



RAPPORT

EN L'AFFAIRE CONCERNANT une étude spéciale sur la nécessité d'une augmentation de 3 pour cent des frais, tarifs et droits de la Corporation de distribution et service à la clientèle Énergie Nouveau-Brunswick qui sont entrés en vigueur le 1^{er} juin 2010 .

12 juillet 2010

DIRECTIVE DU MINISTRE DE L'ÉNERGIE

Le 27 avril 2010, la Corporation de distribution et service à la clientèle Énergie Nouveau-Brunswick (« Distribution Énergie NB ») a notifié la Commission de l'énergie et des services publics du Nouveau-Brunswick (« la Commission ») à l'effet que le conseil d'administration de Distribution Énergie NB avait approuvé une augmentation des tarifs de trois pour cent entrant en vigueur à compter du 1^{er} juin 2010. À cette date, toutes les catégories de tarifs ont été augmentées de trois pour cent. Les tarifs résidentiels ont été redressés afin d'éliminer le bloc en déclin de la composante-énergie. La composante-énergie pour nouvelle construction a été éliminée et les frais mensuels de service résidentiel ont été conservés à leurs niveaux actuels.

La *Loi sur l'électricité* autorise Distribution Énergie NB à augmenter ses tarifs sans l'approbation de la Commission en autant que l'augmentation ne dépasse pas le montant le plus élevé de trois pour cent ou du changement de pourcentage de l'indice moyen des prix à la consommation. Étant donné que l'augmentation n'a pas dépassé ces paramètres, Distribution Énergie NB n'a pas été obligée de fournir les renseignements à la Commission à propos de la nécessité de l'augmentation.

Le ministre de l'Énergie (« le ministre ») a écrit à la Commission en date du 12 avril 2010, lui ordonnant, en vertu du paragraphe 24(1) de la *Loi sur la Commission de l'énergie et des services publics* (« la Loi »), d'enquêter sur la nécessité d'augmenter les frais, tarifs et droits. La Commission a complété son enquête et voici son rapport à cet effet.

Le paragraphe 24(1) stipule :

« Le ministre peut ordonner à la Commission de s'enquérir sur tout sujet pour lequel elle a compétence et de lui en faire rapport. »

Ceci restreint l'enquête à Distribution Énergie NB et ne permet pas à la Commission d'enquêter auprès des sociétés productrices d'énergie électrique exploitées par Énergie NB.

PROCESSUS

La Commission a utilisé un processus d'enquête qui diffère du processus employé pour l'examen d'une augmentation de tarifs par Distribution Énergie NB supérieure à trois pour cent. Une audience sur la tarification requiert que les éléments probants du demandeur soient rigoureusement examinés et vérifiés et elle doit permettre la participation entière du public. Ce processus inclut d'accorder aux parties autres que Distribution Énergie NB la possibilité de présenter des éléments probants et de contre-interroger sans restrictions les témoins de Distribution Énergie NB. En soi, il s'agit d'un processus d'une durée excessivement longue. Le temps requis, à compter de la réception d'une demande jusqu'à l'émission de la décision de la Commission, peut prendre plusieurs mois.

Lorsqu'elle examine une demande d'approbation de changement de tarifs, la Commission est habilitée à approuver les tarifs tels que demandés ou d'approuver d'autres tarifs qu'elle considère justes et raisonnables. La Commission est, en outre, habilitée à émettre une ordonnance provisoire respectant les tarifs quand elle considère souhaitable de procéder ainsi. Ces pouvoirs permettent à la Commission de prendre le temps nécessaire pour compléter un examen détaillé tout en établissant en même temps des tarifs à un niveau approprié.

La Commission ne peut opérer de redressements à des tarifs qui font l'objet d'une enquête. Ces tarifs sont en place pendant que l'enquête se déroule et ne peuvent être modifiés par la Commission en résultat de son enquête. S'il est avéré que les tarifs sont plus élevés que nécessaire, la Commission ne peut ordonner de remboursement aux abonnés basé sur la période de temps durant laquelle les tarifs ont été en place et la Commission ne peut non plus ordonner une réduction des tarifs.

Pour qu'une enquête ait quelque valeur, le rapport doit être mis à la disposition du ministre le plus rapidement possible. L'échéancier d'une enquête doit, par conséquent, être considérablement plus court que celui d'une audience en bonne et due forme sur la tarification. En résultat, des limites sont placées pour la participation des autres parties. La possibilité pour celles-ci de soumettre des questions par écrit est réduite, elles ne peuvent présenter leurs propres éléments probants, et leur

capacité de contre-interroger les témoins de Distribution Énergie NB est limitée. L'examen complété durant un processus d'enquête est, par conséquent, moins exhaustif qu'un examen effectué au cours d'une demande d'approbation d'augmentation de tarif. Le processus d'enquête permet un examen raisonnable des renseignements fournis par Distribution Énergie NB, mais son degré de minutie n'est pas aussi rigoureux que celui d'une demande de tarification.

Le processus utilisé pour l'enquête s'est déroulé comme suit :

1. Distribution Énergie NB a été enjointe de déposer les renseignements justifiant son augmentation de tarif et d'en permettre l'accès ;
2. Le public a été invité à s'inscrire et à participer au processus ;
3. Distribution Énergie NB a été enjointe de fournir des réponses aux questions par écrit des participants inscrits et du personnel de la Commission ;
4. Les services d'un expert-conseil financier ont été retenus par la Commission afin d'examiner certains éléments spécifiques ; et
5. Une audience publique a été tenue.

Le panel de la composante audience publique de cette enquête était formé de cinq membres de la Commission : Raymond Gorman, président ; Cyril Johnston, vice-président ; et les membres Roger McKenzie, Constance Morrison et Yvon Normandeau.

Ont témoigné à l'audience du 22 juin 2010 au nom de Distribution Énergie NB : Darren Murphy, directeur financier pour Distribution Énergie NB ; Angela Leaman, directrice financière pour Distribution Énergie NB ; Neil Larlee, directeur, approvisionnement énergétique et gestion des contrats, Distribution Énergie NB ; et Lori Clark, directrice générale des finances pour la Corporation de portefeuille Énergie Nouveau-Brunswick.

Les parties ci-après se sont inscrites à l'audience :

- Manufacturiers et Exportateurs du Canada
- Capital Management Engineering
- Emera Energy Inc.
- Gerard Daly
- Kurt Peacock
- L'intervenant public
- Voix de la Vraie Pauvreté Inc.

La Commission a retenu les services de M. Andrew Logan, CA, de Teed Saunders Doyle, comme expert-conseil financier afin d'examiner les dépenses prévues en achats d'énergie de Distribution Énergie NB et le compte de règlement différé de PDVSA. L'examen de M. Logan a été effectué en conformité avec le Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés. Les détails du processus employé par M. Logan sont décrits dans le présent rapport.

M. Logan a présenté un rapport de ses constatations à la Commission le 11 juin 2010. Ce rapport a été mis à la disposition du public sur le site Web de la Commission www.nbeub.ca. M. Logan a témoigné à l'audience publique et a répondu aux questions au sujet de ses constatations. Ses conclusions sont présentées plus loin dans ce rapport.

À la fin de l'audience, les parties ont eu l'occasion de présenter des commentaires. La Commission estime que les préoccupations exprimées par les parties, telles que l'impact du coût de l'électricité sur les pauvres, devraient être lues en entier. On trouvera les commentaires complets des parties dans les transcriptions d'audience aux pages 175-182 pour le 22 juin et les pages 199-211 pour le 23 juin. Les transcriptions peuvent être lues sur le site Web de la Commission à www.nbeub.ca.

EXAMEN DE LA PRÉVISION 2010-2011

Revenus

La prévision de revenu est basée sur la prévision de la charge. Des inquiétudes ont été soulevées à l'effet que la prévision de la charge de Distribution Énergie NB puisse être surestimée compte tenu de l'historique des ventes réelles comparé aux prévisions de ventes pour un certain nombre d'années passées. Des inquiétudes particulières ont été exprimées en ce qui concerne la prévision pour les ventes de transmission à la fois résidentielles et industrielles.

Distribution Énergie NB a déclaré que les prévisions étaient les meilleures qu'elle pouvait produire et a fait remarquer que si les ventes devaient être inférieures à la prévision, le résultat serait un impact négatif sur leurs bénéfices nets. La Commission accepte la prévision de revenus de Distribution Énergie NB pour 2010-2011.

Dépenses en achats d'énergie et de carburant

La prévision des dépenses en achats d'énergie pour 2010-2011 était de 1 031,8 million \$, ce qui représente 78,5 pour cent des dépenses totales de Distribution Énergie NB. Pour l'année précédente, cette dépense avait été estimée à 1 092,2 million \$. La prévision pour 2010-2011 est inférieure de 60,4 millions \$ à l'année précédente, ce qui représente une diminution de plus de 5,5 pour cent en glissement annuel.

M. Logan, qui a examiné les dépenses prévues en achats d'énergie de Distribution Énergie NB, a fait la conclusion suivante à la page 21 de son rapport :

« Compte tenu des procédures d'examen effectuées et des résultats obtenus, rien pouvant nous inciter à croire que les dépenses prévues en achats d'énergie de Distribution Énergie NB pour l'exercice terminé le 31 mars 2011 sont sensiblement erronées n'a été

porté à notre attention. En outre, le montant prévu semble raisonnable et plausible compte tenu des résultats de notre travail. »

La Commission accepte la conclusion de M. Logan concernant les dépenses en achats d'énergie de Distribution Énergie NB.

M. Logan a, en outre, examiné les calculs rattachés au compte de règlement différé de Petroleos De Venezuela, S.A. (PDVSA). Le compte PDVSA a été créé pour faire en sorte que les bénéfices du règlement concernant l'utilisation d'Orimulsion soient adéquatement partagés avec les abonnés de Distribution Énergie NB. En ce qui a trait au compte PDVSA, M. Logan a conclu à la page 25 :

« Notre examen du compte de règlement différé PDVSA a indiqué que toutes les ordonnances de la Commission ont été correctement mises en application. Notre examen n'a produit aucune preuve qui indiquerait que les hypothèses utilisées et les méthodologies employées ne sont pas raisonnables. Nous concluons que le bénéfice actualisé inclus dans la prévision pour 2010-2011 est plausible dans les circonstances, sauf en ce qui concerne l'erreur d'intérêt identifiée dans le paragraphe précédent. Nous voudrions faire remarquer, en outre, que l'erreur favorise le client de Distribution Énergie NB. »

La Commission accepte les calculs de Distribution Énergie NB rattachés au compte PDVSA.

Autres frais

Transmission, exploitation, entretien et administration, amortissement, taxes, intérêt et paiements en remplacement d'impôts (PERI) totalisent les autres dépenses de Distribution Énergie NB. La prévision exploitation, entretien et administration se chiffre à 123,3 millions \$ pour 2010-2011, une augmentation de 2,8 millions \$ (2,3 pour cent) par rapport à 2009-2010. Cette catégorie représente environ 44 pour cent du total des autres dépenses.

Durant l'audience publique, diverses parties ont soulevé des inquiétudes à propos de l'augmentation du poste budgétaire exploitation, entretien et administration. Des questions ont été soulevées au sujet de la nécessité d'augmenter le personnel, l'augmentation prévue des salaires et des bénéfices, le Programme de formation en conservation et les bénéfices à réaliser par le programme de réduction du personnel.

Pour 2010-2011, la réduction du personnel qui surviendra en résultat du programme de réduction du personnel sera largement compensée par l'engagement de 12 stagiaires monteurs de lignes nécessaires pour remplacer les monteurs de lignes dont la retraite est prévue d'ici quelques années. Distribution Énergie NB estime, toutefois, que la période de récupération pour les coûts rattachés au programme de réduction du personnel sera de 1,4 année. Le budget de Distribution Énergie NB pour 2010-2011 n'inclut aucune augmentation du coût de la vie pour son personnel non syndiqué. Un gel des salaires de deux ans débutera en février 2011 pour le personnel non syndiqué.

Distribution Énergie NB a déclaré que les coûts prévus étaient nécessaires afin d'être en mesure de fournir un service fiable, sécuritaire et écoresponsable.

Tel que discuté précédemment, une enquête ne permet pas une analyse aussi détaillée que celle qui s'effectuerait durant l'examen d'une demande d'approbation de changement aux tarifs de Distribution Énergie NB. La CESP a pris en considération le dossier de documentation de Distribution Énergie NB, le rapport de M. Logan, les réponses de Distribution Énergie NB aux questions par écrit et tous les commentaires faits à l'audience publique. Sous réserve des commentaires ci-après, la Commission arrive à la conclusion que les prévisions de revenus, d'achat d'énergie et autres dépenses de Distribution Énergie NB pour 2010-2011 sont raisonnables.

La prévision du montant total des dépenses de Distribution Énergie NB pour 2010-2011, y compris les paiements en remplacement d'impôts, s'élève à 1 314,3 millions \$. La prévision des

revenus totaux pour 2010-2011, après redressement pour les nouveaux tarifs qui prendront effet le 1^{er} juin 2010, est de 1 343,3 millions \$. Distribution Énergie NB estime que le plein montant de revenu est nécessaire pour lui permettre de couvrir toutes les dépenses d'exploitation pour 2010-2011, faire les paiements en remplacement d'impôts et avoir le montant de bénéfices nets que Distribution Énergie NB estime nécessaire .

La Commission fait remarquer que la nécessité d'effectuer un paiement en remplacement d'impôts ne survient que lorsque Distribution Énergie NB réalise des bénéfices nets. La nécessité du plein montant de l'augmentation de 3 pour cent dépend par conséquent de la nécessité [ci-dessus?] et du montant de bénéfices nets.

BÉNÉFICES NETS

Les bénéfices nets sont le profit du propriétaire après que toutes les dépenses, y compris l'intérêt et les paiements en remplacement d'impôts, ont été payées. Les bénéfices nets et la dépense d'investissement sont des sources de capitaux propres. Le but des capitaux propres est de fournir le capital de risque capable d'absorber les fluctuations dans le bilan financier. Des fluctuations dans le bilan financier peuvent survenir à cause des risques d'exploitation auxquels une société peut être exposée. Les risques d'exploitation incluent les variations de la demande par rapport aux niveaux de prévisions, les augmentations imprévues des frais d'exploitation, les conditions météorologiques défavorables et les changements de prix dans les produits de base majeurs.

Distribution Énergie NB estime que des bénéfices nets en 2010-2011 sont nécessaires afin de lui permettre de supporter la variabilité et le risque inhérent à son domaine. Aucune des parties intéressées n'a avancé que Distribution Énergie NB ne devrait pas avoir de bénéfices nets en 2010-2011.

Dans sa décision du 22 février 2008 à propos d'une demande de tarification par Distribution Énergie NB, la Commission a déclaré :

« La Commission arrive à la conclusion qu'il est prudent que Distribution Énergie NB ait un revenu net et qu'elle accumule des gains en vue de son objectif déclaré d'autosuffisance. La Commission croit que la meilleure méthode pour déterminer le revenu net est d'appliquer un taux raisonnable de rendement des capitaux propres. Ceci n'est toutefois pas possible étant donné qu'aucune injection de capitaux propres n'a été faite par l'actionnaire, et Distribution Énergie NB n'a accumulé que des bénéfices non répartis nominaux. Par conséquent, la Commission accepte l'approche de Distribution Énergie NB consistant à utiliser un ratio de couverture des intérêts pour établir un revenu pour l'exercice de référence ». (Page 24).

La Commission considère que Distribution Énergie NB se trouve actuellement dans une situation très similaire et arrive à la conclusion qu'il est prudent pour Distribution Énergie NB d'avoir des bénéfices nets en 2010-2011 pour les raisons suivantes :

- L'accès de Distribution Énergie NB aux marchés de la dette s'effectue à travers la province du Nouveau-Brunswick et le rendement financier de Distribution Énergie NB peut influencer la cote de crédit de la province.
- L'omission de réaliser un rendement financier satisfaisant pourrait se solder, au fil du temps, par des tarifs d'électricité plus élevés.
- Un bon rendement financier facilite la fourniture stable d'électricité à des tarifs raisonnables.

Étant arrivés à la conclusion qu'il est nécessaire pour Distribution Énergie NB d'avoir des bénéfices nets en 2010-2011, la question est maintenant de savoir s'il était nécessaire pour Distribution Énergie NB d'augmenter ses tarifs de 3 pour cent pour obtenir des bénéfices nets. L'analyse des renseignements fournis par Distribution Énergie NB indique à la Commission que l'augmentation de 3 pour cent des tarifs était nécessaire uniquement pour que Distribution Énergie NB puisse avoir des bénéfices nets en 2010-2011. Le montant réel de l'augmentation des tarifs qui était nécessaire dépend par conséquent du montant de bénéfices nets nécessaire en 2010-2011.

L'enquête, pour les raisons discutées plus haut, n'a pas permis de faire une enquête exhaustive à propos de la question des bénéfices nets pour Distribution Énergie NB. Le montant précis de bénéfices nets qui est nécessaire pour 2010-2011 ne peut être déterminé qu'après une analyse exhaustive de toutes les questions pertinentes. Ces questions incluent des enjeux tels que le montant approprié de capitaux propres dans la structure financière et le taux de rendement approprié desdits capitaux propres. Un tel examen s'effectue au mieux dans le contexte d'une demande de tarification générale. Distribution Énergie NB appuie cette approche, comme en témoignent les commentaires ci-après faits par M. Furey dans ses observations finales :

« Les bénéfices nets au cours du présent exercice financier retourneront tout juste Distribution Énergie NB à une situation de bénéfices non répartis d'approximativement 7,8 millions \$.

Distribution Énergie NB a non seulement besoin d'un niveau minimum de bénéfices non répartis, mais d'un plan pour accroître les bénéfices non répartis à un niveau approprié au fil du temps.

La question de savoir quel devrait être ce niveau est, comme il se doit, l'objet d'une décision pleinement informée de la Commission dans le contexte d'une audience générale sur la tarification. » (Page 191 de la transcription du 23 juin)

La nécessité de l'augmentation de 3 pour cent, comme déclaré précédemment, dépend du montant de bénéfices nets nécessaire pour 2010-2011. Le montant de bénéfices nets prévu pour 2010-2011 est beaucoup plus important que le montant approuvé par la Commission dans sa décision du 22 février 2008 pour l'exercice financier 2007-2008. La décision au sujet du montant de bénéfices nets nécessaire pour 2007-2008 a été prise après un examen public approfondi. Tel que discuté plus haut, ce type d'examen n'a pas eu lieu dans le cadre de la présente enquête.

La Commission n'est pas convaincue par les renseignements de Distribution Énergie NB que le montant précis de 28,3 millions \$ de bénéfices nets soit nécessaire pour 2010-2011 et, pour les raisons citées plus haut, est incapable de déterminer le montant exact de bénéfices nets nécessaire pour 2010-2011 .

Pour ces motifs, la Commission arrive à la conclusion qu'elle ne peut confirmer que le plein montant de 3 pour cent d'augmentation pris par Distribution Énergie NB le 1^{er} juin 2010 était nécessaire.

QUESTIONS CONNEXES

Dans son rapport du 26 juin 2008 sur l'enquête à propos d'une augmentation de 3 pour cent par Distribution Énergie NB, la Commission a déclaré :

« Compte tenu que les tarifs de Distribution Énergie NB ont, en fait, été établis en utilisant les chiffres consolidés pour le groupe Énergie NB, toute réglementation future des tarifs utilisant des renseignements provenant uniquement de Distribution Énergie NB manquerait selon toute vraisemblance de fiabilité. » (Page 17)

Il a été clairement démontré au cours de cette enquête que le groupe d'entreprises Énergie NB est exploité comme une entité unique en ce qui concerne l'établissement des tarifs d'électricité au Nouveau-Brunswick. À ce titre, tous les coûts pertinents devraient être examinés avant que les tarifs soient augmentés.

La réglementation future serait par conséquent plus efficace et aurait plus de pertinence pour les abonnés si GENCO et NUCLEARCO étaient réglementés de la même manière que Distribution Énergie NB (DISCO) et TRANSCO. » (Page 19)

La nature de l'exploitation du groupe Énergie NB est telle qu'une portion très importante des coûts des différentes sociétés est récupérée par Distribution Énergie NB par le biais de frais à ses abonnés. En effet, les abonnés de Distribution Énergie NB sont requis de contribuer aux bénéfices nets du groupe entier. Pour cette raison, il est dans l'intérêt public que les opérations du groupe entier soient examinées afin de déterminer le niveau approprié de bénéfices nets que les abonnés Néo-Brunswickois devraient être requis de payer par le biais de leurs tarifs d'électricité.

Cette question a été abordée par les parties durant l'examen. M. Peacock a déclaré :

« Je sais que la direction propre d'Énergie NB a fait une proposition visant essentiellement à accepter ce qui est la réalité, à savoir, que ce service d'utilité publique est toujours un monopole vertical et qu'elle devrait être réglementée comme telle. Je pense que tout le monde dans cette salle devrait encourager l'idée que ce processus pour une réglementation complète soit mis en place le plus rapidement possible. Jusqu'à ce point, je pense qu'il est très difficile pour l'autorité de réglementation de déterminer, avec quelque sorte d'assurance que ce soit, que cette augmentation tarifaire est nécessaire. Nous n'avons tout simplement pas tous les faits devant nous. » (Page 201 de la transcription du 23 juin)

Dans ses commentaires de clôture, l'intervenant public a déclaré :

« Finalement, je suggérerais que la Commission confirme avec le ministre qu'il existe un besoin pressant d'examen réglementaire de la prudence des coûts de Genco et de Nuclearco, et de savoir si ces coûts sont justes et raisonnables. » (Page 211 de la transcription du 23 juin)

M. Murphy, au nom de Distribution Énergie NB, a témoigné comme suit :

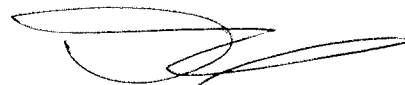
« Nous avons un processus par lequel nous avons des ententes d'achats d'énergie à cause desquels, disons, d'un point de vue réglementaire ou du point de vue du public, cela peut être très frustrant en ce qu'il apparaît comme si ces coûts, qui représentent une grosse portion des tarifs, ne sont pas assujettis, disons, à un processus d'audience comme celui-ci. Et nous apprécions assurément le fait d'être ouverts et transparents, c'est important. Et nous appuyons assurément la notion que ce devrait être inclus et que nous devrions être réglementés, pour être honnête, au niveau de la société de portefeuille, du moins, ce serait notre recommandation, et non au niveau de la société de distribution, de sorte que tous ces coûts pourraient être évalués et révisés par un processus comme celui-ci qui

ferait en sorte que tous ces coûts soient prudents et raisonnables en termes de tarification. » (Page 86 de la transcription du 22 juin)

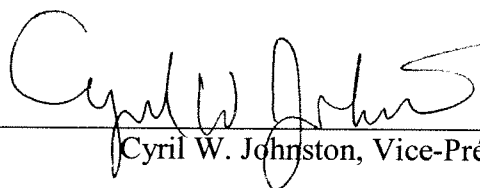
CONCLUSIONS

- La totalité de l'augmentation de 3 pour cent servira à fournir des bénéfices nets à Distribution Énergie NB.
- La Commission a constamment adopté la position à l'effet qu'un certain niveau de bénéfices nets pour Distribution Énergie NB est approprié.
- Déterminer le niveau approprié de bénéfices nets pour Distribution Énergie NB exigerait une audience qui pourrait durer plusieurs mois.
- Compte tenu des éléments probants démontrant qu'Énergie NB est exploitée comme un service d'utilité publique à intégration verticale, la focalisation devrait porter sur les bénéfices nets appropriés pour le groupe entier de sociétés Énergie NB.
- L'article 24(1) de la Loi restreint la présente enquête aux dossiers sur lesquels la Commission a juridiction.
- La Commission n'a juridiction ni sur les sociétés productrices d'énergie électrique d'Énergie NB ni la société de portefeuille Énergie NB et elle ne peut par conséquent prendre une décision concernant le niveau approprié de bénéfices nets pour le groupe Énergie NB dans son ensemble.
- Compte tenu de ce qui précède, la Commission ne peut confirmer que l'augmentation de 3 pour cent était nécessaire.

Fait à Saint John, Nouveau-Brunswick, ce 12^e jour de juin 2009.



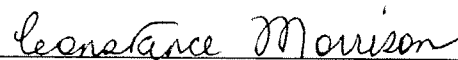
Raymond Gorman, c.r., Président



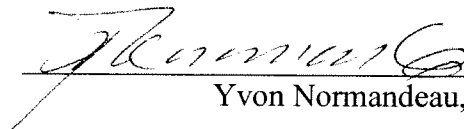
Cyril W. Johnston, Vice-Président



Roger McKenzie, Membre



Constance Morrison, Membre



Yvon Normandeau, Membre