

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

HYDRO-QUÉBEC,

NO. : R-3927-2015

Demanderesse

et al.

**DEMANDE RELATIVE AUX MODIFICATIONS DE MÉTHODES COMPTABLES DÉCOULANT
DU PASSAGE AUX PRINCIPES COMPTABLES GÉNÉRALEMENT RECONNUS DES
ÉTATS-UNIS (US GAAP)**

PLAN D'ARGUMENTATION

A. CONTEXTE

1. Depuis le 1^{er} janvier 2012, les états financiers réglementaires d'Hydro-Québec dans ses activités de transport et de distribution (le Transporteur et le Distributeur) sont établis sur la base des normes internationales d'information financière (IFRS), et ce conformément aux décisions D-2012-21, D-2013-037 et D-2014-035.
2. Hydro-Québec ayant choisi de se prévaloir des reports successifs par le Conseil des normes du Canada (CNC) de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) de la date obligatoire de première application des IFRS pour les entités ayant des tarifs réglementés, ses états financiers à vocation générale étaient, jusqu'au 31 décembre 2014, établis en vertu des principes comptables généralement reconnus (PCGR) canadiens.
3. Depuis le 1^{er} janvier 2015, Hydro-Québec a adopté les PCGR des États-Unis (US GAAP) comme référentiel comptable pour ses états financiers à vocation générale, notamment pour les raisons suivantes :
 - i. L'incertitude entourant les travaux de l'*International Accounting Standards Board* (IASB) sur la comptabilité des activités à tarifs réglementés. Dans un premier temps, l'IASB a publié en janvier 2014 la norme provisoire IFRS 14 permettant aux premiers adoptants des IFRS de maintenir la comptabilisation des pratiques comptables réglementaires aux états financiers. Cette norme provisoire a des impacts importants sur la présentation des états financiers. Dans un deuxième temps, un projet à plus long terme abordera la question de savoir si les comptes de report réglementaires répondent à la définition d'un actif ou d'un passif. Le processus entourant ce projet pourrait se poursuivre pendant plusieurs années et, selon ses conclusions, l'IASB pourrait publier une norme définitive ou ne formuler aucune exigence précise et retirer la norme provisoire IFRS 14. La finalité relative aux travaux de l'IASB est

Régie de l'énergie
DOSSIER: R.3927-2015
DÉPOSÉE EN AUDIENCE

Date: 21/10/15

Pièces n°: NON COTÉES

fondamentale pour Hydro-Québec, car l'issue de ce projet pourrait influencer sur sa situation financière et accroître la volatilité de ses résultats. Les US GAAP permettent de maintenir le statu quo et de dissiper cette incertitude, car ils prévoient la comptabilisation des actifs et des passifs réglementaires.

- ii. La modification en 2013 de la norme internationale IAS 19R « Avantages du personnel » prévoit dorénavant que le rendement prévu des actifs soit déterminé à partir du taux d'actualisation de l'obligation au titre des prestations définies. Dans le contexte actuel, les taux d'intérêt bas entraînent un impact à la hausse sur le coût de retraite et sur l'établissement des tarifs comparativement aux US GAAP qui permettent d'utiliser, quant à eux, et comme c'est le cas en PCGR, un rendement prévu correspondant au taux de rendement prévu à long terme des actifs du régime de retraite.
 - iii. Finalement, la décision d'abandonner le projet de réfection de la centrale Gentilly-2 en 2012 pourrait entraîner pour Hydro-Québec un impact en IFRS concernant l'obligation liée à la mise hors service de la centrale. Cet impact n'existe pas en US GAAP et en PCGR. En effet, la similitude entre les US GAAP et les PCGR du Canada fait en sorte que la transition n'a pas d'incidence pour Hydro-Québec en ce qui a trait aux obligations liées à la mise hors service d'immobilisations.
4. À l'instar d'Hydro-Québec, plusieurs entreprises canadiennes des secteurs électrique et gazier, dont Gaz Métro¹, ont adopté les US GAAP².

B. LA DEMANDE

5. Suivant l'article 32 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (LRÉ), et aux fins de l'exercice de sa compétence en matière de fixation des tarifs, la Régie peut déterminer les méthodes comptables applicables au Transporteur et au Distributeur.
6. Par la présente, le Transporteur et le Distributeur s'adressent à la Régie afin de faire approuver les modifications aux méthodes comptables et pratiques réglementaires applicables aux fins de fixation des tarifs découlant du passage aux US GAAP.
7. Le Transporteur et le Distributeur demandent plus précisément à la Régie d'adopter les modifications de méthodes comptables découlant du passage aux US GAAP et de les autoriser à utiliser les US GAAP comme référentiel comptable aux fins réglementaires à compter du 1^{er} janvier 2015. Plus spécifiquement, le Transporteur et le Distributeur demandent à la Régie de :
 - i. Reconnaître les coûts capitalisables, actuels et futurs, du PGEÉ et des programmes et activités du BEIÉ à titre d'actif réglementaire et de maintenir la période d'amortissement sur 10 ans.

¹ Dossier R-3940-2015.

² Voir notamment la réponse à la question 4.I de la demande de renseignements no 1 de la Régie (HQD-2, document 1)

- ii. Reconnaître les coûts actuels et futurs des frais de développement à titre d'actif réglementaire et de maintenir la période d'amortissement sur 5 ans.
 - iii. Comptabiliser le coût de retraite selon les US GAAP et de maintenir la constatation des écarts aux comptes d'écarts relatifs au coût de retraite.
 - iv. Créer deux comptes de frais reportés hors base de tarification pour y comptabiliser les impacts autres que ceux du coût de retraite soit un montant de (87,7) M\$ pour le Transporteur et un montant de (5,8) M\$ pour le Distributeur.
8. La Régie a déjà reconnu que la compatibilité des méthodes comptables utilisées aux fins statutaires et réglementaires est souhaitable.
- La Régie considère important de poursuivre la ligne directrice établie dans ses décisions antérieures et de maintenir, comme assise première, la compatibilité des méthodes comptables utilisées pour la fixation des tarifs avec les conventions comptables reconnues.³*
9. Par ailleurs, seulement cinq normes ont des impacts réglementaires et de mesures par rapport aux méthodes comptables basées sur les IFRS appliqués aux états financiers du Transporteur et du Distributeur.
10. De manière générale, la présente demande induit une réduction des coûts de retraite et introduit une meilleure équité intergénérationnelle en ne limitant plus à 50 ans l'amortissement de leurs immobilisations corporelles.

C. L'ARTICLE 24 DE LA LOI SUR HYDRO-QUÉBEC ET L'UTILISATION DES DURÉE DE VIES UTILES

11. L'article énonce une politique visant à assurer que les «tarifs d'énergie» d'Hydro-Québec soient maintenus à un niveau suffisant pour couvrir les coûts qui y sont énumérés. Il s'applique au Transporteur et au Distributeur dans la détermination de leurs tarifs.
12. Il n'impose aucun référentiel comptable précis ou de règle stricte.
 - *Loi sur Hydro-Québec, RLRQ chapitre H-5.*
13. L'utilisation d'une moyenne pondérée de la durée de vie utile de l'ensemble des immobilisations permet de déterminer si le Transporteur et le Distributeur répondent aux exigences de la loi.
14. L'utilisation du « test de la moyenne pondérée » permet au Transporteur et au Distributeur d'utiliser les durées utiles de leurs actifs reflétant ainsi une meilleure équité intergénérationnelle puisqu'il s'agit des périodes durant lesquelles les actifs rendront des services.

³ D-2010-20, par. 53.

15. Il est important de rappeler que le calcul de l'amortissement, autant en mode prévisionnel que réel, n'est en rien modifié par la présente demande, chaque catégorie d'actifs étant amortie selon la méthode linéaire en fonction de sa durée de vie utile spécifique. La durée de vie utile moyenne pondérée est un calcul permettant de s'assurer du respect des exigences de l'article 24 de la *Loi sur Hydro-Québec*.

D. LA MISE EN APPLICATION DÈS 2015

16. Dans la mesure où Hydro-Québec a adopté les US GAAP au 1^{er} janvier 2015 et que les méthodes en découlant entraînent une réduction du coût de service, il est souhaitable et conforme aux principes d'établissement de tarifs justes et raisonnables reflétant le coût de service, que le Transporteur et le Distributeur adoptent également les modifications de méthodes comptables découlant du passage aux US GAAP dès le 1^{er} janvier 2015.

17. La proposition du Transporteur et du Distributeur ne porte pas atteinte à l'intégrité des tarifs 2015-2016 du Distributeur pas plus qu'elle ne porte atteinte aux tarifs 2015 du Transporteur. Le Transporteur et le Distributeur demandent la création d'un compte d'écarts (CER).

- Macauley & Sprague, *Hearings before Administrative Tribunals*, Fourth Edition.

18. La création d'un CER en cours d'année pour y comptabiliser des coûts qui seront ultérieurement constatés dans les revenus requis des années subséquentes constitue une procédure usuelle pour laquelle il existe plusieurs précédents.

- D-2015-150, CFR événements imprévisibles en réseaux autonomes (R-3905-2014, Phase 2). Dépôt le 20 mars 2015 pour des coûts associés au déversement accidentel d'hydrocarbures survenu le 12 septembre 2014.

[86] La Régie est d'avis qu'elle a compétence pour créer, en cours d'année un compte d'écarts permettant de capter des coûts reliés à un événement postérieur à sa création, ou de façon contemporaine à la Demande. Une fois constitué, le compte d'écarts ne porte pas atteinte au principe de non-rétroactivité des tarifs puisque la disposition des sommes qui y sont versées va affecter les tarifs futurs du Distributeur. La Régie note, d'ailleurs, qu'elle a déjà procédé à la création de tels comptes en cours d'année dans les dossiers R- 3697-2009 et R-3723-2010.

[87] Dans l'affaire *Bell Aliant*⁴, la Cour suprême confirme le caractère non rétroactif et non rétrospectif des comptes d'écarts. Pour la Cour, une fois le compte approuvé, il fait partie des tarifs finaux, même si les sommes qu'il capte sont incertaines et imprécises. D'ailleurs, la Cour est d'avis que le pouvoir de déterminer leur utilisation postérieure est accessoire au pouvoir de les créer, et que la décision ultérieure sur la disposition des sommes qui y sont incluses n'a pas d'effet rétroactif.

- D-2010-078, CFR LAD (R-3723-2010). Dépôt février 2010 pour des coûts 2010-2012.

[34] Compte tenu de la nature et du contexte du projet, de l'importance des sommes en cause et du fait que lesdites sommes n'ont fait l'objet d'aucune inclusion dans le revenu requis du dossier tarifaire 2010 (R-3708-2009), la Régie autorise la création, uniquement en tant que récipient de coûts temporaire, d'un compte de frais reportés hors base afin d'y comptabiliser tous les coûts liés

⁴ *Bell Canada v. Bell Aliant Communications régionales*, [2009] 2 R.C.S. 764, par. 63.

aux travaux préparatoires du projet LAD.

[35] La Régie souligne que l'acceptation de la présente demande du Distributeur ne constitue pas une autorisation des travaux préparatoires du projet LAD, laquelle devra être obtenue en vertu de l'article 73 de la Loi.

[36] Toutes les sommes versées dans le compte de frais reportés seront sujettes à un examen par la Régie quant à leur caractère nécessaire et prudent dans le cadre d'une demande d'autorisation d'un projet d'investissement au sens de l'article 73 de la Loi ou, au plus tard, à l'occasion du dépôt de la demande d'autorisation visant le projet LAD prévu en 2012.

[37] Considérant la présente décision, la nature des travaux préparatoires envisagés, les montants engagés dans les technologies et fonctionnalités et les considérations de diverses natures pouvant être associées aux réseaux dits « intelligents », la Régie juge utile que les personnes intéressées soient tenues informées de la nature et de l'état d'avancement de ces travaux et des orientations de l'éventuel projet LAD. La Régie demande au Distributeur de tenir une ou des séances d'information à l'intention des parties intéressées et du personnel de la Régie d'ici le 31 mars 2011.

- D-2015-133, CFR pour l'implantation et l'application de la version 5 des normes de protection des infrastructures critiques de la NERC (R-3929-2015).

19. La Régie a également, pour des considérations particulières, permis une réelle tarification rétroactive dans le dossier de l'option d'installation d'un compteur n'émettant pas de radiofréquences (R-3854-2013, Phase 2).

- D-2014-160

[58] Tel que précisé dans la décision D-2000-22222, le système d'approbation des tarifs en vigueur à la Régie est, de façon générale, qualifié de positif, donc de nature « prospective ». En conséquence, selon l'arrêt de la Cour suprême du Canada, *Bell Canada c. Canada* (CRTC)23, la Régie ne pourrait rendre des ordonnances applicables à des périodes antérieures à la décision finale.

[59] Toutefois, la Régie est d'avis qu'il y a lieu de faire une exception au principe de non-rétroactivité des tarifs dans le cadre de la phase 2 du présent dossier, compte tenu du contexte particulier et exceptionnel du Projet LAD, un projet de très grande envergure pour le Distributeur. Ce projet consiste en effet à remplacer 3,8 millions de compteurs électromécaniques et électroniques utilisés pour mesurer la consommation de ses clients par des CNG, sur tout le territoire du Québec.

[60] Par ailleurs, l'expérience du Distributeur lui a permis de constater que les frais d'installation des CNC dans le cadre du déploiement du Projet LAD sont inférieurs aux frais prévus initialement et approuvés par la Régie dans sa décision D-2012-128. Ce constat signifie que les frais prévus actuellement dans les Tarifs et payés par les clients ayant adhéré à ce jour à l'Option de retrait n'ont finalement pas tous été engagés par le Distributeur.

[61] De plus, la Régie juge que la période visée par cette modification rétroactive des Tarifs est relativement courte et que le nombre de clients du Distributeur qui seront touchés par cette décision est peu élevé. Elle constate également qu'aucun intervenant ne s'oppose à cette proposition du Distributeur.

[62] Enfin, le 11 décembre 2013, le gouvernement a pris le Décret concernant les préoccupations

économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie se rapportant à la tarification relative à l'Option de retrait. Le gouvernement peut indiquer à la Régie, par décret, de telles préoccupations. La Régie a alors l'obligation d'en tenir compte, conformément à l'article 49 (10^o) de la Loi. La Régie est d'avis que la présente modification rétroactive des tarifs prend en compte les préoccupations émises par le gouvernement dans le Décret.

[63] En conséquence, la Régie accepte d'appliquer rétroactivement les modifications apportées par la présente décision aux frais initiaux d'installation, selon les modalités suivantes : le montant différentiel des frais d'installation est versé, avec intérêts, sous la forme d'un crédit au compte des clients ayant déjà adhéré à l'Option de retrait.

20. L'atteinte au principe de non-rétroactivité des tarifs doit s'analyser en regard des faits particuliers à chaque dossier en tenant compte notamment de la connaissance des parties prenantes.

- *Atco Gas and Pipelines v. Alberta*, 2014 ABCA 28

[53] Where a utility has knowledge that assets are not required for operational purposes, and knows it can unilaterally remove them, the utility must also be taken to know that the rates will be subject to change as a result of the non-inclusion of those assets in the rate base. It has the choice to remove the assets and utilize them in other revenue generating operations. Once there is knowledge, the harm of retroactive ratemaking from the utility's perspective vanishes.

[54] Retroactive ratemaking was considered by this court in *Calgary (City) v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2010 ABCA 132, 477 AR 1 at paras 46-47 [*Deferred Gas Accounts* decision], where it confirmed the problems surrounding retroactive ratemaking by a regulatory authority:

Generally, ratemaking and rates must be prospective: *Coseka Resources Ltd v. Saratoga Processing Co* (1980), 31 A.R. 541 at para. 29, 16 Alta. L.R. (2d) 60 (C.A.). A utility's past financial results can be used to forecast future expenses, but a regulator cannot design future rates to recover past revenue deficiencies: *Northwestern Utilities Ltd., Re* (1978), [1979] 1 SCR 684 at 691 and 699 [*Northwestern Utilities*].

Retroactive ratemaking "establish[es] rates to replace or be substituted to those which were charged during that period": *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-Television & Telecommunications Commission)*, [1989] 1 SCR 1722 at 1749. Utility regulators cannot retroactively change rates because it creates a lack of certainty for utility consumers. If a regulator could retroactively change rates, consumers would never be assured of the finality of rates they paid for utility services.

[55] The *Deferred Gas Accounts* decision of this court, following *Stores Block*, set down guiding principles for determining whether ratemaking was impermissibly retroactive.

[56] Simply because a ratemaking decision has an impact on a past rate does not mean it is an impermissible retroactive decision. The critical factor for determining whether the regulator is engaging in retroactive ratemaking is the parties' knowledge. Hunt JA stated at para 57 (nous soulignons) :

Both *Bell Canada 1989 [Bell Canada v. Canada (Canadian Radio- Television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 SCR 1722] and *Bell Aliant [Bell Canada v. Bell Aliant Regional Communications*, 2009 SCC 40, [2009] 2 SCR 764] (which concerned deferral accounts rather than interim rates) illustrate the same preoccupation: **were the affected parties aware that the rates were subject to change?** If so, the concerns about predictability and unfairness that underlie the prohibitions against retroactive and

retrospective ratemaking become less significant. (Emphasis added)

21. Le contexte factuel précis et particulier du présent dossier, caractérisé notamment par la connaissance par les parties prenantes des modifications envisagées, l'absence de parties lésées et le caractère contemporain entre la demande et les événements qui la sous-tendent, confirme qu'il n'y a aucune atteinte au principe de non-rétroactivité des tarifs.

- Réponse à la question 4.1 de la Demande de renseignements no. 1 de la Régie, HQT-D-15, document 1.

Le 22 août 2014, le Conseil d'administration d'Hydro-Québec a autorisé l'utilisation des US GAAP comme référentiel comptable pour la préparation des états financiers consolidés d'Hydro-Québec à compter du 1^{er} janvier 2015. Le 26 septembre 2014, le Distributeur informait la Régie de l'intention d'Hydro-Québec de dresser, à compter du 1^{er} janvier 2015, ses états financiers à vocation générale et ses états financiers réglementaires selon les US GAAP. Le 2 octobre 2014, en réponse à des demandes de renseignements de la Régie, le Transporteur et le Distributeur ont mentionné par ailleurs qu'ils n'avaient pas l'intention d'amender leur demande tarifaire respective pour l'année témoin 2015 mais plutôt de présenter une demande conjointe relative aux modifications de méthodes comptables découlant du passage aux US GAAP.

Dans la décision D-2015-0183, la Régie a pris acte du fait qu'une demande relative aux modifications de méthodes comptables découlant du passage aux US GAAP au 1^{er} janvier 2015 serait déposée au début de l'année 2015.

Le 15 mai 2015, Hydro-Québec a déposé à la Régie la demande relative aux modifications de méthodes comptables découlant du passage aux US GAAP, tel que mentionné à l'automne 2014. Le Transporteur et le Distributeur y demandent la création de comptes de frais reportés, afin de comptabiliser les impacts du changement de référentiel comptable pour l'année 2015.

Ainsi, l'intention de changer le référentiel comptable applicable au Transporteur et au Distributeur à compter du 1^{er} janvier 2015 a été clairement exprimée dès la première occasion, à la suite de la décision du Conseil d'administration d'Hydro-Québec (postérieure au dépôt de leurs dossiers tarifaires respectifs). La Régie a d'ailleurs pris acte du fait que le Transporteur et le Distributeur déposeraient une demande conjointe de modifications aux méthodes comptables au début de l'année 2015.

Étant donné le contexte factuel décrit ci-dessus, la demande ne contrevient pas au principe de non-rétroactivité tarifaire.

22. Le présent dossier ne peut pas et ne doit pas être confondu à tout autre dossier impliquant une modification rétroactive de tarifs et conditions affectant les droits acquis de tiers dans un contexte de droit constitué.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS

Montréal, le 21 octobre 2015

(S) Affaires juridiques Hydro-Québec

Affaires juridiques Hydro-Québec
(M^{es} Yves Fréchette et Éric Fraser)