



**COMMISSION DES ENTREPRISES DE SERVICE
PUBLIC DU NOUVEAU-BRUNSWICK**

**DANS L'AFFAIRE D'une demande de la
Société d'énergie du Nouveau-Brunswick
pour l'approbation d'un changement dans ses frais, tarifs et droits**

D E C I S I O N

le 16 juillet, 1992

**COMMISSION DES ENTREPRISES
DE SERVICE PUBLIC DU NOUVEAU-BRUNSWICK**

DANS L'AFFAIRE DE la Loi sur les Entreprises de service public,
L.R.N.-B. 1978, Ch. P-27, telle que modifiée

DANS L'AFFAIRE D'une demande de la Société d'énergie du Nouveau-
Brunswick pour l'approbation d'un changement dans ses frais, tarifs et droits

Commissaires:	Me David C. Nicholson	- Président
	B. Fernand Nadeau	- Vice-Président
	J. E. Stevens	- Commissaire
	Me Raymond Gorman	- Commissaire

Énergie NB:	Me Thomas B. Drummie, C.R., avocat
-------------	------------------------------------

Gros Producteurs de Pâtes et Papier:	Me E. Neil McKelvey, C.R., avocat
---	-----------------------------------

Intervenants pour le public:	Me Robert L. Kenny, C.R., et Me Ivan Robichaud, avocats
---------------------------------	--

Commission:	Me Harry G. Colwell, avocat
-------------	-----------------------------

TABLE des MATIERES

	<u>No de la Page</u>
Introduction	1
La demande	2
La position des parties	4
Constations de la Commission	7
Classification	8
Stabilité tarifaire	11
Conclusions de la Commission	12

Introduction

Le 15 avril 1992, la Société d'énergie du Nouveau-Brunswick (Énergie NB) demandait à la Commission des entreprises de service public (la Commission) d'approuver une modification particulière à ses frais, tarifs et droits pour ses services dispensés dans la province du Nouveau-Brunswick conformément à l'article 38 de la Loi sur les entreprises de service public (la Loi).

La demande fut modifiée le 14 mai 1992. La demande modifiée priait la Commission d'approuver une modification des frais d'arrérages applicables aux factures des usagers industriels de grande puissance d'Énergie NB, notamment les usines des pâtes et papiers.

L'audience publique fut tenue le 24 juin 1992. Les corporations suivantes, toutes de l'industrie des pâtes et papiers, étaient représentées par Me E. Neil McKelvey, c.r.:

Fraser Inc.
Irving Paper Limited
Miramichi Pulp & Paper Inc.
NBIP Forest Products Inc.
St. Anne-Nackawic Pulp Company Ltd.
Stone Consolidated Inc.

Me McKelvey a affirmé officiellement que les sociétés

Lake Utopia Paper Limited, Irving Tissue Company et Irving Pulp and Paper Limited, les trois autres corporations mentionnées à l'annexe "A" de la demande, sont toutes des filiales de la Irving Paper Limited.

Me Robert L. Kenny, c.r., et Me Ivan Robichaud participèrent à l'audience à titre d'intervenants pour le public, nommés par le procureur général de la province du Nouveau-Brunswick.

Me Thomas B. Drummie, c.r., représentait Énergie NB et présenta les témoins suivants:

- | | | |
|-----------------------|---|---|
| M. George D. Bouchard | - | Sous-ministre adjoint,
Ministère du Développement
économique et du Tourisme,
P r o v i n c e d u
Nouveau-Brunswick; |
| M. K. B. Little | - | Vice-président aux finances
et directeur des services
financiers, Énergie NB. |

Del Ferguson a présenté un mémoire à la Commission à titre personnel.

La demande

L'alinéa (b) modifié de la demande déposée par Énergie

NB:

" ... demande à la Commission d'approuver un changement des frais, tarifs et droits que la société demande pour services rendus à l'intérieur de la province selon la Section O - (Droits et Frais, Frais, d'arrérages) de son Barème des tarifs pour que, malgré les dispositions de cette section, les frais d'arrérages pendant l'exercice d'Énergie NB se terminant le 31 mars 1993 pour les abonnés de l'usage industriel grande puissance qui sont d'importants producteurs de pâtes et papiers soient équivalents au taux d'intérêt préférentiel plus 1 %."

L'article O du Manuel des barèmes et politiques des tarifs renferme ce qui suit:

"Frais d'arrérages

Pour tous les Abonnés, les frais d'arréages se montent à 1 1/2 % par mois (taux annuel réel de 19,56 % par an, ou taux composé journalier de 0,04896 %)."

Si elle est approuvée, la demande permettra:

- ▶ de diviser tous les clients actuels en deux catégories d'abonnés lorsqu'il s'agit de frais d'arrérages: un groupe formé des 11 clients figurant à l'annexe "A" de la demande et un second groupe comprenant tous les autres clients;
- ▶ d'avoir deux taux d'intérêt distincts pour les frais d'arrérages: le taux bancaire préférentiel plus 1 %, qui était égal à 8 % au moment de l'audience, applicable aux 11 abonnés et un taux de 19,56 % applicable à tous les autres abonnés;
- ▶ d'avoir ses deux taux distincts pour les frais d'arrérages, en vigueur pour un an seulement, du 1^{er} avril 1992 au 31 mars 1993.

La position des parties

Pour appuyer sa demande, Énergie NB a déclaré ce qui suit:

"... l'industrie des pâtes et papiers du Nouveau-Brunswick se trouve dans une conjoncture du marché particulièrement difficile et, de ce fait, dispose de stocks inhabituellement importants, alors que ses liquidités sont sérieusement réduites et que, l'industrie étant un des principaux employeurs de résidents du Nouveau-Brunswick et un élément fondamental de l'économie provinciale, elle mérite qu'on examine les conditions dans lesquelles elle remplit ses obligations actuelles;..." (alinéa (a) de la demande)

"En plus de demander à tous les organismes du gouvernement provincial d'étudier et de recommander des mesures pouvant être adoptées pour apporter une aide temporaire à ce secteur, le gouvernement a demandé particulièrement à Énergie NB d'examiner et de déterminer des types d'aide à condition qu'ils soient conformes aux bonnes pratiques commerciales." (alinéa (19) de la demande)

L'annexe I du témoignage de M. Bouchard consistait en un document intitulé "Rapport du Comité ministériel sur les forêts destiné au Conseil exécutif". En page 54 de ce rapport, on recommande que la province autorise les ministres concernés à étudier différentes façons d'aider l'industrie du bois. L'une des solutions indiquées fut le délai de la facturation d'électricité.

L'annexe II du témoignage de M. Bouchard est une note de service signée par M. Bouchard précisant que certaines

recommandations soumises au Conseil exécutif avaient été approuvées sous réserve de l'autorisation du ministère de la Justice. L'une de ces recommandations se lit comme suit:

"Que le président d'Énergie NB soit autorisé à négocier, en bon homme d'affaires, le paiement différé des factures d'électricité avec les plus importants usagers d'électricité du secteur forestier." (Annexe II de la preuve directe de M. George D. Bouchard)

M. Little fit la déclaration suivante concernant le rapport entre les revenus et les coûts des frais d'arrérages:

"Le taux préférentiel plus 1 % suffit à recouvrir les coûts engagés par Énergie NB lorsqu'une grosse usine est en retard dans ses paiements. Nous avons été en mesure d'emprunter des fonds à un taux moyen équivalent au taux préférentiel moins 0,22 % au cours des deux dernières années (diagrammes ci-joints). Ce niveau de majoration suffit à couvrir les coûts administratifs liés au contrôle et à la perception des arriérés d'un abonné de l'usage industriel grande puissance." (P. 3-3 de la preuve directe de M. K. B. Little)

En récapitulation, Me Drummie a déclaré:

"Il n'y a pas de doute qu'elle agit comme banquier pour ces clients, mais elle le fait sans déficit, sans frais aux autres clients, pour garder les usines ouvertes parce qu'elles sont des éléments importants de l'économie provinciale." (Page 46 de la transcription)

Les corporations de pâtes et papiers ont appuyé cette demande. En récapitulation Me McKelvey fit l'observation suivante:

"Je crois donc qu'il est exact de dire qu'aussi longtemps, puisque nous parlons de coûts marginaux, et qu'aussi longtemps que ces coûts sont couverts par les revenus liés à ces coûts, nul n'est victime de discrimination. L'industrie des pâtes et papiers entraîne certains coûts de recouvrement, des coûts marginaux de recouvrement et elle acquitte là-dessus les frais d'arrérages. Aussi longtemps que ces frais et les coûts marginaux sont couverts par les revenus marginaux, aucun client n'est victime de discrimination." (Page 50 de la transcription)

"Mon argument est que toute entreprise, qu'elle soit une entreprise de service public ou une entreprise privée, doit être sensible aux besoins de ses clients. Nous voilà en présence d'un cas où un client ou un groupe de clients, en l'occurrence l'industrie des pâtes et papiers, connaît des conditions extrêmement difficiles. Il s'agit d'un client très important même avec une consommation de 20 pour cent du produit.

Ainsi, je suggère à la Commission que donner une aide temporaire à un client de cette catégorie constitue une bonne façon de faire des affaires, une saine façon de faire des affaires si tous les coûts sont recouverts évidemment et ils le sont." (Page 53 de la transcription)

L'intervenant pour le public demanda à la Commission de rejeter la demande. En résumé, Me Kenny présenta les motifs suivants:

"Premièrement, une telle décision aggravera les problèmes de mouvement de trésorerie des usines de pâtes et papiers en augmentant le montant global de la facture en raison des frais d'arrérages.

Deuxièmement, l'entreprise de service public augmentera ses risques de mauvaises créances non recouvrables tout en augmentant les frais de recouvrement des comptes en souffrance.

Troisièmement, elle va à l'encontre de l'objectif de la réglementation des tarifs en pourvoyant aux besoins d'un

groupe choisi de clients.

Quatrièmement, elle crée une subvention inter classes à l'industrie des pâtes et papiers par rapport aux autres clients et finalement, elle introduit un tarif discriminatoire qui n'est pas fondé sur des écarts de coûts." (Page 61 de la transcription)

Constatations de la Commission

Dans l'exercice de ses pouvoirs, la Commission est guidée par la loi, les usages et les principes de réglementation. Des organismes de réglementation ont fixé des tarifs pour divers types d'entreprises de service public pendant des décennies. Ce processus a entraîné de nombreux exercices de contrôle (principes) qui aident l'organisme de réglementation à fixer des tarifs qui servent les intérêts de l'entreprise de service public, des abonnés et des actionnaires dans le cas d'une corporation publique. Parmi ces principes, il y a celui de tarifs équitables, raisonnables et non injustement discriminatoires. La Commission estime qu'elle doit étudier toute demande de modification des tarifs d'Énergie NB à la lumière de ces principes, tenant compte des facteurs et des exercices de contrôle établis par la Loi sur les entreprises de service public. La Commission estime en outre qu'elle ne peut déroger à ces usages et principes de et la réglementation de fait que si elle a des motifs sérieux de le faire. Me Drummie admet que c'est la façon dont doit agir la Commission:

"Ce que nous affirmons tout simplement aujourd'hui, c'est que vous avez la compétence de décider conformément aux principes ordinaires des entreprises de service public. C'est dans cette optique que nous nous sommes présentés devant la Commission et c'est aussi dans cette optique que nous avons présenté notre témoignage." (Page 66 de la transcription)

Les principes traditionnels de réglementation nous aident à étudier deux questions soulevées lors de l'examen de cette demande. Premièrement les abonnés présentant le même profil devraient-ils être traités différemment (classification) et deuxièmement, quelles en seraient les conséquences pratiques puisque la modification demandée ne serait que temporaire (stabilité tarifaire).

Classification

L'usage veut que les clients soient classés par groupes à des fins de fixation des tarifs, de sorte que les membres d'une classe ou d'un groupe particulier aient des points communs qui se rapportent normalement à leur utilisation des services dispensés par l'entreprise de service public et non à la nature des affaires du client ou à sa situation financière. Pour fixer les tarifs de la vente d'électricité, Énergie NB a groupé ses abonnés en cinq classes: usage domestique, usage général, industriel petite puissance, industriel grande puissance et ventes en gros. Les abonnés sont classés dans un groupe particulier selon leur

consommation et leur demande d'électricité.

Énergie NB n'a établi qu'une seule classe d'abonnés pour fixer les frais d'arrérages. Tous les abonnés sont considérés de la même façon lorsqu'il s'agit de faire payer de l'intérêt sur les arrérages.

Comme il a été mentionné ci-dessus, l'objet de la demande est d'établir deux classes aux fins de calcul des frais d'arrérages, l'une se composerait des 11 usines de pâtes et papiers, l'autre engloberait tous les autres abonnés d'Énergie NB. Les principes de réglementation laissent supposer que cette méthode conviendrait si les membres de chaque classe étaient du même genre et si les revenus rapportés par chaque classe étaient suffisants par rapport aux frais respectifs de chaque classe. Le témoignage d'Énergie NB précise que les revenus rapportés par les 11 usines de pâtes et papiers couvrent les coûts se rapportant à ces abonnés, même au taux inférieur proposé dans la demande. Toutefois, au taux actuel, l'autre classe ne semble pas être en mesure de récupérer ses frais. C'est ce qui ressort des annexes VI et VII de la preuve directe de M. Little, selon lesquelles les frais excédèrent les revenus pour les exercices financiers 1990-1991 et 1989-1990. Si 11 clients, dont les revenus dépassent les frais, sont éliminés, les frais des autres clients dépasseront nécessairement les revenus qu'ils rapportent. Si cette demande était approuvée, il

conviendrait sans doute de majorer le taux d'intérêt touchant l'autre classe.

En ce qui concerne la similitude des abonnés de chaque classe, la question suivante se pose : De quels traits particuliers faut-il tenir compte lorsqu'on classe un abonné aux fins des frais d'arrérages? La Commission estime que la première considération devrait être la solvabilité de l'abonné. Lorsqu'on envisage d'inscrire un abonné dans une classe où le taux d'intérêt sur les arrérages est moins élevé, on devrait tenir compte des frais de service à ce client et de recouvrement des arrérages.

Selon la Commission, il existe vraisemblablement un grand nombre d'abonnés dont les frais de service et de recouvrement d'arrérages sont comparables à ceux des 11 clients proposés pour une classe séparée. Les principes de réglementation laissent entendre que ces clients devraient faire partie de la même classe aux fins de calcul des frais d'arrérages. Les autres clients de la classe des usagers de industriel grande puissance constituent un exemple typique. Dans sa preuve directe, M. Little a affirmé qu'au cours de deux (2) des trois (3) dernières années, les revenus ont dépassé les frais de service et de recouvrement des comptes en souffrance. Me Drummie fit alors l'observation suivante:

"Je pense bien que ce ne serait pas la fin du monde si toute la classe des usagers de industriel grande

puissance recevaient le même traitement, mais je pense qu'on n'envisage pas la situation de la même façon que nous." (Page 74 de la transcription)

Rien n'atteste qu'on ait mené une étude approfondie et appropriée concernant la classification des abonnés aux fins de calcul des frais d'arrérages. Il est donc impossible d'affirmer que la classification proposée est la plus appropriée.

Stabilité tarifaire

Énergie NB a recommandé que la modification proposée ne soit en vigueur que pendant l'exercice financier se terminant le 31 mars 1993. À compter du 1^{er} avril 1993, les 11 abonnés de l'annexe "A" seraient tenus de payer le même taux d'intérêt sur les comptes en souffrance que les autres abonnés. Si cette demande était approuvée, elle créerait un précédent, car on pourrait proposer d'accorder un taux préférentiel temporaire à un groupe d'abonnés. Ce serait aller à l'encontre des principes de réglementation que de faire fluctuer les taux pour certains clients en raison de leurs situations financières. Le fait que l'on propose que la présente demande ne soit en vigueur que temporairement indique fortement qu'Énergie NB a des doutes sur la pertinence d'établir cette classification sur une base permanente. M. Little a exprimé son inquiétude comme suit:

"Une telle pratique serait inhabituelle au Canada, et nous devrions voir à ce qu'Énergie NB ne devienne par mégarde le banquier de ces abonnés." (Pages 3-4 de la preuve directe de M. K. B. Little)

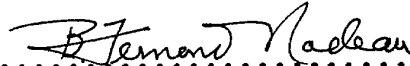
Conclusions de la Commission

La classification des clients aux fins de calcul des frais d'arrérages, telle que proposée, n'est pas appropriée et la nature temporaire des modifications demandées est incompatible avec l'objectif de la stabilité tarifaire. Les principes traditionnels de réglementation, sur lesquels Énergie NB base sa demande, exigent que la demande ne soit pas approuvée. La Commission rejette donc la demande.

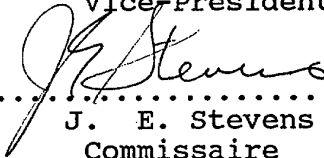
Daté en la "City of Saint John", N.-B ce 16^e jour de
juillet, 1992.



.....
David C. Nicholson
Président



.....
B. Fernand Nadeau
Vice-Président



.....
J. E. Stevens
Commissaire



.....
Raymond Gorman
Commissaire