront aucune incidence sur le résultat net découlant des coûts associés à la décision stratégique du gouvernement.

2.0 Le coût additionnel pour les Ontariens

Étant donné que, comme il est indiqué à la **figure 2**, la province n'emprunte pas tous les fonds directement, les Ontariens pourraient payer des frais d'intérêts additionnels allant jusqu'à 4 milliards de dollars.⁴ Ce coût découle du fait qu'OPG et OPG Trust doivent payer sur leurs emprunts des frais d'intérêts plus élevés que ceux qu'aurait payés la province si elle avait effectué les emprunts de la manière habituelle, c'est-à-dire par l'entremise de l'Office ontarien de financement. Au bout du compte, un gouvernement futur devra décider qui paiera ces frais d'intérêts additionnels : les consommateurs, les contribuables, ou une combinaison de ceux-ci. L'écart réel des taux d'intérêt entre la dette

d'OPG et d'OPG Trust et la dette de la province dépendra des conditions du marché au moment de l'émission des titres d'emprunt. Les hauts fonctionnaires eux-mêmes ont admis que la dette d'OPG et d'OPG Trust pourrait être assortie d'un taux d'intérêt supérieur par rapport à la dette de la province. Cela correspond à l'hypothèse formulée par le Bureau de la responsabilité financière (BRF) de l'Ontario dans le rapport qu'il a publié au printemps 2017, intitulé *Plan pour des frais d'électricité équitables : Analyse des retombées financières du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables*. À l'heure actuelle, on prévoit qu'il reviendra aux consommateurs de payer ces frais d'intérêts additionnels, qui seront inclus à leurs factures d'électricité une fois qu'aura pris fin le soutien financier temporaire sous forme de réduction des tarifs en vertu de la décision stratégique.

Un haut fonctionnaire a écrit ce qui suit dans un courriel : [Traduction] « Il est à souhaiter qu'ils en viennent à la conclusion que le projet peut être financé par la province [...] plutôt que par des sources externes, car cela serait beaucoup plus simple et beaucoup moins onéreux. » Cependant, c'est la structure beaucoup plus complexe et onéreuse décrite à la **figure 2** qui a été retenue pour éviter que des déficits et une augmentation de la dette nette soient comptabilisés dans les livres de la province.

Lorsque le gouvernement a pris la décision de créer une structure complexe pour éviter qu'un déficit et une augmentation de la dette nette soient comptabilisés dans les états de province, on estimait que les frais d'intérêts additionnels pourraient totaliser 4 milliards de dollars. Le ministère de l'Énergie a indiqué qu'en octobre 2017, il prévoyait que les frais d'intérêt totaux seraient inférieurs à ceux mentionnés dans le rapport du BRF. Cependant, il ne nous a pas communiqué une nouvelle estimation de ces montants.

⁴ À la page 13 du *Plan pour des frais d'électricité équitables : Analyse des retombées financières du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables*, le Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario présume qu'OPG Trust devra assumer un taux d'intérêt supérieur au taux ontarien par 90 points de base.

3.0 Précédent en Ontario concernant la comptabilisation appropriée de frais d'électricité qui n'ont pas encore été facturés aux consommateurs

La réduction de tarifs prévue par la Loi pour des frais d'électricité équitables devrait durer 10 ans, soit de 2017 à 2027.⁵ Il s'agit d'une réduction dans la mesure où les consommateurs paieront des factures d'électricité inférieures au coût réel actuel de l'électricité (OPG, qui est désigné comme étant le gestionnaire des services financiers en vertu de la Loi pour des frais d'électricité équitables, déterminera les montants précis que devront payer les consommateurs à l'avenir). Ainsi, le Plan pour des frais d'électricité équitables crée une situation dans laquelle certains coûts d'électricité ne sont pas facturés aux consommateurs pour une durée d'au moins 10 ans après qu'ils ont été engagés.

Lorsque les consommateurs commenceront à payer des tarifs d'électricité non réduits (excluant la réduction de 9 % découlant du remboursement de la TVH et des autres programmes) en 2027, ils rembourseront le coût des réductions (plus les intérêts) au moyen d'une redevance future, appelée « ajustement pour l'énergie propre » (voir l'annexe 2, *Loi de 2017 pour des frais d'électricité équitables*, partie III).

Il existe un précédent en Ontario concernant le fait de facturer aux consommateurs les frais d'électricité bien après qu'ils ont été engagés.

En 1999, le gouvernement en place à l'époque a pris la décision stratégique de restructurer le secteur de l'électricité de la province. Cette décision a fait en sorte que le gouvernement a assumé la dette nette de 19,4 milliards de dollars (désignée par les expressions techniques « passifs non capitalisés » ou « dette restante ») de l'ancien organisme Hydro Ontario. Les coûts qui ont créé la dette avaient été

engagés durant un certain nombre d'années avant 1999, mais ils n'ont pas été facturés aux consommateurs à ce moment. Les consommateurs ont plutôt commencé à payer cette dette restante en 2002, au moyen d'une « redevance de liquidation de la dette » incluse dans leurs factures.

La perception de la redevance de liquidation de la dette et le recouvrement futur du coût de la réduction des tarifs prévue par la Loi pour des frais d'électricité équitables se ressemblent dans la mesure où les deux découlent d'une décision stratégique du gouvernement et ne sont pas le résultat d'un processus réglementaire indépendant. Par ailleurs, dans les deux cas, les paiements sont effectués beaucoup plus tard, « après le fait ». Cependant, en 1999-2000, le gouvernement a suivi comme il se doit les normes comptables canadiennes pour le secteur public et a inclus la dette et les charges connexes aux états financiers consolidés de la province. Lorsque la redevance de liquidation de la dette a été ajoutée aux factures d'électricité, les montants perçus auprès des consommateurs ont été comptabilisés à titre de recettes dans les états consolidés de la province. Ce traitement comptable a permis au gouvernement de distinguer les coûts pour les consommateurs et les coûts pour les contribuables, et ainsi de s'assurer que seuls les consommateurs payaient les services d'électricité.

Le même traitement comptable devrait être appliqué à la réduction de tarifs prévue par le Plan pour des frais d'électricité équitables : inclure la dette accumulée durant la période de réduction de 10 ans en tant que dette provinciale, et comptabiliser les frais d'intérêts découlant de cette dette à titre de charges, dans les états financiers consolidés de la province. Lorsque l'ajustement pour l'énergie propre est ajouté aux factures d'électricité, les montants imposés aux consommateurs peuvent être inscrits à titre de recettes dans les états financiers consolidés et comptabilisés séparément des charges et recettes associées aux contribuables.

⁵ Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario, p. 1.

4.0 Un traitement comptable inapproprié inscrit dans la loi qui n'est pas autorisé selon les normes comptables canadiennes pour le secteur public

Dans la présente section, nous décrivons comment et pourquoi le résultat comptable souhaité par le gouvernement (qui consiste à masquer le déficit et l'augmentation de la dette nette découlant de sa décision stratégique) ne peut être obtenu dans les états financiers consolidés de la province lorsqu'on applique les normes comptables canadiennes pour le secteur public.

4.1 Aperçu des normes comptables canadiennes pour le secteur public

Les comptables agréés suivent les principes comptables généralement reconnus (PCGR) dans les secteurs privé et public pour plusieurs raisons, les plus importantes étant que les états financiers préparés selon les PCGR doivent être présentés fidèlement, être fiables et être comparables avec les exercices antérieurs.

Au Canada, les PCGR appliqués aux fins des états financiers consolidés des administrations fédérale, provinciales et municipales (et de certains autres organismes gouvernementaux) sont appelés « normes comptables canadiennes pour le secteur public » (NCSP). Bien que les normes comptables appliquées au secteur public soient en majeure partie semblables aux normes du secteur privé, elles diffèrent dans plusieurs domaines importants. Le gouvernement de l'Ontario a choisi par le passé de fonder sa comptabilité sur les NCSP aux fins de la préparation des états financiers consolidés de la province.

Les NCSP sont énoncées dans le Manuel de comptabilité pour le secteur public de CPA Canada,

l'organisme national régissant les comptables professionnels agréés au Canada.

4.2 La structure complexe de comptabilité ne satisfait pas au critère de la substance des NCSP

Les NCSP préconisent, à l'égard de la comptabilité, l'adoption d'une approche « rationnelle » qui respecte le principe de la « primauté de la substance sur la forme ». En d'autres termes, les états financiers d'un organisme doivent faire état des répercussions économiques de ses opérations, et ne pas se limiter à leur forme juridique. Aucune opération ne doit être comptabilisée de manière à masquer ses répercussions financières et ainsi induire en erreur le lecteur des états financiers.

Selon ce principe de la « primauté de la substance sur la forme » :

- Lorsque les dépenses d'un gouvernement dépassent ses recettes, un déficit est constaté.
- Lorsqu'un gouvernement doit emprunter pour payer ce déficit, la dette nette augmente et des frais d'intérêts sont constatés.
- Les frais d'intérêts viennent s'ajouter au déficit annuel et à la dette nette.
- Une promesse ou un engagement d'augmenter les recettes à l'avenir ne constitue pas un actif aujourd'hui.

La structure complexe de comptabilité décrite à la **figure 2** ne satisfait pas au critère de la substance des NCSP. Comme il est expliqué à la **section 1.3**, la réduction des factures d'électricité est réalisée, en substance, grâce à des emprunts effectués par la province. Que la province emprunte directement les fonds ou qu'elle dicte à des organismes sous son contrôle de le faire en son nom, en substance, c'est elle qui a besoin que des emprunts soient effectués. Aux termes des NCSP, ces fonds empruntés doivent être pris en compte dans le solde de la dette nette figurant dans les états financiers consolidés de la province. En outre, les recettes perçues à l'avenir pour rembourser la dette doivent être comptabilisées au moment où

elles sont gagnées, c'est-à-dire lorsque l'électricité est utilisée par les consommateurs.

4.3 La structure complexe de comptabilité ne fonctionne pas parce qu'une loi est utilisée de manière inappropriée pour créer un actif et qu'il n'y a pas d'organisme de réglementation indépendant

L'« actif » créé au moyen de mesures législatives ne satisfait pas aux exigences comptables pour l'inclusion d'un actif dans les états financiers consolidés de la province, qui sont préparés selon les normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Comme il est mentionné à la **section 1.3.2**, l'actif que crée la Loi pour des frais d'électricité équitables est appelé un actif « réglementaire » ou actif « associé aux activités à tarifs réglementés ». En examinant les courriels et la correspondance, nous avons constaté que les hauts fonctionnaires et leurs conseillers avaient cherché dans les normes comptables américaines visant les entreprises du secteur privé un moyen de justifier le passage vers une comptabilité réglementaire aux fins des états financiers consolidés de l'Ontario. Aux États-Unis, pour qu'un actif réglementaire puisse être comptabilisé, il faut notamment que les tarifs de l'entité pour les produits et services réglementés fournis à ses clients soient 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.

En Ontario, l'organisme de réglementation du secteur de l'électricité est la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO). Cependant, la province a le pouvoir, au moyen de mesures législatives, de règlements ou de directives ministérielles, de dicter les activités de la CEO. En fait, aux termes de la Loi pour des frais d'électricité équitables, la CEO est tenue de respecter une certaine marche à suivre (voir les articles 7, 9 et 11 et le paragraphe 15(4) de

la Loi de 2017 pour des frais d'électricité équitables, à l'**annexe 2**). Cela vient accentuer le manque d'indépendance de la CEO à l'égard de cette opération. Or, en l'absence d'un organisme de réglementation indépendant chargé d'établir les tarifs d'électricité pour les consommateurs, il ne peut y avoir un actif associé aux activités à tarifs réglementés. En outre, les contrats d'approvisionnement en électricité dont les paiements garantis sont intégrés aux tarifs d'électricité visés par le Plan pour des frais d'électricité équitables n'ont jamais fait l'objet d'un processus de réglementation tarifaire.

Par ailleurs, les états financiers de la province sont « consolidés », c'est-à-dire que les actifs, les passifs, les revenus, les charges et les flux de trésorerie de toutes les entités que possède ou contrôle la province sont présentés comme ceux d'une seule entité économique déclarante, à savoir, la province de l'Ontario. Comme il est indiqué dans l'encadré ombragé de la **figure 2** (portant le titre « Entités/activités consolidées contrôlées par la province »), la CEO, à l'instar de la SIERE, d'OPG et de l'organisme proposé OPG Trust, est incluse dans la consolidation.

4.4 Le traitement comptable approprié pour la décision stratégique telle qu'elle a été conçue

Comme il est mentionné à la **section 4.1**, le gouvernement de l'Ontario a fait le choix, dans le passé, de fonder sa comptabilité sur les NCSP aux fins de la préparation des états financiers consolidés de la province. Par conséquent, en inscrivant dans la loi une structure comptable qui va à l'encontre des NCSP, le gouvernement déroge à ses propres conventions comptables.

Comme il est décrit à la **section 1.3.1**, une comptabilisation conforme aux NCSP de la réduction de tarifs prévue par la Loi pour des frais d'électricité équitables se traduirait par ce qui suit :

- Toutes les dettes connexes, y compris celles contractées par OPG et OPG Trust, seraient

constatées à titre de dettes dans les états financiers de la province.

- Tous les frais d'intérêts seraient constatés à titre de charges pour la province.
- Le manque à gagner annuel entre le montant payé aux producteurs et le montant perçu par les sociétés de distribution locales serait constaté à titre de charge pour la province.
- Le montant perçu à l'avenir au moyen de l'ajustement pour l'énergie propre afin de payer le principal et les intérêts accumulés ainsi que les autres frais totalisant 39,4 milliards de dollars serait alors constaté à titre de recettes de la province.

4.5 La SIERE fait partie intégrante du traitement comptable inapproprié au niveau provincial

La structure complexe de comptabilité et de financement décrite à la **figure 2** faisait notamment intervenir une modification des conventions comptables de la SIERE. Cette modification consistait à s'éloigner des normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCSP) pour essayer de se rapprocher des normes comptables américaines aux fins de la réalisation de l'objectif de la province, soit faire en sorte que la décision stratégique n'ait aucune incidence sur le résultat net dans les résultats annuels ni aucune incidence sur la dette nette.

La dette nette est une composante fondamentale du cadre des NCSP. Elle vise à mesurer le montant de recettes qu'une entité ou un gouvernement devra générer à l'avenir pour payer les services fournis antérieurement. Un traitement comptable qui crée un actif afin de masquer l'incidence d'opérations sur la dette nette est incompatible avec le cadre des NCSP.

Notre examen de courriels et d'autres documents gouvernementaux a révélé que les hauts fonctionnaires et leurs conseillers travaillant sur le Plan pour des frais d'électricité équitables ont décidé que les états financiers du 31 décembre 2016

de la SIERE devaient inclure un actif réglementaire ainsi que les comptes des marchés de la SIERE à titre d'actifs et de passifs (ces comptes comptabilisent les opérations d'achat et de vente entre les producteurs et les distributeurs d'électricité).

Ces changements apportés aux états de la SIERE signaleraient l'adoption d'un traitement comptable des activités à tarifs réglementés par la Société en 2016. Aucune de ces modifications n'avait encore été effectuée lorsque les états financiers ont été initialement soumis au conseil d'administration de la SIERE aux fins d'approbation en février 2017.

Notre examen de la correspondance par courriel a permis de confirmer que l'approbation de ces états financiers de la SIERE avait été reportée afin qu'ils puissent être modifiés. Les résultats financiers de la SIERE pour les cinq exercices précédant les états financiers du 31 décembre 2016 ont été modifiés de manière à y inclure des actifs réglementaires et les comptes des marchés. Une fois ces changements apportés, les états financiers ont été approuvés par le conseil d'administration, en mars 2017.

Il est ressorti de nos recherches que la SIERE est le seul « autre organisme public » ou la seule « entreprise publique non gouvernementale » (ces deux expressions sont définies dans les normes comptables canadiennes pour le secteur public) au Canada, parmi les entités qui appliquent les NCSP, à comptabiliser un actif réglementaire dans ses états financiers. La SIERE n'est pas un service public et ne maintient pas ses propres infrastructures pour produire, transporter ou distribuer de l'électricité aux consommateurs finaux. Elle diffère grandement des producteurs, des transporteurs et des distributeurs tels que, respectivement, OPG, Hydro One et Toronto Hydro, qui sont considérés comme des « entreprises publiques ».

Dans le cadre de notre examen de la correspondance par courriel et de nos discussions avec la Commission de l'énergie de l'Ontario, nous avons constaté que celle-ci ne considérait pas que la SIERE était une entité à tarifs réglementés comme OPG. Les contrats passés avec les producteurs d'électricité par la SIERE ont été négociés et n'ont

jamais fait l'objet d'un processus indépendant de réglementation tarifaire.

Par ailleurs, nous avons constaté qu'en 2002, CPA Canada (anciennement, l'Institut Canadien des Comptables Agréés) a publié un rapport de recherche intitulé *L'information financière des entreprises à tarifs réglementés*, qui avait été commandé conjointement par le Conseil des normes comptables (CNC) et le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). Le groupe d'étude du rapport était composé de représentants des secteurs privé et public, dont le contrôleur provincial en poste à l'époque et un représentant de la Commission de l'énergie de l'Ontario. Le rapport de recherche mentionnait ce qui suit : [Traduction] « Par inférence, bien que ce ne soit pas précisé dans le Manuel de comptabilité pour le secteur public, sauf dans le cas des entreprises publiques [ce que la SIERE n'est pas], la réglementation tarifaire ne s'applique pas au secteur public. »

Cela explique pourquoi, à ce jour, au Canada, des actifs réglementaires non pas été comptabilisés dans les états financiers d'« autres organismes gouvernementaux » préparés conformément au cadre des normes comptables canadiennes pour le secteur public.

4.6 Le traitement comptable inapproprié mis en exergue dans l'opinion exprimée au sujet des états financiers consolidés de 2016-2017 de la province

Dans l'opinion qu'elle a exprimée le 18 août 2017 (voir l'annexe 5), la vérificatrice générale a indiqué que le traitement comptable utilisé par le gouvernement était inapproprié lorsqu'il comptabilisait les actifs associés aux activités à tarifs réglementés et les comptes des marchés de la SIERE dans les états financiers consolidés de 2016-2017 de la province.

Selon les normes comptables canadiennes pour le secteur public, le traitement comptable de la SIERE consistant à comptabiliser un actif associé aux activités à tarifs réglementés et les comptes des

marchés doit être éliminé lors de la consolidation des états financiers de la province.

Un gouvernement ne devrait pas comptabiliser un actif qu'il crée en vertu d'une loi selon ses propres instructions, ou faire en sorte que ses états soient modifiés par un actif qu'il crée en vertu d'une loi. Essentiellement, le gouvernement forge ses propres normes comptables. En outre, un actif réglementaire ne peut être comptabilisé dans des états financiers préparés selon le cadre des normes comptables canadiennes pour le secteur public. Nous avons obtenu de nombreux avis confirmant ces points de la part des vérificateurs généraux actuellement en fonction au Canada, d'un ancien vérificateur général de la Saskatchewan et de la Colombie Britannique, et de conseillers externes, dont le directeur du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, qui a récemment pris sa retraite.

5.0 Le gouvernement avait prévu qu'une opinion avec réserve pouvait être exprimée et a accepté ce risque

Après notre audit des opérations et des états financiers de la province comme l'exige la *Loi sur le vérificateur général*, la vérificatrice générale peut signer l'une des quatre opinions suivantes :

- **Opinion sans réserve** : Les états financiers et les notes donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation et des résultats financiers de la province, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Les états financiers consolidés de la province ont fait l'objet d'opinions « sans réserve » durant 22 ans, soit depuis 1993-1994, quand les normes comptables canadiennes pour le secteur public ont été adoptées par l'Ontario. Les états financiers consolidés de la province n'ont pas fait l'objet d'opinions sans réserve

en 2015-2016 et 2016-2017. L'exercice 2016-2017 a été le premier depuis 1993-1994 pour lequel nous avons exprimé une opinion avec réserve au motif que le déficit annuel du gouvernement n'était pas déclaré conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

- **Opinion avec réserve :** Les états comportent au moins une anomalie ou omission importante découlant d'une mauvaise application des normes comptables canadiennes pour le secteur public.
- **Opinion défavorable :** Les états ne donnent pas une image fidèle de la situation financière, des résultats des opérations et des changements concernant la situation financière, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.
- **Impossibilité d'exprimer une opinion :** Il n'est pas possible d'exprimer une opinion à l'égard des états financiers et des notes parce que, par exemple, des documents clés de la province ont été détruits et ne peuvent être examinés.

Notre examen de courriels et d'autres documents gouvernementaux a révélé que des fonctionnaires étaient conscients qu'il était probable que le Bureau de la vérificatrice générale s'oppose à ce que les répercussions de la décision stratégique sur les charges et la dette nette ne soient pas comptabilisées. Le gouvernement savait donc qu'il risquait de voir une opinion « avec réserve » être exprimée à l'égard des états financiers consolidés de la province. Le gouvernement avait prévu ce risque et il l'a pris en toute connaissance de cause, au lieu de suivre les normes comptables canadiennes pour le secteur public. En outre, de hauts fonctionnaires et le gouvernement ont admis dans des documents écrits que le Bureau de la vérificatrice générale [Traduction] « pourrait exprimer une opinion avec réserve ou défavorable à l'égard des livres comptables de l'Ontario ».

Le fait d'accepter délibérément qu'une éventuelle opinion avec réserve ou défavorable soit exprimée

n'est pas une chose anodine et l'on ne devrait pas minimiser l'importance de cette décision. Une telle chose serait inacceptable dans le secteur privé, et nous soutenons qu'elle est tout aussi inacceptable dans le secteur public. Si les états financiers consolidés sont si peu fiables qu'ils justifient l'expression d'une opinion défavorable, des termes tels que « budget équilibré », « déficit », « actif » et « dette nette » perdront leur signification. Les députés, les Ontariens, les prêteurs et les agences de notation ne pourront plus avoir une compréhension commune et exacte des finances de la province.

Les conseillers comptables du secteur privé embauchés par la province se sont concentrés sur l'obtention du résultat comptable souhaité en ce qui concerne les états financiers distincts des entités concernées par la structure de comptabilité et de financement, particulièrement la SIERE. Bien que nous doutions fortement du caractère approprié du traitement comptable relatif aux états financiers de la SIERE pour l'exercice terminé le 31 décembre 2016, nous avons pour principale responsabilité de nous assurer de l'exactitude des états financiers consolidés de la province. Lors de nos discussions avec eux, les conseillers comptables externes du secteur privé ont confirmé que leurs opinions concernant la communication de l'information financière de différentes entités telles que la SIERE, OPG et OPG Trust ne tenaient pas compte des états financiers consolidés de la province.

Il est préoccupant que le gouvernement ait sciemment pris le risque qu'une opinion avec réserve soit exprimée et qu'il ait ainsi fait montre d'un engagement défaillant concernant la communication aux contribuables ontariens de renseignements transparents, fidèles et exacts sur la solidité et le rendement financiers de la province.

Comme on pouvait s'y attendre, la vérificatrice générale a signé une opinion avec réserve en 2017, et ce, pour deux raisons. En plus de comptabiliser les actifs et passifs des comptes des marchés de la SIERE dans les états financiers consolidés de la province, comme il est décrit aux sections 4.5 et 4.6, le gouvernement n'a pas comptabilisé de

manière appropriée une provision pour moins-value, ainsi que l'exigent les NCSP, pour réduire l'actif de retraite net qui est indiqué dans son bilan consolidé. Par conséquent, la dette nette et le déficit ont été sous-estimés de 12,429 milliards pour 2016-2017 (et de 10,985 milliards de dollars en 2015-2016). (Se reporter l'**annexe 6** pour voir l'opinion exprimée, et au site www.auditor.on.ca/index-fr.html pour consulter l'exposé de position technique sur la question des régimes de retraite.)

ANNEXE 4 :
CONVENTIONS D'INDEMNISATION AVEC OPG ET LA SIERE
[TRADUCTION]

[TRADUCTION]

Ministry of Finance
Office of the Minister

Ministère des Finances
Bureau du ministre



7th Floor, Frost Building South
7 Queen's Park Crescent
Toronto ON M7A 1Y7
Telephone: 416-325-0400
Facsimile: 416-327-0374

Édifice Frost Sud, 7^e étage
7 Queen's Park Crescent
Toronto (Ontario) M7A 1Y7
Téléphone : 416 325-0400
Télécopieur : 416 327-0374

Le 29 juin 2017

L'honorable Glenn Thibeault
Ministre de l'Énergie
900, rue Bay, 4^e étage
Toronto (Ontario) M7A 2E1

Monsieur le Ministre,

Merci de votre lettre demandant, conformément à l'article 28 de la *Loi sur l'administration financière*, l'approbation des conventions d'indemnisation en faveur de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) et de ses administrateurs, dirigeants et employés, ainsi qu'en faveur d'OPG, de ses filiales (autre que les entités de financement au sens de la *Loi de 2017 sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables*) et de leurs administrateurs, dirigeants et employés respectifs.

En réponse à cette demande, vous trouverez ci-jointe l'approbation, accordée en vertu de l'article 28 de la Loi, des conventions d'indemnisation permettant à OPG et à la SIERE de participer pleinement à la mise en application de la *Loi de 2017 sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables*.

Merci encore de nous avoir écrit.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, mes salutations distinguées.

Le ministre des Finances,

Charles Sousa

c. c. : Scott Thompson, sous-ministre, ministère des Finances
Gadi Mayman, directeur général, Office ontarien de financement
Ronald Kwan, sous-ministre adjoint, Division du financement général et de l'analyse financière en matière d'électricité, Office ontarien de financement
Serge Imbrogno, sous-ministre, ministère de l'Énergie

CONVENTION D'INDEMNISATION

LA PRÉSENTE CONVENTION D'INDEMNISATION entre en vigueur ce 1^{er} jour de juin 2017.

ENTRE : **Ontario Power Generation Inc.**
(ci-après la « **Société** »)

D'UNE PART, ET

Sa Majesté la Reine du chef de l'Ontario, représentée par le ministre de l'Énergie

(ci-après la « **province** »)

D'AUTRE PART

ATTENDU QUE la Société et/ou une ou plusieurs de ses filiales peuvent ou, dans certaines circonstances, doivent ou devront mener certaines activités demandées par i) la *Loi de 2017 sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables* (ci-après la « **Loi** »), ii) les règlements pris en application de la Loi, ou iii) les accords A) concernant toute entité de financement (au sens de la Loi) ou tout titre de créance émis par une entité de financement ou B) auxquels une entité de financement est partie (cette loi, ces règlements et ces accords étant appelés collectivement le « **Plan pour des frais d'électricité équitables** »);

ET ATTENDU QUE la Société, ses filiales et chacun de leurs administrateurs, dirigeants et employés s'exposent au risque d'engager leur responsabilité par suite de leurs activités, actes ou omissions dans le cadre de la mise en œuvre du Plan pour des frais d'électricité équitables ou liés autrement au Plan;

PAR CONSÉQUENT, en contrepartie de la somme de 1,00 \$ versée par la Société à la province et de toute autre contrepartie à titre onéreux et valable (dont la réception est reconnue aux présentes), la province convient de ce qui suit :

1. Seront indemnisés, défendus et dégagés de toute responsabilité la Société, chacune de ses filiales (sauf s'il s'agit d'une entité de financement au sens de la Loi) et chacun de leurs administrateurs, dirigeants et employés (collectivement, les « **personnes protégées** » et individuellement, une « **personne protégée** ») de l'ensemble des pertes, coûts, dommages, frais, dépenses, demandes, responsabilités, amendes, pénalités, et montants établis par jugement ou règlement directement ou indirectement subis ou engagés par une personne protégée, y compris les dommages-intérêts particuliers, punitifs ou exemplaires, les dommages directs, immatériels ou accessoires, la perte de profits et les dommages-intérêts ayant trait à une perte économique ou d'occasions, et les frais juridiques, autres honoraires professionnels et débours (collectivement, les « **pertes** »), résultant

d'une procédure civile, criminelle, administrative, d'enquête ou autre, d'un procès, d'une réclamation, demande, action, poursuite, requête, accusation, plainte, évaluation, réévaluation, enquête (officielle ou non officielle), instruction ou autre procédure de quelque nature que ce soit (chacun de ces éléments étant une « **réclamation** ») découlant directement ou indirectement des activités, actes ou omissions d'une personne protégée dans le cadre de la mise en œuvre du Plan pour des frais d'électricité équitables ou liés autrement au Plan (y compris les cas où une personne protégée agit, à la demande de la Société, en une qualité autre que celle d'administrateur, de dirigeant ou d'employé de la Société ou d'une de ses filiales).

2. Il est entendu que, pour l'application de la présente convention, les « filiales de la Société » n'incluent pas les entités de financement (au sens de la Loi), que l'entité en question constitue ou non une filiale dans les faits, et que les termes « personnes protégée » et « personnes protégées » n'incluent pas non plus ces entités, qu'il s'agisse ou non de filiales dans les faits, mais incluent tout administrateur, dirigeant ou employé de l'entité qui se trouve aussi à être un administrateur, dirigeant ou employé de la Société ou de l'une des « filiales de la Société » au sens ici défini.
3. La personne protégée n'a pas droit à une indemnisation :
 - a) en cas de perte couverte par une police d'assurance ou un fonds d'indemnisation, dans la mesure où elle se fait réellement indemniser à ce titre;
 - b) en cas de perte pour laquelle d'autres formes d'indemnisation lui sont déjà accordées, dans la mesure où elle se fait réellement indemniser à ce titre;
 - c) si un tribunal compétent, dans un jugement sans appel, détermine que la réclamation associée à la perte découle d'un manque d'honnêteté, d'une faute lourde ou d'une inconduite volontaire de sa part; précisons que, s'il est conclu que la personne protégée n'a pas effectué une enquête suffisante pour donner à la Société, à une filiale de la Société ou à une entité de financement, selon le cas, des motifs raisonnables de croire qu'il n'y avait pas de présentation inexacte des faits dans les prospectus, les déclarations d'inscription, les documents d'offre et tout autre document déposé par une entité de financement ou en son nom, conformément aux lois sur les valeurs mobilières applicables, la province convient que cette conclusion ne constitue pas en soi une « faute lourde » ou une « inconduite volontaire » pour l'application de la présente disposition et ne prive pas la personne protégée de l'indemnisation prévue aux présentes, à moins qu'un tribunal compétent, dans un jugement sans appel, détermine que la réclamation associée à la perte découle d'une faute lourde ou d'une inconduite volontaire de sa part, auquel cas elle se voit conséquemment privée de ladite indemnisation;
 - d) en cas de procédures pénales ou administratives aboutissant au paiement d'une peine pécuniaire, dans la mesure où ces procédures découlent d'une situation où la personne protégée n'avait pas de motifs raisonnables de croire à la régularité de sa conduite.

4. Chaque personne protégée doit :
- a) dès que possible après avoir pris connaissance de la ou des réclamations admissibles à une indemnisation en vertu des présentes, remettre à la province (par l'entremise du directeur des services juridiques du ministère de l'Énergie) un avis contenant suffisamment de renseignements sur la ou les réclamations;
 - b) à la demande écrite de la province, fournir à cette dernière tous les renseignements et des copies de tous les documents concernant la réclamation qui sont en sa possession ou sous son contrôle (à moins qu'il n'en résulte la perte, pour cette personne ou une autre personne protégée, du droit de revendiquer un privilège à l'égard de ces renseignements ou documents);
 - c) prendre toutes les mesures raisonnables nécessaires pour protéger et préserver ses droits en lien avec la ou les réclamations;
 - d) prendre promptement toutes les mesures raisonnables nécessaires pour se faire indemniser autant que possible au titre des polices d'assurance et autres formes d'indemnisation prévues par la Société, comme l'indiquent les alinéas 3a) et b).

Si une personne protégée omet de faire ce qui précède, ses droits demeurent inchangés, sauf en cas d'omission portant préjudice à la province; son omission n'a par ailleurs aucune incidence sur les droits de toute autre personne protégée.

5. La province a le droit de participer ou, si elle a confirmé par écrit à la ou aux personnes protégées concernées que toutes les pertes en lien avec une réclamation seront compensées en vertu des présentes, de présider à la négociation, au règlement ou à la défense de la réclamation, et en aucun cas une personne protégée ne peut négocier la réclamation, la régler, la payer ou transiger à son sujet sans le consentement écrit préalable de la province, que celle-ci ne peut refuser ou retarder dans une mesure déraisonnable. Si la province choisit de participer ou de présider à la négociation, au règlement ou à la défense de la réclamation, la ou les personnes protégées concernées doivent collaborer pleinement, et chacune doit accepter d'être représentée par un avocat choisi par la province, sauf si ce dernier estime qu'il en découlerait un conflit d'intérêts l'empêchant de fournir ce service. Le cas échéant, la personne protégée a le droit, après consultation avec la province et dans la mesure du raisonnable, de faire appel à l'avocat de son choix, dont les honoraires et les dépenses ainsi engagés seront considérés comme des pertes couvertes par l'indemnisation.
6. La province ne consentira en aucun cas au règlement d'une réclamation au nom d'une personne protégée sans que cette dernière ne l'autorise par écrit, à moins que i) le règlement requière seulement le paiement d'une somme d'argent (par des personnes ou entités autres que la personne protégée), comprenne la décharge complète et inconditionnelle de la personne protégée et n'exige pas de celle-ci qu'elle admette une faute ou qu'elle prenne ou s'abstienne de prendre quelque mesure que ce soit, et à moins que ii) la province ait indemnisé la personne protégée et l'ait garantie contre toute responsabilité à l'égard de toutes les pertes qu'elle a subies ou qui ont été enregistrées en son nom dans le contexte de la réclamation.

7. Il est entendu que, dans le cas des administrateurs, dirigeants et employés de la Société, l'indemnisation ne s'applique qu'à la ou aux réclamations i) se rapportant à la période où la personne protégée exerce véritablement les fonctions d'administrateur, de dirigeant ou d'employé de la Société et ii) dont la province est avisée soit durant cette période, soit après; dans le cas des administrateurs, dirigeants et employés des filiales de la Société, l'indemnisation ne s'applique qu'à la ou aux réclamations i) se rapportant à la période où la personne protégée exerce véritablement les fonctions d'administrateur, de dirigeant ou d'employé d'une filiale de la Société et ii) dont la province est avisée soit durant cette période, soit après.
8. La province remboursera ou avancera les sommes nécessaires à la compensation des pertes subies en lien avec toute réclamation, notamment pour l'enquête, la surveillance, la défense ou l'appel qui peuvent en découler, avant son règlement définitif et dans les quatre-vingt-dix (90) jours suivant la présentation par la personne protégée d'une demande écrite à cet effet, accompagnée de renseignements et de documents justificatifs suffisants concernant les pertes en question, pourvu que cette personne remplisse les obligations énoncées à l'article 4 de la présente convention. La personne protégée devra rembourser à la province, dans les plus brefs délais, toute somme avancée au titre de la compensation qui s'avérera excédentaire ou toute avance à laquelle elle n'avait pas droit selon une décision judiciaire.
9. La province renonce à toute action qu'elle pourrait, à titre d'actionnaire de la Société, engager dans l'immédiat ou ultérieurement contre un particulier constituant une personne protégée relativement aux activités, actes ou omissions de ce particulier, de la Société ou de l'une de ses filiales dans le cadre de la mise en œuvre du Plan pour des frais d'électricité équitables ou liés autrement au Plan (y compris les cas où un particulier constituant une personne protégée agit, à la demande de la Société, en une qualité autre que celle d'administrateur, de dirigeant ou d'employé de la Société ou d'une de ses filiales); cette renonciation ne s'applique pas aux allégations de manque d'honnêteté, de faute lourde ou d'inconduite volontaire portées contre le particulier constituant une personne protégée.
10. La province déclare et garantit, en reconnaissant que chaque personne protégée se fie à ces déclarations et garanties dans le contexte de la présente convention :
 - a) qu'elle possède les pouvoirs, l'autorité et les capacités nécessaires pour conclure la présente convention et remplir les obligations qui y sont prévues;
 - b) qu'elle a pris ou fait prendre toutes les mesures nécessaires pour autoriser la signature et la remise de la présente convention, et, sans préjudice de la portée générale de ce qui précède, a obtenu toutes les approbations exigées par la *Loi sur l'administration financière* de l'Ontario (y compris celle du ministre des Finances, conformément à l'article 28 de cette loi) et par la *Loi de 2017 sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables* pour la conclusion de la présente convention;
 - c) qu'elle a dûment signé et remis la présente convention, et que cette dernière lui impose, conformément à ses modalités, des obligations légales, valides et exécutoires qui lui sont opposables dans la mesure où la *Loi sur les instances introduites contre la Couronne* de l'Ontario le permet, et sous réserve des principes

et recours en equity qu'elle peut faire valoir devant un tribunal compétent ainsi que des recours prévus aux articles 11.3 et 43 de la *Loi sur l'administration financière* de l'Ontario.

11. La province entend faire de la Société le dépositaire de ses engagements, renonciations, déclarations, garanties et obligations aux termes de la présente convention pour les personnes protégées qui n'en sont pas parties; la Société y consent et accepte à ce titre de détenir et de faire exécuter ces engagements, renonciations, déclarations, garanties et obligations au nom desdites personnes protégées.
12. La présente convention doit être interprétée et régie conformément aux lois de l'Ontario et aux lois fédérales du Canada qui s'y appliquent.
13. Les dispositions de la présente convention ainsi que le bénéfice de l'ensemble des engagements, renonciations, déclarations, garanties et obligations qui y sont prévus s'appliquent au profit des personnes protégées et de leurs héritiers, administrateurs, liquidateurs et ayants droit, selon le cas.

[Les signatures vont à la page suivante.]

PAR CONSÉQUENT, les parties ont signé la présente convention à la date inscrite ci-dessus.

ONTARIO POWER GENERATION INC.

Signature : _____

**SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DE
L'ONTARIO, REPRÉSENTÉE PAR LE MINISTRE
DE L'ÉNERGIE**

Signature : _____

Glenn Thibeault
Ministre de l'Énergie

CONVENTION D'INDEMNISATION

LA PRÉSENTE CONVENTION D'INDEMNISATION entre en vigueur ce 1^{er} jour de juin 2017.

ENTRE : **La Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité**
(ci-après la « **Société** »)

D'UNE PART, ET

Sa Majesté la Reine du chef de l'Ontario, représentée par le ministre de l'Énergie

(ci-après la « **province** »)

D'AUTRE PART

ATTENDU QUE la Société et ses administrateurs, dirigeants et employés peuvent ou, dans certaines circonstances, doivent ou devront mener certaines activités demandées par i) la *Loi de 2017 sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables* (ci-après la « Loi »), ii) les règlements pris en application de la Loi, ou iii) les accords concernant l'application de la Loi ou de ses règlements, y compris ceux conclus avec une entité de financement (au sens de la Loi) (cette loi, ces règlements et ces accords étant appelés collectivement le « Plan pour des frais d'électricité équitables »);

ET ATTENDU QUE la Société et ses administrateurs, dirigeants et employés s'exposent au risque d'engager leur responsabilité par suite de leurs activités, actes ou omissions dans le cadre de la mise en œuvre du Plan pour des frais d'électricité équitables ou liés autrement au Plan;

PAR CONSÉQUENT, en contrepartie de la somme de 1,00 \$ versée par la Société à la province et de toute autre contrepartie à titre onéreux et valable (dont la réception est reconnue aux présentes), la province convient de ce qui suit :

1. Seront indemnisés, défendus et dégagés de toute responsabilité la Société et ses administrateurs, dirigeants et employés ainsi que les membres de tout comité ou groupe de travail établi par les administrateurs de la Société (collectivement, les « personnes protégées » et individuellement, une « personne protégée ») de l'ensemble des pertes, coûts, dommages, frais, dépenses, demandes, responsabilités, amendes, pénalités, et montants établis par jugement ou règlement directement ou indirectement subis ou engagés par une personne protégée, y compris les dommages-intérêts particuliers, punitifs ou exemplaires, les dommages immatériels ou accessoires, la perte de profits et

les dommages-intérêts ayant trait à une perte économique ou d'occasions, et les frais juridiques, autres honoraires professionnels et débours (collectivement, les « pertes »), résultant d'une procédure civile, criminelle, administrative, d'enquête ou autre, d'un procès, d'une réclamation, demande, action, poursuite, requête, accusation, plainte, évaluation, réévaluation, enquête (officielle ou non officielle), instruction ou autre procédure de quelque nature que ce soit (chacun de ces éléments étant une « réclamation ») découlant directement ou indirectement des activités, actes ou omissions d'une personne protégée dans le cadre de la mise en œuvre du Plan pour des frais d'électricité équitables ou liés autrement au Plan.

2. La personne protégée n'a pas droit à une indemnisation :

- a) en cas de perte couverte en tout ou en partie par une police d'assurance ou un fonds d'indemnisation, dans la mesure où elle se fait réellement indemniser en entier pour la partie couverte;
- b) en cas de perte couverte en tout ou en partie par d'autres formes d'indemnisation lui sont déjà accordées, dans la mesure où elle se fait réellement indemniser à ce titre;
- c) en cas de perte couverte en tout ou en partie, mais découlant d'un manque d'honnêteté, d'une faute lourde ou d'une inconduite volontaire de sa part qui a été établi dans un jugement sans appel ou une autre décision définitive; précisons que, s'il est conclu que la personne protégée n'a pas effectué une enquête suffisante pour donner à la Société des motifs raisonnables de croire qu'il n'y avait pas de présentation inexacte des faits dans les prospectus, les déclarations d'inscription, les documents d'offre et tout autre document déposé par une entité de financement ou en son nom, conformément aux lois sur les valeurs mobilières applicables, ni dans l'information fournie à une entité de financement en lien avec ce qui précède, la province convient que cette conclusion ne constitue pas en soi une « faute lourde » ou une « inconduite volontaire » pour l'application de la présente disposition et ne prive pas la personne protégée de l'indemnisation prévue aux présentes, à moins qu'un tribunal compétent, dans un jugement sans appel, détermine que la réclamation associée à la perte découle d'une faute lourde ou d'une inconduite volontaire de sa part, auquel cas elle se voit conséquemment privée de ladite indemnisation;
- d) en cas de procédures pénales ou administratives aboutissant au paiement d'une peine pécuniaire, dans la mesure où ces procédures découlent d'une situation où la personne protégée n'avait pas de motifs raisonnables de croire à la régularité de sa conduite ou y a cru par insouciance.

3. Chaque personne protégée doit :

- a) dès que possible après avoir pris connaissance de la réclamation admissible à une indemnisation en vertu des présentes, remettre à la province (par l'entremise du

directeur des services juridiques du ministère de l'Énergie) un avis contenant suffisamment de renseignements sur la ou les réclamations;

- b) à la demande écrite raisonnable de la province, fournir à cette dernière tous les renseignements et des copies de tous les documents concernant la réclamation qui sont en sa possession ou sous son contrôle (à moins qu'il n'en résulte la perte, pour la partie protégée, du droit de revendiquer un privilège à l'égard de ces renseignements ou documents);
- c) prendre toutes les mesures raisonnables nécessaires pour protéger et préserver ses droits en lien avec la réclamation;
- d) prendre promptement toutes les mesures raisonnables nécessaires pour se faire indemniser autant que possible au titre des polices d'assurance, fonds d'indemnisation et autres formes d'indemnisation prévues par la Société, comme l'indiquent les alinéas 2a) et b).

Si une personne protégée omet de faire ce qui précède, ses droits demeurent inchangés, sauf en cas d'omission portant préjudice à la province; son omission n'a par ailleurs aucune incidence sur les droits de toute autre personne protégée.

4. La province a le droit de participer ou de présider à la négociation, au règlement ou à la défense de la réclamation, et en aucun cas une personne protégée ne peut négocier la réclamation, la régler, la payer ou transiger à son sujet sans le consentement écrit préalable de la province, que celle-ci ne peut refuser ou retarder dans une mesure déraisonnable. Si la province choisit de participer ou de présider à la négociation, au règlement ou à la défense de la réclamation, la ou les personnes protégées concernées doivent collaborer pleinement, et chacune doit accepter d'être représentée par un avocat choisi par la province, sauf si ce dernier estime qu'il en découlerait un conflit d'intérêts l'empêchant de fournir ce service. Le cas échéant, la personne protégée a le droit, après consultation avec la province et dans la mesure du raisonnable, de faire appel à l'avocat de son choix, dont les honoraires et les dépenses ainsi engagés seront considérés comme des pertes couvertes par l'indemnisation.
5. La province ne consentira en aucun cas au règlement d'une réclamation au nom d'une personne protégée sans que cette dernière ne l'autorise par écrit, à moins que i) le règlement requière seulement le paiement d'une somme d'argent (par des personnes ou entités autres que la personne protégée), comprenne la décharge complète et inconditionnelle de la personne protégée et n'exige pas de celle-ci qu'elle admette une faute ou qu'elle prenne ou s'abstienne de prendre quelque mesure que ce soit, et à moins que ii) la province ait indemnisé la personne protégée et l'ait garantie contre toute responsabilité à l'égard de toutes les pertes qu'elle a subies ou qui ont été enregistrées en son nom dans le contexte de la réclamation.
6. Il est entendu que, dans le cas des administrateurs, dirigeants et employés de la Société, l'indemnisation ne s'applique qu'à la ou aux réclamations i) se rapportant à la période où la personne protégée exerce véritablement les fonctions d'administrateur, de dirigeant ou d'employé de la Société et ii) dont la province est avisée soit durant cette période, soit après.

7. La province remboursera ou avancera les sommes nécessaires à la compensation des pertes subies en lien avec toute réclamation, notamment pour l'enquête, la surveillance, la défense ou l'appel qui peuvent en découler, avant son règlement définitif et dans les quatre-vingt-dix (90) jours suivant l'exécution par la personne protégée de toutes les étapes indiquées à l'article 3 de la présente convention. La personne protégée devra rembourser à la province, dans les plus brefs délais, toute somme avancée au titre de la compensation qui s'avérera excédentaire ou toute avance à laquelle elle n'avait pas droit selon une décision judiciaire.
8. La province renonce à toute action qu'elle pourrait engager dans l'immédiat ou ultérieurement contre un particulier constituant une personne protégée relativement aux activités, actes ou omissions de ce particulier ou de la Société dans le cadre de la mise en œuvre du Plan pour des frais d'électricité équitables ou liés autrement au Plan (y compris les cas où un particulier constituant une personne protégée agit, à la demande de la Société, en une qualité autre que celle d'administrateur, de dirigeant ou d'employé de la Société); cette renonciation ne s'applique pas aux allégations de manque d'honnêteté, de faute lourde ou d'inconduite volontaire portées contre le particulier constituant une personne protégée.
9. La province déclare et garantit, en reconnaissant que chaque personne protégée se fie à ces déclarations et garanties dans le contexte de la présente convention :
 - a) qu'elle possède les pouvoirs, l'autorité et les capacités nécessaires pour conclure la présente convention et remplir les obligations qui y sont prévues;
 - b) qu'elle a pris ou fait prendre toutes les mesures nécessaires pour autoriser la signature et la remise de la présente convention, et, sans préjudice de la portée générale de ce qui précède, a obtenu toutes les approbations exigées par la *Loi sur l'administration financière* de l'Ontario pour la conclusion de la présente convention;
 - c) qu'elle a dûment signé et remis la présente convention, et que cette dernière lui impose, conformément à ses modalités, des obligations légales, valides et exécutoires qui lui sont opposables dans la mesure où la *Loi sur les instances introduites contre la Couronne* de l'Ontario le permet, et sous réserve des principes et recours en equity qu'elle peut faire valoir devant un tribunal compétent ainsi que des recours prévus aux articles 11.3 et 43 de la *Loi sur l'administration financière* de l'Ontario.
10. La province entend faire de la Société le dépositaire de ses engagements et obligations aux termes de la présente convention pour les personnes protégées qui n'en sont pas parties; la Société y consent et accepte à ce titre de détenir et de faire exécuter ces engagements et obligations au nom desdites personnes protégées.
11. La présente convention doit être interprétée et régie conformément aux lois de l'Ontario et aux lois fédérales du Canada qui s'y appliquent.

12. Les dispositions de la présente convention ainsi que le bénéfice de l'ensemble des engagements et obligations qui y sont prévus s'appliquent au profit des personnes protégées et de leurs héritiers, administrateurs, liquidateurs et ayants droit, selon le cas.

[Les signatures vont à la page suivante.]

VERSION SIGNÉE

[TRADUCTION]

PAR CONSÉQUENT, les parties ont signé la présente convention à la date inscrite ci-dessus.

**LA SOCIÉTÉ INDÉPENDANTE D'EXPLOITATION
DU RÉSEAU D'ÉLECTRICITÉ**

Signature : _____

**SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DE
L'ONTARIO, REPRÉSENTÉE PAR LE MINISTRE
DE L'ÉNERGIE**

Signature : _____

Glenn Thibeault
Ministre de l'Énergie

ANNEXE 5 :
NOTE D'INFORMATION DU CONSEIL DES MINISTRES
(1^{ER} MARS 2017)

[TRADUCTION]



Énergie

Réduction des frais d'électricité

Conseil des ministres (information) 15 févr. 2017	CT; CGG 1 ^{er} mars 2017	Conseil des ministres 1 ^{er} mars 2017	Annonce Mars 2017	Comité des lois et des règlements; Conseil des ministres Printemps 2017	Mise en place Printemps 2017	Entrée en vigueur 1 ^{er} juill. 2017
--	--	---	-------------------------	--	------------------------------------	--

L'engagement du gouvernement	<p>« Nous allons présenter ce que nous pouvons faire [au sujet des factures d'électricité] avant le budget [...] » – La première ministre Wynne, 18 janvier 2017</p> <p>« Et c'est pourquoi [...] je me suis engagée à trouver d'autres moyens de réduire les tarifs, d'alléger le fardeau des consommateurs. Nous allons y travailler dans les semaines et les mois qui viennent. En fait, nous avons déjà accompli beaucoup de travail. J'écoute les gens de la province. J'écoute les gens qui dirigent notre réseau. Et je vais faire des changements parce que c'est la bonne chose à faire. » – La première ministre Wynne, discours prononcé à l'Economic Club of Canada, 19 janvier 2017</p>
-------------------------------------	--

RÉSUMÉ DE LA PROPOSITION

Le ministère de l'Énergie demande l'autorisation de mettre en œuvre des initiatives visant à réduire davantage les frais d'électricité des usagers de l'Ontario. Les retombées des initiatives proposées varieraient en fonction de la catégorie des usagers et de leur consommation d'électricité. Toutefois, on projette une réduction d'environ 25 % (ce qui comprend les 8 % annoncés en 2016) pour un consommateur résidentiel typique (c'est-à-dire un client de Toronto Hydro consommant 750 kWh par mois en 2017).

Cette proposition a pour but d'atténuer les effets du rajustement global (RG), de soutenir les Ontariens les plus vulnérables en améliorant les programmes d'aide relative aux frais d'électricité grâce à un financement à même l'assiette fiscale, et de freiner la hausse des frais d'électricité. Les initiatives que l'on souhaite faire approuver sont les suivantes :

[TRADUCTION]

1. Sous réserve d'une évaluation des risques juridiques, comptables et financiers, financer une partie des frais de RG afin d'alléger la facture des usagers à court terme et de répartir les effets du RG entre les usagers sur une plus longue période. Plus précisément, on propose de :
 - subventionner les tarifs à court terme, ce qui permettrait de réduire les frais d'électricité après impôt d'un client typique (soit un client qui consomme 750 kWh par mois en 2017) d'au plus 26 \$ par mois;
 - limiter l'augmentation des tarifs au taux de croissance de l'indice des prix à la consommation (IPC) jusqu'à la fin de 2021;
 - s'assurer qu'à partir de 2022, les tarifs augmentent de manière à rembourser, avant 2048, la dette et les frais d'intérêt et d'administration accumulés, sans dépasser environ 10 % du total des frais d'électricité.
2. Sous réserve d'une évaluation des risques juridiques, comptables et financiers, élargir les pouvoirs d'Ontario Power Generation (OPG), de la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) et de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE); et utiliser d'autres mécanismes afin de gérer le report des frais de RG, notamment en instaurant des pouvoirs encadrant les paiements, les règlements et le recouvrement des coûts par l'intermédiaire et pour le compte de la SIERE (y compris pour faciliter les paiements entre les entités appropriées).
3. Baisser le seuil d'admissibilité à l'Initiative d'économies d'énergie en milieu industriel (IEEMI) pour réduire les frais d'électricité de certains groupes de consommateurs de la catégorie B, en particulier les entreprises de fabrication; assouplir les critères d'admissibilité à l'IEEMI pour encourager les consommateurs à y participer; et explorer d'autres mesures pour réduire les tarifs des locataires résidentiels qui n'ont pas de compteur divisionnaire – des solutions seront présentées au Conseil des ministres et au Conseil du Trésor (CT)/Conseil de gestion du gouvernement (CGG) à l'hiver 2017.
4. Améliorer les programmes d'aide relative aux frais d'électricité et les programmes de conservation d'électricité, et transférer à la province les coûts actuellement assumés par les usagers :
 - Élargir le Programme de protection des tarifs dans les régions rurales ou éloignées (PPTRRE), notamment en harmonisant les frais de distribution pour aider les clients qui en paient le plus.
 - Élargir le Programme ontarien d'aide relative aux frais d'électricité (POAFE).
 - Établir un nouveau fonds pour des frais abordables (uniquement pour l'exercice 2016-2017).
 - Éliminer les frais de livraison pour les clients des Premières Nations qui habitent sur une réserve.

5. Freiner la hausse des tarifs d'électricité par des activités suivies :

- Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) – Trouver des occasions de réduire les formalités administratives et les tarifs ainsi que de rendre les SDL plus efficaces.
- Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) – Moderniser le marché ontarien de l'électricité grâce à des initiatives de renouvellement.
- Explorer les autres économies possibles pour faire baisser les frais d'électricité dans le cadre du Plan énergétique à long terme 2017 afin de réduire l'incidence du recouvrement des frais de RG.

Cette proposition exige qu'on apporte un certain nombre de modifications d'ordre législatif, réglementaire et politique tout en préservant les objectifs d'intérêt public et les engagements de l'Ontario, par exemple : maintenir un réseau d'électricité fiable, atténuer les répercussions des changements climatiques, et atteindre les cibles de réduction des gaz à effet de serre.

Pour refinancer le RG comme il est proposé, il faudra obtenir l'autorisation de modifier les pouvoirs d'OPG et de la SIERE prévus par la loi afin de mettre en place les mécanismes de recouvrement et de règlement appropriés, et les pouvoirs de la CEO pour assurer une surveillance réglementaire.

Afin que le refinancement du RG n'ait pas d'incidence sur le plan financier de la province, le mécanisme proposé pour reporter une partie des frais de RG devra satisfaire à certaines exigences juridiques, comptables et financières. Or, il faudra attendre que le projet de loi soit prêt pour finir d'analyser le tout. Si les exigences ne peuvent être respectées, les coûts liés au refinancement devront être inscrits au plan financier, créant ainsi une charge d'environ 2,5 milliards de dollars en 2017-2018 qui augmenterait les années suivantes (voir le tableau à la page 5). Si le refinancement du RG est annoncé avant la confirmation du respect des exigences, le gouvernement ne pourra pas commenter l'incidence sur le plan financier. Il pourra cependant expliquer son intention de créer un projet de loi pour assurer le respect des exigences afin d'éviter toute incidence sur le plan.

Termes utiles

- **Rajustement global (RG)** – Montant qui reflète l'écart entre le prix de l'électricité sur le marché et les tarifs payés aux producteurs réglementés et contractuels, et tient également compte des programmes de conservation. Tous les usagers de l'Ontario paient des frais de RG.
- **Sociétés de distribution locales (SDL)** – Services locaux chargés d'acheminer l'électricité depuis les lignes de transport jusqu'aux maisons (Hydro Ottawa, Toronto Hydro, etc.).
- **Frais de livraison** – Coût d'acheminement de l'électricité depuis les centrales électriques jusqu'aux maisons et entreprises. Sur les factures d'électricité, les frais de livraison sont indiqués sur une seule ligne, mais comprennent trois éléments :

- Frais de transport : Coût d'acheminement de l'électricité des centrales jusqu'au réseau de distribution au moyen de lignes à haute tension. Ce coût est recouvert par des frais variables approuvés par la CEO.
- Frais de distribution : Coût d'acheminement de l'électricité du réseau de transport jusqu'aux maisons et entreprises. Les frais de distribution varient d'une SDL à l'autre et représentent de 60 à 80 % des frais de livraison. Ce coût est actuellement recouvert par des frais fixes et variables approuvés par la CEO. Les frais de distribution seront entièrement fixes d'ici cinq ans.
- Rajustement pour compenser la perte : Coût pour récupérer l'électricité perdue sous forme de chaleur lors du transport par ligne électrique.
- **Grille tarifaire réglementée (GTR)** – Appellation de la grille qu'administre la CEO depuis avril 2005; elle permet d'offrir des tarifs d'électricité stables et prévisibles, d'encourager la conservation de l'électricité et d'assurer une meilleure cohérence entre le prix payé par les consommateurs et celui payé aux producteurs. Quelque cinq millions de consommateurs résidentiels, de petites entreprises et d'exploitations agricoles sont admissibles à ces tarifs réglementés.
- **Classification des clients d'Hydro One** – La classe de tarification des clients d'Hydro One est déterminée par le type de service d'électricité ainsi que par la densité (le nombre de clients dans un secteur donné et par kilomètre de ligne). Plus il y a de clients dans un secteur, moins il en coûte pour les servir. Les clients dans les classes de tarification R2 et R1 sont ceux qui se trouvent dans des secteurs résidentiels de densité faible et moyenne, respectivement.
- **Ontario Power Generation (OPG)** – Société appartenant à la province qui détient et exploite des centrales, notamment nucléaires et hydroélectriques, et qui produit près de la moitié de l'électricité en Ontario.
- **Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO)** – Société d'État qui réglemente les secteurs de l'électricité et du gaz naturel de l'Ontario de manière indépendante et dans l'intérêt public. Son processus ouvert et transparent permet aux intervenants de s'exprimer sur différents sujets.
- **Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE)** – Société indépendante et organisme du ministère de l'Énergie qui exploite le réseau d'électricité de l'Ontario. Elle équilibre l'offre et la demande et gère la circulation de l'électricité sur les lignes de transport dans toute la province, y compris les interconnexions avec d'autres territoires.
- **Consommateurs de la catégorie A** – Grandes entreprises commerciales ou industrielles qui consomment plus de 3 MW en moyenne lors des périodes de pointe et qui répondent à certains critères d'admissibilité. Ces consommateurs paient leur part du RG en fonction de leur consommation d'électricité durant les cinq heures de l'année où la demande est à son plus fort. Le 1^{er} janvier 2017, le seuil de la catégorie A a été abaissé à 1 MW, tous types de consommateurs confondus.
- **Consommateurs de la catégorie B non admissibles à la GTR** – Commerces, établissements et petites entreprises industrielles dont la consommation est généralement inférieure à 3 MW et qui paient leur part du RG en fonction d'un tarif

volumétrique appliqué à la consommation totale. Sont inclus dans la catégorie B les consommateurs qui choisissent de ne pas faire partie de la catégorie A.

Coût prévu pour le gouvernement¹

Au total, les initiatives proposées devraient coûter 2,7 milliards de dollars en 2017-2018. De ce montant, 665 millions passeraient par le plan financier et 2,5 milliards seraient financés à même l'assiette tarifaire, à condition que les exigences juridiques, comptables et financières soient respectées.

Coût (en millions de dollars)	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Transfert à la province du financement des programmes sociaux (détails dans le tableau suivant)	200	665	753	829	892
Refinancement du RG ²		2 534	2 668	2 942	3 420
Total – Réduction des factures de 25 %, consommateurs admissibles à la GTR seulement*		3 199	3 421	3 771	4 312

Programmes sociaux : Selon les estimations, le montant nécessaire pour financer le fonds (non récurrent) pour des frais abordables sera de 200 millions de dollars, à payer en 2016-2017. Les initiatives qui ne concernent pas le RG et qui seraient mises en œuvre à compter de 2017-2018 devraient coûter 738 millions de dollars. Ce montant passerait à 828 millions en 2018-2019 et continuerait à augmenter par la suite, venant exercer encore plus de pression sur le plan. Ces estimations sont fondées sur des données variables, comme la consommation d'énergie future de divers groupes de consommateurs.

Incidence (M\$)	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Bonification du PPTRE*	-	459	472	484	497
Programme ontarien d'aide relative aux frais d'électricité (inclut la bonification de 50 % et les catégories de la nouvelle grille)	-	186	261	325	375
Crédit des frais de livraison pour les Premières Nations sur les réserves	-	20	20	20	20
Fonds pour des frais abordables**	200	-	-	-	-
Total	200	665	753	829	892

* Nota : À l'heure actuelle, la réglementation prévoit la bonification du PPTRE en proportion de la hausse moyenne des frais de distribution. La hausse annuelle prévue ici est de 2,6 %, mais tout dépendra de la CEO. Les projections financières

¹ Si les exigences juridiques, comptables et financières sont bel et bien respectées pour éviter toute incidence sur le plan financier.

² Si les exigences juridiques, comptables et financières ne sont pas satisfaites.

[TRADUCTION]

dépendent aussi des habitudes de consommation, qui peuvent fluctuer en raison de plusieurs facteurs, notamment des conditions météorologiques extrêmes. Ne sont pas incluses Algoma Power et Hydro One Remote Communities, pour lesquelles le financement se poursuivrait à même l'assiette tarifaire.

Si le financement des programmes est pris en charge par le gouvernement plutôt que par les usagers, le consommateur résidentiel typique économisera environ 2 \$ par mois.

Si on n'utilise pas le traitement juridique et comptable proposé pour refinancer le RG, le plan financier de la province en souffrira immédiatement. Le cas échéant, le ministère présentera d'autres solutions pour faire baisser les frais d'un pourcentage comparable et de la façon la plus économique possible afin de réduire au minimum les répercussions sur le plan. Vous trouverez plus loin un tableau qui montre l'effet prévu d'une réduction de 25 % appliquée à la facture d'un ménage typique consommant 750 kWh par mois, ce qui comprend la remise de l'Ontario pour les consommateurs d'électricité déjà consentie (8 %) et le transfert à la province des coûts associés au POAFE et au PPTRRE.

À l'heure actuelle, on ne connaît pas encore les répercussions exactes du refinancement du RG. L'intention est d'établir une structure pour que la SIERE puisse comptabiliser le recouvrement futur des frais de RG comme un actif réglementaire (actif qui sera ensuite vendu à OPG Trust), en vertu d'une loi permettant à la SIERE d'établir un report (les frais de RG ne baisseront pas; ils seront recouverts plus tard). C'est OPG Trust qui assumerait le risque et la responsabilité du financement des montants reportés grâce à un prêt d'OPG et d'autres sources externes. La dette d'OPG serait quant à elle financée par un investissement sous forme de capitaux propres par la province et par un emprunt externe. Une telle structure ferait augmenter la dette brute de la province (pour financer l'injection de capitaux propres dans OPG), de même que l'intérêt sur la dette en question, ainsi que l'investissement net dans OPG (pour compenser l'emprunt provincial afin d'éviter d'alourdir la dette nette) et les bénéfices d'OPG. Tant que cette structure n'aura pas été établie – il faut notamment créer un projet de loi et évaluer les répercussions financières avec des analyses comptables –, il sera impossible de confirmer que les montants reportés n'auront pas d'effet sur le déficit (ou l'excédent) annuel du gouvernement ni sur sa dette nette. Notons que la structure demande entre autres que la province garantisse le financement si un futur gouvernement devait révoquer ou modifier la loi. Autrement dit, le capital d'OPG et de ses détenteurs de créances serait alors garanti et remboursé directement par la province. On ignore encore le coût que le gouvernement pourrait devoir assumer s'il fournit ce type de garantie et contracte un emprunt auprès d'un prêteur du secteur privé, et c'est un facteur qui peut faire augmenter le risque pour le plan financier. Il est toutefois probable qu'un emprunt externe par OPG Trust soit plus coûteux en intérêts qu'un emprunt fait par la province, ce qui ferait donc augmenter les coûts à recouvrer auprès des futurs usagers. À cette étape de l'analyse des risques juridiques, comptables et financiers, le risque que le refinancement du RG ait une incidence sur les finances de la province est élevé.

Les estimations financières ne sont pas sans risque parce que les calculs dépendent grandement des projections relatives à la consommation totale et aux factures des clients admissibles à la GTR, au coût d'emprunt, à la demande d'électricité et aux conditions du marché de l'électricité, de même que des hypothèses comptables. De plus, les initiatives proposées devraient faire augmenter les frais mensuels d'électricité de 10 % par rapport aux

prévisions pour les clients résidentiels de 2028 à 2047. Le public pourrait s'attendre à ce que le gouvernement s'engage à réduire ou à maintenir le coût absolu de l'électricité pour les consommateurs à long terme. Or, avec les initiatives proposées, le gouvernement ne pourra rien faire d'autre pour modifier le rythme auquel le refinancement du RG est remboursé : il aura peu de latitude pour intervenir dans le dossier des tarifs d'électricité dans l'avenir.

Communication des changements

Le 2 mars 2017, la première ministre devrait annoncer une nouvelle d'envergure, soit que le gouvernement réduira une fois de plus les frais d'électricité des Ontariens. Cette annonce sera accompagnée d'un communiqué et de documents d'information; d'un breffage technique pour les médias; d'une campagne d'éducation publique visant à faire connaître les rabais et les initiatives qui feront baisser les factures d'électricité; et d'un site Web présentant l'ensemble des programmes et des initiatives mis en œuvre par le gouvernement pour réduire les frais.

Puisque le refinancement du RG risque fortement d'avoir une incidence sur le plan financier, les communications devront indiquer clairement que le gouvernement a l'intention de créer un projet de loi pour assurer le respect des exigences juridiques, comptables et financières afin d'éviter toute incidence sur le plan.

ANALYSE DU BUREAU DU CONSEIL DES MINISTRES

Les initiatives proposées visent à réduire encore plus les frais d'électricité des usagers de l'Ontario. Elles s'ajoutent aux initiatives précédentes, notamment la fin de la redevance de liquidation de la dette pour les consommateurs résidentiels, la remise de 8 % pour tous les consommateurs admissibles à la GTR, la bonification du PPTRRE, et l'élargissement de l'IEEMI pour les consommateurs industriels (toutes annoncées en septembre 2016). Au total, on projette une réduction d'environ 25 % (ce qui comprend les 8 % annoncés en 2016) pour un consommateur résidentiel typique (c'est-à-dire un client de Toronto Hydro consommant 750 kWh par mois en 2017).

Depuis 2010, les frais d'électricité ont augmenté considérablement en Ontario, surtout pour les familles et les petites entreprises. Les tarifs pratiqués dans la province sont parmi les plus élevés au Canada, mais ils se comparent à ceux de nombreux États américains voisins. Les principaux facteurs ayant contribué à la hausse des tarifs sont les nouveaux investissements dans la production, le transport et la distribution d'électricité. Les tarifs d'électricité sont un problème des plus pressants pour les Ontariens. Qui plus est, on prévoit que leur hausse se poursuive en raison de la mise en service d'autres installations d'énergie renouvelable et de la remise en état de réacteurs nucléaires. La province allège déjà la facture d'électricité de divers consommateurs grâce à une combinaison de programmes dont les coûts sont appliqués à l'assiette fiscale ou tarifaire. Dans le cas des programmes financés à même l'assiette tarifaire, les coûts sont transférés d'un groupe de consommateurs à un autre. Notons

que les petites entreprises de fabrication de la catégorie B ne profitent pas de l'IEEMI dans sa mouture actuelle, ni de l'aide financière offerte aux ménages.

Les factures d'électricité comportent différents frais. La consommation des usagers qui profitent de la GTR est divisée par périodes (creuse, de pointe, médiane), car les tarifs sont différents. Les frais de livraison correspondent au coût d'acheminement de l'électricité depuis les centrales jusqu'aux maisons et entreprises, et comprennent trois éléments : les frais de transport (coût d'acheminement de l'électricité depuis les centrales électriques jusqu'au réseau de distribution), les frais de distribution (coût d'acheminement de l'électricité du réseau de transport jusqu'aux maisons et entreprises) et le rajustement pour compenser la perte (coût pour récupérer l'électricité perdue sous forme de chaleur lors du transport par ligne électrique). Les frais de distribution sont l'élément le plus important (ils représentent de 60 à 80 % des frais de livraison) et sont actuellement recouverts par des frais fixes et variables approuvés par la CEO. Ils seront entièrement fixes d'ici cinq ans (huit ans dans le cas d'Hydro One). L'efficacité et la productivité de chaque SDL influent également sur les frais de livraison facturés aux consommateurs.

L'Ontario produit et publie un Plan énergétique à long terme (PELT) tous les trois ou quatre ans. Le prochain PELT devrait être publié au printemps 2017. Les décisions de la province sont guidées par les principes de ce plan, soit l'abordabilité, la fiabilité, l'énergie propre, l'engagement des communautés et des Autochtones, la conservation, et la gestion de la demande. Après de vastes consultations avec le public, les intervenants du secteur et les partenaires autochtones à l'automne 2016, le ministère a établi ses priorités. Les initiatives proposées dans le présent document, de même que les nouvelles politiques ou nouveaux programmes annoncés dans le PELT, fourniront un portrait complet de ce qui se planifie pour le secteur ontarien de l'énergie.

Tous les consommateurs d'électricité profiteraient d'au moins une des initiatives proposées à compter du 1^{er} juillet 2017. On fournirait un soutien supplémentaire aux consommateurs de la catégorie B grâce à l'élargissement de l'IEEMI, et il se pourrait qu'on aide aussi les locataires résidentiels qui ne profitent pas directement de mesures de réduction à l'heure actuelle.

1. Refinancer le rajustement global pour reporter les frais des usagers

Le RG reflète l'écart entre le coût de production de l'électricité (producteurs réglementés et contractuels) et le prix de l'électricité sur le marché de gros. Il aide à recouvrer des frais fixes, dont ceux associés à la mise en place et à l'exploitation des centrales ontariennes, à la production (comme les contrats nucléaires), et aux programmes de conservation. Le RG est essentiel pour maintenir la fiabilité du réseau d'électricité, car il garantit la disponibilité d'une capacité de production suffisante. Les frais de RG ont augmenté depuis une dizaine d'années parce que la province a investi dans des installations d'énergie renouvelable et nucléaire qui n'émettent aucun gaz à effet de serre et parce que les prix sur le marché de gros sont demeurés bas à cause de la faiblesse de la demande et des prix du gaz naturel.

Soulignons que la vie utile de nombreux actifs de production devrait être supérieure à la durée de leur contrat financier (généralement, 20 ans). De plus, si le RG recouvre les coûts de

conservation une fois par année, les initiatives de conservation procureront des avantages au réseau d'électricité pendant de nombreuses années.

On propose ici de reporter une partie des frais payés par les usagers en prenant en compte l'avantage à long terme de ces actifs pour le réseau (un peu comme on prolongerait et refinancerait un prêt hypothécaire). En effet, on suppose que certains actifs continueront à profiter aux usagers après l'expiration des contrats et que les futurs usagers pourront encore les utiliser plutôt que d'avoir à en financer de nouveaux.

M. Binnie, un ancien juge de la Cour suprême, est d'avis que le montant qui serait financé devrait refléter la valeur réelle des actifs sous-jacents se trouvant amortis sur une plus longue période. Si l'on reporte une trop grande partie des frais de RG aux générations futures, on pourrait compromettre la nature réglementaire de cette redevance, qui serait alors traitée comme une taxe.

Si l'on réduit les frais de 25 % comme il est proposé, on pourra alléger la facture du consommateur résidentiel typique de 26 \$ par mois, puis limiter l'augmentation des tarifs à l'inflation pendant environ quatre ans, grâce à des emprunts. Les frais seraient supérieurs au coût réel du RG jusqu'à ce que l'argent emprunté, l'intérêt accumulé sur cette dette et les frais d'administration du programme soient remboursés entièrement arrivé 2048 (voir le tableau à la page 20).

La réduction des factures résidentielles est estimée d'après les prévisions pour un ménage client de Toronto Hydro qui consomme 750 kWh par mois. Les économies réelles pourraient varier en fonction des habitudes de consommation et d'une SDL à l'autre.

Des analyses juridiques, comptables et financières sont en cours pour évaluer la faisabilité de la proposition. Si elles indiquent qu'il vaut mieux ne pas utiliser le modèle décrit dans le présent document, mais que le gouvernement fait une annonce plus tard cette semaine, le mécanisme proposé risque d'ajouter jusqu'à 2,5 milliards de dollars par année au déficit provincial. Le cas échéant, le ministère présentera au Conseil des ministres d'autres solutions pour faire baisser les frais d'un pourcentage comparable et de la façon la plus économique possible afin de réduire au minimum les répercussions sur le plan financier.

Les consommateurs qui ne sont pas admissibles à la réduction des tarifs par le refinancement du RG pourront profiter d'au moins une autre initiative proposée ici (comme la bonification du POAFE ou du PPTRRE).

2. Mettre en place un mécanisme pour reporter les coûts liés au RG

L'intention est d'établir une structure pour que la SIERE puisse comptabiliser le recouvrement futur des frais de RG comme un actif réglementaire, en vertu d'une loi permettant à la SIERE d'établir un report (les frais de RG ne baisseront pas; ils seront recouverts plus tard). C'est OPG Trust qui assumerait le risque et la responsabilité du financement des montants reportés en rachetant tous les mois l'actif réglementaire de la SIERE. La dette d'OPG serait quant à elle financée par un investissement sous forme de capitaux propres par la province et par un emprunt externe, auprès du secteur privé. Une telle structure ferait augmenter la dette brute de la province (pour financer l'injection de capitaux propres dans OPG), de même que l'intérêt

sur la dette en question, ainsi que l'investissement net dans OPG (pour compenser l'emprunt provincial afin d'éviter d'alourdir la dette nette) et les bénéfices d'OPG. S'il est structuré adéquatement, l'actif réglementaire sous-jacent compenserait la dette supplémentaire pour ne pas aggraver la dette nette de la province.

Tant que cette structure n'aura pas été établie – il faut notamment créer un projet de loi et évaluer les répercussions financières avec des analyses comptables –, il sera impossible de confirmer que les montants reportés n'auront pas d'effet sur le déficit annuel du gouvernement. Notons que la structure demande entre autres que la loi soit rédigée de manière à éviter qu'elle soit révoquée et pour s'assurer, le cas échéant, qu'OPG et ses détenteurs de créances voient leur capital garanti et remboursé directement par la province. On ignore encore le coût que le gouvernement pourrait devoir assumer s'il fournit ce type de garantie et contracte un emprunt auprès d'un prêteur du secteur privé. À cette étape de l'analyse des risques juridiques, comptables et financiers, le risque que le refinancement du RG ait une incidence sur les finances de la province est élevé.

OPG est en train d'étudier la création d'une entité ad hoc – une fiducie, OPG Trust, – pour refinancer le RG. Elle consoliderait les états financiers de cette entité/fiducie avec les siens, ce qui lui donnerait les pouvoirs nécessaires pour ajuster son exposition à la variabilité des revenus en fiducie qui risque fort de résulter du financement de la fiducie. Ainsi, OPG pourrait diriger le financement de la fiducie de manière à profiter de la stratégie de financement tout en étant exposée au risque qui en découle.

Si toutes les exigences juridiques, comptables et financières sont respectées, la structure proposée devrait avoir les résultats suivants : 1) une augmentation de la dette brute de la province, compensée par un montant équivalent en actif réglementaire (donc, aucun effet sur la dette nette); 2) une augmentation de l'intérêt sur la dette payé par la province, compensée par les bénéfices accrus dégagés par OPG (donc, aucune incidence sur le déficit annuel de la province).

Puisqu'on n'a pas encore terminé l'évaluation des risques juridiques, comptables et financiers que présente la structure, le respect de plusieurs exigences importantes reste à confirmer :

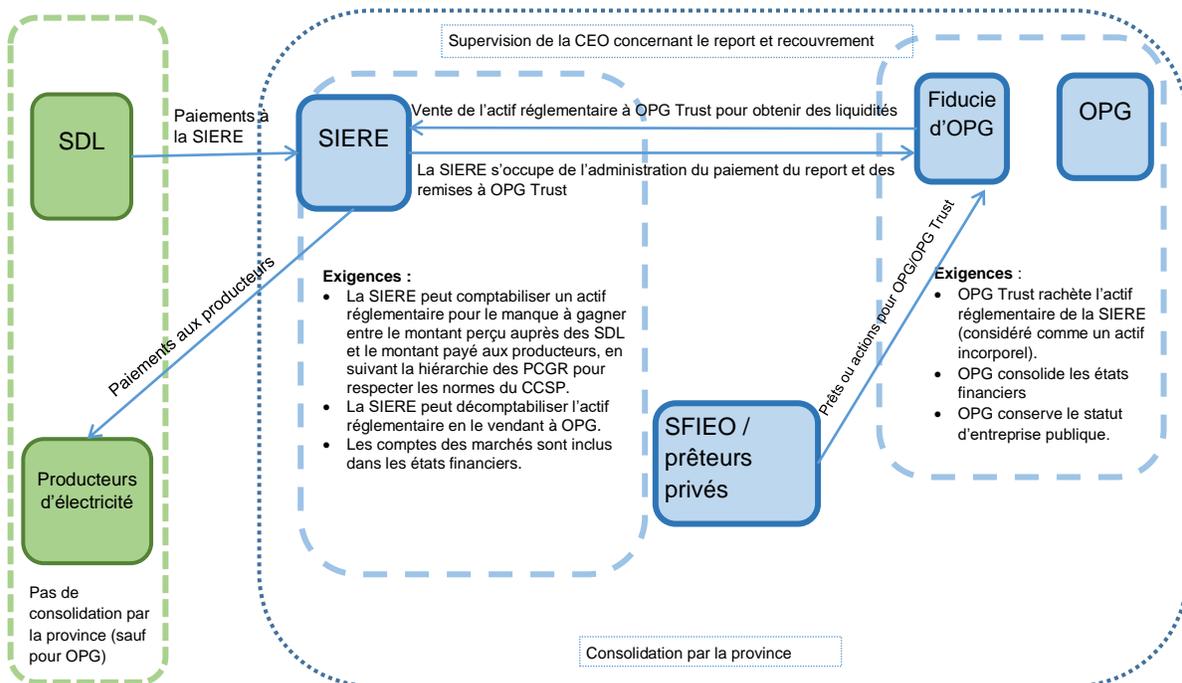
- En l'état, la complexité de la structure et la durée du report (recouvrement) font augmenter les risques et diminuer la transparence.
- Exigences de la SIERE – Le service des finances de la SIERE, le cabinet KPMG (consultant du ministère de l'Énergie et vérificateur de la SIERE), la Division du contrôleur provincial et le cabinet EY (consultant de la Division) évaluent actuellement les risques comptables.
 - La SIERE peut comptabiliser un actif réglementaire pour le manque à gagner entre le montant perçu auprès des SDL et le montant payé aux producteurs d'électricité, en suivant la hiérarchie des PCGR pour respecter les normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP).
 - La SIERE peut ensuite décomptabiliser l'actif réglementaire en le vendant à OPG.
 - Les comptes des marchés sont inclus dans les états financiers.

[TRADUCTION]

- Il faudra aussi désigner l'entité qui agira à titre d'autorité de réglementation, car c'est une condition nécessaire à l'établissement d'un actif réglementaire. Le ministère est en train d'en discuter avec la CEO.
- Exigences d'OPG – Le service des finances d'OPG, les cabinets EY (vérificateur d'OPG) et PwC (consultant d'OPG), et la Division du contrôleur provincial évaluent actuellement les risques comptables.
 - OPG Trust rachète l'actif réglementaire de la SIERE – qui entre dans la catégorie des actifs incorporels.
 - OPG consolide les états financiers de la fiducie avec les siens.
 - OPG conserve le statut d'entreprise publique.

Même si un mécanisme peut être structuré de manière à satisfaire à ces exigences, la province devra accepter certains autres risques fondamentaux :

- Le gouvernement ne pourra pas limiter les frais d'électricité qui découleront des changements.
- Il ne peut pas connaître le coût des emprunts auprès du secteur privé nécessaires pour que la fiducie d'OPG fonctionne.
- Les prêteurs du secteur privé exigeront probablement une garantie, comme une indemnité de rupture, puisque le gouvernement ne peut pas promettre une loi irrévocable.



Note : La structure proposée est en attente de confirmation par les services juridiques et comptables; si elle ne reçoit pas cette confirmation, il y aura des répercussions financières pour la province.

Le ministère continue à travailler à l'élaboration d'une structure appropriée avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), le ministère des Finances (MFO), la SIERE, OPG et les vérificateurs externes de la SIERE et d'OPG. Il proposera cette structure au Conseil des ministres à l'hiver 2017.

3. Aider les consommateurs de la catégorie B et les locataires résidentiels

La catégorie B comprend environ 50 000 clients, dont bon nombre sont des fabricants de taille moyenne, de grands immeubles commerciaux et des installations du secteur parapublic. Les consommateurs de cette catégorie peuvent participer à plusieurs programmes d'efficacité énergétique, mais leur taille est trop grande pour qu'ils soient admissibles à la GTR; ils ne profitent donc pas de la remise de 8 %. D'un autre côté, ils sont trop petits pour les autres programmes d'aide, comme l'Initiative d'économies d'énergie en milieu industriel (IEEMI).

Le ministère de l'Énergie propose de baisser le seuil d'admissibilité à l'IEEMI pour que les consommateurs de la catégorie B puissent payer moins de frais d'électricité. Plus précisément, il suggère :

- de rendre admissibles les membres de plus grande taille de la catégorie, soit ceux dont la demande de pointe mensuelle dépasse 500 kW;
- d'axer l'admissibilité sur les industries à forte intensité énergétique, soit les codes 31 à 33 (« fabrication ») du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN);
- d'assouplir les critères d'admissibilité pour les petites entreprises de fabrication.

Ainsi, les consommateurs de grande taille de la catégorie B qui ne sont pas admissibles à l'IEEMI actuellement parce que leur demande d'électricité est trop faible pourraient y participer s'ils le souhaitent. De plus, le ministère encouragerait les membres de la catégorie B à participer grâce à une campagne ciblée.

À l'heure actuelle, les locataires résidentiels paient l'électricité qu'ils consomment eux-mêmes au moyen de compteurs individuels (compteurs divisionnaires ou entente directe avec le fournisseur), ou ils la paient indirectement (service inclus dans le loyer). Les locataires dans la première situation verront les économies directement sur leurs factures. S'ils sont à faible revenu, ils pourront profiter des programmes d'aide déjà en place, comme le Programme ontarien d'aide relative aux frais d'électricité administré par la Commission de l'énergie de l'Ontario. Le ministère du Logement a indiqué qu'il manque potentiellement d'outils pour réduire les frais de tous les locataires qui n'ont pas de compteur individuel. Il cherchera donc d'autres solutions pour offrir des rabais directs à ce groupe.

4. Améliorer les programmes d'aide relative aux frais d'électricité et les programmes de conservation d'électricité, et transférer à la province les coûts actuellement assumés par les usagers

Bonification du PPTRRE (réduction des frais de livraison)

Le PPTRRE est un programme de 241,9 millions de dollars financé par les usagers. Le client résidentiel moyen paie environ 1,58 \$ par mois pour soutenir ce programme. Les autres

[TRADUCTION]

paient de 65 \$ (ex. : pour une serre) à 8 000 \$ (ex. : pour une entreprise industrielle de taille moyenne). Le PPTRRE atténue le fait qu'il coûte plus cher de distribuer l'électricité aux résidents des régions rurales ou éloignées de la province, notamment aux clients d'Hydro One faisant partie de la classe de tarification R2. Les frais de livraison comprennent des frais de distribution qui varient d'une SDL à l'autre, mais qui sont les plus élevés pour les clients des classes R2 et R1 (densité moyenne) d'Hydro One.

En outre, certaines SDL facturent des frais de distribution relativement élevés qui, quand on les combine à des habitudes de consommation importante, peuvent engendrer des factures très lourdes pour les consommateurs (Northern Ontario Wires, Lakeland [Parry Sound], Chapleau, Sioux Lookout, InnPower, Atikokan et Algoma).

En 2016, la CEO a déterminé que toutes les SDL devaient passer à des frais de distribution fixes, jugeant que c'était là un moyen plus équitable de recouvrer les coûts liés à la distribution. De plus, la fixité des frais stabilise les revenus des distributeurs, qui peuvent ainsi se préparer aux avancées technologiques du secteur, faire tomber les barrières à la promotion de la conservation, et mieux planifier leurs investissements. Le ministère propose d'aider les consommateurs qui en ont le plus besoin comme suit :

- Transférer à la province le financement du PPTRRE actuellement assuré par les usagers.
- Harmoniser les frais de distribution fixes avec les coûts de distribution les plus faibles parmi les SDL susmentionnées, soit 38 \$ par mois (ce qui correspond aux prévisions pour Northern Ontario Wires). Si les coûts d'une autre SDL devaient dépasser ce seuil dans l'avenir, il faudrait changer la réglementation pour que cette SDL soit incluse dans le PPTRRE.
- Ces améliorations devraient profiter à environ 800 000 clients en Ontario.

Le montant qu'économiseraient chaque mois les clients visés par l'initiative varierait selon leur consommation. Le coût pour la province serait de 459 millions de dollars en 2017-2018, dont 243 millions représentent le transfert des programmes existants à l'assiette fiscale.

Élargissement du Programme ontarien d'aide relative aux frais d'électricité (POAFE)

Le POAFE est un programme fondé sur le revenu qui permet aux consommateurs les plus vulnérables de demander un crédit direct sur leur facture d'électricité. Lancé en janvier 2016, il connaît un taux d'adhésion d'environ 30 %. Deux échelles de montants s'appliquent : celle du crédit de base (de 30 à 50 \$ par mois), selon le revenu et la taille du ménage; et celle du crédit bonifié (de 45 à 75 \$ par mois), pour les Autochtones et pour les consommateurs qui utilisent le chauffage électrique ou certains dispositifs médicaux.

Le ministère propose ce qui suit :

- Transférer à la province le financement du POAFE actuellement assuré par les usagers.
- Relever les échelles de crédit de 50 % et offrir des crédits supplémentaires à plus de ménages.

Grâce à cette initiative, le crédit de base passerait de 30-50 \$ à 45-75 \$ par mois, et le crédit bonifié, de 45-75 \$ à 68-113 \$ par mois pour les consommateurs admissibles. Il en coûterait à la province 186 millions de dollars en 2017-2018.

Nouveau fonds pour des frais abordables

Le programme des services à domicile existant offre des produits (nouveaux appareils écoénergétiques, ampoules fluocompactes à DEL, barres d'alimentation, etc.) et de l'information gratuitement aux clients à faible revenu admissibles pour améliorer l'efficacité énergétique et le confort de leur maison. Le programme, dont les critères d'admissibilité sont uniformisés avec ceux d'autres programmes de soutien aux personnes à faible revenu (comme le POAFE), est offert par les SDL.

La définition de faible revenu est tirée des mesures de Statistique Canada. Celle qu'on utilise le plus souvent est la Mesure de faible revenu après impôt (MFR), qui tient compte de la taille du ménage. Certains clients qui ont du mal à payer leurs factures d'électricité ne correspondent pas à la définition de ménage à faible revenu et ne sont donc pas admissibles au programme des services à domicile.

Le ministère propose ce qui suit :

- Établir un fonds pour des frais abordables pour 2016-2017 afin d'aider les clients qui ont des difficultés financières, qui ne sont pas admissibles aux programmes de soutien aux personnes à faible revenu et qui ne peuvent pas mettre en place des mesures d'efficacité énergétique sans aide financière. Le fonds serait financé par le gouvernement; il créerait une charge ponctuelle de 200 millions de dollars en 2016-2017 et serait administré par une fiducie indépendante.
- Avec le temps, le fonds pourrait aider les clients ciblés (selon des critères d'admissibilité uniformisés) à régler leurs factures, et éviter du coup des frais de débranchement, par l'emploi de la conservation d'énergie comme méthode de réduction de leurs frais d'électricité.

Le programme des services à domicile pourrait offrir les mesures et les produits suivants :

- Ampoules fluocompactes à DEL, barres d'alimentation, climatiseurs de fenêtre, réfrigérateurs, congélateurs et déshumidificateurs écoénergétiques, pommes de douche à débit réduit, enveloppes de chauffe-eau, isolation des tuyaux, aérateurs pour robinets (dans les maisons équipées de chauffe-eau électriques).
- Thermostats programmables, coupe-froid, isolation (dans les maisons équipées de plinthes électriques).

- Thermopompes à l'air pour climat froid (coûtent de 7 000 à 13 000 \$).

Comme il s'y était engagé dans le Plan d'action contre le changement climatique, le gouvernement a mis sur pied un nouvel organisme qui servira de guichet unique pour la prestation de tous les programmes liés aux changements climatiques (comme les programmes de conservation), y compris ceux offerts par les SDL. Le ministère de l'Énergie et le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs travailleront de concert afin d'éviter toute confusion pour les consommateurs entre les programmes gérés par cet organisme et le soutien offert par le fonds ici proposé.

Crédit des frais de livraison pour les Premières Nations sur les réserves

Les dirigeants de Premières Nations et d'organisations politiques et territoriales ont fait valoir la nécessité de réduire les frais d'électricité pour les clients habitant sur une réserve et de revoir les frais de livraison liés au transport et à la distribution dans le contexte des griefs historiques. Il est question dans ce dossier des terres touchées par des infrastructures énergétiques (comme des lignes de transport qui ont été construites sans que les Premières Nations aient nécessairement été consultées, ou qui ont coupé les terres d'une réserve en deux, limitant ainsi la superficie utilisable).

À la demande de Chiefs of Ontario, une table de résolution des griefs a été mise sur pied dans le cadre de l'élargissement de l'actionnariat d'Hydro One. Il a été déterminé que les frais d'électricité et de livraison étaient la priorité. Le ministre de l'Énergie a ensuite demandé à la CEO de travailler avec Chiefs of Ontario à l'élaboration de solutions. Le ministère suggère d'adopter les recommandations que fait la CEO dans son rapport.

Le ministère propose ce qui suit :

- Éliminer les frais de livraison pour tous les clients résidentiels des Premières Nations qui habitent sur une réserve, et éliminer les frais de service mensuels pour les clients de distributeurs autorisés qui facturent un tarif global.
- Rendre l'admissibilité automatique pour les clients résidentiels des Premières Nations sur les réserves (environ 21 500 clients).
- Favoriser l'échange d'information entre les distributeurs et les conseils de bande afin d'avoir une liste de tous les clients des Premières Nations habitant sur une réserve en 2017.

Cette initiative serait financée par le gouvernement (20 millions de dollars par an) et permettrait aux clients visés d'économiser 85 \$ par mois en moyenne.

5. Freiner la hausse des tarifs d'électricité par des activités suivies

CEO – Trouver des occasions de réduire les formalités administratives et de rendre les SDL plus efficaces

La CEO est chargée de réglementer le secteur de la distribution d'électricité dans l'intérêt public; elle veille à la viabilité financière du secteur tout en favorisant un service fiable à des tarifs équitables et raisonnables. La CEO travaille à faire de la distribution un secteur axé sur la productivité et les résultats.

Si on encourage les partenariats et initiatives communes entre les services publics, on fera baisser les frais en fin de processus et on motivera les petits et moyens services publics à innover. En 2012, le gouvernement a demandé au Comité ontarien d'examen du secteur de la distribution de lui recommander des moyens d'améliorer l'efficacité du secteur de la distribution. Le Comité a conclu qu'il serait possible de dégager 1,2 milliard de dollars nets en économies sur dix ans (valeur actualisée) en consolidant les SDL en huit à douze entités régionales.

Voici les solutions possibles :

- Le ministère de l'Énergie pourrait demander à la CEO de trouver des occasions d'améliorer encore plus l'efficacité et la productivité des SDL – ce qui pourrait encourager indirectement leur consolidation.
- On pourrait demander à la CEO d'examiner les analyses de rentabilité qui sous-tendent ses propres exigences réglementaires afin de réduire les formalités administratives et d'éliminer des coûts qui, d'après les SDL, font pression sur leurs charges de fonctionnement.

Pour y arriver, on pourrait utiliser la lettre du ministre, la directive liée à la mise en œuvre du PELT, l'article 35 de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* ou la lettre de mandat de 2017, de même que les processus de planification des affaires d'autres organismes.

SIERE – Moderniser le marché ontarien de l'électricité grâce à des initiatives de renouvellement

Voici quelques-unes des initiatives de renouvellement du marché entreprises par la SIERE :

- Ne se cantonner à aucune technologie pour s'approvisionner afin de faire naître des occasions d'innovation et de modernisation, et d'assurer aux usagers les meilleurs tarifs possible.
- Passer à un marché comportant un calendrier unique (au lieu de deux calendriers, comme c'est le cas en ce moment) et planifier plus fréquemment les interconnexions afin d'être en meilleure harmonie avec les autres territoires et un marché journalier. (Cette initiative comporte des frais d'investissements initiaux que la SIERE est en train d'évaluer.)

Les changements qui découleront de ces initiatives – et qui se répercuteront sur le prix de gros et les rajustements à la hausse – devraient générer des économies annuelles de 200 millions de dollars à compter de 2021.

Incidence prévue de la proposition sur les factures d'électricité

Les initiatives proposées devraient alléger la facture du client résidentiel moyen d'au plus 25 % dès juillet 2017. Cette réduction serait suivie d'une augmentation graduelle des tarifs. Elle comprend la remise de 8 % ayant pris effet le 1^{er} janvier 2017.

[TRADUCTION]

Résidentiel (750 kWh/mois)	Chiffres réels 2016	2017	2018	2019	2020	2021
Facture totale (inclut la TVH)	158	164	167	170	181	178
Facture totale (exclut la TVH)	140	145	148	150	160	158
Répercussions du refinancement du RG		-26	-26	-26	-32	-28
Répercussions des programmes sociaux financés par l'assiette fiscale		-2	-2	-2	-3	-3
Sous-total		117	120	122	125	127
Remise de 8 %		-9	-10	-10	-10	-10
TVH		15	16	16	16	17
Facture révisée (inclut la TVH)	158	123	126	128	131	133
Variation d'une année à l'autre		-22%	2%	2%	2%	2%
Variations par rapport aux prévisions		-25%	-25%	-25%	-28%	-25%

Commerces et petites entreprises industrielles (\$/MWh)	Chiffres réels 2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total pour la catégorie B (exclut la TVH)	160	165	160	162	173	169
Total révisé pour la catégorie B (exclut la TVH)	160	162	157	159	170	166
Variation d'une année à l'autre		1%	-3%	1%	7%	-2%
Variations par rapport aux prévisions		-2%	-2%	-2%	-2%	-2%

Grandes entreprises industrielles (\$/MWh)	Chiffres réels 2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total pour la catégorie A (exclut la TVH)	90	91	93	88	95	96
Total révisé pour la catégorie A (exclut la TVH)	90	88	90	84	92	93
Variation d'une année à l'autre		-2%	2%	-6%	9%	1%
Variations par rapport aux prévisions		-4%	-4%	-4%	-4%	-4%

Nota : D'après les perspectives de planification de l'Ontario révisées de la SIERE (février 2017). Comprend l'annulation d'AGPER II et du programme d'énergie produite à partir de déchets, ainsi que l'élargissement de l'IEEM. Les tarifs lissés d'OPG sont exclus. La facture résidentielle de référence est celle d'un client de Toronto Hydro consommant 750 kWh par mois. Les estimations pour la catégorie B sont fondées sur la facture d'un client de Toronto Hydro consommant 1 MW, et on suppose que les frais de livraison augmentent au rythme prévu pour les clients résidentiels. Les programmes sociaux sont le PPTRRE et le POAFE existants. La mise en œuvre des initiatives prendrait quelques mois, mais les estimations pour 2017 s'étendent sur l'année au complet. La remise de 8 % représente l'économie réalisée par rapport au statu quo; elle est déduite du total partiel résultant du refinancement du RG.

Intervenants – Facteurs à prendre en compte

Grand public (y compris les consommateurs résidentiels et les petites entreprises) – Le public devrait appuyer une proposition qui offre une réduction pouvant aller jusqu'à 25 % pour le consommateur résidentiel typique (ce qui comprend les 8 % annoncés en 2016). Il devrait toutefois remettre en question les répercussions à long terme. La capacité du public à comprendre les changements récents et en cours dépendra grandement des communications du gouvernement.

Grands consommateurs des secteurs commercial et industriel – Ils continueront à se préoccuper de l'incidence du Programme de plafonnement et d'échange sur les tarifs d'électricité, ainsi que de l'engagement de la province à utiliser les fonds du Compte de réduction des gaz à effet de serre (CRGES) pour « maintenir l'abordabilité des tarifs » comme elle l'indique dans le Plan d'action contre le changement climatique.

L'incidence du Programme de plafonnement et d'échange est visible sur les factures depuis janvier 2017. Les consommateurs de la catégorie B se disent préoccupés par les frais d'électricité et de leur incidence sur leur capacité concurrentielle. Les consommateurs de la catégorie A s'inquiètent eux aussi de l'incidence du Programme sur les frais qui leur sont facturés, même s'ils peuvent profiter de l'IEEMI. Ils s'attendent à ce que les fonds du CRGES soient utilisés pour réduire ces frais. En effet, on s'attend à ce que le gouvernement prenne des mesures concrètes pour compenser les hausses entraînées par le Programme. Or, en raison des initiatives proposées dans le présent document, on ne projette pas d'autres mesures faisant appel au CRGES. **Nota** : Le fait que les coûts des programmes d'aide relative aux frais d'électricité soient assumés par les contribuables au lieu des usagers fera légèrement économiser les consommateurs des catégories A et B.

Locataires – Ils devraient appuyer toute mesure de réduction des tarifs dont ils pourront profiter directement, mais réagir négativement s'ils ne sont ciblés par aucune mesure.

Communautés nordiques – Elles devraient appuyer la réduction des frais de livraison qui les ciblent dans le PPTRRE.

Communautés autochtones – Les membres des Premières Nations qui habitent sur une réserve devraient appuyer la proposition, puisqu'ils sont ciblés par un crédit des frais de livraison. Les autres communautés autochtones (Métis, Indiens non inscrits, Premières Nations sans assise territoriale) devraient réagir négativement au fait qu'elles sont exclues de cette mesure.

ONGE – Les organisations non gouvernementales de l'environnement devraient appuyer tout effort de conservation ciblé, mais réagir négativement à toute mesure de réduction des frais qui n'est pas directement liée à la conservation d'énergie.

SDL – Elles ont indiqué qu'elles avaient besoin d'un outil supplémentaire pour aider leurs clients qui ont du mal à payer leurs factures d'électricité.

Mise en œuvre

Les initiatives proposées dans le présent document seraient annoncées en mars 2017. Les mesures de réduction des frais commenceraient à entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2017. Le PELT 2017 sera publié en mai 2017; il devrait renforcer et intégrer la proposition.

1. Refinancer les actifs du RG pour reporter les frais des usagers (mécanisme de report des frais de RG)

En mars 2017, le ministère présentera au Conseil des ministres et au CT/CGG la méthode et le mécanisme de mise en œuvre recommandés pour refinancer les actifs du RG afin de reporter les frais des usagers et d'aider les consommateurs de la catégorie B.

La mise en œuvre devrait prendre de trois à six mois suivant le dépôt du projet de loi.

2. Améliorer les programmes sociaux et de conservation

Bonification du PPTRRE

Il faudrait créer une nouvelle loi/de nouveaux règlements pour améliorer ce programme. La CEO estime que la mise en œuvre prendra au moins six mois après que les règlements auront été mis au point. Il faudra également créer un mécanisme pour s'assurer que toutes les parties sont sur la même longueur d'onde concernant les prévisions et les coûts annuels liés au programme.

Bonifications du POAFE

Les changements au POAFE devront être approuvés par le CT/CGG.

De plus, il faudrait modifier la loi/les règlements pour définir les paramètres des changements proposés. Le mécanisme financier serait probablement calqué sur le modèle utilisé pour la remise de l'Ontario pour les consommateurs d'électricité (8 %).

Il faudra du temps pour mettre les changements en œuvre, car ils exigent une modification du système central et des systèmes de facturation des SDL. La CEO et son fournisseur de système central devront travailler de concert avec les SDL, le MFO et l'ARC dans ce dossier (mécanisme de prestation, source de financement, système de demande, admissibilité).

Nouveau fonds pour des frais abordables

Il s'agit d'un nouveau programme exigeant l'approbation du CT/CGG.

Le ministère de l'Énergie propose de faire équipe avec Hydro One pour mettre en place une fiducie indépendante qui agira à titre d'administrateur du fonds. C'est l'administrateur qui gèrera l'octroi des montants aux SDL selon les principes déterminés par la province en consultation avec les autres SDL et les principaux intervenants. De plus, l'administrateur du fonds sera tenu de gérer les demandes de financement et d'établir des processus et des critères pour ces demandes, afin que le programme soit administré de façon cohérente partout dans la province.

Ainsi, les SDL présenteront une demande à l'administrateur du fonds si elles veulent offrir des mesures d'efficacité énergétique aux clients des territoires qu'elles desservent et qui répondent à certains critères d'admissibilité.

Les SDL ont plus de dix ans d'expérience en gestion de programmes de conservation, notamment les programmes qui ciblent les personnes à faible revenu. Chaque SDL serait donc bien placée pour connaître ses clients aux besoins les plus criants.

Crédit des frais de livraison pour les Premières Nations sur les réserves

Il faudrait créer une nouvelle loi/de nouveaux règlements pour mettre ce programme en œuvre. La CEO devra collaborer avec les SDL pour dresser la liste des consommateurs qui habitent sur une réserve. Le plan de communication pourrait comprendre la publication du rapport de la CEO et la promesse de voir aux détails de la mise en œuvre avec les SDL.

La réduction figurerait sur les factures d'électricité en tant que crédit appliqué aux frais de livraison.

Notons que les Indiens non inscrits hors réserves ou les Métis risquent de critiquer le programme en disant qu'il est discriminatoire à leur endroit selon l'article 15 de la Charte. Ce risque est toutefois atténué du fait qu'il s'agit d'un programme améliorateur qui cible les Premières Nations sur les réserves en raison des circonstances uniques à ces communautés. Un programme véritablement améliorateur qui cible certaines personnes et en exclut d'autres ne peut être contesté en vertu de l'article 15 s'il tend à la réalisation de l'objet améliorateur ou y contribue.

5. Freiner la hausse des tarifs d'électricité

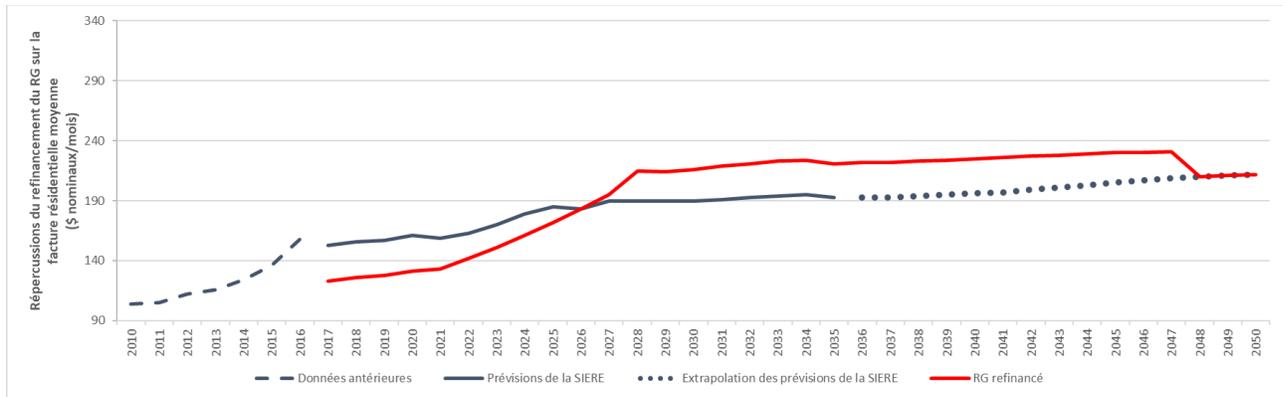
Ces initiatives pourraient passer par la lettre du ministre, la directive liée à la mise en œuvre du PELT, l'article 35 de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* ou la lettre de mandat de 2017, de même que les processus de planification des affaires d'autres organismes.

Risques et facteurs à prendre en compte

Répercussions futures sur les tarifs d'électricité

En empruntant pour reporter les frais de RG des usagers, on réduit les factures d'électricité à court terme. Or, cet emprunt crée une dette substantielle qui fera augmenter les frais à long terme. On prévoit que les frais d'électricité progressent au cours de la période de recouvrement et finissent par dépasser le coût réel de l'électricité de 10 % (avec un pic de 13 %). Le public pourrait s'attendre à ce que le gouvernement s'engage à réduire ou à maintenir le coût absolu de l'électricité pour les consommateurs. Or, avec les initiatives proposées, le gouvernement ne pourra pas contenir cette portion de la progression des frais d'électricité dans l'avenir.

[TRADUCTION]



Nota : On suppose ici un financement sur 30 ans à un taux d'intérêt nominal de 5 % (les intérêts étant composés mensuellement). Les frais de RG des usagers augmenteraient tous les ans à compter de 2021, si bien que la facture d'électricité résidentielle moyenne grimperait de 6,5 % par année. On obtiendrait ainsi jusqu'à 2,2 milliards de dollars de plus que le coût réel du RG dans une année donnée si l'on plafonne les frais de remboursement à 13 % de la facture totale. Les prévisions de la SIERE sont fondées sur ses perspectives de planification de l'Ontario révisées (février 2017). Comprend l'annulation d'AGPER II et du programme d'énergie produite à partir de déchets, ainsi que l'élargissement de l'IEEM. Les tarifs lissés d'OPG sont exclus. La facture résidentielle de référence est celle d'un client de Toronto Hydro consommant 750 kWh par mois.

Il se peut que le gouvernement soit critiqué pour avoir créé une structure d'endettement comparable à la redevance de liquidation de la dette. Cette dernière a été éliminée des factures résidentielles en janvier 2016; elle disparaîtra en avril 2018 pour les autres clients.

Les frais de remboursement sont estimés selon un taux d'intérêt statique de 5 % et d'après les prévisions relatives aux conditions du marché de l'électricité et à la demande. Si la demande faiblit en raison de la conservation, de l'adoption de technologies et de la production autonome, les autres clients devront payer plus de frais pour rembourser la dette liée au refinancement du RG. Une telle situation aggraverait le risque que la province doive un jour absorber une partie de la dette.

Certains actifs ne continueront pas à produire de l'électricité une fois leur contrat terminé. En effet, certains producteurs devront cesser leurs activités à la fin de leur contrat à cause de l'ampleur de leurs dépenses d'immobilisations, de la désuétude de leur équipement ou de l'offre excédentaire/la faiblesse de la demande. Les usagers futurs paieront donc pour ces actifs inutilisés parce qu'ils devront quand même rembourser les frais de RG reportés et les frais d'intérêts accumulés.

Comptabilité, cote de crédit et capacité d'emprunt de la province

Le montant supplémentaire substantiel que la province doit emprunter pour refinancer le RG, et les risques et les coûts associés (taux d'intérêt, calendrier de remboursement) pourraient mettre de la pression sur la cote de crédit de la province et sa capacité d'emprunt en général.

La complexité de la structure et la durée du report (recouvrement) font augmenter le risque général et diminuer la transparence de la proposition aux yeux du public. Si toutes les exigences sont respectées, l'analyse comptable devrait appuyer : 1) une augmentation du montant emprunté par la province; 2) l'absence d'augmentation de la dette nette, et 3) l'absence d'incidence sur l'excédent ou le déficit annuel. Toutefois, si le financement passe par OPG et

OPG Trust, il faut prévoir une hausse de l'intérêt sur la dette pour la province et un accroissement des bénéfices pour OPG.

Les agences de notation et les investisseurs de la dette provinciale pourraient voir l'emprunt (qu'il soit fait directement par la province ou par l'intermédiaire d'OPG Trust) comme une obligation de la province. La dette contractée, selon son ampleur, pourrait avoir une incidence sur le coût d'emprunt de la province.

L'opinion de la vérificatrice générale de l'Ontario n'a pas encore été sollicitée au sujet de la proposition. Les vérificateurs d'OPG et de la SIÈRE ont fourni des évaluations préliminaires, et la Division du contrôleur provincial participe au processus. Cependant, la vérificatrice générale a déjà soulevé des préoccupations au sujet du « traitement comptable des activités à tarif réglementé » et pourrait en tenir compte au moment de vérifier les états financiers de la province (autrement dit, cela pourrait influencer l'opinion qu'elle décidera d'exprimer).

D'après les premières évaluations, le pourcentage de réduction maximum pouvant être justifié par l'amortissement des contrats sur la durée de vie utile des actifs sous-jacents est de 18 %. Pour réduire les frais d'électricité à ce point ou davantage, il faudra emprunter plus. Le report des frais de RG, lui, dépend entièrement d'un emprunt accru. Ces 18 % représentent la limite, déterminée d'après un examen des contrats et un examen découlant de l'arrêt *Eurig*, et comprennent la remise de 8 % déjà consentie.

Les frais de RG que les consommateurs paient en ce moment sont une redevance réglementaire. L'une des exigences d'une redevance réglementaire valide (par opposition à une taxe) est que la personne qui la paie doit soit profiter du régime réglementaire, soit être à l'origine du besoin de réglementation. En principe, le refinancement du RG – dans le but de répartir les frais liés aux actifs de production et de conservation sur la durée de vie utile de ces actifs – présente seulement un faible risque d'être une taxe, puisque chaque cohorte de consommateurs paie une part du RG à peu près égale à l'avantage qu'elle reçoit durant sa période respective de la vie utile desdits actifs.

Toutefois, si le refinancement du RG se présente comme un interfinancement au profit des consommateurs à court terme et aux dépens des consommateurs à long terme parce que l'on concentre les frais en fin de période au lieu de les répartir également sur la durée de vie estimée des actifs, le risque qu'il constitue une taxe devient modérément élevé (plus probable qu'improbable). Et s'il est traité comme une taxe, puis contesté, il serait jugé anticonstitutionnel par les tribunaux. Les consommateurs auraient donc le droit de recouvrer leurs paiements. Il serait possible d'éliminer ce risque, dès le départ ou rétroactivement, en imposant une taxe valide.

M. Ian Binnie, juge de la Cour suprême du Canada à la retraite, a indiqué dans le cadre de l'analyse juridique de la proposition que le montant qui serait financé devrait refléter la valeur réelle des actifs sous-jacents se trouvant amortis sur une plus longue période. Si l'on reporte une trop grande partie des frais de RG aux générations futures, on pourrait compromettre la nature réglementaire de cette redevance, qui serait alors traitée comme une taxe.

Pression budgétaire

La proposition ne cadre pas avec le plan budgétaire de 2016, et aucune mesure n'a été prévue pour compenser ses effets. De plus, elle ne prévoit pas de période d'examen ni de date de fin.

[TRADUCTION]

La pression budgétaire est donc continue et pourrait augmenter au cours des prochaines années. Seule une modification législative pourrait la supprimer.

Les projections de coûts sont très sensibles aux taux d'intérêt et à d'autres hypothèses :

- On suppose ici que le refinancement du RG n'a pas d'incidence sur le plan financier parce que les exigences associées (pouvoir juridique et traitement comptable) seraient respectées. Si le coût du refinancement du RG devait être comptabilisé comme une dépense dans le plan financier, l'incidence serait considérable.
- La durée du refinancement du RG et son échelonnement dépendent grandement des frais de RG projetés par la SIERE et des taux d'intérêt réels.

L'ampleur de la pression budgétaire dépend aussi d'autres facteurs (par exemple, la vérificatrice générale pourrait exprimer une opinion avec réserve ou défavorable concernant les livres comptables de l'Ontario). En raison de la complexité et de la taille de ce qui est proposé, le gouvernement (le contrôleur provincial) et les organismes publics (OPG et la SIERE) ont demandé à divers conseillers externes de leur fournir des évaluations préliminaires et de recommander un modèle qui permettrait d'obtenir les résultats souhaités.

Le gouvernement pourrait être critiqué pour avoir ajouté de la pression sur le budget et pris des risques au profit de certains clients pour qui la réduction des frais d'électricité n'est pas aussi essentielle que pour d'autres (par exemple, les gens qui possèdent une résidence secondaire ou un chalet).

Hauts fonctionnaires

La vérificatrice générale de l'Ontario a déjà fait part de son opinion sur le traitement comptable des activités à tarif réglementé. Il est probable que ce point revienne sur le tapis après l'annonce des initiatives proposées. La vérificatrice n'a pas été consultée dans le cadre de l'élaboration de ces initiatives et aura l'occasion de communiquer son point de vue par l'entremise du comité des comptes publics, à l'été 2018, et dans son rapport préélectoral.

Le directeur de la responsabilité financière n'a pas été consulté non plus, mais devrait avoir une opinion sur les répercussions de la proposition pour la situation financière de la province.

Mécanisme ou plan pour OPG

- Reddition de comptes
 - Il faut trouver l'équilibre entre l'indépendance de la fiducie d'OPG, la surveillance réglementaire, et le besoin qu'a le marché d'être certain de pouvoir recouvrer le financement qu'il fournit pour le RG.
 - Reddition de comptes au gouvernement ou au public; ampleur du contrôle qu'aura le gouvernement sur l'entité, et sur les futures hausses des tarifs.
- Nouvelle structure
 - La structure est complexe et comprend :

[TRADUCTION]

- la SIÈRE, qui crée l'actif réglementaire et s'occupe des mouvements de fonds;
 - la CEO, qui réglemente le nouveau mécanisme;
 - OPG, qui est responsable du financement et de la gestion du mécanisme;
 - la province, qui injecte des capitaux propres dans OPG.
- Ajout d'un organisme financier aux obligations opérationnelles d'OPG. OPG ne possède pas cette expertise, mais elle a de l'expérience en gestion d'actifs et de passifs financiers importants, grâce aux fonds de l'Ontario à des fins nucléaires (cogérés) et à son propre fonds de pension. Il se peut aussi que cela détourne quelque peu OPG de certaines responsabilités qui sont actuellement hautement prioritaires (production d'électricité et réfection des réacteurs nucléaires).
 - Cette structure financière serait unique au Canada. En raison de cette unicité, on ne peut être certain de connaître tous les risques ou de pouvoir tous les atténuer. Une expertise approfondie serait nécessaire.
 - Lien avec le cadre de rémunération du secteur parapublic; absence de structure comparable au pays.
 - Frais de transaction, d'administration et de consultation inconnus.
- Dette
 - Le secteur ontarien de l'électricité pourrait subir des changements majeurs pendant le remboursement (qui s'étendrait sur 30 ans). En cas de changements (secteur, politiques, position du gouvernement), il se peut qu'une nouvelle entité ou structure abandonne la dette et que l'Ontario doive opérer une dépréciation.
 - Transfert de risque – la part de la dette dont l'Ontario serait responsable serait celle qui présente le risque le plus élevé.
 - Le plan de remboursement et les répercussions pour les usagers dépendront fortement des taux d'intérêt.
 - Perception et réaction du public (lequel pourrait voir une ressemblance avec le processus ayant servi à préparer Hydro One pour un PAPE).

Risque juridique – Constitutionnalité du refinancement du RG

L'ancien juge de la Cour suprême, M. Ian Binnie, a fourni un avis juridique dans lequel il conclut que le risque que la proposition soit traitée comme une taxe est modérément élevé. Le degré de risque constitutionnel est inversement proportionnel à la capacité du gouvernement de faire la correspondance entre, d'une part, le coût pour fournir les installations de production d'électricité et, d'autre part, le groupe de consommateurs qui profitent d'année en année de l'électricité produite par ces installations.

Si le gouvernement n'arrive pas à démontrer que les actifs de production seront rentables sur 30 ans, ou si les tribunaux sont d'avis que les frais de RG sont disproportionnellement concentrés en fin de période, le RG ne pourra pas être qualifié de redevance réglementaire (et serait donc traité comme une taxe).

[TRADUCTION]

En transférant les coûts aux clients dans 20 à 30 ans, le gouvernement pourrait en effet concentrer les frais de RG en fin de période de façon disproportionnée. Autrement dit, ces futurs clients financeraient les frais qui seraient autrement revenus aux clients dans les années 1 à 20 de l'initiative. Bref, plus on réduit les frais des consommateurs actuels, plus le risque constitutionnel est élevé.

Le risque relevé par M. Binnie pourrait être éliminé, dès le départ ou rétroactivement, par l'imposition d'une taxe valide.

Conception et mise en œuvre

La proposition repose grandement sur la collaboration des SDL à titre de partenaires de mise en œuvre. Bon nombre de changements devront être mis en place en même temps; or, les 70 SDL de l'Ontario n'ont pas toutes la même taille, la même efficacité et la même capacité à implanter des changements.

- Conception des programmes : Il faudra d'abord évaluer si les programmes existants sont efficaces et produisent les résultats souhaités. (Le POAFE, par exemple, connaît actuellement un taux d'adhésion de 30 %; les changements qui y sont proposés viennent précéder l'intensification des efforts pour faire passer ce taux à 100 %. De plus, on ne sait pas encore si le programme des services à domicile pourrait être élargi ou modifié avant la création d'un nouveau programme pour des frais abordables qui serait offert par les SDL.)
- Mise en œuvre du nouveau fonds pour des frais abordables : Hydro One devrait être l'une des SDL à participer à l'établissement de la fiducie qui administrera le fonds. Le ministère travaille à ce que le financement passe par la fiducie avant la fin de l'exercice 2016-2017 parce que toute somme se trouvant dans Hydro One à la fin de l'exercice se verra consolidée avec les comptes de la province. Cela créerait une pression budgétaire les années suivantes, lors du passage des fonds d'Hydro One aux usagers. Le ministère est en train de mettre au point les détails concernant l'établissement de la fiducie, en consultation avec la Division du contrôleur provincial et Hydro One.
- La grille du POAFE ne serait plus fondée sur la Mesure de faible revenu après impôt (MFR), ce qui créerait un décalage entre les différents programmes ou ferait pression sur d'autres programmes provinciaux pour qu'on augmente le financement.

Avantages pour toutes les catégories de consommateurs

La proposition prévoit des avantages pour toutes les catégories de consommateurs. Certains avantages ciblent les consommateurs qui en ont le plus besoin. Il se peut que le gouvernement soit critiqué pour avoir offert des avantages à des personnes qui n'en ont pas nécessairement besoin (par exemple, les gens des milieux aisés possédant une résidence secondaire).

Autres solutions étudiées

- 1) Maintenir le statu quo. Sans les initiatives proposées, les frais d'électricité devraient augmenter de 10 % entre 2017 et 2020. La province a déjà consenti une remise de 8 %

[TRADUCTION]

pour tous les consommateurs résidentiels et a élargi le PPTRRE et l'IEEMI. Elle pourrait produire d'autres communications sur les initiatives de réduction déjà en cours (comme la fin de la redevance de liquidation de la dette pour les consommateurs industriels en 2018).

- 2) Fournir une réduction d'un maximum de 25 % pour toutes les catégories de consommateurs (résidentiels, petites entreprises, commerciaux et industriels) en passant par le plan financier. Le coût projeté est de 4 milliards de dollars par année, outre la remise de 8 %.
- 3) Fournir une réduction de 20 % ou de 18 % au total (au lieu de 25 %) grâce à une combinaison de mesures : report des frais de RG, programmes sociaux et remise de 8 % déjà consentie.
- 4) Plafonner les frais de distribution que peuvent facturer les SDL aux consommateurs. La partie des frais qui dépasserait ce plafond serait couverte par le plan financier. La mesure serait temporaire; elle prendrait fin dès le passage à des frais de distribution entièrement fixes conformément au mandat de la CEO (soit en 2019, ou en 2020-2022 dans le cas d'Hydro One). On pourrait également demander aux SDL d'assumer une partie des frais de RG reportés, moyennant des modalités de remboursement sur le long terme.
- 5) Faire baisser les frais de RG en renégociant les contrats conclus avec les producteurs d'électricité.
- 6) Investir dans des programmes sociaux qui, à court terme, pourraient fonctionner « à la demande », afin de cibler ceux qui en ont le plus besoin.
- 7) S'approvisionner davantage en hydroélectricité du Québec, ce qui exigerait l'amélioration des infrastructures de transport et coûterait plus cher que les options offertes en Ontario.
- 8) Utiliser la SIERE ou créer une entité ad hoc indépendante de la province pour s'occuper du refinancement du RG.
- 9) Plafonner l'augmentation des tarifs d'électricité à 1,7 % pendant trois ou quatre ans, et imposer un plafond aux salaires des dirigeants du secteur.
- 10) Élargir l'accès au gaz naturel pour le chauffage résidentiel en augmentant le financement du programme d'expansion de la distribution du gaz naturel de 100 millions de dollars. On pourrait aussi offrir plus de soutien relativement aux frais de conversion (les frais pour passer du chauffage à l'électricité au chauffage au gaz naturel).

Liens

Plan énergétique à long terme (PELT) – L'Ontario se prépare à publier son prochain PELT en avril 2017. Dans ce plan, la province dresse la liste des besoins d'investissement à court terme et décrit l'orientation générale du secteur pour les 20 prochaines années. Le PELT vise à équilibrer plusieurs principes, soit l'abordabilité, la fiabilité, l'énergie propre, l'engagement des communautés et des Autochtones, la conservation, et la gestion de la demande.

Initiatives de réduction des frais d'électricité – La *Loi de 2016 sur la remise de l'Ontario pour les consommateurs d'électricité* a instauré un rabais de 8 % pour les clients résidentiels, les petites entreprises et les exploitations agricoles à compter de 1^{er} janvier 2017.

La Prestation ontarienne pour l'énergie propre (POEP) était un programme de cinq ans mis en place à titre de mesure de transition générale vers un réseau d'électricité plus « propre ». Elle a

été adoptée suivant l'instauration de la taxe de vente harmonisée (TVH). Contrairement à la taxe provinciale sur les ventes au détail (TVD) qui la précédait, la TVH inclut l'électricité dans l'assiette fiscale (tout comme le fait la TPS). La POEP a pris fin le 31 décembre 2015.

Redevance de liquidation de la dette – Le gouvernement a mis fin à la redevance de liquidation de la dette pour les consommateurs résidentiels plus tôt que prévu, soit le 1^{er} janvier 2016, et mis en place le Programme ontarien d'aide relative aux frais d'électricité (POAFE), entré en vigueur en 2016, qui cible les personnes à faible revenu. Pour les autres consommateurs, la fin de la redevance de liquidation de la dette est prévue en avril 2018.

Plan d'action de l'Ontario contre le changement climatique (PACC) – Publié à l'été 2016, le PACC réitère l'engagement pris dans le budget 2016, soit que l'Ontario a l'intention d'investir dans des initiatives qui visent à réduire les émissions de gaz à effet de serre tout en garantissant non seulement que l'incidence du Programme de plafonnement et d'échange n'entraîne pas une hausse générale des frais d'électricité pour les consommateurs commerciaux et industriels, mais qu'il en résulte aussi une réduction modeste allant jusqu'à 2 \$ par mois, en moyenne, pour les consommateurs résidentiels. Cet engagement envers les consommateurs résidentiels a été honoré grâce à la remise de 8 % de janvier 2017.

Toutefois, la province n'a pas encore concrétisé sa promesse d'atténuer l'incidence du Programme de plafonnement et d'échange sur les frais d'électricité des consommateurs commerciaux et industriels (soit les consommateurs des catégories A et B).

Nota : Le fait que les coûts des programmes d'aide relative aux frais d'électricité soient assumés par les contribuables au lieu des usagers fera économiser les consommateurs des catégories A et B.

Le PACC prévoyait aussi la création d'un organisme qui servirait de guichet unique pour la prestation de tous les programmes liés aux changements climatiques (comme les programmes de gestion de l'énergie).

Enfin, la province s'engageait dans le PACC à étudier la modification de sa législation « pour atténuer les effets sur les locataires de la hausse des coûts d'énergie découlant du Programme de plafonnement et d'échange ». Le ministère du Logement est en train d'élaborer une proposition à ce sujet dans le cadre de la révision de la *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation*. Cette proposition devrait être présentée au Conseil des ministres au printemps 2017.

PROCÈS-VERBAL PROPOSÉ POUR LE CONSEIL DES MINISTRES

Document séparé.

**ANNEXE 6 :
COURRIEL D'ANDREW TELISZEWSKY
(18 JANVIER 2017)**

[TRADUCTION]

[TRADUCTION]

Présentation pour les gros projets

De : "Teliszewsky, Andrew (ENERGY)" </o=govon/ou=exchange administrative group (fydibohf23spdlt)/cn=recipients/cn=teliszewsky, andrew (energy)4fe">
À : "Bevan, Andrew (OPO)" <andrew.bevan@ontario.ca>, "McEachern, Gillian (OPO)" <gillian.mceachern@ontario.ca>, "Rowe, Mary (OPO)" <mary.rowe@ontario.ca>, "Donelson, Philip (OPO)" <philip.donelson@ontario.ca>, "McIntyre, Moira (OPO)" <moira.mcintyre3@ontario.ca>, "Killorn, Bill (OPO)" <bill.killorn@ontario.ca>, "Ghiassi, Ali (MOF)" <ali.ghiassi@ontario.ca>, "Jancik, Mike (TBS)" <mike.jancik@ontario.ca>
C.c. : "Matt Whittington (Matt.Whittington@ontario.ca)" <matt.whittington@ontario.ca>, "Moulton, Dan (ENERGY)" <dan.moulton@ontario.ca>, "Marangoni, Emily (OPO)" <emily.marangoni@ontario.ca>
Date : Merc. 18 janv. 2017 20:14:38 -0500
Pièce jointe : Rate Mitigation Plan Options 20170118 v2 _MP.pptx (1,66 Mo)

Présentation pour les gros projets.

Bonjour,

Le ministère a trouvé un moyen de transformer mes trois diapos de la fin de semaine passée en une cinquantaine de diapos. Suis en train d'essayer d'incorporer tous les ajouts que Bureau du Conseil des ministres a demandés au cours des 36 dernières heures; idéalement, tout devrait y être.

Si vous y jetez un œil ce soir, je vous suggère de regarder surtout les diapos suivantes :

Diapo 6 – Nous recommandons les options 1, 2 et 3, mais pas la 4.

Diapo 12 – Réduction constante pour les quatre prochaines années.

Diapo 17 – Rencontre aujourd'hui avec KPMG pour trouver le traitement comptable le plus approprié (hors bilan); encore beaucoup de travail à faire, mais KPMG ne s'en fait pas. Discussions nécessaires entre la Division du contrôleur provincial et KPMG, mais nous avons bon espoir. Bref : disons qu'on décide d'aller de l'avant. La prochaine étape serait de trouver le meilleur véhicule financier possible. Peut-être autre chose que la première idée que j'ai eue. Il faudra peut-être voir avec la SIÈRE et la CEO, mais on parle maintenant de réduire le risque comptable/la résistance au minimum au lieu de se buter à un mur de briques. C'est déjà une grosse victoire.

Diapo 20 – Amélioration du PPTRE. Option dans l'encadré orange ou option « améliorée » dans l'encadré bleu. Nous discuterons d'où vous êtes prêts à aller/du coût additionnel pour le plan financier.

Andrew Teliszewsky

Chef de cabinet | Bureau de l'hon. Glenn Thibeault
Ministère de l'Énergie
andrew.teliszewsky@ontario.ca
416 327-3550 (bureau)
416 436-6370 (cellulaire)

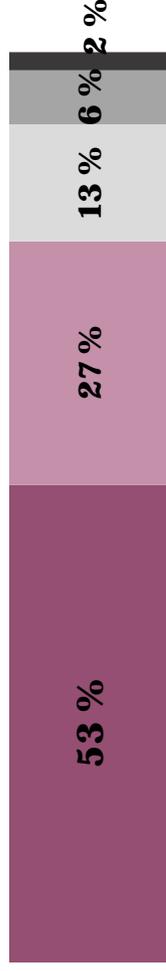
**ANNEXE 7 :
SONDAGE MENÉ PAR LE GANDALF GROUP SUR LES TARIFS
D'ÉLECTRICITÉ EN ONTARIO
(2016)**

[TRADUCTION]

Les tarifs d'électricité en Ontario

Je vais vous lire des énoncés exprimant des opinions sur la question de l'électricité en Ontario; merci de m'indiquer si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt en désaccord ou tout à fait en désaccord avec chaque énoncé.

Le coût de l'électricité en Ontario est déraisonnablement élevé.



Le coût de l'électricité nuit à l'économie et à l'emploi.

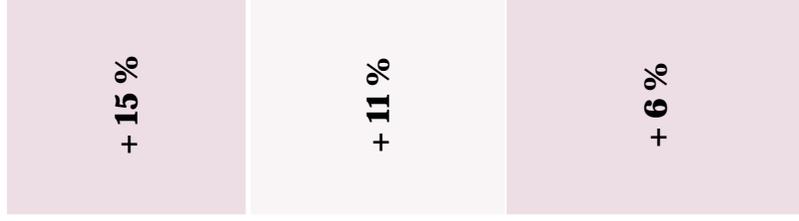


Le coût de l'électricité me pose de réels problèmes financiers.



■ Tout à fait d'accord ■ Plutôt d'accord ■ Plutôt en désaccord
 ■ Tout à fait en désaccord ■ Ne sait pas

Variation des répondants « tout à fait d'accord » depuis 2014



ANNEXE 8 :
OPINION DISSIDENTE DES MEMBRES NÉO-DÉMOCRATES DU COMITÉ

Opinion dissidente des membres néo-démocrates du Comité spécial de la transparence financière

Durant trois mois, les membres du Comité se sont réunis pour se pencher sur les actions du gouvernement précédent et encourager la transparence financière. Parmi les témoins entendus figurent des fonctionnaires, des députés, d'anciens ministres et des conseillers du gouvernement. Si beaucoup de réponses ont été obtenues, bien plus manquent toujours : à plusieurs reprises, d'importants témoins se sont vu empêcher de venir s'exprimer. Aussi demeurent de sérieuses inquiétudes concernant la transparence financière.

À l'issue du processus, les néo-démocrates concluent ce qui suit :

1. Ils se rangent à l'avis du Comité comme quoi le gouvernement libéral, dans le traitement comptable des actifs des régimes de retraite, la conception du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables et la privatisation d'Hydro One, a fait passer ses intérêts partisans avant l'intérêt public, mais estiment que les recommandations de mesures à prendre doivent aller plus loin pour garantir que les prochains gouvernements (ou le gouvernement en place) ne reproduiront pas ces erreurs.
2. Le Comité a raté des occasions de convoquer des témoins qui auraient pu se prononcer sur les grands points examinés – la reddition de comptes, la transparence et les décisions du gouvernement –, et le rapport final reste muet sur certains problèmes qu'ont soulevés les témoins.
3. Dans son rapport, le Comité dit être arrivé à ses conclusions après avoir « examiné des pièces de correspondance et d'autres documents », mais omet de mentionner de graves problèmes relevés lors du processus d'obtention de ces documents, problèmes qui compromettent la crédibilité financière de l'Ontario.

1) Les néo-démocrates se rangent à l'avis du Comité comme quoi le gouvernement libéral, dans le traitement comptable des actifs des régimes de retraite, la conception du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables et la privatisation d'Hydro One, a fait passer ses intérêts partisans avant l'intérêt public, mais estiment que les recommandations de mesures à prendre doivent aller plus loin pour garantir que les prochains gouvernements (ou le gouvernement en place) ne reproduiront pas ces erreurs.

Comme l'ont confirmé de nombreux témoins, le Conseil des ministres libéral avait reçu une pluie de mises en garde et d'avis défavorables sur la vente d'Hydro One, l'adoption du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables et le traitement des actifs des régimes de retraite. Ces changements avaient permis au gouvernement libéral d'annoncer l'élimination du déficit de la province dans l'immédiat, mais à long terme, les coûts étaient exorbitants. En empruntant par l'intermédiaire d'OPG Trust pour financer leur Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables au lieu de recourir aux emprunts publics comme il est coutume, les libéraux ont généré une hausse des coûts de 4 milliards de dollars¹. Ils ont rejeté les recommandations de la vérificatrice générale sur la comptabilisation des excédents dans les régimes de retraite de manière à pouvoir annoncer un équilibre budgétaire tout en empruntant pour combler le déficit de fonctionnement².

¹ Témoignage du Bureau de la responsabilité financière devant le Comité, 23 octobre 2018.

² Témoignage de la vérificatrice générale devant le Comité, 15 octobre 2018.

Lors de son témoignage devant le Comité, la vérificatrice a déploré que non seulement ses préoccupations concernant le traitement comptable des régimes de retraite étaient restées lettre morte, mais qu'on les avait en fait carrément ignorées :

De toute ma carrière, je n'avais jamais vu ça : dans les dernières années, quand on assistait à des réunions et qu'on essayait de parler de comptabilité, nos interlocuteurs n'admettaient même pas la validité de nos arguments – ou même encore, ce qu'on entendait d'eux ne cadrait pas avec la réalité³.

Au sujet du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables, Steve Orsini, secrétaire du Conseil des ministres, a dit au Comité : « Je peux affirmer catégoriquement que nous, c'est-à-dire d'autres intervenants et moi-même, avons exprimé de sérieuses inquiétudes à l'égard de cette approche⁴. » Ed Clark, conseiller en gestion opérationnelle de la première ministre, s'est exprimé encore plus franchement :

J'ai dit à la première ministre, « si vous voulez subventionner les tarifs d'électricité, passez par le système fiscal, et non par le réseau d'hydroélectricité ». Ça aurait été une meilleure solution, et elle le savait⁵.

De toute évidence, le gouvernement libéral, par crainte des implications politiques d'un déficit, a volontairement ignoré les mises en garde contre une forte hausse des coûts et un manque général de transparence.

Il n'était pas nécessaire de former un comité spécial pour arriver à cette conclusion. Pour l'essentiel, ces mises en garde étaient chose connue avant sa mise sur pied. La vérificatrice générale a fait état de ses préoccupations dans son rapport spécial sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables⁶, dans ses rapports annuels de 2016⁷ et de 2017⁸ – où elle refusait d'approuver sans réserve les livres de la province –, et dans le document *Examen du Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2018*⁹. Le Bureau de la responsabilité financière a par ailleurs exprimé des préoccupations similaires dans son rapport de 2017 sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables¹⁰ et ses perspectives budgétaires 2018¹¹.

Selon les membres néo-démocrates du Comité, le rapport final en dit bien peu sur ce que peuvent faire les prochains gouvernements pour éviter de tels manques de transparence. La présente opinion dissidente contient donc des recommandations précises à cet égard.

³ *Ibid.*

⁴ Témoignage devant le Comité, 16 octobre 2018.

⁵ Témoignage devant le Comité, 26 novembre 2018.

⁶ Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, *Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources*, octobre 2017.

⁷ Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, *Rapport annuel 2016*, « Chapitre 2 : Comptes publics de la province ».

⁸ Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, *Rapport annuel 2017*, « Chapitre 2 : Comptes publics de la province ».

⁹ Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, *Examen du Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2018*, avril 2018.

¹⁰ Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario, *Analyse des retombées financières du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables*, 24 mai 2017.

¹¹ Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario, *Perspectives économiques et budgétaires – Printemps 2018*, 2 mai 2018.

2) Le Comité a raté des occasions de convoquer des témoins qui auraient pu se prononcer sur les grands points examinés – la reddition de comptes, la transparence et les décisions du gouvernement –, et le rapport final reste muet sur certains problèmes qu’ont soulevés les témoins.

Le Comité avait pour mandat d’enquêter et de faire rapport « sur les pratiques comptables, les décisions et les objectifs des politiques du gouvernement précédent ». Or, dans son exécution de ce vaste mandat, il a laissé filer des occasions de convoquer des témoins qui auraient pu se prononcer sur les grands points examinés (reddition de comptes, transparence et décisions du gouvernement). Qui plus est, le rapport final reste muet sur certains problèmes qu’ont soulevés les témoins.

Voici quelques exemples.

- Les membres conservateurs du Comité n’ont pas voulu que témoignent l’ancien président et chef de la direction d’Hydro One, Mayo Schmidt, et son président et chef de la direction par intérim, Paul Dobson. La vente d’Hydro One et les problèmes de gouvernance qui ont suivi entraient clairement dans la portée du mandat du Comité. Or, les membres conservateurs ont entravé les efforts déployés pour faire témoigner les dirigeants de la société¹².
- Ces membres se sont aussi opposés à ce que le Comité entende le témoignage de Cindy Veinot, ancienne contrôleuse provinciale de l’Ontario¹³. Bien qu’elle ait demandé à maintes reprises de venir témoigner, et malgré sa connaissance directe et manifeste des enjeux, les membres conservateurs ont voté contre la motion déposée en vue d’entendre son témoignage. Dans un mémoire subséquent¹⁴, M^{me} Veinot a souligné que ni elle ni aucun comptable n’avait signé l’énoncé de responsabilité des états financiers consolidés du 31 mars 2018. Elle a aussi dit avoir été obligée de se limiter dans ses commentaires, n’ayant pas obtenu du Comité la protection nécessaire pour s’exécuter pleinement et librement. Il est évident que M^{me} Veinot en avait long à dire, mais les membres conservateurs du Comité ont soutenu qu’elle n’était pas un témoin pertinent¹⁵.
- Al Rosen, juricomptable choisi par le gouvernement pour figurer parmi les trois commissaires de la Commission d’enquête indépendante sur les finances, a soulevé de sérieuses inquiétudes au sujet du milieu de la vérification en général, et de l’indépendance des cabinets de vérificateurs et d’experts-comptables auxquels le gouvernement fait régulièrement appel¹⁶. Les membres conservateurs du Comité partageaient son point de vue¹⁷. Pourtant, quand les membres néo-démocrates ont proposé de faire témoigner des associés d’EY Canada, les membres conservateurs s’y sont opposés¹⁸.
- L’une des principales recommandations du rapport de la Commission d’enquête indépendante sur les finances était que le gouvernement « [joue] un rôle actif dans le

¹² Réunion du Comité, 30 octobre 2018.

¹³ Réunion du Comité, 26 novembre 2018.

¹⁴ Mémoire à l’intention du Comité spécial de la transparence financière de l’Ontario, Cindy Veinot, ancienne contrôleuse provinciale de l’Ontario, 4 décembre 2018.

¹⁵ Réunion du Comité, 3 décembre 2018.

¹⁶ Témoignage d’Al Rosen aux audiences du Comité, 26 octobre 2018.

¹⁷ Ross Romano, député de Sault Ste. Marie, a indiqué lors de l’audience du 26 octobre : « Alors ils [le gouvernement libéral] ont fait appel à ces vérificateurs, à KPMG, à Deloitte, à EY, et ils ont embauché des avocats pour que ces gens leur disent ce qu’ils voulaient entendre. »

¹⁸ Réunion du Comité, 26 novembre 2018.

processus d'établissement des normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public afin de cerner et d'aborder les enjeux comptables d'importance pour la province ». Dans un rapport de 2014, la vérificatrice générale a mis en lumière un problème majeur : au chapitre des infrastructures, les partenariats public-privé des neuf dernières années ont coûté à l'Ontario près de 8 milliards de dollars de plus que si les projets avaient été menés par le secteur public seul¹⁹. Cette situation soulève d'importantes questions sur les pratiques comptables et les décisions du gouvernement précédent. Comme l'a précisé la vérificatrice au comité, les normes comptables pour le secteur public concernant ce type de financement des infrastructures sont en cours de révision²⁰. Cependant, le rapport final n'en fait pas mention.

3) Dans son rapport, le Comité dit être arrivé à ses conclusions après avoir « examiné des pièces de correspondance et d'autres documents », mais omet de mentionner de graves problèmes relevés lors du processus d'obtention de ces documents, problèmes qui compromettent la crédibilité financière de l'Ontario.

Comme il est indiqué plus haut, les membres conservateurs du Comité se sont efforcés d'empêcher l'audition de témoins clés qui auraient pu traiter de questions d'importance capitale relativement à la transparence financière et à la reddition de comptes du gouvernement. À d'autres moments, ils ont fait preuve d'une indifférence flagrante à l'égard de la crédibilité financière de l'Ontario.

Dans son rapport, le Comité dit être arrivé à ses conclusions après avoir « examiné des pièces de correspondance et d'autres documents », mais omet de graves problèmes associés à l'obtention de ces documents.

Par exemple, le 29 octobre, en dépit des sérieuses réserves émises par la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) et par Ontario Power Generation (OPG), la majorité conservatrice au sein du Comité a décidé de rendre publics des milliers de documents fournis à ce dernier.

La SIERE et OPG avaient exprimé de vives inquiétudes concernant la mise en circulation de renseignements commerciaux potentiellement délicats, laquelle risquait d'avoir des conséquences sur le marché ontarien de l'électricité et sur ceux qui y font des affaires. Ils ont exhorté le Comité à bien réfléchir à sa décision de mettre ces documents – qu'il était tout à fait en droit de demander – à la disposition du public. Sur le coup, les membres conservateurs ont fait fi de ces mises en garde; ils ont toutefois dû admettre leur validité dès le lendemain, et ont demandé que les documents ne soient plus accessibles au public. Mais comme l'avaient alors déploré les membres néo-démocrates, « le mal était fait »²¹.

Les néo-démocrates espéraient que les travaux du Comité puissent éclairer les décisions futures du gouvernement. Mais au-delà des points marqués dans la joute politique contre le gouvernement précédent, il est difficile de dire si l'on en a tiré quelque leçon que ce soit.

¹⁹ Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, *Rapport annuel 2014*, section 3.05.

²⁰ Voir le site Web du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public.

²¹ Transcription des délibérations du Comité, 29 et 30 octobre.

Recommandations

- L'Assemblée législative devrait former un comité spécial, ou donner les droits nécessaires aux comités permanents actuels, pour examiner les questions de transparence sur lesquelles le Comité n'a pas pu ou voulu se pencher, à savoir les problèmes de gouvernance qui persistent chez Hydro One, les conséquences des partenariats public-privé, et les coûts réels de l'impartition et de la privatisation.
- Le gouvernement devrait indiquer immédiatement et clairement ce qu'il compte faire en réponse aux recommandations formulées par le Comité et dans le rapport de la Commission. Plus précisément :
 - s'il décide d'adopter « provisoirement » le traitement comptable des actifs des régimes de retraite qu'a recommandé la vérificatrice, il devrait préciser la durée de cette adoption provisoire et la démarche établie pour rectifier le tir ;
 - s'il décide d'adopter le traitement comptable proposé par la vérificatrice pour le refinancement du rajustement global, il devrait préciser comment sera financée la réduction des tarifs d'hydroélectricité (le cas échéant), et pour combien de temps ;
 - s'il fait de la transparence à l'égard des contribuables et du grand public une priorité absolue, il devrait expliquer comment cela se reflétera dans les organisations privatisées comme Hydro One, où la gouvernance demeure une question épineuse que le gouvernement actuel n'a toujours pas abordée de manière ouverte ou transparente.
- Le gouvernement devrait faire le point sur son recours à des cabinets d'experts-comptables externes à la lumière des recommandations d'Al Rosen. Depuis l'élection, il a recouru aux mêmes cabinets que les libéraux avaient choisis pour faire valider leurs mesures comptables; mentionnons tout particulièrement EY Canada, mandaté par le gouvernement Ford pour réaliser l'examen ligne par ligne des dépenses du gouvernement de l'Ontario de 2002-2003 à 2017-2018.
- Le Bureau de la responsabilité financière devrait réaliser une analyse coûts-avantages exhaustive de tout projet gouvernemental de privatisation, de partenariat public-privé ou d'impartition, analyse qui serait ensuite déposée à l'Assemblée et rendue publique avant la mise en branle du projet en question.
- Le gouvernement devrait démontrer son souci de transparence dans tous ses documents budgétaires en y incluant des plans financiers à long terme, des prévisions de déficit et des renseignements exacts sur les compressions touchant les services ou les investissements.
- Le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée devrait enquêter sur la décision du Comité de rendre publics des documents commerciaux de nature potentiellement délicate et d'autres renseignements confidentiels.
- Tout examen de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* devrait reposer d'abord et avant tout sur l'avis de fonctionnaires indépendants de l'Assemblée législative, dans une optique d'amélioration de la transparence et de la reddition de comptes, et non sur la vision partisane étroite du gouvernement au pouvoir.