



DÉCISION

EN L'AFFAIRE CONCERNANT une demande de Liberty Utilities (Gaz Nouveau-Brunswick) LP pour l'approbation de ses états financiers réglementaires de 2019, l'approbation de modifier ses tarifs de distribution à compter du 1er janvier 2021, l'approbation d'un mécanisme de partage des gains excédentaires et l'approbation de comptes d'écart pour l'impôt sur le revenu, le régime de pension et la COVID-19.

(Instance n° 478)

Le 13 janvier 2021

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

EN L'AFFAIRE CONCERNANT une demande de Liberty Utilities (Gaz Nouveau-Brunswick) LP pour l'approbation de ses états financiers réglementaires de 2019, l'approbation de modifier ses tarifs de distribution à compter du 1er janvier 2021, l'approbation d'un mécanisme de partage des gains excédentaires et l'approbation de comptes d'écart pour l'impôt sur le revenu, le régime de pension et la COVID-19.

(Instance n° 478)

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

Président par intérim : François Beaulieu

Membres : Michael Costello
Patrick Ervin
John Patrick Herron

Conseiller juridique : Matthew Letson

Greffière en chef : Kathleen Mitchell

DEMANDERESSE :

Liberty Utilities (Gaz Nouveau-Brunswick) LP : Len Hoyt, c.r.

INTERVENANTS :

Highlands Fuel Delivery G.P. : Michelle Pye

Irving Oil Commercial G.P. : Sara Gould

INTERVENANTE PUBLIQUE : Heather Black

A. Introduction

- [1] Le 7 août 2020, Liberty Utilities (Gaz Nouveau-Brunswick) LP, représentée par son partenaire général, Liberty Utilities (Gaz Nouveau-Brunswick) Corp. (Liberty) a déposé une demande auprès de la Commission de l'énergie et des services publics du Nouveau-Brunswick (la Commission) afin de faire approuver ses tarifs de distribution proposés, qui entreraient en vigueur le 1^{er} janvier 2021. La présente instance est la première demande initiée par Liberty pour l'approbation de tarifs de distribution du gaz.
- [2] Liberty a également demandé l'approbation de ses états financiers réglementaires de 2019 et de son mécanisme proposé de partage des recettes excédentaires (comme il est défini au paragraphe 52.03(2) de la *Loi de 1999 sur la distribution du gaz*, L.N.-B. 1999, ch. G-2.11, (la Loi), et autrement). Elle demande en plus une ordonnance visant à créer des comptes d'écart pour l'impôt sur le revenu, le régime de pension et la COVID-19.
- [3] La Commission a tenu une conférence préparatoire à l'audience le 1^{er} septembre par vidéoconférence. Des demandes de statut d'intervenant ont été reçues de Highlands Fuel Delivery G.P. et Irving Oil Commercial G.P., et ont été accordées. Ni l'une ni l'autre des parties n'a soumis de preuve se rapportant à la présente instance.
- [4] Une audience a été tenue du 16 au 18 novembre par vidéoconférence conformément à la règle 5.1.3 des Règles de procédure de la Commission.
- [5] Liberty a présenté un panel incluant M. Russell Feingold, vice-président et directeur des tarifs et des services réglementaires à Black & Veatch Management Consulting, LLP. M. Feingold a été déclaré expert dans le domaine de l'établissement des coûts et des prix et des politiques réglementaires connexes des services publics. Le panel comprenait aussi M. Paul Volpé, M. David Lavigne, M. Leo Nguyen et M^{me} Jill Schwartz, faisant tous partie de Liberty ou de ses entreprises affiliées.
- [6] Maître Heather Black, l'intervenante publique, a déposé une preuve écrite préparée par M. Robert Knecht, directeur d'Industrial Economics, Incorporated. Ce dernier a été déclaré expert dans les domaines de l'économie réglementaire et de la tarification.
- [7] La Commission a rendu une décision partielle le 16 décembre. Dans sa décision, la Commission a tiré plusieurs conclusions en ce qui concerne les besoins en revenus de 2021.

Par conséquent, elle a ordonné à Liberty de déposer à nouveau son budget de l'exercice de référence de 2021 avec les modifications énoncées au paragraphe 5 de la décision partielle, une étude des coûts du service avec modifications, une preuve de revenu et les tarifs en découlant. Liberty a déposé ces documents les 22 et 23 décembre, respectivement. Le 23 décembre, une ordonnance a été délivrée établissant les tarifs de distribution pour chaque catégorie de clients, qui sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Dans la décision partielle, la Commission a également ordonné à Liberty de déposer une demande avec la preuve à l'appui pour évaluer la structure de capital appropriée, le coût de la dette et le rendement des capitaux propres au plus tard le 31 mars 2021.

B. Cadre législatif

[8] Les dispositions suivantes de la Loi s'appliquent à la présente demande :

52(2.1) Conformément à la pratique généralement reconnue au sein des services publics, la Commission peut, par ordonnance, permettre au titulaire de la concession générale de créer ou d'établir un compte d'écart réglementaire relativement à la survenance d'un événement, afin d'atténuer les répercussions que produisent sur les taux les coûts découlant de cet événement

52.01 À l'entrée en vigueur du présent article, le solde du compte de report réglementaire est de 144 500 000 \$.

52.02 Aucune partie du compte de report réglementaire ne peut être affectée aux besoins en revenus du titulaire de la concession générale pendant la période débutant le 1er janvier 2017 et se terminant le 31 décembre 2019.

52.03(1) Aucune somme ne peut être portée au crédit du solde du compte de report réglementaire pendant la période débutant le 1er janvier 2017 et se terminant le 31 décembre 2019, sauf tel que le prévoit le présent article.

52.03(2) Si, entre le 1er janvier 2017 et le 31 décembre 2019, ces deux dates étant comprises, le titulaire de la concession générale recouvre dans une année quelconque un montant provenant des taux et des tarifs ou de toute autre source qui produit un rendement des capitaux propres réel supérieur à 10,9 %, la somme qui excède ce pourcentage est affectée comme suit :

- a) si la différence entre 10,9 % et la somme qui excède ce pourcentage est égale ou inférieure à deux cents points de base, une somme égale à la différence est portée au crédit du solde du compte de report réglementaire;
- b) si la différence entre 10,9 % et la somme qui excède ce pourcentage est supérieure à deux cents points de base :

(i) relativement à la partie de la différence qui est égale ou inférieure à deux cents points de base, elle est portée au crédit du solde du compte de report réglementaire,

(ii) relativement à la partie de la différence qui est supérieure à deux cents points de base :

(A) une somme égale à la moitié de cette partie est portée au crédit du solde du compte de report réglementaire,

(B) la somme restante est affectée de sorte à réduire les besoins en revenus du titulaire de la concession générale pour l'année suivante, cette réduction étant répartie pour diminuer les taux et les tarifs d'une ou de plusieurs catégories de clients, exception faite de la catégorie de clients Service général faible débit, pour cette année.

52.04(1) Pour la période débutant le 1er janvier 2020 et se terminant à la date à laquelle le solde du compte de report réglementaire est recouvré, le solde du compte réglementaire après que les sommes, le cas échéant, y ont été créditées tel que le prévoit l'article 52.03 est recouvré en l'affectant aux besoins en revenus du titulaire de la concession générale selon les montants qu'autorise la Commission conformément au présent article.

52.04(2) Sur présentation par le titulaire de la concession générale d'une demande visant l'obtention d'une ordonnance approuvant ou fixant les taux et les tarifs tel que le prévoit l'article 52, la Commission autorise le recouvrement du solde du compte de report réglementaire suivant la manière qu'elle estime appropriée, y compris en précisant la période durant laquelle le solde doit être recouvré et en fixant les sommes à affecter aux besoins en revenus du titulaire de la concession générale pour toute année donnée.

52.04(3) Par dérogation au paragraphe (2), la Commission autorise le recouvrement de 100 000 000 \$ du solde du compte de report réglementaire, amorti selon la méthode linéaire fixe sur une période débutant le 1er janvier 2020 et se terminant le 31 décembre 2045, sauf si le solde de ce compte a fait l'objet d'un recouvrement intégral avant cette dernière date.

52.07 Sous réserve du paragraphe 52(2.1), de la division 52.03(2)b(ii)(B), du paragraphe 52.06(4) et de l'article 52.08, les taux et les tarifs que la Commission a approuvés ou fixés relativement à la demande du titulaire de la concession générale en date du 25 juillet 2016 pour les catégories de clients ci-dessous font globalement l'objet d'un gel et demeurent en vigueur jusqu'au 31 décembre 2019 :

a) Service général débit moyen;

b) Service général grand débit;

- c) Service général contractuel;
- d) Service général contractuel industriel;
- e) Service hors pointe.

56 Le distributeur de gaz ne peut apporter de modification à ses taux ou à ses tarifs pour la distribution de gaz qu'avec l'approbation de la Commission après la tenue d'une instance déterminée par la Commission; avant d'entrer en vigueur, toute modification qui a été approuvée doit être clairement indiquée sur les nouveaux indicateurs, lesquels doivent être déposés auprès de la Commission.

[9] Les dispositions suivantes de la *Loi sur la Commission de l'énergie et des services publics*, L.N.-B. 2006, ch. E-9.18 s'appliquent à la présente demande :

57(1) Chaque entreprise de service public doit, dans les trois mois suivant la fin de son année financière ou dans le délai plus long imparti par la Commission, déposer auprès d'elle ce qui suit :

- a) une déclaration qui fait état de ses tarifs;
- b) ses états financiers pour l'année financière en la forme indiquée par la Commission et vérifiés de la manière qu'elle indique;
- c) une déclaration indiquant les nom et adresse et le titre de chacun des dirigeants.

C. Analyse

1. États financiers réglementaires de 2019

[10] L'examen des états financiers réglementaires est mené par la Commission, entre autres afin de garantir que le rendement des capitaux propres réel est calculé et appliqué de façon raisonnable conformément à l'article 52.03 de la Loi. L'examen vise également à veiller à ce que les valeurs utilisées pour le rendement des capitaux propres dans le mécanisme de partage des recettes, révisé ci-dessous, soient calculées en fonction des résultats historiques réels et approuvés de Liberty.

[11] Comme il est prévu aux articles 52.02 à 52.03 de la Loi, 2019 est la dernière année pour laquelle la loi prescrit des mesures précises concernant le compte de report réglementaire et le rendement des capitaux propres.

a. Recettes et dépenses

- [12] Les états financiers réglementaires de 2019 de Liberty indiquent des recettes totales de 49,262 millions de dollars et des dépenses totales de 31,641 millions de dollars. Le revenu totalisait donc 17,621 millions de dollars, avant éléments extraordinaires, reports réglementaires, rendement de l'assiette tarifaire et excédent retourné aux clients (par le mécanisme de partage des recettes). Les tarifs de 2019 pour toutes les catégories de clients, exception faite du service général faible débit (SGFD) pour clients résidentiels, faisaient l'objet d'un gel des tarifs en vertu de l'article 52.07 de la Loi.
- [13] Dans le plaidoyer final de Liberty, Maître Len Hoyt, avocat-conseil de Liberty, a déclaré qu'il fallait établir que les dépenses de 2019 avaient été prudentes à moins que la présomption de prudence soit réfutée pour des motifs valables. Il a soutenu qu'il n'y avait aucune suggestion ni preuve de dépense imprudente en 2019.
- [14] M. Knecht n'a décelé aucun signe d'imprudence quant aux recettes et aux dépenses de 2019 de Liberty. Dans ses conclusions finales, l'intervenante publique a soutenu n'avoir aucune objection à l'approbation des états financiers de 2019.
- [15] La Commission a examiné les états financiers réglementaires de 2019 et estime que les recettes et dépenses de 2019 sont calculées et affectées conformément à la Loi.

b. Test du portefeuille de l'expansion du système

- [16] Dans le cadre de son évaluation des résultats financiers, la Commission a aussi évalué la prudence des dépenses en capital relatives à l'expansion du système de 2019 de Liberty en s'appuyant sur le test du portefeuille de l'expansion du système (test du SEP).
- [17] Le test du SEP se fonde sur une moyenne triennale des coûts en capital et des recettes marginales associés à l'expansion du système. Il évalue également si l'augmentation des recettes justifie le capital dépensé pour le rattachement de nouveaux clients.
- [18] Plus précisément, le test du SEP détermine si les recettes marginales tirées de l'expansion du système dépassent les coûts en capital non amortis de l'expansion d'au moins 4 %. L'échec au test pourrait amener la Commission à réduire l'assiette tarifaire de Liberty du montant nécessaire pour satisfaire aux exigences du test, causant ainsi des répercussions sur le

rendement des capitaux propres employé dans le mécanisme de partage imposé par la loi, examiné ci-dessous.

- [19] Selon les états financiers de 2019 de Liberty, les recettes marginales moyennes de 2017 à 2019 de 793 000 \$ dépassent de 19 % les dépenses en capital moyennes non amorties de 667 000 \$, un pourcentage qui satisfait au test du SEP pour 2019.
- [20] Dans son rapport, M. Knecht a convenu que Liberty passe le test du SEP pour 2019 et qu'aucun refus aux dépenses en capital fondées sur la croissance de 2019 ne s'avère nécessaire.
- [21] La Commission juge que, pour 2019, Liberty a passé le test du SEP. Il n'y aura aucun refus aux dépenses en capital fondées sur la croissance de 2019 et, par conséquent, aucune modification ne sera apportée à l'assiette tarifaire de 2019.

c. Mécanisme de partage des gains

- [22] Conformément à l'interprétation de la Commission dans l'instance 453 de l'expression « pour l'année suivante » à la division 52.03(2)(b)(ii)(B) de la Loi, la « somme restante » du surplus de 2019 sera appliquée pour la diminution des besoins en revenus de 2021 dans le but de déterminer les tarifs de 2021.
- [23] Par conséquent, le rendement des capitaux propres réel de 17,621 millions de dollars sera affecté conformément au mécanisme de partage des recettes comme suit : la somme de 3,464 millions de dollars sera appliquée au compte de report réglementaire, et 1,065 million de dollars servira à diminuer les besoins en revenus de 2021 et à réduire les taux et tarifs pour au moins une catégorie de tarifs autre que la catégorie de clients des SGFD.

d. Conclusion de la Commission – États financiers réglementaires

- [24] En fonction de ce qui précède, la Commission approuve les états financiers réglementaires de 2019 tels qu'ils ont été déposés.

2. Besoins en revenus pour 2021

- [25] Les besoins en revenus pour 2021 sont fondés sur les dépenses prévues au budget, qui incluent le revenu avant éléments extraordinaires, reports réglementaires, rendement de l'assiette

tarifaire et excédent retourné aux clients (par le mécanisme de partage des recettes). Le tableau suivant présente un résumé :

	Élément	Besoins en revenus budgétés
1.	Dépenses d'exploitation et d'entretien	13,594 millions de dollars
2.	Créances douteuses	0,173 million de dollars
3.	Amortissement des immobilisations corporelles	7,237 millions de dollars
4.	Taxe foncière et autres impôts	1,297 million de dollars
5.	Intérêts sur les sommes exigibles aux associés et aux affiliés et autres intérêts	4,929 millions de dollars
6.	Charges diverses	Zéro
7.	Amortissement des frais de développement reportés	3,193 millions de dollars
8.	Amortissement du compte de report réglementaire	3,846 millions de dollars
9.	Revenu avant éléments extraordinaires, reports réglementaires et rendement de l'assiette tarifaire	12,196 millions de dollars
10.	Excédent retourné aux clients (par le mécanisme de partage des recettes)	1,065 million de dollars
Total des besoins en revenus budgétés		47,530 millions de dollars

[26] Pendant l'audience, Liberty a apporté les modifications suivantes :

- a) l'ajout de 47 000 dollars concernant les recettes diverses associées aux pénalités de paiements en retard, puisqu'elles découlent des besoins en revenus demandés;
- b) une diminution de 66 000 dollars concernant les services informatiques et de télécommunications;
- c) une autre diminution de 211 000 dollars concernant l'amortissement découlant du retrait du compte d'écart pour régime de pension.

[27] La Commission a examiné ci-dessous, entre autres, les dépenses d'exploitation et d'entretien, les intérêts sur les sommes aux associés et aux affiliés et autres intérêts ainsi que les recettes diverses.

a. Dépenses d'exploitation et d'entretien

- [28] Le budget proposé de 2021 de Liberty pour les dépenses d'exploitation et d'entretien totalise 18,474 millions de dollars. Les dépenses d'exploitation et d'entretien devant être comptabilisées à l'actif à titre d'immobilisations corporelles totalisent 4,88 millions de dollars, ramenant ainsi les dépenses d'exploitation et d'entretien à 13,594 millions de dollars, comme le présente le tableau ci-dessus. Les dépenses d'exploitation et d'entretien nettes pour 2021 devraient augmenter de 659 000 dollars comparativement au budget 2020.
- [29] Dans son rapport, M. Knecht a déclaré ne pas avoir examiné les dépenses d'exploitation et d'entretien en profondeur. Il a toutefois noté que les coûts de la main-d'œuvre augmentent modestement par rapport au budget de 2020 approuvé, mais qu'ils demeurent « [traduction] bien en deçà de la prévision actuelle pour 2020 ». Il a aussi souligné que le budget de Liberty ne semble pas excessivement pessimiste quant à sa capacité à garder le contrôle des coûts, comparativement au rendement historique.

i. Affectation des fonds de l'entreprise

- [30] Le budget d'exploitation et d'entretien pour 2021 comprend la somme de 2,081 millions de dollars en affectation des fonds. Au cours de la présente instance, l'affectation des fonds des entreprises affiliées a été soulevée à titre d'enjeu.
- [31] L'affectation des fonds représente des coûts transférés ou affectés de sociétés mères ou d'affiliés à un service public apparenté. Dans sa décision du 20 septembre 2012, la Commission a approuvé une méthodologie pour évaluer de tels coûts. Par le passé, la Commission s'est penchée sur l'affectation des fonds de l'entreprise pour déterminer si de tels coûts, ou quelle somme de ceux-ci, devraient être supportés par les clients du service public, dans le cadre de ses besoins en revenus.
- [32] Depuis l'acquisition d'octobre 2019, Liberty utilise le *Cost Allocation Manual* (CAM) publié par Algonquin Power & Utilities Corp. (Algonquin). Liberty propose de changer la méthodologie déjà approuvée par la Commission. Elle demande l'inclusion de la somme totale de 2,081 millions de dollars en affectation des fonds dans les besoins en revenus de 2021.

- [33] Pendant l'audience, M. David Lavigne, directeur des finances et de la réglementation de Liberty, a expliqué que le changement de propriété a donné lieu à une démarche différente concernant les affectations de fonds de l'entreprise. Il a témoigné que, dans le cadre de la propriété de Liberty, certains des coûts qui étaient autrefois dans les accords sur les niveaux de service étaient maintenant catégorisés à titre d'affectations des fonds de l'entreprise. Il a indiqué qu'il y a eu « [traduction] beaucoup de mouvements entre les diverses catégories » comme les anciens accords sur les niveaux de service, et que la compréhension qu'a Liberty des affectations des fonds de l'entreprise continuerait d'évoluer.
- [34] M^{me} Jill Schwartz, directrice principale des tarifs et des affaires réglementaires à Liberty Utilities, a témoigné que le service public collaborerait avec la Commission et les intervenants pour « [traduction] comprendre et analyser plus en profondeur ces coûts ».
- [35] Il est difficile d'évaluer le coût réel des affectations des fonds de l'entreprise proposées puisque Liberty a éliminé les accords sur les niveaux de service. En outre, elle a déplacé certaines fonctions anciennement exécutées par des affiliés de Liberty.
- [36] M. Knecht a recommandé que la Commission accepte l'affectation des fonds de Liberty pour 2021 et envisage un examen indépendant de l'affectation des fonds avant sa demande de tarification de 2022. Il a recommandé également de continuer de surveiller étroitement les coûts répartis des affiliés. Dans ses conclusions finales, Maître Hoyt a déclaré que Liberty appuie cette suggestion.
- [37] Dans sa plaidoirie finale, l'intervenante publique a soutenu qu'étant donné la compréhension en évolution de cet enjeu, la Commission devrait accepter l'affectation des fonds de l'entreprise pour 2021, en attendant une analyse plus approfondie l'année prochaine.
- [38] La Commission accepte l'affectation des fonds de l'entreprise budgétée pour 2021 telle qu'elle a été présentée. La Commission ordonne à Liberty d'obtenir un examen indépendant de l'affectation des fonds de l'entreprise et de le déposer dans le cadre de sa demande de tarification générale de 2022.

ii. Comptabilisation à l'actif des immobilisations corporelles

- [39] Liberty a déposé une étude de la comptabilisation à l'actif des frais généraux indirects. L'étude conclut qu'une plus grande proportion des dépenses d'exploitation est liée à la croissance et au développement des investissements. En conséquence, Liberty propose de comptabiliser à

l'actif des dépenses d'exploitation et d'entretien totalisant 4,88 millions de dollars, se traduisant par des dépenses d'exploitation et d'entretien nettes de 13,594 millions de dollars budgétées pour 2021.

[40] La Commission accepte le changement proposé à la méthodologie de comptabilisation à l'actif pour le budget d'exploitation et d'entretien de 2021 de Liberty.

b. Intérêts sur les sommes aux associés et aux affiliés et autres intérêts

[41] Les intérêts sur la dette à long terme représentent un important coût annuel. Dans l'instance 453, ils totalisaient 6,8 millions de dollars. Pour l'exercice de référence 2021, Liberty propose d'apporter un changement aux intérêts sur la dette à long terme qui entraînerait une diminution des coûts de 1,909 million de dollars.

[42] Dans sa décision du 30 novembre 2010, la Commission a approuvé un coût de la dette réglementé fondé sur un taux d'intérêt à long terme chargé par la société mère plus cent points de base.

[43] La dette à long terme de Liberty a été restructurée en raison de l'acquisition par Algonquin. En plus de profiter des taux d'intérêt inférieurs actuels, Algonquin a choisi de ne pas facturer les cent points de base supplémentaires à Liberty.

[44] Dans son rapport, M. Knecht a indiqué que Liberty « [traduction] a restructuré sa dette à long terme en un effet de commerce de 30 ans portant intérêt à un taux de 3,315 % [ce qui] représente une importante réduction des coûts par rapport à l'entente antérieure, dans laquelle la charge d'intérêts était fondée sur les coûts de la dette d'Enbridge Inc. plus 100 points de base ».

[45] La réduction de 1,909 million de dollars est profitable pour les contribuables. La Commission estime que le coût financier de 4,929 millions de dollars est raisonnable. Comme il est abordé ci-dessous, l'enjeu sera examiné par la Commission en 2021.

c. Recettes diverses

- [46] Liberty déclare à titre de recettes diverses quelques recettes qui ne sont pas liées aux tarifs qu'elle reçoit. Elles sont budgétées à 1,109 million de dollars pour l'exercice de référence. Les recettes diverses comprennent d'autres intérêts créditeurs, les pénalités pour paiement en retard et d'autres éléments de recettes.
- [47] Dans sa décision dans l'instance 453, la Commission a déclaré qu'une moyenne historique sur cinq années pour les pénalités pour paiement en retard et autres intérêts créditeurs fournirait un meilleur fondement budgétaire.
- [48] Liberty n'a pas suivi cette approche dans son budget de 2021. Elle a expliqué dans sa contre-preuve qu'elle n'interprète pas les ordonnances de la Commission comme l'y exigeant. Liberty a présenté des motifs supplémentaires pour lesquels, selon elle, une moyenne sur cinq années s'avère inappropriée. Premièrement, d'autres catégories utilisent au plus une moyenne sur trois années. Deuxièmement, les politiques sur le versement d'intérêt d'Algonquin devraient générer des intérêts créditeurs inférieurs à ceux des années antérieures. Par conséquent, l'utilisation d'une moyenne sur une période prolongée fausserait ce qui est attendu en vertu de la nouvelle propriété.
- [49] L'intervenante publique a soutenu que ces motifs sont insuffisants pour justifier une dérogation de l'approche de la moyenne sur cinq années exigée par la Commission. Maître Black a déclaré que les projections financières de 2020, qui utilisent une moyenne historique sur cinq années, indiquent que les recettes diverses seront conformes au budget.
- [50] La Commission estime que la moyenne historique sur cinq années, comme il est mentionné dans l'instance 453, continue de fournir un meilleur fondement budgétaire. Cette approche peut être reconsidérée dans une instance ultérieure, lorsque la Commission disposera de résultats historiques sous la nouvelle propriété.
- [51] La Commission ordonne à Liberty de recalculer et de déposer ses projections des pénalités pour paiement en retard et des autres intérêts créditeurs fondées sur ses moyennes historiques sur cinq années.

d. Conclusion de la Commission – Besoins en revenus

[52] La Commission tire les conclusions suivantes en ce qui concerne les besoins en revenus de 2021 :

- a) Compte d'écart pour régime de pension – amortissement cumulé : Le compte d'écart pour régime de pension a été supprimé, ce qui réduit l'amortissement des frais de développement reportés de 211 000 \$.
- b) Dépenses d'exploitation et d'entretien – services informatiques et de télécommunications : Les dépenses de transition incluses dans les projections financières de 2020 ont été incluses par erreur au budget de 2021, ce qui se solde par une réduction de cette dépense de 66 000 \$.
- c) Recettes diverses : Liberty doit recalculer et déposer à la fois les pénalités pour paiement en retard et les autres intérêts créditeurs en utilisant les moyennes historiques sur cinq années.
- d) Compte d'écart pour impôt sur le revenu : Le compte d'écart pour impôt sur le revenu est refusé, ce qui augmente les besoins en revenus de 586 309 \$, comme il est abordé ci-dessous.

3. Répartition des coûts, prévision de charge et conception tarifaire

[53] Une fois les besoins en revenus établis, l'établissement des tarifs nécessite trois intrants : la répartition des coûts, la prévision de charge et la conception tarifaire.

a. Répartition des coûts

[54] La Commission a approuvé une méthodologie de répartition des coûts dans une instance antérieure. Liberty ne propose pas de changements à cette méthodologie.

[55] M. Knecht a remis en cause la valeur des mises à jour annuelles du modèle de répartition des coûts puisque Liberty ne s'y fie pas pour déterminer les tarifs. Il a souligné que la Commission a préféré une approche multidimensionnelle au lieu d'une répartition des recettes axée sur les coûts dans l'instance 453. État donné cette directive, M. Knecht a noté qu'il pourrait être plus efficace de laisser tomber les mises à jour annuelles de l'étude de coûts du service.

- [56] M. Feingold n'était pas d'accord avec cette conclusion. Il a soutenu que l'étude offre à la Commission un portrait annuel des ratios revenus/coûts. Il a déclaré que les pressions concurrentielles qui ont actuellement une incidence sur la tarification diminueront au fil du temps, et que la répartition des coûts retrouvera son importance. M. Feingold a également mentionné qu'il est important de mettre à jour l'étude de coûts du service de façon continue.
- [57] M. Lavigne a témoigné que le fait de mettre fin à l'étude de coûts du service ne générerait pas d'économies significatives.
- [58] La Commission estime que les renseignements fournis par le modèle de répartition des coûts sont précieux. Si les ratios revenus/coûts continuent de se détériorer, la Commission peut ordonner d'apporter des changements à la conception tarifaire. Par conséquent, la Commission exigera la poursuite du dépôt du modèle de répartition des coûts dans les demandes de tarification générale.

b. Prévision de charge

- [59] Le budget de 2021 de Liberty prévoit un débit total de 5 719 térajoules provenant de 12 269 clients répartis dans les six catégories de tarifs. La prévision s'appuie sur la consommation historique des clients existants ajustée pour la température normale. À cela s'ajoute une prévision de la consommation attendue des nouveaux clients en 2021, qui s'appuie sur un profil standard ou moyen ou, dans le cas de clients plus importants, sur les renseignements propres au client au moment de la signature du client.
- [60] La prévision de charge est un élément essentiel de l'établissement des tarifs, et la Commission doit être convaincue de son caractère raisonnable. Une prévision déraisonnablement faible entraînera des tarifs supérieurs, ce qui augmente la probabilité que Liberty empochera des gains excessifs. Autrement, si la prévision du débit est trop élevée, les tarifs seront trop faibles, ce qui compromettra la chance de Liberty d'obtenir un rendement juste. Bien que toute prévision recèle des erreurs, celles-ci devraient s'annuler au fil du temps.
- [61] La question qui se pose est de savoir comment Liberty est arrivée à sa prévision de 2021 puisque ces détails n'étaient pas facilement accessibles pour la présente audience. En réponse à un interrogatoire demandant une explication concernant la méthodologie utilisée pour produire la prévision de charge de l'exercice de référence, Liberty déclare :

[traduction] La prévision de charge pour les anciens clients est créée par le système de prévision de Liberty Utilities LP. De nombreuses formules sont stratifiées dans la programmation du système et ne peuvent pas être extraites aisément.

- [62] M. Paul Volpé, directeur des affaires réglementaires à Liberty, a aussi témoigné que les formules utilisent diverses bases de données et qu'il est donc difficile de les fournir. Il a indiqué que l'information pourrait être présentée à des audiences ultérieures.
- [63] Dans sa preuve, M. Knecht a déclaré que cette incapacité à examiner la prévision de charge produisait un modèle de « [traduction] boîte noire » où les éléments moteurs sont inconnus et invérifiables. Son propre calcul rapide (fondé sur les charges historiques corrigées pour la température) donne à penser que Liberty pourrait avoir sous-estimé le débit pour certaines catégories. La correction de ce problème à l'aide de la moyenne historique sur trois années laisse entrevoir des économies potentielles de 1,85 million de dollars pour les clients.
- [64] Dans sa contre-preuve, Liberty a laissé entendre que l'écart souligné par M. Knecht découlait des changements apportés à la méthodologie de prévision mise en place en 2020. M. Knecht a déclaré que Liberty avait mal interprété sa preuve et que le service public ne parvient pas à expliquer adéquatement le déclin du débit pour certaines catégories.
- [65] Maître Black a soutenu dans sa plaidoirie finale qu'étant donné l'écart entre les charges historiques et la prévision actuelle de Liberty, la Commission devrait lui ordonner d'ajuster sa prévision à l'aide des moyennes historiques, comme l'a suggéré M. Knecht. Elle a de plus proposé que la Commission exige que Liberty fournisse plus de détails sur la méthodologie de prévision.
- [66] La Commission partage les inquiétudes soulevées par M. Knecht et l'intervenante publique. Il n'est pas possible de déterminer avec certitude si les changements soulignés par Liberty ont diminué la prévision ou dans quelle mesure ils l'ont diminuée. Afin de remédier à ces préoccupations, la Commission ordonne à Liberty de présenter un rapport précisant la méthodologie de prévision de charge et les formules au plus tard le 31 mai 2021. Liberty est également tenue d'organiser une séance technique avec les parties intéressées avant la prochaine demande de tarification. Une analyse plus informative de la prévision de charge sera ainsi possible dans les audiences sur les tarifs ultérieures.
- [67] Entre-temps, la Commission approuvera la prévision de 2021 telle qu'elle a été déposée.

c. Conception tarifaire

- [68] Liberty ne propose aucune augmentation tarifaire pour les clients du SGFD en 2021 et propose des diminutions tarifaires pour les autres catégories. Les diminutions découlent principalement de la réduction du coût de la dette, du remboursement de 1,065 million de dollars provenant du mécanisme de partage des recettes, et des recettes excédentaires en 2019. Liberty propose de répartir la somme de 1,065 million de dollars entre les catégories non-SGFD, en fonction de la proportion des recettes provenant de chacune d'entre elles en 2019. Cette approche est conforme à la méthode utilisée l'année dernière. La Commission approuve la répartition des recettes excédentaires proposée.
- [69] Au cours des dernières années, la conception tarifaire de Liberty a été grandement influencée par la concurrence des carburants de remplacement. M. Knecht s'est dit préoccupé par le manque de données ou de renseignements sur les prix concernant les combustibles concurrents. Il a indiqué qu'il était difficile d'évaluer adéquatement la portée ou la nature des pressions du marché sans avoir d'autres preuves.
- [70] Liberty a présenté quelques preuves concernant les prix des combustibles concurrents, mais a noté que, pour le mazout de chauffage et le propane, le marché demeure opaque et qu'il est difficile d'obtenir les renseignements sur les vrais prix.
- [71] Lors du contre-interrogatoire, M. Knecht a expliqué que le fait d'avoir plus de renseignements sur les prix des combustibles concurrents et sur la nature des clients qui sont à risque pourrait produire des solutions de remplacement plus efficaces et efficientes.
- [72] Dans sa plaidoirie finale, Maître Black a renforcé ce sentiment et a soutenu qu'il est important que la Commission et les intervenants aient le plus de renseignements possibles pour soutenir la conception tarifaire.
- [73] La Commission est d'accord et ordonne à Liberty de commencer à recueillir plus de renseignements sur la nature des combustibles concurrents et les clients qui risquent de quitter le système. Ces renseignements doivent être présentés à la prochaine demande de tarification générale.

D. Enjeux divers

1. Recouvrement du compte de report réglementaire

- [74] La Loi prescrit la façon dont le solde du compte de report réglementaire doit être recouvert pour la période suivant 2019 jusqu'à ce que le solde de ce compte soit recouvert.
- [75] Le paragraphe 52.04(3) traite du recouvrement de 100 millions de dollars du solde du compte de report réglementaire. Pareil recouvrement s'appuie sur un amortissement selon la méthode linéaire fixe sur une période allant de 2020 à 2045.
- [76] En vertu du paragraphe 52.04(2), la Commission peut autoriser un recouvrement supérieur à 100 millions de dollars du solde du compte de report réglementaire « suivant la manière qu'elle estime appropriée », y compris en précisant la période de recouvrement et les sommes à affecter aux besoins en revenus pour toute année donnée.
- [77] Liberty propose de recouvrer le solde en continuant d'utiliser un mécanisme de partage des recettes pour 2020 et les années suivantes. La proposition ne précise pas de date de fin pour le recouvrement du solde. En vertu de cette proposition, les recettes excédentaires de 2021 seraient portées au compte de report réglementaire et appliquées pour diminuer les tarifs des clients, sauf de la catégorie du SGFD, en 2023.
- [78] Dans l'instance 453, Liberty a proposé de continuer à utiliser le même modèle de mécanisme de partage des recettes pour les gains de 2020. Selon cette proposition, tout excédent serait porté au solde du compte de report réglementaire et une portion serait appliquée pour diminuer les tarifs des clients autres que le SGFD en 2022.
- [79] La Commission accepte cette proposition concernant les gains de 2020. Tout rendement excédentaire réalisé en 2020 doit être distribué de la façon décrite par le modèle de mécanisme de partage des recettes, comme le stipule la Loi, et être appliqué pour diminuer les tarifs en 2022. Comme elle s'applique aux gains de 2021, la Commission acceptera également la proposition de Liberty relative au mécanisme de partage des recettes.
- [80] La Commission ordonne à Liberty de déposer une proposition détaillée avec la prochaine demande de tarification générale concernant un mécanisme abordant le recouvrement du solde supérieur à 100 millions de dollars, pour les gains après 2021.

2. Comptes d'écart proposés

- [81] Liberty sollicite une ordonnance autorisant la création de trois comptes d'écart aux termes du paragraphe 52(2.1) de la Loi.
- [82] Le rapport préparé par M. Feingold mentionne que l'objectif général de la demande est la stabilisation de ses tarifs de distribution au fil du temps pour faire en sorte que les répercussions de ces dépenses supplémentaires ne se traduisent pas par des changements immédiats et importants aux tarifs des clients. Le rapport note que l'utilisation des comptes d'écart est une démarche de tarification largement acceptée par les organismes de réglementation des services publics pour permettre de niveler les dépenses ponctuelles inhabituellement importantes sur une période de plusieurs années.
- [83] M. Knecht a estimé que les comptes proposés diffèrent légèrement d'un compte d'écart traditionnel. Il a déclaré que la justification de ces comptes s'inscrit dans trois catégories :
- a) Pour recouvrer rétroactivement et prospectivement les coûts engagés en raison d'un événement extraordinaire qui ne pouvait être anticipé et dont les répercussions ne peuvent être prévues.
 - b) Pour recouvrer rétroactivement certains coûts qui seront engagés pendant l'exercice en cours au motif que ces coûts a) étaient imprévisibles et b) sont au moins en partie liés à un plan de gestion visant à réduire les coûts futurs des avantages sociaux des employés.
 - c) Pour repousser certains coûts futurs de l'exercice de référence dans l'avenir afin de stabiliser les tarifs.
- [84] Selon M. Knecht, la création des comptes d'écart est de mise lorsque a) les coûts en question ne relèvent pas du contrôle du service public; b) les coûts sont incertains et ne peuvent pas raisonnablement être prévus; et c) les écarts des coûts ont une grande incidence sur le service public.
- [85] Aux fins de la présente instance, la Commission est d'accord et appliquera ces principes directeurs aux comptes d'écart demandés, comme précisé ci-dessous.

a. Compte d'écart pour impôt sur le revenu

- [86] Liberty sollicite une ordonnance de la Commission pour créer un compte d'écart pour impôt sur le revenu afin de limiter les répercussions sur les besoins en revenus, d'aplanir les changements aux tarifs et de limiter les répercussions sur les contribuables d'une année à l'autre.
- [87] La charge d'impôt réglementé prévue de 2021 s'élève à 586 309 \$. Liberty propose de reporter cette dépense à 2022. Une proposition concernant des reports après 2021 serait présentée à la Commission aux fins d'examen avec la prochaine demande de tarification générale. Aucun coût de détention ne serait appliqué au compte.
- [88] Liberty cherche également à élargir le compte d'écart à ses impôts en espèces prévus (et bien supérieurs) pour 2022 à 2025; aucun report de perte fiscale n'est prévu pendant cette période. La justification de Liberty, c'est qu'à compter de 2022, elle sera pleinement imposable. Elle propose d'amortir la dépense fiscale en espèces sur deux ans, afin de réduire la pression sur les tarifs et d'aplanir les besoins en revenus sur cette période.
- [89] M. Knecht a recommandé que la Commission n'approuve pas le compte d'écart pour impôt sur le revenu pour l'exercice de référence 2021. Selon lui, la dépense plutôt faible en espèces prévue pour 2021 n'entraînerait pas de tarifs instables. Il a énuméré plusieurs autres raisons pour rejeter la demande de Liberty, dont les suivantes :
- a) Au cours de la plupart des années autres que 2023, l'effet du compte d'écart empêcherait des augmentations tarifaires d'au plus 1,0 %.
 - b) La prévision de Liberty s'appuie sur l'hypothèse d'un rendement des capitaux propres stable de 10,9 %. M. Knecht croit qu'il y a une probabilité raisonnable que le rendement des capitaux propres diminue en 2023, accompagné d'une atténuation de la pression tarifaire associée à l'expiration des pertes d'exploitation nettes pour la comptabilité fiscale réputée.
 - c) La structure du compte d'écart proposé présente des « [traduction] lacunes techniques ». Si Liberty a une année favorable pour les recettes ou les contrôles des coûts, son revenu excédera son budget, tout comme le coût de son impôt sur le revenu réputé. En vertu de la proposition en matière d'écart, il y aurait

un transfert aux futurs contribuables, ce qui est contradictoire avec le fait que le service public a une bonne année. Inversement, au cours d'une mauvaise année, Liberty serait obligée de rembourser sa charge fiscale réduite aux contribuables.

[90] M. Knecht a déclaré qu'il n'est pas nécessaire d'adopter un compte d'écart pour impôt sur le revenu, en raison de son incidence assez faible sur le budget de l'exercice de référence 2021 et de son accord avec une diminution globale des tarifs sans un tel report. La Commission est d'accord avec l'observation de M. Knecht.

[91] La Commission n'est pas convaincue qu'un compte d'écart simplement pour reporter les coûts de l'impôt de 2021 à 2022 est justifiée dans cette situation. La Commission est d'avis que la création du compte d'écart pour impôt sur le revenu proposé va à l'encontre des principes directeurs, comme il a été noté ci-dessus, pour la création de comptes d'écart. La proposition de compte d'écart pour impôt sur le revenu est refusée. Par conséquent, la dépense fiscale en espèces de 2021 s'élevant à 586 309 \$ sera ajoutée aux besoins en revenus de 2021.

b. Compte d'écart pour régime de pension

[92] Liberty avait au départ proposé la création d'un compte d'écart pour régime de pension.

[93] Dans sa preuve écrite, M. Knecht a énoncé que cette mesure ne satisfait pas aux « [traduction] normes réglementaires traditionnelles en matière de comptes d'écart » pour plusieurs raisons, y compris le fait qu'elle est rétroactive en ce sens qu'elle tente de recouvrer les coûts engagés en 2020.

[94] Dans sa contre-preuve, Liberty a reconnu la préoccupation concernant la rétroactivité et a retiré sa proposition concernant un compte d'écart pour régime de pension.

c. Compte d'écart pour COVID-19

[95] Le 19 mars, le Nouveau-Brunswick a déclaré l'état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* et a émis un arrêté obligatoire en réponse à la menace que fait peser la COVID-19 sur la santé publique et la sécurité.

[96] Liberty sollicite une ordonnance de la Commission pour créer un compte d'écart pour les coûts liés à la COVID-19. Plus précisément, Liberty propose d'inclure les dépenses pour le coût marginal, y compris les créances douteuses, les fournitures de sécurité supplémentaires

et le manque à gagner découlant des mesures prises pour fournir un soutien aux clients, dont les frais de retard non facturés.

- [97] Liberty propose de reporter ces opérations aux demandes tarifaires futures. Un coût de détention sera appliqué à ce compte d'écart au taux créditeur à court terme, qui est actuellement à 2 %.
- [98] M. Knecht a reconnu que de nombreux services publics et organismes de réglementation évaluent et adoptent des comptes d'écart liés à la pandémie de COVID-19. Il a noté également que la plupart des problèmes importants touchant le compte, y compris la façon exacte dont les coûts seront définis et leur période d'amortissement précise, sont reportés à un examen et à une évaluation ultérieurs de la Commission. Par conséquent, il a considéré la proposition de Liberty comme étant une demande d'approbation conceptuelle d'un compte d'écart.
- [99] Liberty est d'accord avec cette affirmation. Elle propose de déterminer la durée d'amortissement et les méthodes d'inclusion dans les futurs besoins en revenus lorsque Liberty aura déterminé le coût total une fois la pandémie terminée et qu'elle pourra réellement évaluer comment ce coût peut être amorti en ayant une incidence raisonnable sur les contribuables.
- [100] La Commission approuve la création d'un compte d'écart pour les coûts liés à la COVID-19. Seuls les coûts qui sont directement liés à la pandémie de COVID-19 seront admissibles au recouvrement. Ces coûts, ainsi que l'amortissement dans les besoins en revenus, seront assujettis à un examen de la Commission lors de la demande de tarification générale de 2022.

3. États financiers vérifiés

- [101] Dans sa preuve, Liberty a déclaré que sa société mère n'effectue pas de vérification de ses états financiers de ses services publics autonomes et qu'il n'y aura pas de vérification des états financiers de fin d'exercice de 2020 de Liberty.
- [102] Aux termes de l'alinéa 57(1)(b) de la *Loi sur la Commission de l'énergie et des services publics*, une entreprise de service public doit déposer auprès de la Commission, dans les trois mois suivant la fin de son année financière ou dans le délai plus long imparti par la Commission, ses états financiers pour l'année financière en la forme indiquée par la Commission et vérifiés de la manière qu'elle indique.

[103] Pendant l'audience, M. Lavigne a déclaré que Liberty était disposée à continuer de procéder à une vérification externe.

[104] La Commission ordonne à Liberty de déposer un état financier vérifié au plus tard le 31 mars de chaque année conformément à l'alinéa 57(1)(b).

4. Audience sur le coût de financement

[105] Liberty a restructuré le financement par capitaux empruntés à long terme ce qui s'est traduit par des intérêts débiteurs de 3,315 %.

[106] En 2010, la Commission a examiné le rendement du capital investi autorisé. Dans sa décision du 30 novembre, la Commission :

- a) a approuvé un taux de rendement des capitaux propres de 10,9 %;
- b) a réglementé le coût de la dette au taux créditeur d'Enbridge Inc. plus 100 points de base; et
- c) a réduit la part du capital-actions du ratio emprunts/capitaux propres d'Enbridge d'un maximum de 50 % à un maximum de 45 %.

[107] Dans la même décision, la Commission a conclu que le taux sans risque était de 4,6 %, en utilisant le taux des obligations à long terme du gouvernement du Canada. Les hypothèses du budget de 2021 de Liberty incluent un rendement des capitaux propres de 10,9 %, découlant de la décision de 2010 de la Commission, et une structure de capital de 55 % en capitaux d'emprunts et de 45 % en capitaux propres.

[108] Dans l'instance 453, la Commission a ordonné à Liberty de déposer une demande en 2021 et d'y inclure tous les documents nécessaires pour que la Commission puisse évaluer adéquatement la structure de capital appropriée, le coût de la dette et le rendement des capitaux propres de Liberty de façon continue.

[109] Liberty est tenue de déposer cette demande avec preuves à l'appui au plus tard le 31 mars 2021.

5. Budget d'investissement

- [110] Le budget d'investissement inclut les fonds utilisés pour élargir ou améliorer le système de distribution. Le budget de 2021 de Liberty dépasse de 6 millions de dollars celui de 2020. Les principaux écarts concernent un projet visant à élargir le système à Havelock et une proposition visant à accroître la comptabilisation à l'actif des coûts d'exploitation.
- [111] M. Knecht a soulevé deux préoccupations liées au budget d'investissement. D'abord, l'historique récent de Liberty en matière de budgétisation de ses dépenses en immobilisations semble trop optimiste. Par exemple, les ajouts réels aux immobilisations corporelles, soit la principale catégorie d'immobilisations, étaient inférieurs à ce qui était prévu au budget chaque année de 2016 à 2019.
- [112] La conséquence d'une surestimation du budget d'investissement peut être importante. Les besoins en revenus comprennent une compensation des intérêts sur la dette liés à un projet d'investissement. De plus, il y aura un rendement sur les capitaux propres ajoutés et une dépréciation. Même si tout revenu supplémentaire sera éliminé l'année suivante, la Commission doit tout de même être préoccupée par le caractère raisonnable des dépenses en capital prévues.
- [113] La deuxième préoccupation de M. Knecht concerne les précisions données pour étayer le budget d'investissement. M. Knecht a déclaré qu'il est difficile d'évaluer le budget d'investissement ou de comprendre les erreurs budgétaires puisqu'il n'y a aucune analyse des écarts entre les exercices budgétaires ni explication de la différence entre le budget et les dépenses réelles.
- [114] Liberty a indiqué qu'elle pourrait fournir plus de renseignements pour les prochaines années. Elle n'a pas contesté la conclusion de M. Knecht concernant les budgets antérieurs, sauf pour dire qu'en 2020, elle s'attend à dépasser son budget d'investissement et que cela reflète un accent renouvelé sur l'expansion. En outre, dans sa contre-preuve, Liberty a souligné que les hausses de 2021 sont indiquées clairement. Par conséquent, Liberty maintient que le budget d'investissement de 2021 est raisonnable.
- [115] Dans sa plaidoirie finale, Maître Black a suggéré qu'il « [traduction] est plus logique d'établir un budget conforme à une moyenne à long terme » et que les résultats prévus pour 2020 ne sont pas suffisants pour modifier cette opinion. Maître Black a soutenu qu'en raison de

l'historique de budgétisation excessive, la Commission devrait remplacer le budget proposé par Liberty par un budget d'investissement fondé sur une moyenne à long terme des dépenses en immobilisations.

[116] Le budget actuel comprend un projet identifiable qui doit commencer et se terminer en 2021. Puisque la Commission a accepté la comptabilisation accrue à l'actif, elle accepte le budget d'investissement de 2021, tel qu'il a été proposé.

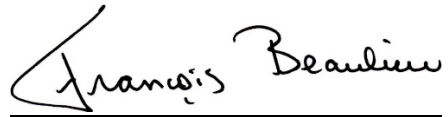
[117] La Commission exige que, dans les demandes tarifaires futures, Liberty fournisse un budget d'investissement plus détaillé, comprenant les projets et les hypothèses qui le composent. Liberty doit aussi fournir une analyse des écarts des dépenses prévues et réelles.

E. Conclusion

[118] Les conclusions de la Commission sont les suivantes :

- a) Les états financiers réglementaires de 2019 de Liberty sont approuvés tels qu'ils ont été présentés.
- b) Les besoins en revenus de 2021 sont approuvés, sous réserve des rajustements susmentionnés.
- c) Comme elle s'applique aux gains de 2021, la Commission accepte la proposition de Liberty relative au mécanisme de partage des recettes et lui ordonne de déposer une proposition détaillée avec la prochaine demande de tarification générale concernant un mécanisme s'appliquant aux gains après 2021.
- d) Le compte d'écart pour impôt sur le revenu proposé est refusé.
- e) Le compte d'écart pour la COVID-19 proposé est approuvé, comme susmentionné.

Fait à Saint John, Nouveau-Brunswick, ce 13^e jour de janvier, 2021.



François Beaulieu
Président par intérim



Michael Costello
Membre



Patrick Ervin
Membre



John Patrick Herron
Membre