



## DÉCISION

**EN L'AFFAIRE CONCERNANT** une demande d'Enbridge Gaz Nouveau-Brunswick, société en commandite, concernant l'approbation ou la fixation des tarifs aux termes de l'article 52.2 de la *Loi sur la distribution du gaz de 1999*

et

**EN L'AFFAIRE CONCERNANT** l'examen du bilan financier réglementaire d'Enbridge Gaz Nouveau-Brunswick, société en commandite

**20 septembre 2012**

COMMISSION DE L'ÉNERGIE ET DES SERVICES PUBLICS  
DU NOUVEAU-BRUNSWICK

**COMMISSION DE L'ÉNERGIE ET DES SERVICES PUBLICS  
DU NOUVEAU-BRUNSWICK**

**EN L'AFFAIRE CONCERNANT** une demande d'Enbridge Gaz Nouveau-Brunswick, société en commandite, concernant l'approbation ou la fixation des tarifs aux termes de l'article 52.2 de la *Loi sur la distribution du gaz de 1999* et

**EN L'AFFAIRE CONCERNANT** l'examen du bilan financier réglementaire 2011 d'Enbridge Gaz Nouveau-Brunswick, société en commandite

**COMMISSION DE L'ÉNERGIE ET DES SERVICES PUBLICS  
DU NOUVEAU-BRUNSWICK :**

PRÉSIDENT : Raymond Gorman, c.r.

VICE-PRÉSIDENT : Cyril Johnston

MEMBRES : Pat Darrah

Edward McLean

Terry Totten

SECRÉTAIRE : Lorraine Légère

AVOCATE-CONSEIL : Ellen Desmond

**DEMANDEUSE :**

Enbridge Gaz Nouveau-Brunswick

Len Hoyt, c.r.  
David MacDougall

**INTERVENANTS :**

Atlantic Wallboard L.P. et Flakeboard Company Ltd.

Christopher Stewart

Competitive Energy Services

Jon Sorenson

Ministère de l'énergie

Patrick Ervin

Intervenant public

René Basque.

Truefoam Ltd

Debbie Coles

## **Introduction**

Enbridge Gaz Nouveau-Brunswick, société en commandite (ci-après dénommée EGNB), est un distributeur de gaz naturel et le franchisé général établi en application d'un contrat de concession en date du 31 août 1999 avec la province du Nouveau-Brunswick. EGNB est un service d'utilité publique réglementé par la Commission de l'énergie et des services publics du Nouveau-Brunswick (ci-après dénommée « la Commission »). La distribution du gaz naturel au Nouveau-Brunswick est régie par la *Loi sur la distribution du gaz de 1999* (ci-après dénommée la Loi).

En décembre 2001, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a adopté le projet de loi 18 à la législature, y compris des changements à la réglementation touchant la distribution du gaz naturel dans la province. En outre, le règlement du Nouveau-Brunswick 2012-49 (ci-après dénommé règlement sur la tarification), a pris effet en avril 2012. Il y a eu, en outre, des amendements corrélatifs à la Loi sur la Commission de l'énergie et des services publics (ci-après dénommée Loi CESP) afin d'harmoniser celle-ci avec la Loi sur la distribution du gaz amendée.

L'article 52.2 de la *Loi sur la distribution du gaz* amendée stipule ce qui suit :

*Un distributeur de gaz à qui a été accordée une concession générale devra déposer une demande à la Commission pour que soient approuvés ou fixés les taux et les tarifs conformément à l'article 52 (a) le 31 mai 2012 au plus tard.*

EGNB a déposé une demande, tel que stipulé à l'article 52.2 de la loi amendée, mais adopte la position à l'effet que les tarifs présentés dans la demande ne devraient pas être approuvés en raison du fait qu'ils ne sont pas justes et raisonnables.

Depuis le début de la livraison du gaz naturel au Nouveau-Brunswick, les tarifs d'EGNB ont été axés sur le marché plutôt que sur le coût. La méthode axée sur le marché établit les tarifs de livraison en calculant le coût d'une source d'énergie de remplacement, déduisant le coût du produit de gaz naturel et établissant ensuite des tarifs de livraison à un montant qui procure à l'abonné des économies en comparaison de l'énergie de remplacement. L'objectif de l'approche axée sur le marché d'EGNB est d'offrir aux clients utilisateurs finaux potentiels l'incitation économique à se convertir et à continuer d'utiliser le gaz naturel et le système de distribution qu'EGNB s'est engagée à bâtir au Nouveau-Brunswick.

Le système d'établissement des tarifs axé sur le marché ne prend pas en compte les coûts assumés par EGNB au cours de la distribution du gaz. Tout déficit dans le recouvrement des coûts d'EGNB a reçu autorisation d'être reporté dans un compte

différé réglementaire avec la compréhension implicite qu'EGNB aurait une possibilité raisonnable de récupérer ces montants dans l'avenir.

La nouvelle structure réglementaire créée par le Projet de loi n° 18 et la Réglementation sur la tarification a apporté de nombreux changements. Parmi ceux-ci, les plus importants sont :

- 1) la prescription de nouvelles catégories d'abonnés en vertu de l'article 3 de la Réglementation sur la tarification ;
- 2) l'exigence, aux termes de l'article 4(1) de la Réglementation sur la tarification à l'effet que la Commission adopte la méthode du coût du service pour approuver ou fixer des tarifs justes et raisonnables jusqu'à ce que lesdits tarifs excèdent les tarifs axés sur le marché ;
- 3) l'exigence, aux termes de l'article 52(5) de la Loi sur la distribution du gaz, qu'en établissant des tarifs justes et raisonnables, la Commission ne reconnaisse pas ou ne considère pas le compte différé réglementaire comme faisant partie de l'actif réglementé du distributeur de gaz ou ne permette pas à EGNB d'amortir, acquérir un rendement ou de prendre autrement en considération le compte différé réglementaire.

La Commission a tenu une conférence préalable à l'audience le 8 mai 2012 dans le cadre de cette demande, moment auquel un processus d'audience et un échéancier des dépôts ont été établis. Cet échéancier prévoyait le dépôt d'éléments probants, une conférence technique, des interrogatoires et des réponses par écrit, des sessions d'audition des motions et l'audience elle-même. En outre, la Commission a jugé que l'examen du bilan financier réglementaire 2011 serait pris en considération simultanément avec cette affaire.

Les témoins ci-après ont témoigné à l'audience :

- Au nom d'EGNB, David B. Charleson, Lori A. Stickles et le D<sup>r</sup> H Edwin Overcast
- Au nom d'AWL/FCL, Ronald J. Amen
- Au nom de l'intervenant public, Robert D. Knecht.

## **Enjeux**

Au cours de la présente décision, la Commission abordera les enjeux suivants :

Bilan financier réglementaire 2011 :

- Dépenses d'exploitation et d'entretien – cible par GJ
- Dépenses d'exploitation et d'entretien – consultations professionnelles
- Le caractère raisonnable de l'expansion du système durant l'exercice
- Ajout au compte différé
- La question de savoir si la période de développement est terminée

Demande de tarifs en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2012 :

- Établissement des tarifs de coûts du service
  - Besoin en revenus
  - Répartition des coûts
  - Prévion de débit
- Établissement des tarifs axés sur le marché
- Approbation des tarifs pour le 1<sup>er</sup> octobre 2012
  - Comparaison des tarifs axés sur le marché avec les tarifs de coûts du service
  - Conception tarifaire
  - Détermination quant à savoir si les tarifs sont justes et raisonnables
  - Utilisation des avenants de tarification
  - Approbation du Manuel des tarifs

## **Bilan financier 2011**

EGNB a demandé l'approbation de son bilan financier réglementaire pour 2011. La Commission a examiné les bilans financiers d'EGNB pour chaque exercice depuis le commencement de la franchise. L'objectif de l'examen annuel est d'évaluer les dépenses d'EGNB afin de s'assurer que lesdites dépenses sont raisonnables et de déterminer quels montants, le cas échéant, devraient être versés au compte différé.

Pour 2011, la Commission a jugé que l'examen devrait être exécuté en simultanéité avec les demandes de nouveaux tarifs afin de prévoir une utilisation efficace du temps et des ressources.

### **Dépenses d'exploitation et d'entretien – cible par GJ**

Un des postes budgétaires les plus importants pour EGNB, ce sont les coûts d'exploitation et d'entretien.

Pour aider la Commission à établir le caractère raisonnable des coûts d'exploitation et d'entretien, la Commission a établi une cible « par GJ » ou de « ratio dépenses-débit ». Pour 2011, cette cible a été établie à 1,62 \$ par gigajoule de gaz naturel franco domicile.

Selon ses éléments probants, il est clair qu'EGNB a dépassé cette cible en 2011. Les dépenses ont été de 1,81 \$ par gigajoule.

Dans sa pièce à l'appui EGNB 2.10, EGNB allègue que l'écart budgétaire a été imputable à deux facteurs hors de son contrôle. Le premier facteur fut le temps plus chaud que prévu qui a réduit le débit et a entraîné en dernier ressort des coûts d'exploitation et d'entretien par GJ supérieurs. Aucune partie n'a contesté ceci et la Commission accepte cette explication de l'écart budgétaire.

Le deuxième facteur réside dans le fait qu'EGNB a été incapable de vendre la capacité inutilisée du contrat passé avec Maritimes and Northeast Pipeline, ce qui a eu également son impact sur les coûts d'exploitation et d'entretien. EGNB a recommandé que la Commission modifie le calcul de la cible afin d'exclure les coûts liés à la vente de capacité sur le pipeline des Maritimes et du Nord-Est, et ceci pourrait vraisemblablement continuer d'être un enjeu au cours des futures audiences publiques.

La Commission acquiesce à l'effet que ce changement est nécessaire et approprié.

Pour 2011, la Commission accepte le fait que la cible par GJ n'ait pas été atteinte et accepte la justification présentée par EGNB à cet égard.

La Commission continuera d'utiliser une cible de dépense. La cible de 2013 sera établie après le nouveau dépôt de demande concernant le besoin en revenus d'EGNB pour 2013 en conformité avec les ordonnances contenues dans la présente décision.

### **Dépenses d'exploitation et d'entretien : consultations professionnelles**

Les coûts d'exploitation et d'entretien incluent de nombreux éléments de dépenses, y compris les coûts encourus pour les consultations professionnelles.

Au cours de la présente audience, des intervenants ont contesté le montant dépensé pour les consultations professionnelles en 2011. En particulier, on a suggéré qu'EGNB a dépensé un montant considérable sur le litige courant entre EGNB ou ses compagnies affiliées et la province du Nouveau-Brunswick. Les intervenants suggèrent que ce montant ne devrait pas être inclus dans les coûts refilés aux contribuables.

En réponse, EGNB soutient que toutes les dépenses en 2011 ont été en relation avec la consultation et la préparation de changements réglementaires anticipés, et non en raison du litige actuel. La Commission constate que le Projet de loi n° 18 n'a pas été présenté avant décembre 2011, causant des frais de litige qui ont été imputables en 2012.

La Commission accepte le fait qu'EGNB ait l'obligation de se préparer à des modifications législatives qui puissent être anticipées et que ces coûts soient adéquatement inclus dans les coûts d'une entité réglementée. En résultat, ces coûts encourus en 2011 pour des consultations professionnelles sont approuvés. Ces coûts juridiques et de consultation se rapportant aux litiges entre EGNB et la province devraient être pris en considération de manière appropriée au cours de l'examen des années où la dépense est encourue.

### **Le caractère raisonnable de l'expansion du système durant l'exercice**

Au cours du processus d'examen annuel, la Commission examine, en outre, les augmentations des capacités d'EGNB afin de s'assurer que l'expansion du système s'est effectuée d'une manière économique et raisonnable.

L'évaluation de l'expansion raisonnable du système est effectuée par le biais d'un test d'expansion du système. Le test requiert que le revenu annualisé provenant de l'expansion du système dépasse le coût d'expansion annualisé par au minimum 2 p. 100.

Dans la pièce à l'appui EGNB 2.11, EGNB soutient que le revenu annualisé de l'expansion en 2011 est de 2,38 millions \$ alors que le coût annualisé est de 2,21 millions \$, menant à la conclusion que le test d'expansion a été réussi.

M. Knecht, dans sa justification, soulève deux problématiques en ce qui concerne ce test. Il soutient qu'EGNB n'a pas inclus tous ses frais d'investissement dans le test d'expansion. Il fait également remarquer qu'en raison des abonnés perdus durant l'année, le nombre net de nouveaux abonnés est inférieur aux abonnés ajoutés utilisés dans le calcul. M. Knecht recalcule le test en utilisant tous les frais d'investissement et en effectuant un redressement pour les abonnés perdus. Dans son recalcul, le test a échoué, ce qui pourrait conduire à l'exclusion de certains éléments d'actif de la base de tarification.

EGNB répond à ces questions dans sa contre-preuve. Au chapitre des frais d'investissement additionnels, EGNB allègue que ceux-ci ont été encourus aux fins soit de réparer le système existant, soit pour améliorer l'intégrité du système. En résultat, EGNB plaide que ces coûts devraient être assumés par les abonnés existants, et non par les nouveaux abonnés. La Commission est d'accord avec cette analyse.

De façon similaire, EGNB est en désaccord avec la suggestion de Knecht à l'effet que les « abonnés nets » incluent les abonnés perdus durant l'année. EGNB soutient que ce n'est pas approprié étant donné que le coût du capital est dépensé exclusivement pour les nouveaux abonnés.

Bien qu'il soit difficile de prédire quelle nouvelle « charge nette » sera acquise par EGNB dans toute année donnée, cet enjeu ne met pas en lumière la nécessité d'un test d'expansion du système qui serait un indicateur précis du caractère raisonnable.

Lorsque ce test d'expansion du système a été établi en premier lieu, la Commission a indiqué que le test pourrait être modifié au cours des années futures. De façon spécifique, le « pourcentage » par lequel les revenus doivent excéder le coût pourrait avoir besoin d'être révisé, particulièrement pour prendre en compte des circonstances imprévues. Une charge perdue ou des « ajouts d'abonnés nets » constituent une telle circonstance.

Bien que la Commission accepte que le test d'expansion du système ait été réussi en 2011, la Commission trouve que le pourcentage par lequel les revenus doivent excéder les coûts devrait être augmenté de deux pour cent à quatre pour cent au cours des années futures. Le test d'expansion du système sera modifié en conséquence.

La Commission continuera de surveiller cet enjeu afin de déterminer quels pourront être les changements nécessaires dans l'avenir.

### **Ajouts au compte différé**

La Commission n'a entendu aucune autre justification au sujet du caractère raisonnable des dépenses en 2011.



La Commission approuvera le bilan financier réglementaire 2011 tel que présenté et elle approuvera l'ajout de 8 004 000 \$ au compte différé pour l'exercice terminé au 31 décembre 2011.

### **La question de savoir si la période de développement est terminée**

Dans une décision datée du 1<sup>er</sup> décembre 2009, la Commission a prescrit le test à utiliser pour établir si la période de développement d'EGNB est terminée. La Commission a déclaré ce qui suit :

*La Commission arrive à la conclusion que les critères appropriés à considérer pour déterminer si la période de développement d'EGNBLP est terminée sont :*

*Les coûts totaux sont-ils équivalents ou inférieurs aux revenus actuellement disponibles? Ces revenus sont-ils rentables?*

*Ces tests, pour déterminer si la période de développement est terminée pour EGNBLP, seront effectués chaque année dans le cadre du processus d'examen annuel jusqu'à ce que la période de développement soit terminée. Lorsqu'il aura été déterminé que la période de développement est terminée, EGNBLP ne sera plus autorisée faire d'ajouts au compte différé.*

EGNB a mené une évaluation visant à savoir si les coûts totaux sont égaux ou inférieurs au revenu pour 2011. Cette évaluation est contenue dans la pièce à l'appui EGNB 2.11 et elle établit que ce n'est pas le cas.

Aucune partie n'a contesté l'évaluation préparée par EGNB. Compte tenu de cette justification, la Commission conclut que la période de développement n'est pas terminée.

## **Demande de tarifs avec prise d'effet au 1<sup>er</sup> octobre 2012**

Dans cette portion de la décision, la Commission établira les tarifs pour chaque catégorie en utilisant la méthode du coût des services. Ceci inclura l'établissement du besoin en revenus approprié et la répartition des coûts entre les catégories tarifaires. La Commission établira, en outre, un tarif axé sur le marché approprié pour chaque catégorie et elle comparera pour chacune d'elles le tarif axé sur le marché et le tarif axé sur les coûts afin de déterminer lequel s'applique. La Commission abordera les enjeux de conception tarifaire et elle fixera pour chaque abonné la composante-demande appropriée et le tarif ou les tarifs à exiger par GJ de gaz livré dans chaque catégorie tarifaire. Enfin, la Commission abordera la question de savoir si les tarifs produits sont justes et raisonnables.

### **Établissement des tarifs de coûts du service**

En général, les tarifs de coûts du service sont fixés par l'établissement d'un besoin en revenus pour un exercice de référence, souvent l'exercice à venir. Ce besoin en revenus est ensuite divisé entre les catégories d'abonnés en se basant sur une étude de répartition des coûts. Une fois qu'un besoin en revenus a été établi pour chaque catégorie, les tarifs pour la catégorie sont établis en se basant sur les prévisions de débit.

### **Besoin en revenus**

La première étape pour établir les tarifs axés sur les coûts est l'établissement du besoin en revenus.

Le besoin en revenus est une estimation du coût d'exploitation du service public durant l'exercice où les tarifs seront en place – désigné sous le nom de d'exercice de référence. EGNB propose l'utilisation de 2013 comme exercice de référence pour l'établissement des tarifs. Il est pratique courante d'utiliser un exercice de référence prospectif à des fins d'établissement de tarifs. Les circonstances actuelles sont quelque peu inhabituelles compte tenu que les tarifs doivent, en vertu de la loi, entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2012. La Commission acquiesce à l'effet que 2013 soit l'exercice de référence approprié et elle utilisera le besoin en revenus de 2013 comme base d'établissement des tarifs axés sur les coûts.

Le besoin en revenus est constitué par toutes les dépenses projetées d'EGNB pour l'exercice y compris son rendement sur sa base de tarification. Bien que tous les éléments de dépenses aient été réexaminés, les dossiers ci-après ont fait l'objet de discussions entre les parties.

### *Dépenses d'exploitation et d'entretien : paiements aux compagnies affiliées*

EGNB effectue des paiements aux compagnies affiliées en vertu à la fois d'ententes de niveaux de services et d'une politique d'affectation de société. Les ententes de niveaux de services ont été examinées en détail au cours d'audiences publiques récentes et personne n'a contesté ces paiements au cours de la présente audience. Les parties ont cependant contesté le montant des affectations de société à inclure dans le besoin en revenus.

Dans sa décision du 30 janvier 2012 découlant de l'examen du bilan financier réglementaire 2010 d'EGNB, la Commission a écrit ce qui suit en page 5 :

*Le deuxième type de paiement aux compagnies affiliées est le paiement par EGNB à Enbridge inc. de sa part de l'affectation des frais du siège social de l'entreprise. Ces affectations de société ont occupé une place importante dans les examens annuels durant plusieurs années. Depuis 2004, le montant affecté dans le bilan financier réglementaire a été inférieur à l'affectation totale d'EGNB par Enbridge inc. Certains changements sont exclus sur la base qu'ils ne seraient pas encourus si EGNB était une entreprise autonome.*

*Dans sa décision du 16 mai 2011, la Commission a indiqué qu'elle allait continuer de surveiller les affectations de société. La Commission ordonne à EGNB de déposer les éléments suivants :*

- 1. Une description détaillée de la méthodologie actuelle utilisée pour calculer ces portions de coûts affectées par Enbridge inc. qui sont incluses comme dépenses dans le bilan financier réglementaire ;*
- 2. Une liste de tous les coûts affectés par Enbridge inc. accompagnée de la position d'EGNB quant à savoir si ces coûts ou une portion de ces coûts seraient encourus si EGNB était une société autonome.*
- 3. La position d'EGNB concernant la façon dont chaque coût profite aux contribuables d'EGNB.*

EGNB a déposé un rapport (pièce à l'appui EGNB 2.14) au cours de cette audience, proposant une nouvelle méthodologie pour l'inclusion des affectations de société dans le besoin en revenus. Le rapport fait état de chaque poste pour lequel des frais imputés sont évalués en vertu de l'affectation de société, si ce coût existait si EGNB était une compagnie autonome, et il décrit l'avantage dont EGNB allègue que profiteraient les contribuables. Le rapport affecte un pourcentage de chaque coût organique au besoin en revenus. Les pourcentages sont 0 pour cent, 10 pour cent, 50 pour cent ou 100 pour cent.

La Commission trouve que l'approche et le format du rapport sur les affectations de société sont très utiles pour l'analyse de cet enjeu souvent litigieux.

Des intervenants ont contesté certains aspects des affectations de société proposées. Certains coûts sont présentés comme des coûts qui ne seraient pas encourus par une compagnie autonome, mais on cherche néanmoins à ajouter une portion de ces coûts au besoin en revenus.

La Commission refusera d'accorder les éléments de gouvernance d'entreprise tels que déclarés dans la pièce à l'appui 4.43 d'EGNB sur la base qu'ils ne seraient pas encourus par une compagnie autonome :

• Avantage sociaux et régimes de retraite	2 335 \$
• Taxes d'affaires	210 \$
• Systèmes de conformité	371 \$
• Secrétariat de société	375 \$
• Directeurs des frais et débours	8 232 \$
• EGD	2 088 \$
• Prestations aux employés	20 523 \$
• Frais directs d'Enbridge Pipelines Inc.	13 785 \$
• Relations avec les investisseurs	2 049 \$
• Autres prestations d'employés	12 360 \$
• Location et loyer	6 484 \$
	-
• <u>V.-P. général, ressources de société</u>	<u>5 555 \$</u>

Total, éléments de gouvernance de société non admissibles 74 367 \$

EGNB a, en outre, cherché à inclure dans le besoin en revenus le coût d'un autre élément qui ne serait pas imputable à une compagnie autonome. Ce coût est en relation avec la rémunération par actions. Le montant total que l'on a cherché à inclure dans le besoin en revenus est de 166 210 \$. Sur ce montant, EGNB reconnaît que 38 356 \$ ne seraient pas des coûts encourus par une compagnie autonome. La Commission refuse d'accorder cette portion des dépenses en réduisant les dépenses autorisées de 38 356 \$.

En ce qui concerne les deux autres dépenses affectées à la compagnie, la Commission n'est pas d'accord que l'avantage pour les contribuables soit aussi significatif qu'on le prétend.

EGNB veut obtenir l'inclusion dans son besoin en revenus de 50 p. 100 des coûts affectés au contrôleur de la compagnie, et l'avocat de la compagnie. La Commission

trouve que le pourcentage que cherche à obtenir EGNB excède les avantages démontrés pour les contribuables. La Commission autorisera que 25 p. 100 des coûts affectés à EGNB soient inclus dans le besoin en revenus et réduit le besoin en revenus de 36 883 \$.

Enfin, EGNB veut obtenir 100 p. 100 des coûts relatifs aux affaires publiques et aux communications de la compagnie avec des dépenses totales de 200 984 \$. M. Knecht, le témoin expert de l'intervenant public, a particulièrement contesté cette dépense en déclarant à la page 11 de la pièce à l'appui PI 1.01 :

*Parmi les gros éléments de coûts, le plus suspect est l'admissibilité à 100 p.100 du poste budgétaire « Affaires publiques et communications de la compagnie ». La description de cette fonction d'EGNB indique une ambition démesurée de la société elle-même ayant fort peu de rapport avec un avantage direct pour les contribuables d'EGNB.*

La Commission arrive à la conclusion qu'EGNB n'a pas justifié le fait que l'ensemble de ses dépenses profite à ses contribuables et n'autorisera que l'inclusion de 25 p. 100 de ce coût dans le besoin en revenus. La Commission réduit cette dépense par 150 738 \$.

La Commission refuse de verser au besoin en revenus un total de 300 344 \$ des paiements de frais d'affectation de société des compagnies affiliées.

#### *Dépenses d'exploitation et d'entretien : coûts du régime de retraite*

EGNB inclut 783 000 \$ pour les coûts du régime de retraite dans son besoin en revenus.

M. Stewart, expert-conseil pour AWL/FCL, a contesté le montant de ces paiements. Il a fait valoir que le montant est excessif et qu'il devrait être réduit.

Le régime de retraite d'EGNB comporte à la fois des prestations définies et des options de contribution aux avantages sociaux définies. Le régime d'avantages sociaux défini est plus coûteux. M. Stewart a proposé que ces coûts soient réduits à une approximation de ce que cela coûterait d'avoir tous les employés dans l'option de contribution définie.

Il cite les cas de l'*Ontario Power Generation Inc. v. Ontario (Energy Board)*, [2012] O.J. No. 862 et *Canadian Union of Public Employees (Public Workers' Union), Local 1000 v. Ontario (Energy Board)*, [2012] O.J. J. No. 863 à titre de précédents en matière de refus d'accorder des coûts excessifs de main-d'œuvre et avantages sociaux.

La Commission constate que, dans les cas cités, la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) a refusé d'accorder les coûts en question après avoir entendu la justification détaillée sur les niveaux de rémunération et les comparaisons avec les marchés.

Dans le présent cas, il n'y avait aucun élément probant de comparaison avec les marchés et aucune justification spécifique au sujet du niveau d'avantages offert en vertu du régime EGNB. En se basant sur les éléments probants devant elle, la Commission ne peut conclure que les contributions au régime de rentes d'EGNB sont excessives et elle les autorisera pour 2013. La situation au sujet des pensions d'EGNB pourrait fort bien justifier une enquête plus approfondie au cours des prochaines audiences publiques.

### *Dépenses d'exploitation et d'entretien : capitalisation et amortissement*

Un des enjeux majeurs au cours d'examen précédents a été la capitalisation des mesures incitatives payées aux abonnés qui se branchent au système de distribution. Dans une décision en date du 30 janvier 2012, la Commission a ordonné qu'advenant le cas où EGNB aurait l'intention d'amortir les mesures incitatives dans l'avenir, elle devra présenter une justification à l'effet que c'est en conformité avec les principes comptables généralement reconnus.

Au cours de la présente audience, EGNB a déposé un rapport de Price Waterhouse Coopers confirmant que la capitalisation des mesures incitatives est appropriée. Le rapport Price Waterhouse Coopers n'a toutefois pas abordé la longueur de la période d'amortissement. Dans la décision du 30 janvier, la Commission a exprimé être préoccupée par la longueur de la période d'amortissement. En page 10, elle a déclaré :

*On fait remarquer, par exemple, que les incitatifs sont amortis sur une période plus longue que les conduites de branchement. Si EGNB souhaite amortir les incitatifs des futures années, la Commission exigera des éléments probants en appui de la pertinence de la politique. »*

La Commission trouve qu'EGNB n'a pas présenté d'éléments probants pour justifier la pratique d'amortir des incitatifs sur une aussi longue période de temps. La Commission ordonne que tout nouvel incitatif qu'EGNB aurait l'intention de capitaliser après le 1<sup>er</sup> janvier 2013 soit amorti sur une période ne dépassant pas cinq années. La Commission n'exigera pas de changement pour la période d'amortissement de tout incitatif payé avant 2013.

La Commission a examiné toutes les dépenses projetées pour l'exercice de référence. Après avoir pris en considération tous les éléments probants et les présentations des parties, la Commission accepte les coûts présentés par EGNB sauf en ce qui concerne les éléments qu'elle a refusé d'accorder précédemment.

Sous réserve des changements aux affectations de société et de l'amortissement des incitatifs établis précédemment, la Commission approuve le besoin en revenus pour 2013.

## Affectation des coûts

La deuxième étape dans l'établissement des tarifs axés sur les coûts est la répartition des coûts.

Le besoin en revenus, tel qu'approuvé précédemment, doit être affecté parmi les catégories d'abonnés. Dans le cas d'EGNB, les catégories tarifaires sont établies au paragraphe 3 du règlement sur la tarification de la façon ci-après :

- Tarif général faible débit (TGFD) ;
- Tarif général débit moyen (TGDM) ;
- Tarif général grand débit (TGGD);
- Tarif général débit stable (TGDS) ;
- Tarif général débit stable industriel (TGDSI);
- Tarif hors pointe (THP) ; et
- Service contractuel de centrale électrique (CPPS)\*

*\*Aucune justification n'a été déposée pour la catégorie Service contractuel de centrale électrique car il n'y a pas d'abonnés dans cette catégorie.*

En utilisant la méthode ou la technique axée sur les coûts, le processus commence par affecter les coûts du service public parmi les diverses catégories d'abonnés. Des études sur le coût du service sont menées afin de déterminer la portion des coûts à affecter à chaque catégorie.

La Commission a reconnu qu'EGNB allait éventuellement passer aux tarifs axés sur les coûts et elle a tenu une audience relative à la méthodologie du coût des services. Dans une décision émise le 21 décembre 2010, bon nombre d'enjeux touchant l'attribution ont été précisés par cette commission et ne seront pas réexaminés au cours de la présente décision.

Dans le cadre de la justification présentée au cours de la présente affaire, on a présenté à la Commission diverses études sur le coût du service intégrant des décisions de la Commission de 2010 et faisant des propositions concernant les questions pendantes. L'étude finale sur le coût du service d'EGNB a été déposée le 24 août 2012 en tant que pièce à l'appui EGNB 7.07.

### *Méthodologie d'affectation des canalisations maîtresses*

Une des questions importantes en souffrance de la méthodologie d'affectation des coûts est le coût des canalisations maîtresses qui est l'un des coûts majeurs pour un service d'utilité publique. Ceci requiert de la Commission bon nombre de décisions à prendre.

Un des enjeux clés de l'affectation des coûts des réseaux de distribution est la répartition des coûts entre « abonnés » et « demande ». Dit d'une autre façon, quelle est la portion des canalisations maîtresses encourue en raison du *nombre d'abonnés* pour lesquels le système a été construit comparée à la portion du réseau de distribution encourue en raison du *volume de gaz naturel* dont ces abonnés demanderaient la livraison.

Il y a deux approches théoriques principales utilisées pour répartir les coûts entre abonnés et demande : l'approche du réseau minimum et l'approche 'zero-intercept'.

### *Méthodologie d'affectation des canalisations maîtresses : réseau minimum*

Dans la méthode du réseau minimum, le processus consiste à établir le système minimum absolu – un système de distribution qui utilise la plus petite conduite et autres composants utilisés par le service public. Il s'agit du système requis pour livrer le premier gigajoule de gaz à chaque abonné sur le réseau. Ceci est ensuite comparé au coût réel du réseau. Ce coût du réseau minimum est ensuite le coût en relation avec les abonnés raccordés – la composante abonnés. Ces coûts d'abonnés sont affectés à chaque catégorie d'abonnés basés sur le nombre d'abonnés. Tous les coûts supérieurs au réseau minimum sont considérés comme des coûts imputables à la demande et sont affectés aux catégories d'abonnés selon le volume requis par chaque catégorie au jour le plus froid anticipé par le service public.

### *Méthodologie d'affectation des canalisations maîtresses : 'zero-intercept'*

La deuxième méthode pour répartir les coûts des canalisations maîtresses entre abonnés et demande se nomme la méthode 'zero-intercept'. Cette méthode établit, en outre, ce qu'il en coûte pour construire le plus petit réseau, mais au lieu d'utiliser la conduite du plus faible diamètre utilisé par le service public, la méthode 'zero-intercept' estime le coût de construction d'un réseau à capacité de charge nulle – une conduite de diamètre zéro. Le coût d'une conduite de diamètre zéro est estimé en graphiquant le coût de différentes tailles de conduites et en établissant ensuite, à l'aide de méthodes de régression et d'extrapolation statistique, le coût d'une conduite sans diamètre.

Le coût de construction du réseau de distribution en utilisant cette conduite de diamètre zéro est ensuite calculé. Ceci, à l'instar de la méthode du réseau minimum, devient la portion du coût des canalisations maîtresses relative au branchement des abonnés – à être affectée en fonction du nombre d'abonnés. Le reste des coûts est lié à la demande et affecté selon le volume de la capacité de pointe.

Dans la présente affaire, la justification déposée au préalable de M. Knecht préconisait l'usage de la méthodologie 'zero-intercept', alors que le D<sup>r</sup> Overcast et M. Amen



préconisaient l'usage de l'approche du réseau minimum. Toutefois, durant l'audience, M. Knecht a modifié sa position. Dans ses conclusions finales, l'intervenant public a indiqué qu'il retirait sa méthodologie préférée et appuyait la position d'EGNB d'utiliser pour cette année la méthode du réseau minimum. M. Knecht explique sa position en pages 462 et 463 de la transcription où il déclare :

*Laissez-moi expliquer la raison pour laquelle je fais cette recommandation pour la présente instance. Si la Commission adopte le ratio de coût de revenu de 120 p. 100 spécifié dans la réglementation, adoptant ma recommandation qui réduirait la composante abonné des coûts de canalisations maîtresses des abonnés, cela aurait simplement comme effet d'augmenter les tarifs pour les catégories tarif général débit moyen, tarif général grand débit et tarif général débit stable et cette augmentation de tarifs s'écoulerait uniquement vers EGNB. Il n'y aurait aucun avantage pour tous les autres contribuables. L'avantage s'écoulerait directement vers EGNB et EGNB ne désire pas cela. Alors, compte tenu de cela, j'ai réévalué ma position et, enlevant mon chapeau d'analyste des coûts pour coiffer mon chapeau de chargé de la réglementation, je me suis dit : où est l'intérêt public avec l'adoption d'une méthodologie qui ne profite à aucune catégorie d'abonné et que le service public ne semble pas vouloir? Et je conclus par conséquent que le changement ne serait pas dans l'intérêt public. Ainsi, jusqu'à ce que les tarifs de catégorie TGFD soient établis en se basant sur les coûts répartis, je ne m'oppose pas à l'approche de classification des canalisations maîtresses proposée par EGNB dans la présente instance.*

Étant donné que, à la conclusion de l'audience, toutes les parties préconisaient l'approche du réseau minimum, la Commission approuvera l'utilisation de cette approche pour l'étude sur le coût du service d'EGNB.

### *Méthodologie d'affectation des canalisations maîtresses : taille minimale des conduites*

En ce qui concerne la méthode du réseau minimum, il reste un certain nombre de questions à aborder. L'une d'elles est la taille des conduites à utiliser dans la construction hypothétique du réseau minimum. Dans une décision en date du 21 décembre 2010, la Commission a enjoint l'utilisation d'un tuyau de 1,25 pouce comme canalisation maîtresse minimale. EGNB a préparé ses études en conformité avec la directive de la Commission mais elle a préconisé, comme dans l'audience précédente sur les coûts de service, l'utilisation d'un tuyau de 2 pouces dans l'analyse. La Commission a pris en considération la position d'EGNB maintenant et durant l'audience précédente et elle ne considère pas que de nouveaux arguments ont été avancés. La Commission ne modifiera pas ses constats précédents et continue d'enjoindre l'utilisation d'un tuyau de 1,25 po comme taille minimale pour la canalisation maîtresse.

## *Méthodologie d'affectation des canalisations maîtresses : affectation des coûts à la catégorie tarif général débit stable industriel*

Un autre enjeu avec l'approche du réseau minimum se rapporte à la répartition des réseaux de distribution entre canalisations maîtresses en acier et canalisations maîtresses en plastique. Dans sa justification déposée au préalable, M. Amen souligne que les abonnés du tarif général débit stable industriel sont desservis uniquement par des canalisations maîtresses en acier. Il a maintenu qu'en résultat, la catégorie tarif général débit stable industriel ne devrait pas se faire affecter des coûts en relation avec les canalisations maîtresses en plastique. Le D<sup>r</sup> Overcast et M. Knecht étaient d'accord avec M. Amen sur ce point et dans l'étude sur le coût du service finale d'EGNB, présentée le 24 août 2012, elle a suivi la recommandation de M. Amen à cet égard. La Commission acquiesce avec cette position.

Une autre recommandation de M. Amen avait trait à l'attribution directe de la canalisation maîtresse desservant AWL. Dans sa justification dans la pièce à l'appui AWL/FCL 1.01 à la page A-6, M. Amen a abordé le sujet de l'attribution directe comme suit :

*« Le terme "attribution directe" signifie l'attribution à un abonné ou à une catégorie d'abonnés spécifique basée sur l'identification exclusive de cet abonné ou catégorie d'abonné avec l'installation particulière ou la dépense particulière en jeu. Habituellement, les coûts qui sont directement imputés se rapportent à des coûts encourus exclusivement pour desservir un abonné ou une ou des catégories d'abonnés spécifiques.*

M. Amen a recommandé que la canalisation maîtresse desservant AWL soit assignée directement à la catégorie tarif général débit stable industriel. La Commission est en désaccord et elle conclut que la canalisation maîtresse desservant AWL fait partie intégrante du réseau de transport intégré et qu'elle ne devrait pas lui être attribuée directement. La Commission constate que lorsque la canalisation maîtresse a été initialement projetée, elle devait desservir aussi bien AWL que les autres abonnés éventuels, et que la canalisation maîtresse est rattachée à un raccordement en boucle assurant le service à un parc industriel à proximité immédiate. D'une manière fort convaincante, la Commission constate que la canalisation maîtresse a été récemment prolongée au-delà d'AWL pour desservir d'autres abonnés d'EGNB. Pour ces motifs, la Commission conclut que la canalisation maîtresse ne devrait pas être attribuée directement.

En conclusion, la Commission arrive à la conclusion que l'étude sur le coût du service utilisera une méthodologie du réseau minimum avec un tuyau de taille minimale de 1,25 pouce. La Commission trouve, en outre, que la catégorie tarif général débit stable industriel ne se verra attribuer aucune portion du coût des canalisations maîtresses en

plastique et que les coûts rattachés aux canalisations maîtresses auxquelles AWL est raccordée ne seront pas directement attribués.

La Commission approuve la méthodologie contenue dans l'étude sur le coût du service telle que déposée par EGNB le 24 août 2012.

### **Établissement des tarifs axés sur le marché**

La méthodologie axée sur les coûts étant établie, l'étape suivante consiste à établir le revenu moyen par GJ qui sera nécessaire pour rencontrer le besoin en revenu de chaque catégorie. On arrive à ces tarifs en divisant le coût total attribué à chaque catégorie par le débit prévu pour chacune d'elles.

Ce calcul a été effectué par EGNB en utilisant le besoin en revenus projeté et on le trouvera dans la pièce à l'appui EGNB 7.07. Bien que les changements dans le besoin en revenus entraîneront certains redressements, ce calcul fournit à la Commission une indication adéquate des tarifs résultants.

Dans sa justification initiale, EGNB a déposé une estimation des tarifs de coûts du service basée sur son besoin en revenus et sa méthodologie proposée pour le coût du service. Ces tarifs intégraient le ratio revenu/coût maximum de 1,2 à 1 autorisé par la Réglementation sur la tarification. La Commission n'a entendu aucune justification suggérant, ni aucune partie faisant valoir que les tarifs devraient être inférieurs à 1,2 fois les coûts répartis pour les catégories. La Commission approuve ce ratio pour toutes les catégories de cette demande.

Ces tarifs découlant de l'application de la méthode ou technique axée sur les coûts et le ratio revenu/coût de 1,2 doivent être comparés avec les tarifs axés sur le marché décrits ci-dessous.

### **Établissement des tarifs axés sur le marché**

Pour établir des tarifs axés sur la valeur marchande du service, une formule axée sur le marché fut développée et devint le principal facteur déterminant des tarifs de distribution depuis la création de la franchise.

La formule a été conçue avec comme objectif que les abonnés fassent des économies en utilisant le gaz naturel plutôt qu'un carburant de remplacement. Ceci encouragerait les abonnés à utiliser le gaz naturel et à rester sur le système de distribution.

Pour réaliser des économies, la formule fut conçue pour permettre à un abonné type de réaliser un pourcentage cible d'économie établi (économies ciblées) sur la livraison et les coûts du gaz naturel combinés (prix au bec du brûleur). Pour calculer les

économies ciblées, il est nécessaire de prédire à la fois le coût du carburant de remplacement et celui du gaz naturel au cours des 12 prochains mois.

La formule implique également des hypothèses au sujet du gain en efficacité quand les abonnés passent au gaz naturel, de leur consommation annuelle et du montant d'économies requis pour inciter les abonnés à se convertir au gaz naturel.

L'article 4(2) de la réglementation établit certains aspects de la formule, spécifiquement les niveaux d'économies ciblées pour chaque catégorie ainsi que la source d'énergie de remplacement à utiliser pour le calcul. Il se lit comme suit :

*4(2) Afin de déterminer les taux et les tarifs pour les catégories de clients selon la méthode ou technique axée sur le marché comme le prévoit le paragraphe (1), la Commission doit retenir l'électricité comme source d'énergie de rechange et viser des économies représentant 20 % pour la catégorie de clients du service général faible débit alors qu'elle doit retenir le mazout domestique no 2 comme source d'énergie de rechange et viser des économies représentant 15 % pour toutes les autres catégories de clients.*

Dans sa justification initiale, EGNB a déposé des calculs de tarifs axés sur le marché basés sur les catégories tarifaires historiques. En réponse à un interrogatoire par écrit du personnel de la Commission, les tarifs axés sur le marché ont été déposés en se basant sur les catégories tarifaires prescrites par règlement. La Commission conclut que des tarifs axés sur le marché doivent être établis pour chacune des catégories tarifaires prescrites par règlement et que les catégories tarifaires historiques ne jouent plus de rôle dans l'établissement des tarifs.

Les tarifs découlant de l'application de la formule ou technique axée sur le marché ont été non contestés et peuvent être trouvés dans la pièce à l'appui EGNB 4.14. Ces tarifs doivent être comparés avec les tarifs de coûts du service tels que décrits ci-après.

## **Approbation des tarifs pour le 1<sup>er</sup> octobre 2012**

### *Comparaison des tarifs axés sur le marché et des tarifs de coûts du service*

Le paragraphe 4(1) de la *Réglementation sur la tarification* ordonne à la Commission d'adopter *soit* la méthode ou technique fondée sur le recouvrement des coûts *ou* la méthode ou la technique axée sur le marché lorsqu'elle approuve ou fixe des tarifs justes et raisonnables.

L'article 4(1) stipule :

*Lorsqu'elle procède à l'approbation ou à la fixation des taux et tarifs justes et raisonnables en application de l'article 52 de la Loi pour chaque catégorie de clients, la Commission doit adopter la méthode ou technique fondée sur le recouvrement des coûts avec un coefficient de couverture des coûts qui ne saurait être supérieur à 1,2:1 pour chacune des catégories de clients à la condition toutefois que les taux et les tarifs pour chacune des catégories de clients ne soient pas supérieurs aux taux et aux tarifs déterminés selon la méthode ou technique axée sur le marché.*

Une comparaison des tarifs axés sur le marché et l'estimation des tarifs axés sur les coûts pour chaque catégorie en utilisant l'étude sur le coût du service approuvée et un ratio revenu/coût de 1,2:1 donne les résultats ci-après :

	Axé sur le marché	Axé sur les coûts
Tarif général faible débit	13,5287 \$ par GJ	26,5052 par GJ
Tarif général débit moyen	22,8922 \$ par GJ	9,6643 \$ par GJ
Tarif général grand débit	22,6113 \$ par GJ	5,8269 \$ par GJ
Tarif général débit stable	17,0906 \$ par GJ	3,3727 \$ par GJ
Tarif général débit stable industriel	17,1291 \$ par GJ	2,2202 \$ par GJ
Tarif hors pointe	17,1691 \$ par GJ	2,9727 \$ par GJ

Bien que des tarifs de coûts du service ne puissent être établis avant qu'EGNB ne dépose à nouveau son besoin en revenus et ne rajuste l'affectation des coûts établie en application de l'étude sur le coût du service approuvée, il est clair que les tarifs de coûts du service pour toutes les catégories sauf tarif général faible débit (TGFD) seront inférieurs au tarif comparatif axé sur le marché.

Compte tenu de ces estimations tarifaires et ainsi que le requiert le règlement, les tarifs de toutes les catégories, sauf TGFD, seront établis en utilisant la méthode ou technique fondée sur le recouvrement des coûts. La catégorie TGFD aura ses tarifs établis selon la méthode axée sur le marché. La catégorie Service contractuel de centrale électrique n'aura pas de tarifs établis à ce moment-ci car elle ne comporte aucun client.

Il importe de remarquer que les tarifs générés par les deux méthodes, l'étude sur le coût du service et la formule axée sur le marché, représentent les coûts totaux par GJ pour les abonnés et que dans le processus de conception tarifaire ces montants seront affectés aux frais d'abonnés, aux frais de demande et aux frais de livraison selon la conception tarifaire de chaque catégorie.

## **Conception tarifaire**

La conception tarifaire emploie une variété d'outils pour promouvoir l'utilisation efficace des réseaux de distribution de gaz naturel. Ceux-ci incluent la division du revenu par GJ requis en frais mensuels, les frais de demande, différents tarifs saisonniers ainsi que des frais de livraison étagés. L'emploi de ces outils de conception tarifaire réduit le subventionnement inter-catégorie tout en équilibrant la nécessité d'avoir des tarifs faciles à comprendre.

### *Conception tarifaire : toutes les catégories sauf tarif général débit stable industriel*

EGNB a déposé sa conception tarifaire pour toutes les catégories réglementées. Aucune partie n'a contesté la proposition pour quelque catégorie que ce soit sauf tarif général débit stable industriel. La Commission approuve la conception tarifaire du coût du service pour les catégories ci-après :

- Tarif général faible débit (TGFD) : il y aura des frais d'abonné de 16 \$ par mois, aucuns frais de quantité convenue au contrat et des frais de livraison par GJ pour tous les volumes livrés.
- Tarif général débit moyen : il y aura des frais d'abonné de 50 \$ par mois, aucuns frais de quantité convenue au contrat, et des frais de livraison à deux paliers. Le premier palier couvrira les 100 premiers GJ de gaz naturel livré à chaque mois. Le second palier sera appliqué aux quantités dépassant 100 GJ.
- Tarif général grand débit : il y aura deux frais pour les abonnés – frais de 125 \$ avec une consommation maximale jusqu'à 650 GJ par mois et frais de 225 \$ pour les abonnés avec une consommation maximale supérieure à 650 GJ par mois. Il n'y aura aucuns frais pour la quantité convenue au contrat. Il y aura des frais de livraison à deux paliers. Le premier palier couvrira 250 GJ livrés par mois. Pour les volumes de gaz naturel livrés en excédent de 250 GJ par mois, il y aura un tarif d'hiver (livraisons entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 30 avril) et un tarif d'été (livraisons entre le 1<sup>er</sup> mai et le 31 août).
- Tarif général débit stable : il n'y aura aucuns frais d'abonné, le tarif de la quantité convenue au contrat sera de 13,30 \$ par GJ de composante-demande. Il y aura un tarif de livraison hivernale pour les volumes livrés entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 30 avril et un tarif de livraison estivale pour les volumes livrés entre le 1<sup>er</sup> mai et le 31 août.

### *Conception tarifaire : Tarif général débit stable industriel*

Dans la justification, on a fait état de deux propositions concernant la conception tarifaire pour la catégorie tarif général débit stable industriel. EGNB a proposé une

conception tarifaire sans frais aux abonnés, des frais de composante-demande de 26,50 \$ par GJ composante-demande et des frais de livraison saisonniers.

M. Amen a proposé une conception tarifaire avec frais aux abonnés de 3 300 \$ par mois, des frais de composante-demande de 15,00 \$ par GJ de composante-demande et des tarifs saisonniers incluant trois paliers basés sur l'usage.

M. Amen a déclaré que la conception tarifaire d'EGNB entraînait un subventionnement inter-catégorie important. Il a fait valoir qu'en vertu de la conception tarifaire d'EGNB les gros utilisateurs de la catégorie paieraient plus que leur juste part de coûts et que les petits utilisateurs ne paieraient pas leur juste part.

La Commission trouve que la préoccupation au sujet du subventionnement inter-catégorie peut être réglée en ajoutant des frais d'abonnés et en réduisant les frais de composante-demande du modèle EGNB.

Pour ces motifs, la Commission approuve une conception tarifaire pour la catégorie tarif général débit stable industriel avec des frais de 3 300 \$ par mois, des frais de composante-demande de 15,00 \$ par GJ de composante-demande. La Commission approuve les frais de livraison saisonniers tels que projetés par EGNB et elle enjoint EGNB de recalculer les frais en prenant en compte les changements aux frais d'abonnés et aux frais de composante-demande.

### **Détermination quant à savoir si les tarifs sont justes et raisonnables**

EGNB prétend que les tarifs présentés dans la demande ne devraient pas être approuvés au motif qu'ils ne sont pas justes et raisonnables. Elle soutient que la Commission a l'obligation en vertu de la loi d'approuver uniquement des tarifs justes et raisonnables et que des tarifs justes et raisonnables ne sont pas le fruit de l'application de la Réglementation sur la tarification. Elle allègue qu'on peut établir des tarifs justes et raisonnables avec les deux tarifs, celui du coût du service et les tarifs axés sur le marché, mais pas avec les conditions stipulées dans la réglementation.

EGNB soutient que la Commission conserve l'autorité de déterminer si des tarifs sont justes et raisonnables. Selon de point de vue d'EGNB, la législature n'a pas supprimé la discrétion de la Commission concernant l'établissement de tarifs « justes et raisonnables » et la jurisprudence, discutée ci-après, est toujours applicable. EGNB soutient que si les tarifs découlant de la réglementation ne sont pas justes et raisonnables tels que définis par la jurisprudence réglementaire, ils ne doivent pas être approuvés. Elle allègue que la Commission devrait établir de nouveaux tarifs et que la Commission peut agir à sa discrétion en vertu de l'article 65 de la Loi CESP.

L'expert-conseil d'EGNB soutient que l'expression « juste et raisonnable » n'est définie nulle part dans la législation. À la page 565 de la transcription, l'expert-conseil déclare :

*La législature doit être présumée avoir une parfaite connaissance de toute législation et toute jurisprudence existante au moment où un statut ou un amendement est promulgué. De plus, le législateur connaîtra le contexte social et historique. Ainsi, la législature néo-brunswickoise est présumée être au courant des déclarations judiciaires à propos de la signification de l'expression « juste et raisonnable » et elle a pourtant choisi de ne pas redéfinir explicitement ces termes.*

EGNB fait valoir que la Loi sur la distribution du gaz requiert que la Commission établisse des tarifs justes et raisonnables. Toutefois, elle fait valoir que l'application de l'article 4(1) de la Réglementation sur la tarification dans le présent cas ne donne pas lieu à des tarifs justes et raisonnables. EGNB plaide que la Loi sur la distribution du gaz aurait pu être amendée afin de redéfinir « juste et raisonnable » mais elle ne l'a pas été. À ce titre, la Commission doit se conformer à la Loi sur la distribution du gaz et non à ces articles de la Réglementation sur la tarification qu'elle maintient comme étant incompatibles avec ladite Loi.

La Commission est un organisme créé par une loi et elle est guidée par la législation définissant ses pouvoirs et obligations. Tout examen des pouvoirs et obligations de la Commission doit d'abord prendre en considération la législation pertinente. Dans le présent cas, la législation pertinente est la Loi CESP et la Loi sur la distribution du gaz. Avant les amendements, l'article 67 de la Loi CESP stipulait ce qui suit :

*67(2) Lorsqu'elle approuve ou fixe des taux et des tarifs justes et raisonnables, la Commission peut adopter toute méthode ou technique qu'elle estime indiquée, y compris un autre mode de réglementation.*

L'article 67(2) de la Loi CESP a été amendé et 67(3) a été ajouté. Ces modifications législatives stipulent ce qui suit :

**67(2)** *Lorsqu'elle approuve ou fixe des taux et des tarifs justes et raisonnables, la Commission peut adopter toute méthode ou technique qu'elle estime indiquée, y compris un autre mode de réglementation.*

**67(3)** *Lorsqu'elle approuve ou fixe des droits et des tarifs qui sont justes et raisonnables pour le transport, la livraison, la distribution ou la fourniture de gaz naturel par gazoduc ou par un système de distribution de gaz, la Commission doit adopter les méthodes ou les techniques prescrites par le règlement pertinent pris en vertu de la Loi de 1999 sur la distribution du gaz.*



De façon similaire, la Loi sur la distribution du gaz a été amendée. L'article 52 se lisait auparavant comme suit :

*52(5) Lorsqu'elle approuve ou fixe des taux et des tarifs justes et raisonnables, la Commission peut adopter toute méthode ou technique qu'elle estime indiquée, y compris un autre mode de réglementation.*

Elle se lit maintenant (en partie) :

*52(5) Lorsqu'elle approuvera ou fixera une tarification juste et raisonnable, la Commission devra adopter les méthodes ou techniques prescrites par la réglementation.*

La Réglementation sur la tarification, établie en application de la Loi sur la distribution du gaz (la réglementation) a été édictée en avril 2012. L'article 4 de cette réglementation se lit comme suit :

#### *Tarification*

*Lorsqu'elle procède à l'approbation ou à la fixation des taux et tarifs justes et raisonnables en application de l'article 52 de la Loi pour chaque catégorie de clients, la Commission doit adopter la méthode ou technique fondée sur le recouvrement des coûts avec un coefficient de couverture des coûts qui ne saurait être supérieur à 1,2:1 pour chacune des catégories de clients à la condition toutefois que les taux et les tarifs pour chacune des catégories de clients ne soient pas supérieurs aux taux et aux tarifs déterminés selon la méthode ou technique axée sur le marché.*

*4(2) Afin de déterminer les taux et les tarifs pour les catégories de clients selon la méthode ou technique axée sur le marché comme le prévoit le paragraphe (1), la Commission doit retenir l'électricité comme source d'énergie de rechange et viser des économies représentant 20 % pour la catégorie de clients du service général faible débit alors qu'elle doit retenir le mazout domestique no 2 comme source d'énergie de rechange et viser des économies représentant 15 % pour toutes les autres catégories de clients.*

*4(3) Lorsqu'elle procède à l'approbation ou à la fixation des taux et tarifs qui sont justes et raisonnables en application de l'article 52 de la Loi, la Commission doit s'assurer que les dépenses et les investissements compris dans les besoins en revenus sont prudents.*

Ce sont ces dispositions législatives et réglementaires qui régissent la Commission au cours du processus de tarification.

Dans le présent cas, la Commission est confrontée à une situation unique. EGNB a effectivement déposé une demande de tarification le 31 mai 2012 et elle a effectivement présenté une justification concernant les tarifs qui seraient imposés, utilisant à la fois un ratio de coûts ne dépassant pas 1,2:1 et la méthode axée sur le marché. Toutefois, EGNB n'appuie pas l'adoption de ces tarifs et elle ne croit pas qu'ils soient justes et raisonnables. La raison en est que le besoin en revenus pour l'exercice de référence 2013 est supérieur au revenu escompté avec l'utilisation de ces tarifs. On anticipe un manque à gagner de 6 millions \$. Ceci peut entraîner une situation où le rendement du capital investi qui serait autrement versé à l'investisseur sera inférieur au rendement escompté et inférieur au montant approuvé par la Commission.

L'expert-conseil d'EGNB déclare ce qui suit en page 540 de la transcription :

*L'enjeu dans les présentes circonstances, en raison du fait que la catégorie TGFD est plafonnée aux tarifs du marché, l'application d'un ratio revenu/coût de 1,2:1 aux tarifs de coûts du service ne couvre pas suffisamment de coûts pour compenser le manque à gagner créé par l'écart de coût pour servir la catégorie d'abonnés TGFD et ses tarifs axés sur le marché actuels. À ce titre, les tarifs dans l'ensemble ne fournissent pas à EGNB la possibilité raisonnable de recouvrer son besoin en revenus prudent.*

On trouve les mots « juste et raisonnable » dans de nombreux documents de législation réglementaire à travers le Canada et les États-Unis. Les organismes de réglementation peuvent généralement agir à leur discrétion pour interpréter ces mots et déterminer si certains tarifs sont « justes et raisonnables ».

Bien qu'il existe de nombreux cas de jurisprudence interprétant les mots « juste et raisonnable », les commissions abordent la question selon différentes perspectives, selon les circonstances propres aux différents services d'utilité publique et différentes juridictions.

On peut voir une illustration d'approche différente sur ce sujet dans l'approche de la Commission de la réglementation d'EGNB durant sa période de développement. La Commission a toujours eu l'obligation de s'assurer que les tarifs d'EGNB étaient justes et raisonnables. EGNB n'a toutefois jamais récupéré son besoin en revenus complet depuis sa création. Ses tarifs ont été établis sur le système axé sur le marché et ces tarifs n'ont jamais été suffisants pour couvrir ses dépenses y compris le coût du capital. La Commission a trouvé que les tarifs générés par le système axé sur le marché et appliqués à EGNB étaient justes et raisonnables malgré le fait que les tarifs n'ont pas généré des revenus suffisants pour rencontrer le besoin en revenus d'EGNB. Les tarifs

ont été trouvés justes et raisonnables sur la base qu'ils offraient des économies aux abonnés et minimisaient les ajouts d'EGNB au compte différé.

Par le passé, tout manque à gagner en matière de revenus a été placé dans un « compte différé » que l'on a reconnu comme étant un élément d'actif régulateur qu'on aurait selon toute attente l'occasion raisonnable de recouvrer auprès des abonnés dans le futur. Le compte différé faisait partie intégrante du tarif de base et EGNB avait le droit d'obtenir un rendement sur ce montant. À la suite d'amendements législatifs, le compte différé n'est plus considéré ou reconnu comme faisant partie de l'actif réglementaire, sauf dispositions contraires du règlement. À ce jour, aucune réglementation de la sorte n'a été adoptée.

Bien que cette commission ait adopté une approche différente de ce qui est « juste et raisonnable » durant la période de développement d'EGNB, les organismes de réglementation qui traitent la question de tarifs justes et raisonnables seraient généralement guidés par la vaste jurisprudence canadienne. Dans l'arrêt faisant autorité de *Northwestern Utilities Ltd. v. Edmonton (City)*, [1929] S.C.R. 186 (SCC), la Cour suprême du Canada confirme que lorsqu'on fixe des tarifs justes et raisonnables, lesdits tarifs doivent être équitables pour le consommateur et doivent assurer à la compagnie un rendement équitable sur le capital investi.

De façon similaire, dans *TransCanada Pipelines Ltd. v. Canada (National Energy Board)*, [2004] F.C.J. No. 654, (FCA), la Commission a adopté une méthodologie de coût du service par laquelle le service d'utilité publique devait être rémunéré par le biais de droits pour ses coûts raisonnablement contractés, y compris son coût du capital. La cour a maintenu que, bien que le coût du capital puisse être plus difficile à estimer que d'autres coûts, il s'agit d'un coût réel que le service public doit être en mesure de récupérer au moyen de ses revenus.

L'objectif réglementaire de fournir aux actionnaires la possibilité d'acquérir un « rendement raisonnable » tout en faisant en sorte que les tarifs soient équitables pour les abonnés est tout à fait reconnu en jurisprudence et on s'y réfère souvent en tant que « pacte réglementaire ».

Dans les présentes circonstances, une importante distinction existe. Ces concepts traditionnels sont généralement appliqués là où la Commission n'est pas limitée par le type de direction statutaire qui existe maintenant au Nouveau-Brunswick. Tel qu'établi précédemment, les deux articles de la Loi CESP, 67(3) et 52(5), stipulent que, dans le cas des tarifs du gaz naturel, la Commission **devra** utiliser les méthodes ou techniques prescrites par la réglementation. La Loi a enlevé à la Commission le droit d'agir largement à sa discrétion pour établir la méthode ou la technique à utiliser pour établir

des tarifs justes et raisonnables et cette question est maintenant déterminée par la Réglementation sur la tarification.

Tel que discuté précédemment, depuis 1999, les tarifs de distribution dans cette province sont établis par l'utilisation d'une « méthodologie axée sur le marché ». Cette méthodologie a été approuvée par la Commission, compte tenu de son pouvoir d'agir largement à sa discrétion d'adopter n'importe quelle méthode ou technique lorsqu'elle approuve les tarifs. Maintenant, avec les plus récents amendements à la Loi sur la distribution du gaz, la Commission n'a plus ce pouvoir au sens large.

Cette législation a fait l'objet d'une récente décision de la Cour du Banc de la Reine, *Enbridge Gas New Brunswick Limited Partnership, Enbridge Energy Distribution Inc. and Enbridge Inc. v. The Attorney General in and for the Province of New Brunswick- décision en date du 23 août 2012*. La question spécifique devant la cour était la validité de l'article 4(1) de la réglementation, le juge Garnett a effectivement trouvé la réglementation valide et a poursuivi en prenant en considération l'impact de ces amendements de la manière qui suit, à l'alinéa 24 :

*Enbridge dit que la législation entrave la discrétion de la Commission. C'est la législation qui a fait cela. Bien que, historiquement, la Commission pouvait largement agir à sa discrétion, elle ne peut plus le faire en ce qui concerne la réglementation du gaz. Les causes citées par Enbridge ont été jugées dans des situations où les commissions pouvaient agir largement à leur discrétion. Au Nouveau-Brunswick, la législature a décidé que le gouvernement va dire à la Commission ce qu'elle « doit » faire. La réglementation est en conformité avec cette décision législative. La CANB ne peut plus agir largement à sa discrétion. Elle a seulement ce degré de discrétion que la législation décide qu'elle devrait avoir.*

Compte tenu de l'interprétation de la loi qu'en fait Garnett, J., il est clair que la Commission ne peut plus désormais agir à sa discrétion comme elle pouvait le faire avant les amendements législatifs. Le « pacte réglementaire » relatif à l'établissement des tarifs de distribution du gaz naturel a été modifié. Des tarifs « justes et raisonnables », ce sont maintenant les tarifs générés quand la méthodologie définie par la réglementation est appliquée.

La Loi sur la distribution du gaz et la Réglementation sur la tarification redéfinissent effectivement les mots « juste et raisonnable » dans le contexte des tarifs de distribution du gaz naturel au Nouveau-Brunswick.

EGNB a fait valoir que la Commission peut s'abstenir d'établir des nouveaux tarifs. La Commission n'est pas d'accord. L'article 85 de la Loi sur la distribution du gaz se lit comme suit :

**85 (1)** *La Commission peut s'abstenir d'exercer, en tout ou en partie et avec ou sans condition, les pouvoirs ou les fonctions qu'elle détermine dans les cas où elle conclut, comme question de fait, que son abstention serait compatible avec l'objet de la présente loi.*

**85(2)** *Si elle conclut, comme question de fait, que la vente de gaz ou la prestation d'un service à la clientèle est ou sera suffisamment concurrentielle pour protéger les intérêts des clients, la Commission doit décider de s'abstenir, dans la mesure qu'elle estime indiquée et avec ou sans condition, de réglementer les taux, les tarifs, le prix et les autres clauses contractuelles ayant trait au service ou à la catégorie à laquelle appartient le service en question.*

**85(3)** *Si la Commission s'abstient de procéder à une réglementation, elle peut plus tard reprendre un degré de réglementation plus élevé si elle estime que son degré d'abstention n'est plus justifié.*

L'article 85 doit être lu en concomitance avec l'article 52.4 de la Loi sur la distribution du gaz qui stipule ce qui suit :

**52.4** *La Commission doit, au plus tard le 30 septembre 2012, rendre une ordonnance approuvant ou fixant les taux et tarifs conformément à l'article 52 et cette ordonnance doit entrer en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 2012.*

La Commission considère que l'article 52.4 impose à la Commission une obligation de rendre une ordonnance. C'est une obligation imposée par la législature. Étant donné que l'obligation n'émane pas de la Commission elle-même, l'article 85(1) n'accorde pas à la Commission l'autorité de s'abstenir. De plus, compte tenu de la direction législative contenue dans l'article 52.4, la Commission ne considère pas que l'abstention puisse être considérée cohérente avec les objectifs de la Loi sur la distribution du gaz.

L'article 85(2) s'applique uniquement à la vente du gaz naturel ou à un service aux abonnés et non aux tarifs de distribution. Si l'article 85(2) s'appliquait effectivement, il n'existe aucune justification sur laquelle on pourrait conclure que la concurrence était suffisante pour protéger les intérêts des abonnés.

En résumé, la Commission trouve que les amendements à la Loi sur la distribution du gaz et la mise en place de la Réglementation sur la tarification ont restreint la capacité antérieure de la Commission d'agir à sa discrétion pour établir ce qui constitue des tarifs justes et raisonnables. Les tarifs seront des tarifs établis en conformité avec la Loi et la Réglementation et ces tarifs seront, par conséquent, justes et raisonnables. La Commission arrive à la conclusion qu'elle n'a aucune autorité pour s'abstenir d'exercer son obligation d'établir des tarifs.

## **Avenants de tarification**

L'utilisation des avenants de tarification a fait partie intégrante des principes et pratiques de la Commission dans l'application de la méthode ou technique axée sur le marché.

Les avenants de tarification ont été développés afin de permettre à EGNB de rajuster les tarifs sous le tarif maximum approuvé pour faire en sorte de maintenir les économies ciblées. Les avenants de tarification permettent un processus accéléré pour rajuster rapidement les coûts de livraison. La Commission continuera d'autoriser l'utilisation des avenants de tarification pour les catégories dont les tarifs sont établis selon la méthode axée sur le marché.

La Commission ne considère pas que l'utilisation des avenants de tarification s'inscrive dans les principes et pratiques réglementaires en relation avec la méthode ou technique axée sur les coûts. En résultat, la Commission n'autorisera pas l'utilisation des avenants de tarification pour les catégories où les tarifs ont été établis selon la méthode du coût du service.

Jusqu'à la prochaine demande de tarification au minimum, ceci limitera l'emploi des avenants de tarification pour la catégorie TGFD.

Dans l'éventualité où les conditions du marché feraient en sorte qu'EGNB souhaite réduire les tarifs d'une catégorie dont les tarifs ont été établis en utilisant la méthode axée sur les coûts, une nouvelle demande de tarification sera requise. La Commission fera tous les efforts nécessaires pour disposer d'une telle demande sur une base accélérée et elle prendrait en considération toute demande d'ordonnance provisoire.

## **Approbaton du Manuel des tarifs**

Outre l'établissement des tarifs, la Commission doit également approuver le Manuel des tarifs d'EGNB, lequel renferme les modalités et conditions selon lesquelles le service est fourni aux abonnés d'EGNB. Une bonne partie du manuel donne des précisions à la fois au personnel d'EGNB et aux abonnés sur des éléments tels que dépôts de garantie, avis de débranchement, etc.

EGNB a effectivement soumis à l'examen un manuel révisé, lequel renferme de nombreux changements et amendements par rapport au manuel actuel. Ce manuel sera approuvé, tel que présenté, sur une base provisoire sous réserve de deux conditions.

En premier lieu, le manuel fait référence aux avenants de tarification. Comme on l'a vu plus haut, la Commission n'autorisera plus la mise en application des avenants de tarification (sauf en ce qui concerne la catégorie TGFD) et, en résultat, toute autre référence aux avenants de tarification doit être supprimée.

En deuxième lieu, EGNB est enjointe de travailler avec le personnel de la Commission afin de modifier le manuel et en mettre à jour le libellé afin que celui-ci reflète la nouvelle structure réglementaire. En outre, le Manuel des tarifs sera révisé au cours de la prochaine audience sur la tarification advenant que des commentaires additionnels ne soient requis.

## **ORDONNANCES DE LA COMMISSION**

La Commission rend les ordonnances ci-après :

EGNB devra déposer de nouveau son besoin en revenus en conformité avec la présente décision.

EGNB devra déposer de nouveau l'étude sur le coût du service approuvée utilisant le besoin en revenus mis à jour.

EGNB devra déposer de nouveau les échelles tarifaires en conformité avec la présente décision.

EGNB devra déposer de nouveau la justification de son revenu faisant en sorte que le ratio revenu/coût ne dépasse pas 1,2:1 pour quelque catégorie que ce soit.

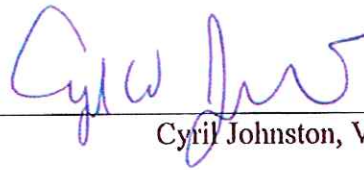
EGNB devra s'être conformée à toutes les ordonnances établies précédemment le ou avant le 25 septembre 2012. La Commission rendra une ordonnance approuvant ou fixant la tarification le 26 septembre 2012, avec prise d'effet au 1<sup>er</sup> octobre 2012.

Fait à Saint John, Nouveau-Brunswick, ce 20<sup>e</sup> jour de septembre 2012.



---

Raymond Gorman, c.r., Président



---

Cyril Johnston, Vice-Président



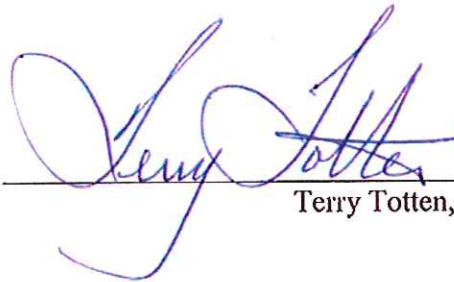
---

Pat Darrah, Membre



---

Edward McLean, Membre



---

Terry Totten, Membre