

Le discours comptable comme conditionnement de l'opinion publique. Le cas d'Hydro-Québec

Accounting Discourse as Conditioning. The Case of Hydro-Québec

Gaétan Breton

Volume 13, numéro 2, 2010

Énergie et citoyenneté

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1001131ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1001131ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Globe, Revue internationale d'études québécoises

ISSN

1481-5869 (imprimé)

1923-8231 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Breton, G. (2010). Le discours comptable comme conditionnement de l'opinion publique. Le cas d'Hydro-Québec. *Globe*, 13(2), 75–99.

<https://doi.org/10.7202/1001131ar>

Résumé de l'article

Hydro-Québec est la plus grande entreprise du Québec. Elle occupe une position de quasi-monopole dans la production et la distribution de l'électricité. Malgré son statut particulier tant au niveau économique que dans l'imaginaire des Québécois, comme toutes les entreprises, elle a besoin qu'on en reconnaisse la légitimité pour pouvoir fonctionner dans la société. Mais le caractère étatique de la société d'État donnera une forme un peu particulière à cette légitimité. La légitimité se construit, se répare et se refait principalement à travers des offensives discursives. Le discours comptable se présente comme l'un de ces outils de légitimation. Au cours des années, Hydro a utilisé des concepts comptables – profit, coût, etc. – pour créer un discours légitimant ses choix politico-économiques et, notamment, ses choix tarifaires. Nous voulons ici décrire l'utilisation des concepts comptables dans la production du discours narratif d'Hydro-Québec avalisant l'interfinancement tarifaire, la présence des réserves, les profits à l'exportation, les pertes de la division Distribution et les coûts pour se conformer aux IFRS (International Financial Reporting Standards). Ces éléments sont essentiels pour construire la légitimité dont Hydro a besoin pour fonctionner sans entraves dans la société québécoise. Sans cette légitimité, par exemple, les propositions avancées en faveur de sa privatisation pourraient prévaloir sur celles qui préconisent son maintien dans le giron de l'État.

la besace des gourous du *strategic management*. « Les histoires et le fait de les raconter tiennent une place centrale dans la vie des organisations⁶ ». [je traduis]

Dans le cas qui nous intéresse, nous retrouvons la trace d'une fabrication de concepts dont les bases sont comptables et qui sont destinés à avaliser, auprès du grand public, les décisions prises par les dirigeants. Nous suivrons donc, à la trace, la construction de certains de ces concepts qui servent à conserver la légitimité des actions d'Hydro-Québec et à lui donner un espace idéologique pour organiser son expansion selon ses désirs, c'est-à-dire ceux de ses administrateurs et de certains membres des gouvernements.

L'article se présente ainsi : nous poserons d'abord les bases du concept de légitimité et des méthodes utilisées pour la gérer, ensuite nous analyserons quelques concepts, créés par Hydro-Québec, destinés à gérer sa légitimité et, enfin, nous concluons sur le pouvoir d'Hydro dans la société québécoise.

SOCIOLOGIE ÉCONOMIQUE ET AUTRES MÉTHODES DE CONTRÔLE SOCIAL

On croit maintenant, à tout le moins dans le monde académique, que pour fonctionner, une firme a besoin de légitimité sociale. Fondamentalement, la légitimité se présente comme la reconnaissance du droit d'exercer l'autorité⁷, ou une influence importante, dans une communauté qui adhère à l'idée que les activités de l'entreprise sont d'intérêt public. La légitimité est une perception du public⁸ et devient ainsi un actif intangible qui devrait être valorisé dans les états financiers car il permet à la firme de continuer de faire des affaires⁹. Sa perte, dans le secteur privé, peut signifier pour une compagnie la fin de la possibilité même de faire des affaires, alors que dans le secteur public, elle peut favoriser la manifestation de pressions de plus en plus grandes pour la privatisation¹⁰. Selon Schocker et Sethi,

✦ ✦ ✦

6. Camille H. JAMES et William C. MINNIS, « Organizational storytelling. It makes sense », *Business Horizons*, vol. 47, 2004, p. 23-32.

7. Gaétan BRETON et Louise CÔTÉ, « Profit and the legitimacy of the Canadian banking industry », *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 19, n° 4, 2006, p. 512-539.

8. Jean MCGUIRE, « Legitimacy through obfuscation. The presentation of executive compensation », *International Journal of Organizational Analysis*, vol. 5, n° 2, 1997, p. 115-133.

9. Craig DEEGAN, « The legitimising effect of social and environmental disclosures. A theoretical foundation », *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 5, n° 3, 2002, p. 282-311.

10. Marc HASBANI et Gaétan BRETON, *Discursive strategies to restore legitimacy. The case of pharmaceutical industry*, Document de travail, Université du Québec à Montréal, 2010.

Dans une société dynamique, ni les sources du pouvoir institutionnel ni les besoins pour les services que l'institution fournit ne sont permanents. Conséquemment, une institution doit passer avec succès le double test de la légitimité et de la pertinence en faisant la démonstration que la société requiert ses services et que les groupes qui en bénéficient sont reconnus par la société¹¹. [Je traduis]

La conservation de la légitimité implique une série d'interventions dont la forme est principalement discursive. Quand il est question d'empêcher une baisse de sa légitimité ou de la restaurer, tous les auteurs proposent principalement des stratégies discursives. Deegan reprend la liste proposée originellement par Lindbloom : éduquer le public, changer les perceptions du public, manipuler les perceptions du public en réorientant la vision de l'intérêt public et, finalement, changer les attentes de la population. Suchman¹² et Massey¹³ proposent le même genre de stratégie pour sauver la légitimité de la firme. Le système de gestion de crise proposé par Massey reprend, en gros, les mêmes catégories.

Les réponses à la crise prennent souvent la forme de comptes-rendus. Dans leur première élaboration des comptes-rendus, Scott et Lyman définissent un compte-rendu comme un « instrument linguistique employé chaque fois qu'une action est sujette à une investigation évaluative » (1968, p. 46). Les comptes-rendus sont « des stratégies palliatives verbales » (Gonzales, Pederson, Manning et Wetter, 1990, p. 610) [...]. Les comptes-rendus peuvent (a) prendre la forme d'un déni du problème, (b) fournir une excuse pour l'occurrence du problème, (c) justifier le problème, ou (d) expliquer les raisons de son occurrence.¹⁴. [Je traduis]

La légitimité est un actif essentiel pour toutes les entreprises, mais encore plus pour celles qui jouissent d'une certaine visibilité politique et sociale¹⁵ et pour les entreprises d'État. Pour celles-ci, plus que pour les entreprises appartenant à des intérêts privés, la façon d'organiser le gouvernement

✦ ✦ ✦

11. Allan D. SHOCKER et S. Prakash SETHI, « An Approach to Incorporating Societal Preferences in Developing Corporate Action Strategies », *California Management Review*, vol. 15, n° 4, 1973, p. 97-105.

12. Mark C. SUCHMAN, « Managing Legitimacy. Strategic and Institutional Approaches », *The Academy of Management Review*, vol. 20, n° 3, 1995, p. 571-610.

13. Joseph Eric MASSEY, « Managing Organizational Legitimacy. Communication Strategies for Organizations in Crisis », *The Journal of Business Communication*, vol. 38, n° 2, 2001, p. 153-183.

14. *Ibid.*, p. 158.

15. Ross L. WATTS et Jerold L. ZIMMERMAN, *Positive accounting theory*, Englewood Cliff, Prentice Hall, 1986.

de la firme, qu'on appelle désormais la gouvernance, doit aussi obtenir un minimum de légitimité. L'entreprise d'État doit donner l'apparence d'une saine gestion et d'une grande transparence et ceci d'après les critères applicables aux entreprises privées, c'est-à-dire principalement la rentabilité. En fait, comme le soulignait Pesqueux¹⁶, il s'agit, aujourd'hui d'exporter légitimement les caractéristiques et les façons de faire du secteur privé vers les organisations étatiques. Il devient ainsi de plus en plus difficile de rendre légitime une gestion qui se retrouve constamment sous le regard des médias et qui est d'office suspecte d'inefficacité¹⁷. Par exemple, après le « scandale » de l'Îlot voyageur, la gestion de l'UQAM a été scrutée à la loupe sur la place publique alors que, quand le gouvernement du Québec offrait à Kenworth des centaines de millions, personne ne s'est demandé si cette aide venait pallier les effets d'une mauvaise gestion. Au Québec, dans le discours public, le secteur public est considéré à priori comme mal géré (on utilise alors l'expression de « canards boiteux ») et le secteur privé est d'office pensé comme bien géré ; tout élément qui viendrait prouver le contraire ne saurait renverser des décennies de conditionnement.

Hydro-Québec, en tant qu'entreprise d'État et que plus grande entreprise du Québec, est l'objet d'une attention médiatique soutenue. Les médias jouent un rôle essentiel dans notre société. Ces médias font-ils en sorte que les sujets deviennent sensibles ou reflètent-ils simplement ceux qui le sont déjà ? Pour Chomsky, les médias établissent l'agenda de l'intérêt public, mais même s'ils ne faisaient que faire écho aux intérêts exprimés ailleurs, ils resteraient une source privilégiée pour connaître la teneur de ce qui intéresse le public à un moment donné¹⁸. De plus, ils le font de plus en plus à titre de membres de groupes financiers importants dont ils ne sont qu'un maillon.

Il est intéressant d'observer le Sénateur William Fullbright, lors des audiences du Sénat sur le gouvernement et les médias en 1966, « qu'un si grand nombre de nos éminents journaux soient devenus des agents ou des adjoints du gouvernement ; qu'ils ne contestent pas ou ne soulèvent même pas de questions sur ses politiques. » Ces remarques ne sont pas exactement précises : les médias contestent et

✦ ✦ ✦

16. Yvon PESQUEUX, *Le gouvernement de l'entreprise comme idéologie*, Paris, Ellipses, 2000.

17. La gestion publique est toujours suspecte d'inefficacité parce que les gestionnaires n'ont pas de « motivation » pour faire plus. Ces motivations prennent, dans l'entreprise privée, la forme de rémunérations proportionnelles. Cette croyance est tellement répandue qu'on a vu, depuis une ou deux décennies, le système des bonus envahir le secteur public.

18. Noam CHOMSKY, *Necessary illusions*, Toronto, Anansi, 1991.

soulèvent des questions au sujet des politiques gouvernementales, mais ils le font presque exclusivement à l'intérieur du cadre déterminé par les intérêts essentiels partagés par le pouvoir politico-corporatif¹⁹.
[Je traduis]

La légitimité est essentielle à toutes les organisations qui veulent poursuivre leur action dans la société et souhaitent se donner une certaine marge de manœuvre. Cette légitimité est une affaire de secteur industriel beaucoup plus que d'entreprise particulière. Par exemple, ce sont les activités de l'industrie du tabac dans leur intégralité qui sont en train de perdre leur pertinence sociale, et non la réputation d'une firme en particulier qui est entachée. La légitimité est conférée par l'ensemble de la société et certains de ses sous-ensembles, comme les communautés locales. L'état de la légitimité est donc susceptible de se refléter dans les médias, soit parce qu'elle est fabriquée par eux, comme le dirait Chomsky, ou parce que les médias réfléchissent les courants d'inquiétude qui existent dans la population. D'une façon ou d'une autre, les médias rendent compte des fluctuations de la légitimité des entreprises jouissant d'une certaine légitimité de base²⁰.

Hydro-Québec n'a pu transformer en doxas par un battage médiatique ininterrompu qu'un certain nombre d'idées. Nous allons étudier les suivantes : l'interfinancement, les profits à l'exportation, les réserves d'électricité, les pertes de la division Distribution et, finalement, les coûts d'adoption des normes comptables internationales.

L'INTERFINANCEMENT, UNE VÉRITÉ NATURELLE

L'idée d'interfinancement est un concept essentiel dans le discours d'Hydro-Québec depuis sa seconde naissance en 1962. Cette idée émerge avec la nationalisation de l'électricité et constituait un des éléments de ce qu'on a appelé le pacte hydroélectrique québécois. En 1990, des chercheurs notaient :

L'interfinancement qui bénéficierait au secteur domestique selon Hydro-Québec, n'a jamais été établi définitivement même si Hydro l'utilise pour justifier ses hausses de tarifs. Serait-ce un truc pour taxer davantage une clientèle captive ? Effectivement, contrairement au secteur industriel, la clientèle domestique peut changer de source d'énergie seulement marginalement²¹.

✦ ✦ ✦

19. *Ibid*, p. 75.

20. Gaétan BRETON et Louise CÔTÉ, *op. cit.*

21. Bernard ÉLIE et Jacques PELTIER, *Tarification et développement à Hydro-Québec*, Montréal, S.C.F.P., 1990, p. 6.

Les auteurs notaient aussi que les tarifs domestiques étaient les seuls qui avaient augmenté plus vite que l'inflation dans les années précédant leur étude. Pour montrer que le concept, autour des années 1990 par exemple, n'était pas justifié par les faits, prenons les chiffres de 1992 présentés au tableau 1.

TABLEAU 1 :
REVENUS ET COÛTS D'HYDRO-QUÉBEC (1992)

Catégorie	Ventes %	Marge %	Profits %	Revenus M.\$	Coûts M\$	Profits M\$	Revenu Requis M.\$ ¹	Interfinancement M.\$ ²
Tarif D ³	32,3	7,0	27,1	2 632	2 448	184	2 942	(310)
Tarif G	8,6	31,9	42,3	903	615	288	744	159
Tarif M	13,3	34,0	57,6	1 153	761	392	941	212
Tarif L	21,4	13,5	22,6	1 140	986	154	1 213	(73)
Autres	3,4	4,9	1,7	231	220	11	245	(14)
Export.	8,7	-35,5	-19,3	382	517	-135	576	(194)
C. Part.	12,3	-66,1	-31,4	323	537	-214	597	(274)
Total	100	10,1	100	6 764	6 083	681	7 257	(493)

1- Le revenu requis contient déjà le taux de profit (autour de 11 %)

2- L'interfinancement est donc constitué du revenu requis moins le revenu réel

3- Le tarif D est celui qui s'applique aux clients domestiques

Source : adapté de McCullough²²

L'année 1992 semble assez représentative de toutes les années précédant la mise en place de la Régie de l'énergie. On constate que, si l'on compte comme tout le monde, toutes les catégories sont profitables excepté les exportations et les contrats particuliers (qu'on appelle aussi les contrats secrets). L'interfinancement intervient quand on ajoute le taux de rendement aux revenus. Hydro, avant l'arrivée de la Régie, voyait ses tarifs et ses taux de rendement approuvés par la Commission de l'économie et du travail. Cette commission de l'Assemblée nationale du Québec, formée des élus des

✦ ✦ ✦

22. Robert MCCULLOUGH, *Risk and Profit Sharing in Québec*, Portland, McCullough Research, 1993, p. 9.

différents partis, fixait un taux de rendement permis pour Hydro. Ce taux était fixé par règlement en raison du statut de monopole que possède la société d'État. Hydro ajoutait alors ce 11 % (le taux de profit permis tournait autour de 11 % ou 12 % à ce moment-là) à ses revenus, pour arriver à un nouveau concept qui s'appelle le revenu requis. Puisque le tarif domestique ne produisait que 7 % de bénéfice – comme on le voit dans la colonne « marge » du tableau 1 – il en manquait pour atteindre les 11 %. On disait alors que le tarif D était déficitaire et qu'il y avait donc « interfinancement ». On venait ainsi de créer une nouvelle définition du mot « déficitaire », passant de l'acception comptable classique (quand les coûts dépassent les revenus) à une nouvelle définition : quand les profits n'atteignent pas le taux souhaité. Le taux de profit autorisé par la Commission était un taux global maximum. Hydro a traversé des périodes où les entreprises autour d'elle se satisfaisaient de bien moins que cela. Mais Hydro transformait ce maximum permis en cible à atteindre et, qui plus est, en cible à atteindre pour chacun des secteurs.

Cependant, personne n'a jamais dit que toutes les activités devaient produire le même taux de rendement à l'intérieur de ce taux composite de 12 %. Hydro partage ses tarifs selon certains critères : la puissance, l'énergie et les pertes durant le transport. Ses méthodes de calculs font que le tarif D se voit toujours imputer les coûts les plus importants. On peut dire que le système de coûts d'Hydro défavorise systématiquement les clients qui paient le tarif D²³.

Donc, Hydro a glissé un nouveau concept pour remplacer subrepticement le précédent. Le revenu requis est devenu synonyme de coût et si un secteur ne fournissait pas le rendement désiré, on le considérait comme déficitaire et, par conséquent, financé par les revenus excédentaires générés par d'autres secteurs.

Évidemment, dans la population, les subtilités introduites dans les calculs d'Hydro demeuraient largement ignorées. Quand on parlait d'interfinancement, les gens (y compris les employés d'Hydro) comprenaient que le tarif domestique était déficitaire et que la clientèle industrielle compensait les pertes des autres secteurs. De plus, comme nous le verrons plus loin, tout le monde était convaincu que les exportations étaient payantes alors que, cette fois-ci, la marge était réellement déficitaire.

✦ ✦ ✦

23. Gaétan BRETON et Jean-François BLAIN, *Les mauvais coûts d'Hydro-Québec*, Québec, Nota bene, 1999.

En 1993, l'année suivant notre exemple du tableau 1, le concept est repris dans la demande tarifaire d'Hydro: « le secteur résidentiel ne produit pas le niveau de profit attendu et Hydro-Québec a initié une réduction de l'interfinancement existant entre les catégories de clients²⁴ ». Ici, la présentation est à moitié correcte quoique très vague et peu apte à corriger l'impression laissée par l'utilisation répétée du mot interfinancement. On voit que le secteur résidentiel produit un profit, inférieur cependant au niveau attendu, et on conclut alors à l'interfinancement. Puis, Hydro, dans sa demande tarifaire, se lance dans des calculs confinant au byzantinisme pour démontrer l'interfinancement sans vraiment décrire ses bases de calcul.

Le discours a perduré. En 1997, lors de l'élaboration de sa politique énergétique, qui ne sera finalement disponible qu'en 2000, le gouvernement du Québec reprendra la même idée: « les Québécois sont fortement attachés à l'interfinancement et le gouvernement n'a aucunement l'intention de revoir cette politique, tout en s'assurant que l'uniformité des tarifs ne mène pas à une allocation sous-optimale de la ressource électrique²⁵ ». La politique énergétique officielle présente l'interfinancement comme un fait, le situant toujours implicitement à la mauvaise place, c'est-à-dire non pas entre les exportations et la clientèle locale, mais entre la clientèle domestique et la clientèle industrielle.

En 2000, Merrill Lynch présente un rapport au ministre des Ressources naturelles utilisant largement le concept d'interfinancement sans mentionner ses sources comptables. Le concept serait présent dès l'origine dans le « pacte social hydroélectrique ». Ce supposé pacte est censé avoir été conclu entre le gouvernement du Québec et la population au moment de l'élection référendaire ayant mené à la nationalisation de l'électricité. À cette époque, les tarifs différaient d'une région à l'autre et pouvaient être très élevés²⁶. À cette époque également, la loi d'Hydro stipulait que les tarifs d'Hydro devaient couvrir ses coûts. Donc, on fixait une sorte de plafond tarifaire qui équivalait aux coûts de production. Puis, au début des années 1990, on a changé la Loi. Le nouveau libellé stipulait que les tarifs devaient



24. *Plan de développement. Orientations tarifaires à long terme*, Montréal, Hydro-Québec, 1993, Sommaire.

25. Gouvernement du Québec, *L'énergie au service du Québec*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2000, p. 26.

26. Avec la nationalisation, les tarifs ont été égalisés, ce qui représentait, bien que marginalement, de l'interfinancement, c'est-à-dire que l'électricité produite aux Îles-de-la-Madeleine coûte très cher, mais les citoyens de cette région la paient le même prix que les autres Québécois.

au moins couvrir les coûts²⁷. On avait transformé un plafond en plancher. À ce moment, Hydro était autorisée à faire des bénéfiques à un taux se situant autour de 11 % à l'époque. Le changement de mentalité qui intervient alors nécessite le déploiement d'un appareillage idéologique important pour arriver à exploiter le nouvel espace tarifaire résultant du changement de la Loi. Pelletier fait référence à ce qu'il appelle le « pacte social électrique issu de la nationalisation²⁸ ». Il est difficile de savoir exactement ce qui ferait partie de ce pacte. Pelletier cite Lafond :

On peut retracer un autre élément fondamental du contrat de société qui constituait la création d'Hydro-Québec dans l'article 22 de sa Loi (Loi constitutive d'Hydro-Québec de 1944), qui stipulait que la Commission a pour objet de fournir l'énergie aux municipalités, aux entreprises industrielles ou commerciales et aux citoyens de cette province aux taux les plus bas compatibles avec une saine administration financière²⁹.

À cette époque, et à celle de la nationalisation (1962), les Québécois étaient convaincus de s'être dotés d'un instrument efficace pour faire cesser l'exploitation dont ils étaient victimes à travers le système des tarifs d'électricité prévalant avant la nationalisation. Depuis, les citoyens ont été graduellement convaincus qu'ils devraient payer plus, parce que tous leurs voisins – ce qui n'est pas exactement vrai, mais nous n'en sommes plus à une approximation près dans les médias – paient plus. Et ce surplus servirait au financement de l'État, ce qui constitue un déplacement de l'assiette fiscale et une taxation régressive. Ce qu'on trouve dans le « pacte » est l'obligation de fournir l'électricité au plus bas tarif possible, sans mention précise de l'interfinancement³⁰.

Finalement, la Loi modifiant la loi de la Régie de l'énergie coule le concept dans le bronze, tout en mettant la table, comme nous le verrons plus loin, pour un lent glissement dans la direction opposée, c'est-à-dire vers une augmentation des tarifs résidentiels censée diminuer le supposé interfinancement. La *Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie et d'autres dispositions législatives* annonce : « On peut prévoir que le tarif d'une catégorie de clients

✦ ✦ ✦

27. Loi sur Hydro-Québec, mise à jour 1993, article 24.

28. Jean-Marc PELLETIER, « Quelques repères historiques », *L'Action Nationale*, vol. 94, n° 5-6, 2004, p. 78-103.

29. Jean-Marc PELLETIER, « Quelques repères historiques », *ibid.*, p. 91.

30. Il serait instructif (mais cela dépasse largement le cadre de cette étude), de suivre à la trace, dans les textes, la naissance et le développement de ce concept. Espérons que de futurs chercheurs s'intéressent à cette question.

ne pourra être modifié pour atténuer l'interfinancement applicable entre les tarifs par le distributeur³¹ ». Le soi-disant principe fondamental est ainsi enchâssé dans la Loi comme un fait de nature qui n'a pas besoin d'être décrit ou expliqué. Une proportion qui n'a jamais été fixée devient inscrite dans la loi. De toute façon, la nouvelle structure, comme nous le verrons plus loin, change radicalement les façons de calculer³².

LES PROFITS À L'EXPORTATION

Pendant des années, Hydro-Québec et le gouvernement du Québec ont prétendu que les exportations d'électricité constituaient une vache à lait pour la province. L'hydroélectricité était notre pétrole et, de surcroît, elle était propre. Il s'agissait donc encore d'un discours centré sur le profit, c'est-à-dire qu'il introduisait des données comptables dans le discours socio-politique. Notons que ce discours persiste encore aujourd'hui, notamment à l'Action démocratique du Québec.

Normalement, on répartit les coûts d'une entreprise (appelés « coûts complets ») entre les frais fixes et les frais variables. Les frais fixes restent les mêmes à l'intérieur de chaque palier de production, alors que les frais variables évoluent avec chaque unité produite. Donc, si une partie de la capacité de production d'une entreprise demeure inutilisée, cette dernière peut accepter des commandes, hors de son marché habituel, à un coût inférieur au coût complet, juste au-dessus du coût variable, puisque ses frais fixes sont déjà couverts. Évidemment, ces commandes n'interfèrent aucunement avec ses activités habituelles et demeurent ponctuelles. Précisons ici qu'Hydro a des frais fixes très importants et des frais variables relativement bas, ce qui, théoriquement, si le mode de livraison de l'électricité n'était pas si contraignant, permettrait de faire ce genre de ventes à très bas prix loin des frontières du Québec, dans d'autres marchés. Cependant, les pertes liées au transport limitent la distance que peut parcourir l'électricité et celle produite par Hydro a déjà un long parcours à faire avant d'arriver au Québec habité ; il serait utopique de songer à l'exporter très loin de l'autre côté des frontières.

Hydro a vendu, pendant des années, avec des contrats à long terme, de l'électricité aux États-Unis à des prix qui laissaient les frais fixes à la

✦ ✦ ✦

31. Gouvernement du Québec, *Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie et d'autres dispositions législatives*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2000, p. 2.

32. Notons que nous ne discutons pas la façon utilisée par Hydro de répartir ses coûts entre la puissance et l'énergie. Ses techniques ont pour effet de réduire les coûts attribués à la clientèle industrielle tout en augmentant d'autant ceux attribués à la clientèle domestique et institutionnelle. Nous ne remettons pas non plus en cause les contrats secrets qui reportent sur la clientèle domestique et institutionnelle les frais fixes, ce que fait aussi, en grande partie, le calcul des tarifs à l'exportation.

charge des Québécois. Bref, les citoyens du Québec ont financé une partie de la consommation industrielle et domestique de la Nouvelle-Angleterre et de l'État de New York. Mais Hydro calculait des profits, puisqu'elle tenait uniquement compte de son coût variable et que celui-ci est très bas. Il serait surprenant que le Québec devienne vraiment riche de cette façon³³. Hydro vendait vraisemblablement, juste de l'autre côté de la frontière, de l'électricité aux entreprises moins cher que ce qu'elle demandait aux entreprises d'ici. Cette pratique est susceptible d'encourager la délocalisation, surtout dans le cas d'entreprises relativement énergivores et de contrats d'approvisionnement signés à long terme, qui fixe les prix pour les États-Unis alors qu'ils demeurent susceptibles de fluctuer pour la clientèle locale. D'autres calculs viendraient corroborer la perception que les exportations, si on compte correctement, n'ont pas généré les bénéfices qui ont été publicisés partout. Disons simplement qu'en 2003, l'année où Hydro a cessé ses activités de courtage et baissé sensiblement ses exportations, le profit d'Hydro a augmenté d'une manière tangible.

Pour notre propos, il est clair que nous avons là un élément du discours fantasmagorique produit par Hydro. Ce discours sert à justifier la construction de nouveaux barrages de plus en plus coûteux afin de réaliser, selon les dirigeants d'Hydro et de nombreux politiciens, des profits faramineux et écologiques. La construction de nouveaux barrages pose cependant un problème de plus. Nous avons dit que les frais fixes l'étaient justement à l'intérieur d'une certaine capacité de production. Mais, si on augmente la capacité de production pour exporter, on aura des frais fixes plus élevés.

LES RÉSERVES D'ÉLECTRICITÉ

Quand on parle de réserves d'électricité, le citoyen moyen voit d'énormes piles. Mais ce qu'Hydro entend par réserve d'électricité renvoie en fait aux réserves d'eau situées en amont des barrages. Quand l'eau est en quantité plus que suffisante, comme ces dernières années où nous avons été en période de forte hydraulité, on peut faire tourner les turbines à plein régime et exporter toute l'électricité excédentaire sans vider les réservoirs. Quand les niveaux sont moins élevés, le fait d'avoir tout de même des réserves permet,



33. « De 1994 à l'an 2000, on y voit que le tarif *L*, soit le tarif industriel, s'établissait entre 31 et 36 \$ du MW environ. Or de 1994 à 1997, on voit que les ventes hors Québec d'Hydro-Québec ont été faites à un prix unitaire de 23 à 35 \$, soit sous le tarif *L*, censé correspondre au coût de production officiel ». (Louis-Gilles FRANCOEUR, « Hydro. Des ventes moins rentables que prévu aux États-Unis », *Le Devoir*, 19 janvier 2002).

en théorie, à Hydro d'acheter quand les prix sont bas et de faire tourner ses turbines quand les prix sont hauts.

Hydro a sans cesse clamé avoir des réserves suffisantes, mais cela n'a pas toujours été le cas. À partir de 1999, la société d'État a décidé que l'information sur le niveau des réservoirs devait être tenue secrète et a cessé de publier des données sur cette question. Auparavant, elle se contentait, selon l'autorité régulatrice, de jouer avec la vérité.

Il y a un an, Hydro-Québec indiquait à la Commission que le niveau moyen des réservoirs était à 55 % et que les ventes excédentaires devaient être limitées en conséquence à 6,5 TWh en 1996, advenant une hydraulité normale. Dans les faits, Hydro-Québec a vendu 9,4 TWh d'énergie excédentaire en 1996 soit presque 50 % de plus que prévu³⁴. [...] la Commission trouve la situation inquiétante. Le maintien trop élevé des ventes additionnelles pourrait mettre en danger la fiabilité du réseau³⁵.

Si la Commission, qui représente le fiduciaire (l'État) et les actionnaires véritables (les citoyens du Québec), n'arrive pas à obtenir l'information juste, les gestionnaires peuvent alors faire ce qu'ils veulent et se lancer dans toutes les aventures qui leur rapporteront prestige et rémunération sans égards aux conséquences à long terme. Ces réserves d'eau sont importantes pour les autres éléments dont nous discutons ici. Les réserves, supposément élevées en tout temps, servent à justifier les exportations et, par ricochet, les prix qui sont pratiqués dans ce secteur.

LES PERTES DE LA DIVISION DISTRIBUTION

Pour aborder la question de la division Distribution, il faut faire un détour par une description des structures d'Hydro-Québec. Avant la fin des années 1990, Hydro-Québec était considérée comme une seule entité. La réglementation de la Commission de l'économie et du travail s'appliquait à l'ensemble d'Hydro et le taux de 11 % ou 12 % de profit s'appliquait à l'ensemble de ses profits – c'est-à-dire à toutes les divisions d'une manière agrégée –, ce qui est logique, car la réglementation est sensée freiner le

✦ ✦ ✦

34. La Commission ne savait que la moitié de la vérité puisque les ventes à l'exportation ont dépassé en 1996 les 18 TWh dont 16,4 TWh ont été pris dans les réservoirs selon les données subséquentes produites par Hydro-Québec.

35. Commission de l'économie et du travail, *Rapport*, Québec, Gouvernement du Québec, 1997, p. 12-13.

pouvoir des entreprises en situation de monopole d'exercer leur pouvoir de fixation des prix.

Aussi la conception des structures tarifaires devrait s'inspirer de la structure des coûts marginaux, alors que le niveau global des tarifs continuera de refléter l'évolution des coûts moyens des anciennes et nouvelles installations, incluant une exigence de rendement sur l'avoir propre de 12 %³⁶.

Pour ouvrir ses lignes de transport à tous les producteurs, Hydro a dû, pour satisfaire l'autorité réglementaire étasunienne, séparer ses opérations en trois divisions. Au sens légal, cette division demeure totalement fictive. Les divisions d'une entreprise ne sont pas des filiales. Les filiales ont un statut juridique indépendant, les divisions ne sont que des distinctions administratives internes. Mais Hydro, avec l'aide de la Régie de l'énergie, se servira ensuite allègrement de ce dispositif pour contourner l'esprit de la Loi. Donc, Hydro a maintenant trois divisions : Production, Transport et Distribution. Le rapport annuel de 2005 annonce : « En 1997, on a mis en place une structure organisationnelle permettant à certaines unités de travailler distinctement les unes des autres tout en faisant partie de la même entreprise. C'est le principe de la séparation fonctionnelle³⁷ ».

La première fois qu'Hydro s'est présentée devant la Régie de l'énergie pour demander une fixation de ses tarifs, elle a réussi un coup de force extraordinaire. Elle a totalement soustrait toutes les démonstrations de son coût de production à la Régie, prétendant que son tarif industriel avant transport était son coût de production. On a alors fixé ce qu'on a appelé une quantité patrimoniale qui serait, pour toujours, soumise à ce tarif de 2,79 ¢ le kilowattheure.

Hydro-Québec Production assure l'exploitation et le développement du parc de production de la Société. [...] Elle fournit à Hydro-Québec Distribution un volume maximal de référence de 165 TWh d'électricité patrimoniale à un prix moyen de 2,79 ¢/kWh. Au-delà de ce volume, elle peut participer aux appels d'offres d'Hydro-Québec Distribution dans un contexte de libre concurrence³⁸.

✦ ✦ ✦

36. Hydro-Québec, *Proposition tarifaire*, Montréal, Hydro-Québec, Montréal, 1993, p. 12.

37. *Rapport annuel*, Montréal, Hydro-Québec, 2005, p. 99.

38. *Ibid.*, p. 89

Ceci veut dire que le reste de la production, le cas échéant, peut être vendu à l'exportation ou aux autres divisions à n'importe quel prix, ou à ce qu'Hydro aime appeler le prix du marché, bien qu'elle détienne le contrôle de plus de 95 % de la distribution au Québec. C'est donc dire que, maintenant, l'instance réglementaire a permis à un monopole d'abuser de son pouvoir de fixation des prix au-delà de la limite patrimoniale. Il s'agit là d'une forme de réglementation absolument unique et punitive. Elle tient pour acquis que les augmentations de consommation sont toutes dues à la clientèle domestique qui ne fait rien pour contrôler son gaspillage. Donc, si la demande dépasse la quantité patrimoniale, on la punira en lui faisant payer un prix fixé par un monopole déréglementé. Pendant ce temps, on invite constamment de nouvelles entreprises énergivores à venir piger dans cette quantité.

Depuis ce temps, on ne sait plus rien de la division Production car, au-delà de la quantité patrimoniale vendue au prix moyen de 2,79 ¢ le kWh, la Régie n'a plus d'autorité. Les trois composantes font partie de la même entreprise, dirigées par les mêmes dirigeants, sans barrières légales, ce qui implique que les systèmes comptables, dont le dessin est approuvé par la haute direction, peuvent envoyer des coûts et des revenus d'une division à l'autre faussant ainsi une supposée libre concurrence. Ce que nous savons des raisons qui président à la fixation des prix de cession interne – prix entre deux divisions et même deux filiales – ne correspond que rarement à l'idée de libre concurrence. Ces raisons seraient plutôt fiscales³⁹.

Est-ce qu'Hydro abuse de cette marge de manœuvre au sens économique du terme ? Probablement, puisque les deux divisions réglementées sont plafonnées autour de 8 % de profit et qu'Hydro, au total, réalise maintenant près de 30 % de profit, ce qui est beaucoup plus élevé que lorsqu'elle était réglementée dans son ensemble par la Commission de l'économie et du travail – on se souvient que le profit alloué était alors plafonné à 12 % au total. On peut ajouter que ce ne sont pas les exportations qui expliquent ce taux de profit. Pour arriver à ce résultat, sans que l'on ait vraiment dépassé la quantité patrimoniale, Hydro a dû se livrer à quelques contorsions comptables.

Par exemple, auparavant, les réseaux autonomes faisaient partie de la production. Ils ont été depuis envoyés dans la division Distribution. « Hydro-Québec possède un parc de production au diesel pour alimenter les

✦ ✦ ✦

39. Ahmed BELKAOUI, *International and Multinational Accounting*, London, The Dryden Press, 1994.

réseaux autonomes et Hydro-Québec Distribution en a la responsabilité⁴⁰ ». Les réseaux autonomes sont les réseaux de production qui ne sont pas reliés à l'ensemble du réseau, par exemple, celui des Îles-de-la-Madeleine. Cette production est parfois très dispendieuse, souvent de 20 à 50 fois plus cher que le coût auquel serait produite l'électricité patrimoniale. En envoyant ces réseaux dans la division Distribution, les hauts coûts de production ne sont pas dilués dans le profit de la division Production, bien qu'ils en fassent intrinsèquement partie. Les pertes générées par ces réseaux sont maintenant ajoutées aux coûts de la distribution qui ne s'appliquent qu'aux clientèles domestique, institutionnelle et commerciale. Hydro a ainsi vidé la division Production de tout ce qui coûtait cher, concentrant les profits là où les taux ne sont plus réglementés. Le processus de réglementation appliqué à Hydro est unique au monde et probablement pensé pour contribuer au financement de l'État tout en préservant une apparence minimale de contrôle des monopoles. On n'a sans doute jamais vu dans le monde une entreprise ayant un pouvoir de fixation de prix et dont seule une partie du prix serait réglementée. C'est un non-sens puisqu'ainsi on ne contrôle pas le pouvoir de fixer les prix de cette entreprise, ce qui est le but de la réglementation. Si une démonstration s'avérait nécessaire, le bond prodigieux du profit d'Hydro-Québec depuis ces aménagements en serait la preuve.

Conséquence d'un raisonnement complètement biaisé, ce jeu de cloisonnement des divisions fait encore diminuer les tarifs des entreprises qui, quant à elles, ne paient pas de coûts de distribution. En diminuant les tarifs de certaines entreprises, on renvoie ces coûts sur la population qui utilise l'électricité et qui est, dans certains cas, prisonnière de ce mode de chauffage. Ainsi, en se servant d'Hydro pour donner des subventions et renflouer ses coffres, le gouvernement du Québec dérange l'équilibre fiscal établi par les politiciens qui en ont fait leur mandat.

Les fameuses pertes de la division Distribution sont donc le résultat d'un ensemble d'opérations qui ont fait augmenter les coûts de distribution et transférer les profits dans la division Production. De plus, tout se passe comme si la division Production n'appartenait plus aux Québécois, qui resteraient propriétaires de la seule division Distribution. En même temps, on prétend qu'ils doivent payer pour les pertes sans qu'ils puissent pour autant utiliser les profits faramineux de la division Production.

✦ ✦ ✦

40. « Hydro-Québec », <http://www.hydroquebec.com/production/centrale-thermique.html> (15 janvier 2010).

Cette fiction permet de demander des hausses de tarifs continues bien que les profits globaux ne cessent d'augmenter.

LE COÛT DE SE CONFORMER AUX NORMES INTERNATIONALES D'INFORMATION FINANCIÈRE

La dernière trouvaille d'Hydro-Québec pour justifier des hausses de tarif en utilisant des concepts comptables concerne le passage aux normes comptables internationales. Comme on ne le sait sans doute pas en dehors du monde restreint de la comptabilité, l'Institut canadien des Comptables agréés (ICCA) adoptera les normes internationales le 1^{er} janvier 2011. Les changements demeureront limités, car ces normes sont établies à partir de principes ressemblant beaucoup aux nôtres et, de plus, comme la date était connue depuis plusieurs années maintenant, les normalisateurs canadiens ont eu le temps de rapprocher les pratiques canadiennes de celles qui s'appliqueront à partir de 2011.

Les normes comptables internationales sont produites par un organisme privé (l'International Accounting Standard Committee) situé à Londres, qui, à travers un comité formé largement de personnalités issues du monde anglo-saxon, l'International Accounting Standard Board, produit les normes comptables. Pour que ces normes s'appliquent au Canada, il faut que l'ICCA les adopte. Mais, cela ne suffit pas, car l'ICCA demeure un organisme privé. Les organismes de réglementation (comme l'Autorité des marchés financiers) doivent aussi les adopter de manière à standardiser la production de son information financière. Mais cela ne suffit pas. Il faut aussi un appareil judiciaire qui, à la faveur de son activité d'arbitrage des conflits, pourra juger si le fait de se conformer à ces normes blanchit les producteurs d'information financière de toute accusation potentielle de manipulation de l'information portée par des utilisateurs qui se sentiraient lésés.

Donc, dans la structure juridique, rien n'a changé. Hydro, par contre, donne l'impression que sa demande d'augmentation tarifaire lui est imposée de Londres. Car elle suivait jusqu'ici les normes de l'ICCA avec une certaine distance parce que le gouvernement d'abord, puis la Régie de l'énergie, ensuite, lui avaient imposé des pratiques particulières rendues nécessaires par sa situation spéciale. De plus, comme Hydro n'a pas d'actions sur le marché, elle n'est pas réellement soumise à l'Autorité des marchés financiers. Hydro fait comme si maintenant, par le fait d'une force supérieure, tout cela allait disparaître et qu'elle allait devoir se conformer totalement aux nouvelles normes. Il est difficile de voir en quoi le pouvoir de la

Régie et celui du Gouvernement auraient diminué à la suite de décisions prises par des organismes privés.

Dans leurs demandes respectives R-3669-2008 et R-3677-2008, le Transporteur et le Distributeur informaient la Régie qu'Hydro-Québec examinait les enjeux du passage des normes comptables canadiennes aux normes internationales d'information financière (IFRS). Hydro-Québec indiquait alors que le basculement aux IFRS générerait potentiellement des impacts financiers importants pour les prochaines années, l'enjeu principal résidant au niveau de la méthode de l'amortissement à intérêts composés actuellement en usage pour la majorité de leurs actifs.

Afin d'atténuer ces impacts sur ses propres coûts ainsi que sur ceux du Transporteur par le biais de la charge locale de transport, le Distributeur proposait la stratégie suivante en trois étapes :

- Modifier dès 2009 le traitement comptable des coûts nets liés aux sorties d'immobilisations corporelles et d'actifs incorporels, incluant le versement aux charges en 2009 du solde cumulé au 31 décembre 2008 et de tout ajout subséquent ;
- Remplacer dès 2010 la méthode d'amortissement des actifs à intérêts composés 16 par la méthode de l'amortissement linéaire ;
- Procéder s'il y a lieu, en 2011, aux autres modifications découlant du passage aux IFRS⁴¹.

La Régie traite habituellement avec de grandes entreprises pétrolières et gazières, elle est donc en mesure de savoir la différence entre une entreprise et une division. On ne peut donc imputer à l'ignorance le fait qu'elle traite les divisions d'Hydro-Québec comme des entités juridiques, ce qui apparaît clairement dans le fait qu'elle reçoit leurs demandes séparément et traite leurs données indépendamment. Ce comportement est étonnant de la part d'un organisme gouvernemental réglementaire.

Hydro prétend ainsi qu'elle doit se conformer par avance pour étaler les coûts qui résulteront des modifications de pratiques comptables. Il y a des raisons à ce choix. Expliquer ces raisons nous oblige à faire un petit détour. Imaginons, dans un bilan, une provision pour l'élimination d'actifs obsolètes et que la nouvelle norme proscrive l'inscription d'une telle provision : il faudra radier immédiatement tout actif devenu inutile. Une

✦ ✦ ✦

41. Hydro-Québec, *Demande R-3703-2009- Phase 1 – Document 1*, Montréal, Régie de l'énergie, 2009, p. 5.

provision n'est pas une dépense encourue, mais l'expectative d'une dépense future. Quand un actif n'est plus utilisé, le reste de sa valeur inscrite au bilan est alors passé à la dépense. À Hydro, l'habitude était de le mettre dans une provision (un poste de passif) et de le passer tranquillement à la dépense (sur 10 ans). Remarquons que, pour les affaires courantes, ça ne change rien puisqu'il est probable que la société d'État sort des livres des quantités à peu près équivalentes d'actifs à chaque année. Mais, si on doit changer de méthode, on aura alors des problèmes surtout dans un contexte où les résultats servent à déterminer des tarifs. Il y a trois façons de le faire⁴². Soit on continuera de vider la provision comme prévu, mais, à l'avenir, on radera immédiatement tout actif dont la vie utile est terminée et qu'on ne peut revendre (on appelle cette méthode « prospective », parce qu'elle s'applique dans le futur seulement). Soit on corrigera ce qui s'est fait dans le passé en vidant la provision dans les résultats de l'exercice. Ce faisant, on déforme complètement les résultats. Soit encore on fera comme si on avait toujours employé la nouvelle méthode, mais la différence cumulée corrigera le solde du début de l'année précédente. Ainsi, les résultats de l'exercice et ceux de l'exercice précédent, qui sont montrés dans les états financiers courants à titre comparatif, ne seront pas touchés par ce changement. Cette méthode sera alors dite « rétrospective ».

Comme le but des normalisateurs comptables est de montrer un bénéfice qui signifie quelque chose, ils tentent par tous les moyens d'éliminer les perturbations qui enlèveraient sa signification au bénéfice présenté, en lui retirant sa comparabilité par exemple. Si on vide une provision aux résultats d'un seul coup, le bénéfice de l'année n'est plus comparable.

En conséquence, l'IASB a décrété que les changements opérés lors de la première application des IFRS (janvier 2011 au Canada) seraient appliqués d'une manière rétroactive, ce qui est en parfaite logique avec les normes comptables actuelles et futures du Canada. Hydro-Québec annonce ses intentions en ces termes :

Selon que la modification se réalise au 1^{er} janvier 2010 comme proposé, ou au 1^{er} janvier 2011, date du passage obligatoire aux IFRS, celle-ci s'effectuera selon les cadres normatifs en vigueur à ces dates,

+ + +

42. Quand un actif n'est plus utilisé et n'est plus vendable, on doit passer le reste du coût de cet actif, qui n'a pas été amorti, à la dépense. Hydro, au lieu de passer le reste à la dépense, le plaçait dans un compte qui était amorti sur 10 ans, ce qui permettait d'éviter d'engendrer de grandes fluctuations quand un actif plus important était déclaré obsolète. Ce qui, disons-le également, permettait d'éviter les fluctuations volontaires pour manipuler les profits.

soit les PCGR canadiens, qui incorporent le Financial Accounting Standards n° 71 (FAS 71) du Financial Accounting Standards Board (FASB) des États-Unis au 1^{er} janvier 2010, ou les IFRS au 1^{er} janvier 2011. Pour les raisons détaillées aux réponses 5.1 à 5.4 de la demande de renseignements n° 2 de la Régie (HQTD-2, Document 1.1), Hydro-Québec pourra appliquer de manière prospective le changement de méthode d'amortissement selon l'un ou l'autre des cadres normatifs comptables. Autant les PCGR que les IFRS prévoient qu'un changement de méthode comptable soit comptabilisé de façon rétrospective. Cependant, dans le cas d'une application au 1^{er} janvier 2010, le FAS 71, base de référence pour la prise en compte des activités réglementées dans les états financiers (réponse 3.1, HQTD-2, Document 1.1), permet une application prospective du changement de méthode d'amortissement des actifs réglementés. Dans le cas d'une application au 1^{er} janvier 2011, la norme IFRS 1 permettra quant à elle d'utiliser la juste valeur en tant que coût présumé à la date de transition. Ainsi, ce choix permettra d'établir la valeur des actifs réglementés à celle de la base de tarification existant au 1^{er} janvier 2010 avec un résultat identique à une application prospective⁴³.

La véritable raison de la hâte manifestée par Hydro dans sa volonté de se conformer apparaît clairement. Si elle attend 2011, elle devra appliquer les changements rétroactivement et tous ses coûts supplémentaires iront modifier les données passées. En conséquence, ils n'auront pas d'effet sur les résultats de la période et ne pourront pas servir à réclamer des hausses de tarif. Mais, si le changement se fait en 2010, par un tour de passe-passe, elle prétend pouvoir l'appliquer prospectivement, diminuer ses profits et demander une hausse des tarifs. Nous avons là un bel exemple d'utilisation opportuniste des normes et de leurs changements. D'un côté on prétend, ce qui est faux, devoir suivre absolument les nouvelles normes IFRS et, de l'autre, on veut le faire un an plus tôt pour ne pas devoir appliquer les dispositions transitoires.

Prétendre qu'elle est forcée de changer de méthode d'amortissement relève d'un raisonnement aussi fallacieux que dans les autres exemples évoqués. Nous ne continuerons pas ici un débat juridico-comptable qui deviendrait vite fastidieux. Nous croyons que, sur cette question également, la propension d'Hydro-Québec à manipuler l'information peut être consi-

✦ ✦ ✦

43. Hydro-Québec, *Argumentation de la demanderesse*, Montréal, Régie de l'énergie, 2009, p. 4-5. (réponses 1.2 à 1.4, HQTD-2, Document 1.3)

dérée comme avérée, ce qui ne risque toutefois pas d'empêcher la Régie d'être en accord avec Hydro, comme d'habitude.

Puisqu'on n'a pas encore statué sur la question, prenons comme indice l'opinion générale qui circule en ce moment dans les médias. Tout le monde est certain que le gouvernement utilisera Hydro pour se financer et qu'il y aura des hausses de tarif. De plus, plusieurs sont convaincus, sans chercher à pousser très loin leur raisonnement, qu'il s'agit là d'une bonne façon de financer l'État⁴⁴. Si le conditionnement de l'opinion publique aux résultats voulus est déjà fait, il fait nul doute que la décision qui suivra ira dans le sens de ce qui a été préparé.

LÉGITIMITÉ ET MARGE DE MANŒUVRE

Le modèle de l'entreprise privée est maintenant considéré comme la référence pour la gouvernance des organisations⁴⁵. La transformation, non seulement des entreprises d'État mais des institutions publiques elles-mêmes sur le modèle de l'entreprise privée, montre bien la victoire actuelle de l'idéologie de marché⁴⁶, alors que l'existence même de celui-ci devient plus que douteuse⁴⁷.

Il y a longtemps que la légitimité des entreprises d'État en particulier – les « canards boiteux » – et de la gestion des institutions étatiques est remise en question. Le New Public Management a poussé ces idées vers de nouveaux sommets. Selon Gaulejac,

Les hommes politiques sont tentés de se transformer en hommes d'affaires, à l'image des managers dynamiques, et les hommes d'affaires s'emparent du pouvoir politique, au nom de la performance et de la compétence, même lorsqu'ils n'ont aucune expérience politique. Ils se glorifient de leur expérience d'homme d'entreprise et proposent de gérer la cité sur ce modèle. [...] Les hommes politiques pensent fonder l'efficacité de leur action dans le modèle managérial alors que ce modèle dévalorise l'action publique⁴⁸.

✦ ✦ ✦

44. La conséquence est que, pour se financer, l'État profite du pouvoir de fixation de prix d'un monopole qui offre un service essentiel et qui devrait être réglementé. Plusieurs principes fondamentaux de notre système juridico-économico-politique sont ainsi ébréchés au passage.

45. Yvon PESQUEUX, *Le gouvernement de l'entreprise comme idéologie*, op. cit.

46. Ezra N. SULEIMAN, *Le démantèlement de l'État démocratique*, Paris, Seuil, 2005.

47. Gaétan BRETON et Marie-Andrée CARON, « Elements for sociology of profit », *Society and Business Review*, vol. 3, n° 1, 2008, p. 72-90.

48. Bertrand De GAULEJAC, *La société malade de la gestion*, Paris, Seuil, 2005, p. 241.

Voilà bien la situation dans laquelle se trouve Hydro. Sa mission, jusqu'à la refonte de la Loi, n'était pas de faire des profits, mais bien de couvrir ses coûts. Socialement, ce but est sans doute très louable, mais il n'est pas tellement à la mode quand on juge les sociétés d'État, et surtout la plus importante, à l'aune des entreprises privées. En fait, il serait très exagéré de dire qu'on compare les entreprises publiques aux entreprises privées, on les compare plutôt à une vision fantasmatique de l'entreprise privée qui a été construite culturellement et qui résiste vaillamment à tous les démentis opposés par la réalité. Tous les exemples de faillite, de mauvaise gestion et de manipulation de l'information venus du secteur privé, et même les crises dans lesquelles elle nous jette périodiquement, ne suffiront pas à modifier l'image de saine gestion née de la théorie des droits de propriété⁴⁹ qui, d'ailleurs, attend encore le début d'une démonstration empirique.

Comme Hydro est la plus grande entreprise au Québec, tous statuts confondus, elle possède une visibilité politique importante⁵⁰. Ses activités et ses résultats sont constamment discutés dans les médias, surtout parce qu'elle est réglementée. Intuitivement, on pourrait dire que son statut d'entreprise d'État lui donne une visibilité beaucoup plus grande si on la compare à ce qu'était Bell il y a quelques années. Bien qu'ayant des situations comparables, Hydro a toujours fait l'objet de plus de discussions que Bell sur la place publique. En conséquence, le maintien de sa légitimité demande un plus grand effort de mise en condition idéologique.

En manipulant les concepts, Hydro a réussi à convaincre la population du Québec que la clientèle industrielle finançait la clientèle domestique, alors qu'on pourrait démontrer que c'est largement la situation inverse qui prévaut. Ce faisant, elle s'est donnée une marge de manœuvre pour augmenter les tarifs de sa clientèle la plus captive. Cependant, la portion la plus captive de cette clientèle demeure les plus pauvres qui n'ont pas d'alternatives, tels les systèmes bi-énergie, le chauffage au bois ou toute autre combinaison de systèmes qui sert à contrôler les coûts. Finalement, en donnant à l'État la possibilité d'utiliser le tarif d'électricité comme une taxe régressive, elle a contribué à s'attirer les bonnes grâces des citoyens les plus influents en faisant payer les pauvres, une fois encore⁵¹.

✦ ✦ ✦

49. La soi-disant théorie des droits de propriété prétend que le bien public, comme il n'appartient à personne, est gaspillé par les utilisateurs, alors que la propriété élimine le gaspillage. Les quelques études ayant tenté de montrer l'effet du mode de propriété sur l'utilisation des biens sont loin d'être concluantes. À cet effet référons seulement les travaux de Jean-Jacques LAFFONT et Jean TIROLE, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, MIT Press, 1993.

50. Ross L. WATTS et Jerold L. ZIMMERMAN, *op.cit.*

51. Gaétan BRETON, *Faire payer les pauvres*, Montréal, Lux, 2003.

L'idée selon laquelle les exportations constituaient une source importante de profits et, en conséquence, pour le Québec, a permis à Hydro de faire plusieurs choses. Premièrement, de manipuler sa structure et, ce faisant, d'obtenir une déréglementation d'une de ses divisions bien qu'elle soit un monopole. Voilà bien un exemple de créativité administrative à son meilleur. Ensuite, cette croyance a permis à Hydro de se donner une stature internationale. Ainsi, ses dirigeants ont pu se promener de par le vaste monde en toute légitimité. Le discours sur les réserves quant à lui n'a pas eu d'effets importants dans la population, sauf de semer l'idée qu'Hydro exportait des surplus qu'elle possédait en abondance. Donc, dans l'imagerie populaire, les exportations d'Hydro étaient de l'ordre du « tout bénéfice ». Chez certains observateurs plus près d'Hydro, il a semé l'idée que la société d'État pouvait contrôler son débit de production, ce qui lui conférerait un avantage compétitif dans le domaine de la production d'énergie.

L'organisation des pertes dans la division Distribution, qui a été largement publicisée par les médias, a quant à elle contribué à maintenir le mythe selon lequel la clientèle domestique ne faisait pas ses frais et qu'elle était subventionnée par les autres catégories. Hydro a ajouté le principe que chacune des divisions devait être rentable et les médias ont emboîté le pas sans relever la faramineuse augmentation du bénéfice global de l'entreprise dans son ensemble. La supposée augmentation des coûts, liée au changement de normes comptables, est un argument du même acabit. Hydro augmente la pression sur la clientèle domestique pour mieux libérer des marges de manœuvre dans les endroits moins éclairés de ses activités.

C'est la légitimité de ses tarifs que défend Hydro. Cette légitimité est nécessaire pour que les hausses puissent s'appliquer en priorité aux clientèles les plus captives : domestique, commerciale et institutionnelle. Mais, la légitimité est un actif investi dans l'entreprise par le public en général, la communauté et la société. Donc, c'est vers la clientèle domestique que les efforts de légitimation porteront en priorité, c'est-à-dire vers l'ensemble des citoyens du Québec. La légitimité est nécessaire pour le fonctionnement de toutes les organisations. Quand elle est menacée, elle doit être réparée et ceci se fait, principalement, à l'aide de stratégies essentiellement discursives. La légitimité est aussi essentielle pour permettre à l'entreprise de se développer dans certaines directions, surtout quand ce développement ne se fait pas nécessairement dans l'intérêt des citoyens ou de la communauté. Le discours légitimera d'autres hausses d'un profit déjà très élevé pour financer l'État en ces temps difficiles.

La crise économique et financière actuelle en apporte la démonstration. Elle se traduit d’ores et déjà par un renforcement du rôle de l’État comme agent de la mobilisation des énergies citoyennes, un « engagement » renforcé dans le capitalisme qui a besoin de « l’écran total de l’État » pour justifier les sacrifices « patriotiques » qu’on exige des citoyens lorsque le marché a si visiblement échoué à représenter et défendre l’intérêt général. Le capitalisme traverse une crise qui n’est pas seulement financière ou économique, mais qui est une crise de « légitimité ». Dans ce nouveau contexte, on peut s’attendre à un renforcement du contrôle des opinions, de la surveillance des populations et des territoires, à une mobilisation générale des énergies au service de « l’intérêt supérieur de la nation ». Et donc à toutes sortes de nouveaux récits de légitimation dans lesquels c’est l’État, et non plus le marché, qui joue le rôle principal. Le vieil État, celui qui était devenu depuis trois décennies le problème, et non plus la solution, dans le discours des conservateurs (de Ronald Reagan à Margaret Thatcher), l’État keynésien qu’on avait rejeté aux oubliettes de l’histoire avec le New Deal et la Guerre froide, c’est cet État qui revient sur scène avec des habits neufs et un nouveau récit⁵².

Salmon décrit ici certains aspects essentiels de la situation actuelle. Le discours dominant, en ce moment, est double. D’un côté, on fait la promotion des vieilles recettes, en particulier, relancer la consommation. Pour ce faire, le gouvernement met en place des crédits d’impôt pour inciter à la consommation. Le gouvernement fédéral avait même inclus dans son budget des sommes importantes pour aider les banques à libérer des crédits pour les ménages, ces mêmes ménages que tout le monde déclarait, par ailleurs, surendettés. Une partie de la solution consistait donc à payer les banques – dont les profits au Canada n’ont pas du tout fléchi – pour faire augmenter l’endettement des ménages.

Si on admet que les ménages peuvent augmenter leur niveau d’endettement, ce n’est certainement pas pour leur faire payer plus d’impôts, à propos desquels on nous martèle constamment qu’ils ont déjà atteint un niveau intolérable. En conséquence, l’État, qui ne cesse par ailleurs d’inventer des diminutions d’impôts pour les entreprises – par exemple, l’élimination de la taxe sur le capital –, doit se financer autrement et couper certaines de ses dépenses. La meilleure façon de faire les deux à la fois est de tarifer les

✦ ✦ ✦

52. Christian SALMON, *Storytelling Saison 1. Chronique du monde contemporain*, Paris, Les prairies ordinaires, 2009, p. 11.

services publics. Ainsi on rationalisera l'usage – notons que les conditions pour que ce discours ait un sens sont rarement réunies dans les services publics – et on créera des nouveaux revenus pour l'État, légitimés par tout le discours destiné à culpabiliser les citoyens pour leur supposé abus des services dits gratuits (mais déjà entièrement payés par les taxes).

Le discours d'Hydro, entreprise qu'on peut définir comme relevant du service public, entre exactement dans ce modèle. D'abord, il s'agit de culpabiliser la clientèle captive pour un usage qu'on déclarera abusif de ce service, à des prix qui sont décrits comme des prix de faveur (les plus bas des alentours). On se compare allègrement avec l'Ontario, dont l'électricité thermique coûte beaucoup plus chère à produire. Cette culpabilisation permettra d'augmenter les tarifs sur de nouvelles bases et de financer les avantages tarifaires accordés à l'interne, parfois en secret, et, ensuite, les dépenses de l'État, dispensé alors d'imposer des augmentations de taxes.

Ces opérations se réalisent en toute légitimité, puisqu'on a totalement éliminé l'ancien récit qui voulait que les Québécois soient capables et inventifs – discours de Québec Inc. –, qui a été celui d'Hydro pendant longtemps, pour le remplacer par un nouveau récit qui veut que les Québécois soient profiteurs et gaspilleurs (moins productifs mais utilisant plus de services publics).

Dans ce nouveau récit, le discours comptable joue un rôle, car tout tourne autour des coûts et des profits. Nous retrouvons donc ici une utilisation sociale des concepts comptables – pris hors contexte – dans le but de conditionner l'opinion publique à trouver légitimes les actions de la société d'État et du gouvernement.