



Transport, droits et tarifs

juin 1997

Canada

Aperçu

Le bulletin décrit les attributions et les démarches de l'Office en matière de réglementation du transport, des droits et des tarifs.

L'OFFICE

L'Office national de l'énergie est un tribunal de réglementation fédéral indépendant qui a été créé par une loi du Parlement en 1959. Ses pouvoirs et sa compétence sont fondés sur la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada* et certaines dispositions de la *Loi fédérale sur les hydrocarbures*. L'Office vise à rendre des décisions justes, objectives et respectées. À cette fin, il réglemente certains domaines d'intérêt public canadien dans les secteurs du pétrole, du gaz et de l'électricité. Pour obtenir une copie de ces lois, veuillez vous adresser à l'Office ou au Groupe Communication Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 45, boul. Sacré-Coeur, Hull (Québec), K1A 0S7.

PUBLICATIONS

Le bulletin fait partie d'une série de bulletins que l'Office publie sur ses activités et ses procédures. Nous vous invitons à nous faire part de vos commentaires sur le bulletin, ainsi que de vos suggestions concernant des rubriques futures. Les bulletins de l'Office contiennent des renseignements d'ordre général seulement. Pour plus de détails sur des sujets particuliers, vous êtes prié de vous reporter aux lois pertinentes. En cas de conflit, les dispositions de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et de ses règlements d'application l'emportent sur les renseignements contenus dans le présent bulletin.

BULLETINS DÉJÀ PARUS

1. Procédures d'approbation du tracé d'un pipeline
2. Le processus d'audience publique
3. Procédures pour les demandes sans audience
4. Comment participer à une audience publique
5. Les publications de l'Office
6. Transport, droits et tarifs
7. La bibliothèque de l'Office national de l'énergie
8. Électricité : Compendium de termes
9. La protection de l'environnement
10. Droits et tarifs pipeliniers : Compendium de termes
11. Le Bureau d'information sur les terres domaniales
12. La sécurité pipelinère
13. La réglementation des pipelines : Aperçu pour les propriétaires et les locataires

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 1997 représenté par l'Office national de l'énergie

N° du cat. NE 12-3/6-1997F
ISSN 0825-0189

Ce bulletin est publié séparément dans les deux langues officielles.

Pour de plus amples renseignements, contactez :

Groupe des communications
Office national de l'énergie
444, Septième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 0X8
(403) 292-4800
Télécopieur : (403) 292-5503
Internet : <http://www.neb.gc.ca>

© Her Majesty the Queen in Right of Canada 1997 as represented by the National Energy Board

Cat. No. NE 12-3/6-1997E
ISSN 0825-0170

This information bulletin is published separately in both official languages.

For further information, please contact:

Communications Group
National Energy Board
444 Seventh Avenue S.W.
Calgary, Alberta T2P 0X8
(403) 292-4800
Fax: (403) 292-5503
Internet: <http://www.neb.gc.ca>

Introduction

L'Office national de l'énergie (l'Office) est un organisme de réglementation fédéral indépendant, créé par la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la Loi) en 1959. L'Office régit les compagnies pipelinières qui transportent du pétrole, du gaz naturel, des liquides de gaz naturel, des produits pétroliers ou d'autres genres de produits entre deux provinces, hors du Canada ou à l'intérieur de certaines régions pionnières. La partie IV de la Loi définit le mandat et les attributions de l'Office au chapitre de la réglementation du transport, des droits et des tarifs pipeliniers.

Le transport des hydrocarbures par pipeline est un service public indispensable. Étant donné que certains pipelines peuvent jouir d'une situation monopoliste, les propriétaires de pipelines ne sont peut-être pas toujours soumis au jeu de l'offre et de la demande sur le marché. La réglementation vise à protéger l'intérêt public en garantissant la perception de droits justes et raisonnables au titre des services de transport, un accès équitable aux services pipeliniers et l'absence de distinctions injustes quant aux droits exigés ou à la prestation des services de transport.

Le présent bulletin d'information examine le rôle que l'Office joue dans la réglementation du transport, des droits et des tarifs pipeliniers. Pour plus de précisions, le lecteur est prié de communiquer avec l'Office ou de consulter la partie IV de la Loi.

Processus de réglementation

L'Office étant un tribunal d'archives, ses décisions et motifs de décision sont des documents publics. Il peut être saisi en tout temps de demandes ou de plaintes concernant le transport, les droits ou les tarifs. Lorsqu'il s'agit d'examiner des droits, l'Office établit s'il y a lieu de tenir une audience publique orale ou une audience par voie de mémoires. Dans les deux cas, il veille à obtenir l'avis des parties intéressées avant de rendre une décision à l'égard de la demande ou de la plainte formulée. Les bulletins d'information II, III et IV traitent du processus d'audience publique, des procédures pour les demandes sans audience et de la façon de participer à une audience publique.

Tarifs

Les droits pipeliniers font partie intégrante du tarif déposé auprès de l'Office. Le tarif peut aussi définir les modalités d'accès aux services pipeliniers par les expéditeurs éventuels ainsi que les droits et les responsabilités de la compagnie pipelinière et de l'expéditeur une fois le contrat de service en vigueur.

Transport

Selon la Loi, un oléoduc (c.-à-d. un pipeline qui transporte du pétrole, des liquides de gaz naturel ou des produits pétroliers) est réputé un transporteur public, tandis qu'un gazoduc est un transporteur à forfait.

À titre de transporteur public, l'exploitant d'un oléoduc doit accepter tout pétrole qui lui est offert pour transport en traitant tous les expéditeurs sur un pied d'égalité. Si les volumes proposés sont supérieurs à la capacité du pipeline, l'exploitant répartit cette dernière de manière à servir tous les expéditeurs désireux d'obtenir des services de transport. L'Office veille à ce que l'accès aux services pipeliniers et la répartition de la capacité soient équitables.

Un gazoduc est réputé un transporteur à forfait. En d'autres termes, les compagnies de gazoduc ne sont pas légalement tenues d'accepter tout le gaz qui leur est offert pour transport. Cependant, l'Office a le pouvoir légal d'ordonner à une compagnie de fournir des services à un expéditeur donné. Dans la pratique, les gazoducs fonctionnent suivant le principe du libre-accès. Le tarif d'un gazoduc peut renfermer des dispositions sur les méthodes d'accès et de mise en file d'attente, la durée minimale des contrats, le renouvellement de la capacité et les mécanismes de soumission aux fins du service interruptible. Il s'ensuit que tous les expéditeurs jouissent, sans distinction, des mêmes possibilités d'accès aux services de gazoducs.

Les pipelines qui transportent d'autres produits que le pétrole et le gaz naturel sont passés depuis peu sous la compétence de l'Office. Ils peuvent acheminer, seuls ou en combinaison avec des hydrocarbures, des produits tels que la vapeur, la saumure, des produits chimiques, la bouillie de charbon ou de pâte à papier. Les productoducs ne sont pas des transporteurs publics aux termes

de la loi. Cependant, ils sont assujettis, sur le plan des services, à des obligations semblables à celles des gazoducs.

Aperçu de la réglementation des droits

La réglementation des droits vise à trouver un juste équilibre entre les intérêts des utilisateurs et ceux des investisseurs. Jusqu'en 1995, toutes les grandes compagnies pipelinières étaient soumises à une réglementation basée sur le coût du service, selon laquelle elles devaient débattre dans le cadre d'instances devant l'Office, souvent de façon annuelle, le montant des recettes qu'il leur serait permis de recueillir par l'intermédiaire des droits perçus. D'une façon générale, les instances visant à déterminer le coût du service et les droits exigibles sont de caractère adversatif, prennent du temps et exigent la participation d'avocats et de témoins experts.

Le modèle de réglementation classique, basé sur le coût du service, insiste sur le contrôle des coûts. L'Office, depuis quelque temps, est soucieux de réduire les frais de réglementation et d'élaborer d'autres formules de réglementation. Depuis 1988, année où il a diffusé les *Directives sur les règlements négociés pour le transport, les droits et les tarifs* (mises à jour en 1994), l'Office a pris l'initiative de trouver des solutions de rechange à cette approche classique fondée sur le coût du service. Ce faisant, il a favorisé et appuyé chez les compagnies pipelinières et leurs expéditeurs une démarche axée sur la recherche d'un consensus.

À compter de 1995, l'Office a approuvé une série de règlements pluriannuels négociés. D'une manière générale, ces règlements comprennent des incitatifs à réduire les coûts et des dispositions prévoyant le partage des économies entre la compagnie pipelinière et ses expéditeurs. L'Office entrevoit que le recours à des instances formelles pour fixer les droits se fera de façon plus sélective.

Règlements négociés

Les *Directives sur les règlements négociés pour le transport, les droits et les tarifs* clarifient le rôle de l'Office et établissent des critères concernant le bon déroulement du processus de négociation. En gros, l'Office s'emploie à garantir que toutes les parties intéressées aient des chances égales de participer au processus et que le

résultat soit accepté de tous. Les directives de l'Office ont aidé à régler des questions précises concernant les droits et ont favorisé le développement d'une réglementation à caractère incitatif.

L'Office ne participe pas aux négociations comme telles des parties, car il doit se prononcer sur la proposition finale. Cependant, l'existence d'une entente ne le limite aucunement dans l'exercice de ses pouvoirs. Pour établir l'opportunité d'approuver une entente, l'Office tient compte des points de vue de toutes les parties intéressées et des questions générales d'intérêt public, telles que les incidences possibles sur la sécurité du public et la protection de l'environnement. L'Office accepte ou rejette le règlement dans son ensemble. Si un règlement ne suscite aucune opposition, il peut en conclure que les droits résultants seront justes et raisonnables.

Réglementation à caractère incitatif

La réglementation incitative découle essentiellement des ententes pluriannuelles sur les droits négociées entre les compagnies pipelinières et leurs parties intéressées. Ces ententes prévoient le partage des avantages entraînés par l'amélioration du rendement d'un pipeline. D'ordinaire, les parties conviennent d'un niveau de coûts de base, qui peut être inférieur à celui que la compagnie demanderait sous le régime basé sur le coût du service. L'entente accorde à la compagnie une marge de protection contre la hausse des coûts non contrôlables et une part des bénéfices, pour avoir maintenu ses coûts en deçà du niveau cible. L'entente peut prévoir des incitatifs semblables au chapitre de l'accroissement du débit et des recettes.

Une fois approuvée par l'Office, l'entente pluriannuelle permet d'alléger la formule de réglementation. Chaque année visée par l'entente, la compagnie pipelinière dépose un tarif dans lequel elle propose de nouveaux droits calculés suivant les dispositions de l'entente. Chacune des parties a l'occasion de formuler ses commentaires, et les nouveaux droits entrent en vigueur, à moins qu'il n'y ait lieu de les examiner plus à fond.

Réglementation basée sur le coût du service

Jusqu'à récemment, l'Office s'est servi presque exclusivement d'une démarche de réglementation basée sur le

coût du service pour fixer les droits. Pour faire rajuster ses droits, la compagnie dépose une demande relative aux droits, étayée de la documentation précisée dans la partie X des *Directives concernant les exigences de dépôt* de l'Office. Ensuite, l'Office tient une instance afin de recueillir les avis des personnes intéressées, après quoi il rend une décision pour approuver les droits définitifs.

Sous ce régime, les droits exigibles sont fixés de manière à permettre aux utilisateurs d'obtenir les services dont ils ont besoin, à un coût raisonnable, et aux investisseurs de recouvrer leurs frais et de tirer un rendement acceptable de leur investissement dans le pipeline. Les droits sont établis à partir de prévisions du débit et du coût du service pour une année d'essai. Sont inclus dans le calcul du coût du service les frais d'exploitation, l'amortissement, les impôts et le rendement du capital. L'Office peut permettre à une compagnie pipelinière de bénéficier d'un taux de rendement approuvé à l'avance, sans toutefois le lui garantir, à titre d'encouragement à maintenir ses coûts dans des limites acceptables.

Une compagnie ne peut pas recouvrer les coûts d'une année antérieure à moins d'une autorisation préalable. En règle générale, l'Office n'autorise une compagnie à reporter le recouvrement de coûts à une année ultérieure que dans les cas où il est impossible à celle-ci de les évaluer ou contrôler avec précision, par exemple, s'il s'agit d'un montant contesté devant les tribunaux. L'Office examine avec soin les coûts dont la compagnie demande le report avant de les inclure dans le coût du service d'une autre année.

Le rendement qu'une compagnie est autorisée à tirer de sa base tarifaire peut être matière à litige. La base tarifaire étant financée à la fois par le capital d'emprunt et le capital-actions, il faut en déterminer la proportion appropriée dans la structure du capital et les coûts correspondants. Étant donné que les intérêts sont déductibles d'impôt, les emprunts sont habituellement un mode de financement moins coûteux que le capital-actions. Par ailleurs, les actionnaires ont droit à une juste compensation pour le risque qu'ils assument en investissant dans le pipeline. Si l'Office juge inacceptable la structure du capital réelle d'une compagnie, il peut

calculer le rendement autorisé sur la base d'une structure du capital présumée.

En 1995, l'Office a tenu une audience générale sur le coût du capital, au cours de laquelle il a déterminé qu'elle devait être le ratio du capital-actions de plusieurs compagnies, par rapport à leur capitalisation totale, compte tenu du risque d'affaires. L'Office a ensuite approuvé un taux de rendement uniforme du capital-actions ordinaire, à partir du taux d'intérêt prévu des obligations à long terme du gouvernement du Canada, augmenté d'une prime de risque. Enfin, il a établi une démarche pour le rajustement annuel du rendement du capital-actions. L'Office a pris cette initiative en réponse au désir de s'éloigner des instances à caractère adversatif et d'éviter la production répétée de preuves sur le coût du capital.

Réglementation basée sur les plaintes

En 1985, l'Office a conclu qu'il y avait lieu d'alléger le fardeau de réglementation des petites compagnies pipelinières relevant de sa compétence. Il a donc réparti les compagnies pipelinières en deux groupes : les dix compagnies exploitant de vastes réseaux constituent le groupe 1, tandis que toutes les autres compagnies, qui exploitent de petits pipelines, sont classées dans le groupe 2. Ce dernier groupe englobe quelque 60 compagnies.

L'Office adopte une approche basée sur les plaintes pour réglementer financièrement les compagnies du groupe 2. Dans ce contexte, il incombe à la compagnie de fournir suffisamment d'information aux expéditeurs et aux autres parties intéressées pour leur permettre d'établir si les droits proposés sont raisonnables. Une fois déposés auprès de l'Office, les tarifs renfermant les nouveaux droits prennent effet sur-le-champ.

Selon ce régime, l'Office n'examine habituellement pas les tarifs déposés. Cependant, si une plainte est déposée, il peut établir des procédures aux fins de l'examen des droits en question. En l'absence de toute plainte, l'Office présume que les droits déposés sont justes et raisonnables. Dans l'ensemble, cette approche s'est traduite par peu de plaintes.

Aujourd'hui, l'Office a recours à l'approche basée sur les plaintes dans le cas de certaines compagnies du

groupe I, lorsque le tarif déposé jouit de l'appui général des parties intéressées.

Conception des droits

La conception des droits s'entend du processus qui consiste à définir les droits exigibles à partir du coût du service ou des besoins en recettes et du débit. Les droits doivent produire suffisamment de recettes pour permettre de recouvrer les coûts approuvés, tout en imputant des frais équitables aux utilisateurs, compte tenu du coût des divers services et des avantages qu'ils en retirent.

La conception des droits repose sur le principe fondamental que c'est l'utilisateur qui paye. On répartit les coûts entre les diverses fonctions remplies par le réseau pipelinier, par ex. le transport et le comptage, puis on détermine l'utilisation faite de chaque fonction et les coûts connexes. Certains coûts sont communs à toutes les unités transportées. D'autres dépendent de variables, comme la distance parcourue, et d'autres encore s'appliquent uniquement à un type ou une catégorie d'expéditeurs. Pour certains coûts, la répartition se fait le plus judicieusement en fonction de la zone géographique. De façon générale, l'Office répartit les coûts selon la formule fixe-variable; aucun des frais fixes du pipeline n'est imputé à la partie variable du droit.

Dans le cas d'un nouveau pipeline, la méthode de calcul des droits peut déterminer la viabilité économique du projet. Les coûts et risques importants associés à la construction d'un nouveau pipeline ont conduit à de nouvelles approches dans la façon d'établir les droits. Ces approches, dans bien des cas, visent à maintenir les droits perçus aussi bas que possible dans les premières années de l'existence du pipeline, afin d'attirer des expéditeurs et de faire augmenter le débit. Récemment, l'Office a approuvé la construction de nouveaux pipelines qui feront concurrence à des pipelines en place, lorsque les promoteurs du projet se sont montrés prêts à assumer le risque d'une sous-utilisation des installations et à offrir la capacité inutilisée aux expéditeurs suivant un barème de droits basés sur le prix du marché. Certains expéditeurs ont négocié des rabais dont la valeur augmente en fonction de la durée de leur engagement, ce qui, en retour, permet aux promoteurs

du projet d'étayer leurs sources de financement. D'une façon générale, l'Office a autorisé l'adoption d'approches novatrices lorsqu'elles s'appuyaient sur des ententes négociées, sans lien de dépendance, entre les promoteurs du projet et les expéditeurs à l'issue d'un appel de soumissions. Selon l'Office, pour être égalitaire, l'accès aux services doit être offert à tous les expéditeurs éventuels, suivant les mêmes modalités et au même moment.

Dans le cas d'ajouts à des pipelines en place, il peut se poser la question de savoir si l'on doit intégrer les coûts des nouvelles installations et les répartir entre tous les utilisateurs, ou plutôt les considérer à part en les imputant uniquement à certains utilisateurs. Est-ce que le projet augmente la capacité ou la portée des services du pipeline? Au moment de trancher ces questions, l'Office examine s'il s'agit d'un nouveau service ou de l'extension d'un service existant et quels en sont les coûts et les avantages pour les diverses parties. L'intégration de tous les coûts a l'avantage de faire baisser les droits en répartissant le paiement des charges entre un grand nombre d'utilisateurs, mais il peut en résulter un partage des coûts qui n'est pas équitable.

Droits approuvés à titre provisoire

L'Office ne peut considérer des rajustements aux droits que dans une optique prospective. Une compagnie peut demander le rajustement de ses droits durant une année pour autant qu'elle calcule les nouveaux droits à partir d'estimations visant toute l'année civile. Cette règle empêche la compagnie, dans une certaine mesure, de recouvrer des frais supplémentaires survenus plus tôt dans l'année.

Dans les cas où la date d'entrée en vigueur souhaitée pour de nouveaux droits sera écoulee avant qu'il soit décidé des droits définitifs, l'Office peut prendre un ordonnance autorisant la compagnie à percevoir les droits à titre provisoire jusqu'à ce que l'ordonnance sur les droits définitifs soit rendue. Les droits prescrits dans l'ordonnance définitive peuvent alors prendre effet à compter de la date de l'ordonnance provisoire. Les remboursements à effectuer ou les frais à percevoir par suite de l'ordonnance sur les droits définitifs comportent habituellement des frais d'intérêts.

Rapports de surveillance

Sauf exemption explicite, les compagnies pipelinières du groupe 1 doivent déposer des rapports de surveillance trimestriels aux termes du *Règlement sur les renseignements relatifs aux droits*. La partie XI des *Directives concernant les exigences de dépôt* en précise le contenu et la présentation. Ces rapports rendent compte de la performance financière de la compagnie et expliquent les écarts notables par rapport aux montants approuvés. C'est grâce à ces rapports que l'Office détermine s'il y aura lieu de modifier les droits et vérifie la fiabilité des estimations employées pour calculer les droits.

L'Office se rend compte que les ententes comportant des incitatifs réduisent le besoin d'exercer une surveillance continue. Par conséquent, certaines compagnies du groupe 1 qui fonctionnent sous le régime d'ententes incitatives approuvées ont été dispensées d'avoir à déposer des rapports trimestriels de surveillance.

L'Office exigeait par le passé que toutes les compagnies du groupe 2 déposent chaque année des états financiers vérifiés. Ces dernières années, il a exempté de cette exigence un certain nombre de compagnies du groupe 2, spécialement celles dont les pipelines ne desservent que leur propriétaire.

Comptabilité

Le *Règlement de normalisation de la comptabilité des gazoducs* et le *Règlement de normalisation de la comptabilité des oléoducs* définissent des méthodes comptables normalisées à l'intention des compagnies du groupe 1. L'Office a pris ces règlements pour garantir que l'inscription des coûts se fasse d'une manière uniforme. Les compagnies du groupe 2 doivent tenir leur comptabilité conformément aux principes comptables généralement reconnus. L'Office peut vérifier les registres comptables d'une compagnie pipelinière pour déterminer l'exactitude des documents déposés et établir si la compagnie se conforme à ses décisions, règlements et autres directives.

Conclusion

Depuis 1985, la déréglementation du marché des produits énergétiques a favorisé l'essor d'un marché continental de l'énergie. Au même moment, la construction de nouveaux pipelines et l'agrandissement des réseaux en place a multiplié les possibilités de transport par pipeline et grandement accru la concurrence dans ce domaine. Ces facteurs ont amené l'Office à changer radicalement la façon dont il réglemente le transport, les droits et les tarifs pipeliniers. L'Office continuera de favoriser la conception de processus réglementaires simplifiés et compréhensibles pour tous ainsi que l'adoption de méthodes de réglementation à la fois novatrices et efficaces.