



## DÉCISION

**EN L'AFFAIRE CONCERNANT un examen des enjeux relatifs à la période de développement pour Enbridge Gaz Nouveau-Brunswick, société en commandite**

**1<sup>er</sup> décembre 2009**

**Commission de l'énergie et des services publics  
du Nouveau-Brunswick**

**PARTIES INSCRITES**

**REPRÉSENTÉE PAR :**

Enbridge Gaz Nouveau-Brunswick inc. -----	M. David MacDougall
Atlantic Wallboard Ltd -----	M. Christopher Stewart
Ministère de l'énergie -----	M. Patrick Ervin
Flakeboard Company Limited -----	M. Gary Lawson
Intervenant public -----	M. Daniel Thériault
Commission de l'énergie et des services publics du N.-B. -----	M <sup>me</sup> Ellen Desmond

**Panel :**

Président : M. Raymond Gorman, c.r.  
Vice-président M. Cyril Johnston  
Membres : M. Don Barnett  
M. Edward McLean  
M. Robert Radford, c.r.

Secrétaire de la Commission : M<sup>me</sup> Lorraine Légère

## **Introduction**

La Commission reconnaît le concept d'une période de développement depuis les tout premiers jours de la réglementation de la distribution du gaz naturel au Nouveau-Brunswick. Dans sa première décision sur les tarifs datée du 23 juin 2000, la Commission a indiqué que la période de développement est un terme employé pour décrire la durée de temps requise pour passer d'une situation de « champ vert » (greenfield) à une industrie du gaz naturel plus établie. Dans cette décision, la Commission trouvait que la période de développement devrait durer jusqu'au 31 décembre 2005.

Enbridge Gaz Nouveau-Brunswick, société en commandite (EGNBLP) a effectué un dépôt de demande le 8 octobre 2004 demandant l'approbation de prolonger la période de développement jusqu'au 31 décembre 2010. La décision de la Commission du 21 janvier 2005 a approuvé une prolongation de la période de développement jusqu'au 31 décembre 2010. La décision stipulait que toute demande ultérieure de prolonger la période de développement au-delà de 2010 devait faire l'objet d'une demande et devait démontrer la nécessité d'une prolongation. Dans sa décision du 21 janvier 2005, la Commission a déclaré que la période de développement est une période de temps durant laquelle on ne peut s'attendre à ce que le service d'utilité publique fonctionne de façon bien établie pendant que son infrastructure et sa base de clients sont en plein développement.

En 2008, à l'approche prévue de la fin de la période de développement, la Commission a ordonné la tenue d'une audience afin d'établir les critères qui lui permettraient d'établir à quel moment la période de développement devrait prendre fin. Dans une décision relative à la fin de la période de développement émise le 20 mars 2009, la Commission a déclaré que la manière dont la période de développement est définie et le moment où elle prendra fin auront un impact sur de nombreux autres dossiers. Pour cette raison, la Commission a décidé de tenir la procédure publique qui a conduit à la présente décision. L'avis public concernant cette procédure identifiait les enjeux ci-après :

Quels sont les éléments essentiels définissant la période de développement ?

Est-ce que le rendement des capitaux propres approuvé peut être modifié avant la fin de la période de développement ?

La période de développement peut-elle prendre fin pour une catégorie d'abonnés sans prendre fin pour toutes les catégories d'abonnés ?

Quels sont les critères pour que la période de développement prenne fin et comment ces critères devraient-ils être mesurés ?

Une conférence préalable à l'audience s'est tenue le 13 juillet 2009, moment auquel le processus pour le dépôt des éléments probants et les demandes de renseignements fut établi. L'audience publique s'est tenue à Fredericton les 14, 15, 16 et 19 octobre 2009 et à Saint John le 23 octobre 2009. Les parties ci-après se sont inscrites à titre d'intervenants officiels :

Atlantic Wallboard Limited (« AWL »)

Ministère de l'Énergie (« Ministère »)

Flakeboard Company Limited (« FCL »)

L'intervenant public (« IP »)

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

Au nom d'EGNBLP : Dave Charleson et Jamie Leblanc

Au nom d'AWL et FCL : John Reed

Au nom de FCL : Michael McAloon

Au nom de l'IP : Laurence Booth, Robert Knecht et Kurt Strunk

Chacun des quatre enjeux identifiés dans l'avis public, ainsi que d'autres dossiers, sont discutés ci-après.

### **Éléments essentiels définissant la période de développement**

Pour pouvoir déterminer les éléments essentiels de la période de développement, il est utile de décrire en quoi consiste une période de développement.

L'arrivée d'EGNBLP dans un marché où il existe des sociétés bien établies offrant des services en concurrence avec les services qui seront offerts par EGNBLP présente des défis uniques. En outre, EGNBLP encourt des coûts de démarrage importants qui ne peuvent être recouverts auprès de leurs abonnés durant les premières années.

Reconnaissant les circonstances auxquelles elle est confrontée, EGNBLP se doit d'offrir des tarifs qui encourageront les abonnés éventuels à devenir des abonnés réels. Les tarifs doivent offrir aux abonnés éventuels des avantages globaux en relation avec leurs alternatives. De cette manière, EGNBLP sera en mesure de développer son chiffre d'affaires jusqu'au point où elle pourra fonctionner en tant que service d'utilité publique bien établi. La période de temps durant laquelle EGNBLP établit son entreprise au point où elle pourra fonctionner en tant que service d'utilité publique bien établi constitue sa période de développement. La période de développement est une chose qui s'applique à EGNBLP globalement. Ce n'est pas un concept qui s'applique à un abonné individuel ou à une catégorie d'abonnés.

Un service d'utilité publique bien établi est une entreprise en position de recouvrer ses coûts totaux à chaque année. Les tarifs pour un service d'utilité publique mature sont établis en tenant compte des coûts et des volumes de ventes, de sorte que le service public aura la possibilité de recouvrer tous ses coûts annuels, y compris un rendement équitable sur l'argent investi dans l'entreprise. Il n'existe toutefois aucune garantie à l'effet que le service public mature recouvrera tous ses coûts à chaque année. Si les résultats réels pour l'exercice sont tels que le service public n'a pas recouvert tous ses coûts tels qu'approuvés par l'autorité de réglementation, le service public n'est pas autorisé à recouvrer ce manque à gagner auprès des abonnés dans l'avenir.

Un service d'utilité publique qui n'est pas bien établi est par définition un service dont on ne peut s'attendre à ce qu'il recouvre ses coûts totaux de service sur une base permanente. Ses affaires ne se sont pas développées à ce point où ses tarifs peuvent être établis avec l'objectif d'offrir au service public une possibilité raisonnable de recouvrer ses coûts totaux sur une base annuelle. En contraste avec l'entreprise bien établie, on permet que les pénuries sur le plan du recouvrement de ses coûts totaux, au cours d'un exercice donné, puissent être reportées de façon

à ce que le service public ait une possibilité raisonnable de recouvrer son manque à gagner au cours des années futures.

Il y a eu bon nombre de recommandations à propos des éléments essentiels de la période de développement tels une faible part de marché et des coûts fixes unitaires élevés. La Commission arrive à la conclusion que la majorité de ces recommandations sont en réalité des caractéristiques ou des aspects pouvant être associés avec une période de développement mais qui ne sont pas des éléments essentiels d'une période de développement.

La différence la plus importante entre une entreprise de service public qui est toujours en développement et un service d'utilité publique bien établi est que l'on s'attend à ce que l'entreprise bien établie recouvre ses coûts totaux sur une base annuelle alors qu'un service public toujours en développement sera selon toute attente incapable d'y arriver. La Commission arrive à la conclusion que l'élément essentiel définissant la période de développement est l'incapacité pour un service public d'avoir une possibilité raisonnable de recouvrer ses coûts totaux sur une base rentable.

### **Critères pour mettre fin à la période de développement et comment mesurer les critères**

Compte tenu des constats de la Commission concernant les éléments essentiels de la période de développement, les critères à employer doivent fournir l'information nécessaire pour arriver à déterminer si les revenus peuvent ou non couvrir les coûts totaux et déterminer en outre si le recouvrement des coûts totaux serait rentable sur une base annuelle.

La part de marché, le développement de l'infrastructure, la notoriété du produit et la capacité du marché à fournir du gaz naturel et assurer son installation sont des considérations légitimes mais elles n'ont pas un effet déterminant pour décider si la période de développement est terminée.

Déterminer si les revenus sont capables de couvrir les coûts totaux requiert une comparaison des coûts totaux avec les revenus disponibles en tenant compte des tarifs courants. Si les coûts sont équivalents ou inférieurs aux revenus, alors, le premier test a été réussi.

La question devient ensuite de savoir si ces revenus sont rentables. Ceci requiert un autre test. Il faut déterminer si les revenus, au total pour toutes les catégories d'abonnés, seront équivalents ou supérieurs aux coûts totaux à venir.

Les tarifs qui seraient exigés doivent par conséquent être en mesure d'assurer une possibilité raisonnable pour EGNBLP de recouvrer les coûts totaux sur une base annuelle. Il est important de signaler que dans l'expression « coûts totaux » employée dans la présente décision, la Commission arrive à la conclusion que ceci inclut tous les coûts qui ont été approuvés par elle en partie intégrante de la base de tarification pour EGNBLP.

Compte tenu de la nature des affaires d'EGNBLP, les attentes concernant les coûts futurs du gaz naturel deviennent alors le facteur déterminant critique. C'est la relation entre ces produits qui établit effectivement un plafond pour les tarifs que l'on peut facturer aux abonnés.

En ce qui concerne la détermination de l'impact des prix du marché, à la fois EGNBLP et M. Knecht ont discuté de l'importance de la tarification relative des carburants concurrentiels et du gaz naturel. Chacun propose un test basé sur l'utilisation des données historiques ; toutefois, les abonnés actuels et potentiels baseront vraisemblablement leurs décisions sur ce qu'ils s'attendent à voir arriver avec leurs coûts plutôt que sur ce qui est arrivé dans le passé. Les prix à utiliser devraient refléter ce qu'on s'attend à voir arriver dans l'avenir. Les prévisions touchant les prix futurs sont, en fait, utilisées dans la méthode actuelle axée sur le marché pour vendre les tarifs.

Selon toute vraisemblance, les prix des produits vont continuer de fluctuer dans l'avenir. C'est le coût total sur une période future particulière qui devrait être la considération appropriée, étant donné que les coûts plus élevés de certains mois seraient compensés par les coûts plus faibles d'autres mois. L'emploi de prix projetés sur une période de temps raisonnable serait approprié.

En ce qui concerne la période de temps appropriée, la Commission estime que l'utilisation d'une période de prévision de deux années est raisonnable. La Commission arrive à la conclusion que

les tarifs que l'on peut facturer sur une base rentable doivent être établis en utilisant la méthode de tarification approuvée en vigueur au moment d'effectuer le test.

Si les tarifs qui peuvent être maintenus rapportent des revenus équivalents ou supérieurs aux coûts totaux, le deuxième test est réussi et la période de développement d'EGNBLP serait terminée.

En ce qui concerne la rentabilité des revenus, EGNBLP a proposé un test 95/5 dans lequel pas plus que 5 p. 100 des abonnés connaîtraient une augmentation de tarifs supérieure à 5 p. 100 au moment de passer aux tarifs axés sur les coûts. La méthode courante pour établir les tarifs est fondée sur un abonné « type » et de tels tarifs ont été utilisés pour attirer et retenir les abonnés. La Commission estime que des tarifs adéquatement conçus continueront d'être appropriés pour un abonné « type ». La Commission arrive à la conclusion que le test 95/5 n'est pas nécessaire pour déterminer si la période de développement est terminée.

EGNBLP a également proposé un test de perte de débit. Le but de ce test était d'établir la robustesse des revenus en examinant l'impact d'une perte de débit sur le bilan financier d'EGNBLP. Un calcul des tarifs rentables, tel que discuté dans ce qui précède, identifiera si les revenus nécessaires peuvent être maintenus. S'il s'avère qu'ils peuvent être maintenus, on s'attendrait alors à ce que les abonnés existants restent sur le système à moins que d'autres facteurs n'entrent en jeu. Si d'autres facteurs entrent en jeu, il s'agirait d'un risque d'exploitation normal auquel toutes les compagnies sont exposées. La Commission arrive à la conclusion que le test de perte de débit n'est pas nécessaire pour déterminer si la période de développement est terminée.

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 à faire d'ajouts au compte différé.

**La période de développement peut-elle prendre fin pour une catégorie d'abonnés sans prendre fin pour toutes les catégories d'abonnés ?**

La Commission, tel que mentionné ci-dessus, arrive à la conclusion que la période de développement est un concept qui s'applique à EGNBLP et non à une catégorie d'abonnés particulière. Par conséquent, la période de développement ne peut prendre fin pour une catégorie d'abonnés ; lorsqu'elle est terminée pour EGNBLP, elle est terminée pour toutes les catégories d'abonnés en même temps. Cela ne signifie pas nécessairement que le cadre de réglementation demeurera le même durant toute la période de développement.

**Est-ce que le rendement des capitaux propres approuvé peut être modifié avant la fin de la période de développement ?**

Toutes les parties s'entendaient sur le fait que la Commission est habilitée à examiner le rendement des capitaux propres durant la période de développement. Un certain nombre de parties ont recommandé que l'examen soit élargi pour inclure la structure financière et le coût de la dette. La Commission convient que tout examen du rendement des capitaux propres devrait également prendre en considération la structure financière et le coût de la dette étant donné leur impact sur le rendement approprié des capitaux propres.

EGNBLP a recommandé qu'aucun examen ne s'effectue à ce moment-ci à cause du travail supplémentaire que cela exigerait et la possibilité qu'il s'avère nécessaire de prendre en considération deux rendements différents – un pour les éléments traditionnels de la base de tarification et un pour le compte différé.

AWL, FCL, le Ministère et l'IP ont tous recommandé qu'un examen soit effectué étant donné le laps de temps considérable depuis que le rendement des capitaux propres courant a été établi et vu les changements importants survenus durant cette période tant sur les marchés financiers que sur le marché du gaz naturel au Nouveau-Brunswick

La Commission arrive à la conclusion que le rendement des capitaux propres, le coût de la dette et la structure financière (« coût des éléments activables ») peuvent et devraient être révisés pendant la période de développement. À cette fin, le processus à suivre sera discuté dans la section finale de la présente décision.

### **Période de développement vs cadre de réglementation**

Il importe de faire la distinction entre la période de développement et le cadre de réglementation. Le cadre de réglementation inclut, notamment, le coût des éléments activables discutés plus haut, la méthodologie de tarification et le système de révisions de l'information financière d'EGNBLP.

Comme on l'a fait remarquer plus haut, aucune partie n'a contesté l'autorité de la Commission en ce qui touche l'examen du rendement des capitaux propres alloué avant la fin de la période de développement. Ceci illustre un point important. Le cadre de réglementation existant ne définit pas la période de développement, il n'est pas non plus un élément essentiel de la période de développement.

Au cours de certaines décisions antérieures, un lien a été fait entre la période de développement et le cadre de réglementation. La Commission a toujours anticipé certains changements au cadre de réglementation à la fin de la période de développement. La Commission n'a toutefois pas limité sa capacité de modifier quelque aspect que ce soit du cadre de réglementation durant la période de développement ou après la période de développement.

Il est à espérer que les précisions à propos de la distinction entre la période de développement et le cadre de réglementation auront quelque utilité pour les parties alors que la Commission étudiera d'autres questions de réglementation à venir. La Commission conserve en tout temps la capacité de modifier quelque aspect que ce soit du cadre de réglementation actuel – y compris la

méthodologie d'établissement des tarifs. La Commission le fera s'il existe un fondement probatoire suffisant pour démontrer que le changement projeté est approprié.

### **Processus à utiliser dans l'avenir**

EGNBLP a indiqué qu'elle sera à même de déposer une justification sur le coût du service et la conception tarifaire en janvier 2010. La Commission estime qu'un examen public de ladite information devrait s'effectuer aussi rapidement que possible. La Commission enjoint EGNBLP de déposer sa justification concernant son coût de service, les catégories d'abonnés projetées, la conception tarifaire projetée et les impacts possibles du fait d'avoir différentes méthodes de tarification pour différentes catégories d'abonnés d'ici le 15 janvier 2010.

Une question connexe concerne l'examen public du coût des éléments activables, étant donné que tout changement aux paramètres existants affectera les coûts globaux d'EGNBLP. Des recommandations ont été faites afin qu'EGNBLP soit requise de fournir des prévisions pour un certain nombre d'années futures. La Commission arrive à la conclusion que de telles prévisions seraient utiles pour réviser le coût des éléments activables et elle enjoint EGNBLP de déposer une prévision sur 10 années en relation avec un examen du coût des éléments activables. La prévision identifiera le nombre d'abonnés et le débit pour chaque catégorie d'abonnés, les tarifs qu'EGNBLP s'attend à facturer, le coût de chaque catégorie majeure de dépense et autre information pertinente. EGNBLP devra identifier toutes les hypothèses clés utilisées dans la préparation de la prévision.

La Commission tiendra une conférence préalable à l'audience afin d'établir le processus à employer pour l'examen du coût de service et de la conception tarifaire. La Commission, à ce moment-là, sollicitera les commentaires des parties intéressées quant au processus à employer pour l'examen du coût des éléments activables et la meilleure façon d'intégrer les résultats de cet examen aux résultats de l'examen sur le coût du service et la conception tarifaire.

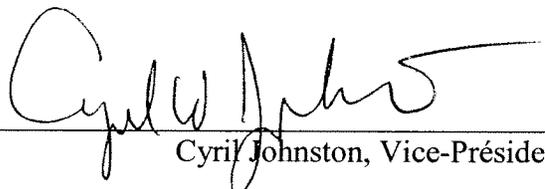
Afin de contribuer à ces examens futurs, la Commission considérera tous les éléments probants déposés dans le cadre du processus d'audience lié à la présente décision comme faisant partie intégrante du dossier pour les examens du coût du service et de la conception tarifaire et du coût des éléments activables.

Fait à Saint John, Nouveau-Brunswick, ce / e jour de décembre 2009.



---

Raymond Gorman, c.r., Président



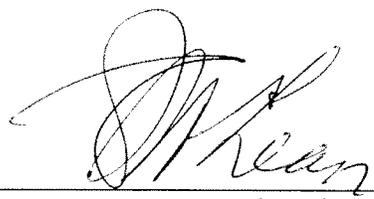
---

Cyril Johnston, Vice-Président



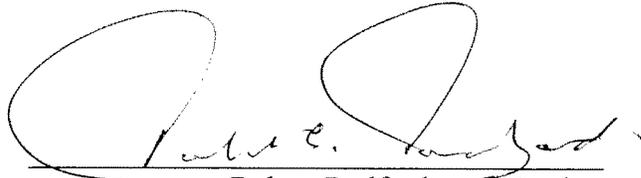
---

Don Barnett, Membre



---

Edward McLean, Membre



---

Robert Radford, c.r., Membre