Office national de l'énergie

Office national de l'énergie

Motifs de décision

relativement à

Compagnie Pipeline Interprovincial, division d'Énergie Interhome Inc.

A Toll Design Study and Recommendations in Response to NEB Reasons for Decision RH-4-89

RHW-1-89

Novembre 1989

Droits

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

No du Cat. NE 22-1/1989-13F
ISBN 0-662-95804-7

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles.

Exemplaires disponibles auprès du:
Bureau du soutien de la réglementation
Office national de l'énergie
473, rue Albert
Otawa (Canada)
K1A 0E5
(613) 998-7204

This report is published separately in both official languages.

Copies are available on request from:
Regulatory Support Office
National Energy Board
473 Albert Street
Otawa, Canada
K1A 0E5
(613) 998-7204

Imprimé au Canada

Printed in Canada

Table des matières

Exposé et déposants . . . . . (iv)

Abréviations . . . . . (iii)

1. Historique 1
1.1 Instructions de l'Office relatives aux études de conception des droits d'Interprovincial . . . 1
1.2 Aperçu de l'étude Interprovincial 2
1.3 Méthode de calcul des droits applicables au brut léger 3

2. Groupes de produits 5

3. Composantes des frais supplémentaires/intégration des composantes 7

4. Calcul des frais supplémentaires 10

5. Traitement des coûts des opérations de terminal 13
5.1 Toits coniques 14
5.2 Frais de mise en réservoir au site de livraison 15
5.3 Crédits liés à la mise en réservoir 15

6. Traitement des coûts d'exploitation et des coûts en capital relatifs aux installations spéciales 17

7. Fonctionalisation des besoins en revenus 21

8. Mécanisme de rajustement des frais supplémentaires 23

9. Décision 24

Annexe

I Instructions relatives à la procédure - ordonnance RHW-1-89 25

Abréviations

APC	Association pétrolière du Canada
ASPIC	Association des sociétés pétrolières indépendantes du Canada
CCPA	Commission de commercialisation du pétrole de l'Alberta
Étude Interprovincial	Étude d'Interprovincial intitulée *A Toll Design Study and Recommendations in Response to NEB Reasons for Decision RH-4-86*
Gulf	Gulf Canada Ressources Limitée
Inteprovincial	Compagnie Pipeline Interprovincial, division d'Énergie Interhome Inc.
LGN	liquides de gaz naturel
Les lignes aériennes	Air Canada et Lignes aériennes Canadian International
m^3	mètre cube
Office	Office national de l'énergie
Québec	le Procureur général du Québec
TMPL	Trans Montain Pipe Line Company Ltd.

Exposé et déposants

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* ("la Loi") et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À une étude intitulée *A Toll Design Study and Recommendations in Response to NEB Reasons for Decision RH-4-86*, présentée le 29 juin 1988 par Compagnie Pipeline Interprovincial, division d'Énergie Interhome Inc., déposée auprès de l'Office sous le numéro de référence 1762-J1-13; et

RELATIVEMENT AUX instructions relatives à la procédure de l'Office, ordonnance RHW-1-89.

EXAMINÉE par voie de mémoires.

DEVANT:

R.B. Horner, c.r.	Membre présidant
J.-G. Fredette	Membre
A.B. Gilmour	Membre

DÉPOSANTS:

Compagnie Pipeline Interprovincial, division d'Énergie Interhome Inc.
Les lignes aériennes: Air Canada et Lignes aériennes Canadian International
Commission de commercialisation du pétrole de l'Alberta
La Compagnie des pétroles Amoco Canada Ltée
Association pétrolière du Canada
Ressources Gulf Canada Limitée
Husky Oil Operations Ltd.
Société pétrolière Impériale Limitée
Association des sociétés pétrolières indépendantes du Canada
Koch Industries Inc.
Ministre de l'Énergie de l'Ontario
Murphy Oil Company Ltd.
PanCanadian Petroleum Limited
Petro-Canada Inc.
Procureur général du Québec
Shell Canada Limitée

Chapitre 1
Historique

1.1 Instructions de l'Office relatives aux études de conception des droits d'Interprovincial

La dernière audience relative aux droits exigibles par Interprovincial s'est tenue conformément à l'ordonnance RH-4-86 de l'Office; les Motifs de décision connexes étaient datés de juin 1987. Dans sa Décision, l'Office ordonnait à Interprovincial de mener et de lui présenter, au plus tard le 30 juin 1988, plusieurs études sur la conception des droits exigibles par la société. Interprovincial devait notamment:

1) estimer les niveaux appropriés de frais supplémentaires ou de crédits traduisant les coûts d'utilisation de la capacité pour chacun des types d'hydrocarbures acheminés par le réseau d'Interprovincial et traiter la question à savoir si ces frais supplémentaires devraient traduire les facteurs d'exploitation (il s'agissait d'analyser, sans toutefois s'y limiter, les méthodes décrites dans l'annexe IV des Motifs);

2) élaborer et analyser une démarche des courts différentiels, pour calculer les frais supplémentaires, au titre du combustible et de l'électricité, pour le transport des bruts moyens et lourds;

3) étudier les avantages de la méthode de crédits, au titre des coûts liés aux LGN et aux produits raffinés, et les méthodes de rechange; et

4) examiner, concurremment avec l'étude en 1) ci-dessus, si des coûts d'exploitation additionnels, autres que pour le combustible et l'électricité, devraient s'appliquer aux bruts moyens et lourds.

L'Office a également incité Interprovincial à examiner la méthode de calcul de ses frais pour les opérations de terminal et de crédits liés à la mise en réservoir, et de lui présenter les résultats de ses études dans sa prochaine demande relative aux droits de la catégorie 3.

Le 29 juin 1988, Interprovincial a déposé une étude intitulée "A Toll Design Study and Recommendations in Response to NEB Reasons for Decision RH-4-86" (Étude de conception des droits et recommandations en réponse aux Motifs de décision RH-4-86 de l'ONE) (étude Interprovincial). L'étude portait sur les questions susmentionnées et sur le calcul des frais liés aux opérations de terminal d'Interprovincial.

Dans ses Motifs de décision datés de juillet 1988 découlant de l'audience (ordonnance OH-1-87 dans sa version modifiée) relative aux installations et à la conception des droits de Trans Mountain Pipe Line Company Ltd. (TMPL), l'Office avait ordonné à TMPL d'étudier les méthodes de calcul des frais supplémentaires au titre de la capacité, traitées dans l'étude Interprovincial, et de fournir des commentaires dans sa prochaine demande relative aux droits. Toutefois, le 1er septembre 1988, l'Office a signalé que les commentaires de TMPL seraient utiles dans son examen de l'étude Interprovincial.

Par conséquent, il a prié TMPL de déposer, au plus tard le 31 octobre 1988, ses commentaires sur les concepts de conception des droits traités dans l'étude Interprovincial, ainsi que sur la pertinence de leur application, y compris tout perfectionnement, à TMPL. Après avoir obtenu un délai supplémentaire, TMPL a fourni ses commentaires à l'Office le 7 décembre 1988.

Avant de fixer pour examen au cours d'une instance officielle l'étude Interprovincial, l'Office a fourni aux parties intéressées une possibilité de traiter les questions soulevées dans l'étude et dans les commentaires de TMPL. Le 23 février 1989, l'Office a incité Interprovincial et TMPL à utiliser les mêmes principes de conception des droits pour les deux oléoducs, adaptés aux circonstances propres à chaque réseau. L'Office a prié Interprovincial et TMPL de rencontrer les parties intéressées pour déterminer si ces parties pourraient s'entendre sur la conception des droits et, ainsi, faciliter le processus de réglementation. L'Office a prié Interprovincial et TMPL de l'informer des résultats de la rencontre, y compris les détails de tout accord, au plus tard le 31 mai 1989.

En avril, TMPL et Interprovincial ont fait valoir à l'Office qu'il serait inutile de tenir une rencontre conjointe avec les parties intéressées. Interprovincial et TMPL ont signalé les différences qui existent entre les deux réseaux et la disparité entre les intérêts de leurs expéditeurs. En avril et en mai, plusieurs parties intéressées ont suggéré à l'Office que l'examen devrait être mené séparément pour Interprovincial.

Le 13 juin 1989, l'Office a informé Interprovincial et TMPL qu'il avait décidé d'examiner, par voie de mémoires, l'étude de conception des droits d'Interprovincial dans le contexte du réseau Interprovincial seulement. Les instructions relatives à la procédure ont été diffusées dans l'ordonnance RHW-1-89 (annexe 1).

1.2 Aperçu de l'étude Interprovincial

Dans son étude, Interprovincial préconisait qu'à des fins de conception des droits, les produits expédiés par son oléoduc soient groupés en bruts légers, moyens ou lourds, ou en LGN ou essences et condensats. Interprovincial a retenu l'utilisation du brut léger comme référence pour le calcul des droits et elle a préconisé l'utilisation de frais supplémentaires intégrés, exprimés en pourcentages, pour évaluer les différences de coûts entre l'acheminement du brut léger et l'acheminement des autres produits. Ces pourcentages traduiraient les facteurs liés aux coûts du combustible et de l'électricité et au capital (y compris les "installations spéciales"[1]). Les frais supplémentaires (ou crédits, selon qu'il s'agit d'essences et condensats et LGN) s'appliqueraient à la composante transport des droits applicables au brut léger.

Voici les frais supplémentaires proposés par Interprovincial dans son étude.

brut lourd	20%
brut moyen	8%
essences et condensats	(8)%
LGN	(11)%

[1] Le terme "installation spéciale" décrit une installation consacrée à un produit particulier, en sus des installations requises pour le transport du brut léger.

Interprovincial a calculé ces pourcentages en supposant que chacun des quatre produits (autre que le brut léger) seraient expédiés par un pipeline hypothétique, consacré et optimal. Le volume de chacun de ces produits pouvant être acheminé par une canalisation hypothétique a été fixé approximativement au taux actuel d'acheminement par le réseau Interprovincial. De même, pour chaque produit, une canalisation hypothétique optimale a également été conçue pour acheminer un volume semblable de brut léger. Des droits moyens à long terme (20 ans) ont été calculés pour le produit pouvant être assujetti à des frais supplémentaires et pour le scénario connexe d'acheminement du brut léger. Les pourcentages découlaient du ratio des deux types de droits.

L'étude Interprovincial comportait également une analyse des frais pour les opérations de terminal. Interprovincial a proposé que des frais individuels soient appliqués aux trois opérations individuelles de terminal - les opérations au site de réception, la mise en réservoir au site de réception et la livraison. Interprovincial a également calculé des frais pour la mise en réservoir, au site de livraison, des produits raffinés à Gretna.

À l'exception d'Air Canada et de Lignes aériennes Canadian International Ltd. (les Lignes aériennes) et de Ressources Gulf Canada Limitée (Gulf), les parties intéressées ont généralement appuyé le concept de frais supplémentaires intégrés au titre du capital, ainsi qu'au titre du combustible et de l'électricité, ainsi que les méthodes, avancées par Interprovincial, de calcul des frais supplémentaires, exprimés en pourcentage, et des frais pour les opérations de terminal. Toutefois, la plupart des parties se sont opposées au projet, avancé par Interprovincial, d'intégration des coûts des installations spéciales et d'exploitation dans ces pourcentages.

1.3 Méthode de calcul des droits applicables au brut léger

Les droits applicables au brut léger et exigibles par Interprovincial sont actuellement calculés de façon intégrée. Dans le présent cas, le terme "intégré" se rapporte à la combinaison des débits et des besoins en revenus du réseau ancien et du prolongement Montréal aux fins de calcul des droits de référence applicables au brut léger. Dans la section 8.4 des Motifs de décision de juin 1987, l'Office a indiqué qu'il traiterait de la conception appropriée des droits applicables au prolongement Montréal (intégrés ou en deux volets) dès que possible. L'étude Interprovincial visait des droits intégrés applicables au brut léger, mais ne traitait pas de la conception des droits applicables au réseau ancien et au prolongement Montréal.

En réponse à une demande de renseignements, Interprovincial a indiqué que sa méthode proposée de calcul des frais supplémentaires pourrait s'appliquer à diverses démarches de conception des droits applicables au prolongement Montréal. En outre, elle a fait valoir que la décision sur le traitement de conception appropriée des droits applicables au prolongement Montréal n'est pas lié à la méthode de calcul des frais supplémentaires et ne devrait pas en subir l'influence.

Dans ses commentaires, le Procureur du Québec (le Québec) a allégué qu'Interprovincial exploite un réseau pipelinier intégré d'Edmonton à Montréal et que les coûts du réseau ancien et du prolongement Montréal devraient donc demeurer intégrés dans le calcul des droits exigibles par Interprovincial. L'Association pétrolière du Canada (APC) s'est opposée à la recommandation du Québec, en soutenant que la question de l'intégration du réseau ancien et du prolongement Montréal n'était pas une question dont l'examen était prévu au cours de l'audience.

L’Office reconnaît que les instructions relatives à la procédure d’examen de l’étude Interprovincial ne restreignait pas les parties aux cinq questions énumérées dans l’annexe I de l’ordonnance RHW-1-89. Toutefois, selon l’Office, il ne convient pas dans la présente audience d’examiner la question à savoir ce que constitue la conception appropriée des droits applicables au brut léger, par rapport au réseau ancien et au prolongement Montréal.

Selon l’Office, pour éprouver la solidité de la méthode de calcul des frais supplémentaires, avancée par Interprovincial, il faut examiner ses ramifications, le cas échéant, sur les autres aspects de la conception des droits exigibles par la société, y compris les méthodes actuelle et éventuelle de conception des droits applicables au brut léger. Toutefois, l’Office n’a pas tenu compte de toute preuve produite durant la présente audience concernant le traitement approprié des droits pour le réseau ancien et pour le prolongement Montréal. La question de la conception des droits applicables au prolongement Montréal sera examinée lors d’une tribune future.

Chapitre 2
Groupes de produits

La conception actuelle des droits exigibles par Interprovincial comporte cinq catégories de produits: bruts légers, moyens et lourds; LGN; et produits raffinés.

Dans son étude, Interprovincial a préconisé que les produits soient groupés selon la densité et la viscosité, en alléguant que ces deux caractéristiques sont fondamentales pour déterminer les besoins en capital, ainsi qu'en combustible et électricité, d'un pipeline. Il en résulte les cinq groupes suivants:

	densité kg/m³	**viscosité cs**
brut lourd	904 à 927	100 à 250
brut moyen	876 à 904	20 à 100
brut léger	800 à 876	2 à 20
essences et condensats	600 à 800	0,4 à 2
LGN	<600	<0,4

Interprovincial a proposé que s'appliquent les frais supplémentaires les plus élevés si la densité et la viscosité d'un produit particulier chevauchent deux groupes différents.

Interprovincial a allégué que ces groupes ne différaient pas beaucoup des groupes actuels. Toutefois, les distillats (qui comprennent les carburants diesels et les autres produits raffinés de densité et viscosité semblables) seraient classifiés comme bruts légers plutôt que d'être groupés avec les produits raffinés comme c'est actuellement le cas; et les condensats seraient groupés avec les essences plutôt que traités comme un brut léger, comme c'est actuellement le cas. Interprovincial a indiqué que ces changements, combinés au calcul proposé des frais supplémentaires, feraient que des frais supplémentaires ne seraient pas exigés pour les distillats, qui nécessitent des installations spéciales, et qu'ils seraient exigés pour les condensats, qui ne nécessitent pas des installations spéciales. Interprovincial a étudié les répercussions de ces changements de groupes; elle a conclu qu'ils seraient minimaux. Interprovincial a indiqué qu'elle ne s'opposerait pas à la création de groupes plus nombreux pour tenir compte des petites différences dans les coûts, mais elle a déclaré avoir choisi des groupes moins nombreux à des fins de simplicité.

Les Lignes aériennes ont allégué que, compte tenu des volumes visés par rapport à la totalité des volumes acheminés par Interprovincial, tous les produits raffinés devraient continuer d'être identifiés comme groupe séparé. Elles ont suggéré que, si certains produits raffinés devaient être compris dans le groupe du brut léger, seuls les carburants diesels devraient l'être.

Opinion de l'Office

Les groupes de produits choisis à des fins de conception des droits doivent refléter, dans une mesure raisonnable, la façon dont les produits suscitent des coûts. Il convient de classer les produits d'Interprovincial selon la densité et la viscosité. La création de

groupes distincts pour les distillats et les condensats constituerait une complication inutile, étant donné la faible distortion possible.

Décision

Aux fins de la conception des droits exigibles par Interprovincial, l'Office approuve les cinq groupes de produits proposés par Interprovincial.

Chapitre 3
Composantes des frais supplémentaires/intégration des composantes

Des frais supplémentaires s'élevant à 10% et à 30% respectement sont versés pour les bruts moyen et lourd expédiés par le réseau d'Interprovincial, en sus des droits applicables au brut léger (ce qui inclut les frais pour les opérations de terminal et de transport). Cela comprend des frais supplémentaires au titre du combustible et de l'électricité, équivalents à 5% pour le brut moyen et à 15% pour le brut lourd. Les frais supplémentaires reflètent également une composante, liée à la capacité, fixée selon une formule *pro tempore* dans les Motifs de décision de juin 1987 de l'Office. Ces niveaux atteignent 5% pour les bruts moyens et 15% pour le brut lourd.

Les frais supplémentaires actuels pour les LGN et les produits raffinés s'ajoutent aux droits applicables au brut léger (c.-à-d. exprimés en dollars le mètre cube) et sont calculés en divisant les besoins en revenus pouvant être assujettis à des frais supplémentaires par le volume du produit prévu pour la période d'essai. Les besoins en revenus pouvant être assujettis à des frais supplémentaires, tant pour les LGN que pour les produits raffinés, comprennent les coûts des installations spéciales, ainsi que les crédits pour l'électricité et la mise en réservoir. Le calcul des besoins en revenus pour les LGN comprend également des frais pour la perte liée au produit tampon. La formule de calcul des crédits liés au coût de l'électricité pour les LGN et les produits raffinés est basée sur l'électricité utilisée pour expédier ces produits par rapport au brut léger. À l'heure actuelle, les crédits dans les besoins en revenus dépassent les coûts et, par conséquent, un crédit est accordé pour les LGN et les produits raffinés par rapport au brut léger.

La méthode de calcul des frais supplémentaires intégrés proposée dans l'étude Interprovincial a donné des frais (ou des crédits) uniques, exprimés en pourcentage, pour chaque produit; ces frais ou crédits reflétaient la capacité (pour tenir compte des coûts au titre du capital et au titre du combustible et de l'électricité) et, le cas échéant, les coûts d'exploitation et des installations spéciales. Interprovincial a préconisé l'utilisation de frais supplémentaires intégrés pour tenir compte des facteurs liés à la capacité et à l'électricité en particulier parce que, d'après Interprovincial, le capital, le combustible et l'électricité sont des variables substituables dans la conception d'un pipeline. Interprovincial a soutenu que les besoins en capital et en électricité de son réseau pipelinier donnent lieu à des coûts de nature mixte; one ne peut donc attribuer directement certains montants à un produit en particulier. Interprovincial a soutenu que les frais supplémentaires intégrés permettent le mieux de répartir les coûts en capital et d'électricité, coûts nécessaires pour fournir la capacité pipelinière. La décision d'Interprovincial d'intégrer les installations spéciales dans la méthode de calcul des frais supplémentaires, exprimés en pourcentage, est traitée séparément dans le chapitre 6.

Évaluation, faite par Interprovincial, des frais supplémentaires distincts au titre de la capacité

En réponse à la section 8.6.2.3 des Motifs de décision de juin 1987, Interprovincial a abordé une autre façon de calculer des frais supplémentaires distincts au titre de la capacité. Elle a analysé les quatre méthodes décrites dans l'annexe IV des Motifs de décision de juin 1987 et a conclu qu'aucune de ces méthodes ne convenait. Interprovincial a fait observé que ces méthodes étaient fondées sur la réduction

de la capacité survenant lorsqu'un produit est introduit dans une canalisation, et elle a allégué qu'aucune ne tenait compte du coût de prestation de la capacité. Interprovincial a également fait remarquer que les quatre méthodes tenaient compte seulement du court terme et qu'elles donneraient lieu à des frais supplémentaires qui pourront beaucoup fluctuer selon les hypothèses adoptées.

Analyse des facteurs d'exploitation d'Interprovincial

Également en réponse à la section 8.6.2.3 des Motifs de décision de juin 1987, Interprovincial a préconisé que l'effet, sur la capacité, des facteurs d'exploitation comme le transport en discontinu et sur de courtes distances, ne se traduise pas dans les frais supplémentaires. Interprovincial a allégué que, bien que le transport sur de courtes distances affecte la capacité d'une canalisation, son effet se modifie dans le temps et, à long terme, pourrait être surmonté en concevant en conséquence le réseau pipelinier. Interprovincial a suggéré que les effets du transport en discontinu peuvent changer dans le temps mais que, parce qu'il se produit pour tous les produits, toute augmentation de coût en résultant est commune à tous les produits.

Évaluation, par Interprovincial, des frais supplémentaires distincts au titre du combustible et de l'électricité

En réponse à la section 8.6.3 des Motifs de décision de juin 1987, Interprovincial a étudié la pertinence d'une méthode des coûts différentiels pour le calcul des frais supplémentaires au titre du combustible et de l'électricité. Elle a conclu que les résultats d'une méthode des coûts différentiels varieraient beaucoup, selon l'ordre dans lequel on suppose que les produits sont substitués au brut léger. Interprovincial a également allégué que la méthode des coûts différentiels suppose que le brut léger est transporté en premier lieu sur le réseau. Interprovincial a fait valoir que cela, ainsi que la nature exponentielle des coûts de l'électricité, fausse les coûts différentiels découlant des autres produits. Interprovincial a également examiné la méthode actuelle de calcul des crédits liés à l'électricité pour le transport des LGN et des produits raffinés. Interprovincial a conclu que cette méthode comporte des avantages par rapport à une méthode des coûts différentiels, mais elle a soutenu que la méthode de crédits liés à l'électricité est incomplète car elle tient compte seulement du court terme et ne traduit pas les coûts liés à la demande d'électricité.

Opinion des parties intéressées

La plupart des parties intéressées ont appuyé la proposition d'Interprovincial d'intégrer les facteurs liés au capital et à l'électricité dans les frais supplémentaires. Certaines parties ont mentionné un compromis entre les coûts en capital pour les installations, et les coûts d'exploitation pour le combustible et l'électricité dans la prestation de la capacité pipelinière. Husky Oil Operations Ltd. et l'Association des sociétés pétrolières indépendantes du Canada (ASPIC) ont allégué que, lorsque les coûts au titre de la capacité sur le réseau d'Interprovincial ne peuvent être directement attribués à un produit, il convient de concevoir des frais supplémentaires intégrés pour les coûts au titre de la capacité et au titre du combustible et de l'électricité.

Les Lignes aériennes ont admis que les frais supplémentaires au titre de la capacité et de l'électricité peuvent être intégrés pour les exprimer dans une somme unique, mais elles ont soutenu qu'il ne convient pas d'intégrer ces frais pour calculer des rapports au titre des droits pour une durée intégrale entre des pipelines imaginaires. Les Lignes aériennes ont allégué que la substitution supposée, faite par Interprovincial, des coûts d'exploitation et des coûts en capital atténue l'impact des hypothèses et des paramètres de coûts changeants.

Gulf n’a pas non plus appuyé le recours à des frais supplémentaires intégrés, en soutenant que les frais supplémentaires devraient comporter deux composantes distinctes - une composante liée aux coûts d’exploitation et une composante liée à la capacité. Gulf a allégué que la séparation des coûts en capital et des coûts de l’électricité est nécessaire pour déterminer si des frais supplémentaires sont justes. Gulf a soutenu que l’analyse de la valeur présente nette utilisée par Interprovincial pour intégrer les coûts en capital et les coûts d’exploitation ne convient pas puisque la méthode est, de façon inhérente, biaisée vers l’investissement en capital initial et ne tient pas compte des dépenses d’exploitation futures. Gulf a également soutenu que l’étude Interprovincial ne tenait pas compte convenablement des conditions d’exploitation d’Interprovincial pour une capacité intégrale et une capacité moindre. Elle a recommandé le maintien des frais supplémentaires de 15% au titre du combustible et de l’électricité pour le brut lourd et une analyse des frais supplémentaires fondée sur les installations et les expéditions réelles. En outre, Gulf a conclu que, jusqu’à ce que cette analyse soit faite, les frais supplémentaires liés au brut lourd devraient être maintenus à 30%.

En réponse aux parties intéressées, Interprovincial a déclaré que l’analyse de la valeur présente nette constitue une méthode de fixation des prix bien fondée pour tenir compte du calendrier des dépenses et du compromis entre les coûts en capital et les coûts d’exploitation, et qu’il n’existe pas d’autre méthode valable. Interprovincial a soutenu que l’effet des différents hydrocarbures sur la capacité d’Interprovincial et une exploitation, non à capacité, du réseau sont des questions à court terme; le fait d’en tenir compte dans les frais supplémentaires enfreindrait le principe embrassé par Interprovincial d’utiliser les coûts à long terme pour fixer les frais supplémentaires. Interprovincial a également suggéré que Gulf n’a pas adéquatement appuyé sa recommandation selon laquelle les coûts supplémentaires au titre de l’électricité doivent être calculés séparément. Elle a allégué que la composante électricité des frais supplémentaires, soit 15%, ferait que le calcul de la composante capacité serait fondé sur des conditions moindres qu’optimales.

Opinion de l’Office

On ne peut nier que les produits de densités et viscosités différentes exigent des quantités différentes de combustible et d’électricité et(ou) de capital et que ces apports sont, dans une certaine mesure, interchangeables. Cela, combiné au fait que les opérations d’Interprovincial donnent lieu à des coûts conjoints pour les produits, fait qu’il est difficile de séparer les coûts en capital et les coûts du combustible et d’électricité aux fins de la conception de frais supplémentaires.

Décision

Les facteurs de coûts, liés à la capacité, au titre du capital et au titre du combustible et de l’électricité seront intégrés aux fins de la conception des frais supplémentaires sur le réseau d’Interprovincial. Le chapitre 6 traite de la pertinence de l’intégration des courts des installations spéciales.

Chapitre 4
Calcul des frais supplémentaires

La méthode de calcul des frais supplémentaires proposée par Interprovincial comprend la conception de pipelines hypothétiques consacrés pour chaque groupe de produits expédiés. Puisque Interprovincial a soutenu que les coûts des opérations de terminal ne varient pas d'un produit à l'autre[1], les coûts de mise en réservoir ou des opérations de terminal n'ont pas été compris dans ces scénarios de configurations pipelinières. Pour chaque produit autre que le brut léger, Interprovincial a conçu un ensemble de configurations pipelinières pour le taux de débit approximatif du produit dans le réseau actuel d'Interprovincial. La configuration optimale pour chaque produit était celle qui produisait les droits moyens à long terme les moins élevés. Ces droits liés au cycle de vie (20 ans) ont été calculés à l'aide de la valeur actuelle nette des besoins en revenus (comprenant les coûts en capital et les coûts d'exploitation) et du débit.

Pour chaque taux de débit des produits respectifs, une configuration pipelinière optimale a également été déterminée pour le brut léger. Des frais supplémentaires pour chaque produit ont été calculés à l'aide d'un ratio des droits liés au cycle optimal du produit et des droits liés au cycle optimal du brut léger, pour un même débit. Les frais supplémentaires préconisés par Interprovincial représentaient une moyenne des ratios résultant des configurations thermodynamiques et non thermodynamiques. Les frais supplémentaires, exprimés en pourcentages, ainsi conçus seraient applicables à la composante transport des droits exigibles pour le transport du brut léger.

Afin de concevoir les pipelines hypothétiques et de calculer les frais supplémentaires, Interprovincial a adopté plusieurs hypothèses, parmi lesquelles une longueur de 1 000 miles (1609 km). Pour calculer les besoins en revenus pour chaque configuration pipelinière, on a supposé que les coûts sont des coûts typiques de l'Ouest canadien. Un taux d'inflation, un facteur d'actualisation et d'autres paramètres ont également été retenus (une explication détaillée des hypothèses adoptées par Interprovincial pour calculer les besoins en revenus pour chaque configuration pipelinière se trouve dans l'annexe B de l'étude Interprovincial). Pour examiner la sensibilité des niveaux de frais supplémentaires, Interprovincial a élaboré des configurations pipelinières optimales pour les différents niveaux de débit. En réponse aux demandes de renseignements, Interprovincial a également fourni les calculs effectués à l'aide de différentes hypothèses concernant la longueur des pipelines, les coûts dans l'Est du Canada, les facteurs d'actualisation, le maintien du capital, etc. Dans tous les cas, Interprovincial a conclu que sa méthode proposée donneraient lieu à des frais supplémentaires qui changeraient peu en fonction des changements dans ces paramètres.

Utilisation de réseaux pipeliniers hypothétiques et fixation des prix à long terme

Interprovincial a allégué qu'en tenant compte du statut de transporteur commun et de l'évolution de son réseau, on ne peut attribuer les coûts actuels du pipeline, au titre de la capacité, à des produits

[1] Interprovincial a déclaré que les LGN et les produits raffinés, exigeant des installations spéciales de mise en réservoir, font exception. Toutefois, puisque Interprovincial exige généralement des expéditeurs de ces produits qu'ils fournissent leurs propres réservoirs, elle a indiqué que ce facteur n'influe pas sur la conception des droits.

particuliers de façon équitable. Interprovincial a allégué que le recours à des pipelines conceptuels permet de calculer ce que coûte le transport de chaque type de produits pétroliers. En outre, Interprovincial a fait valoir que, compte tenu de la conception des droits et de la théorie économique, il convient de concevoir les frais supplémentaires intégrés d'après les coûts moyens à long terme. Interprovincial a soutenu que ces frais supplémentaires ne se traduiraient pas par une distinction injuste, qu'ils seraient fondés sur les coûts et qu'ils enverraient des signaux de prix à long terme corrects. Interprovincial a également noté que les frais supplémentaires seraient calculés de façon uniforme pour tous les produits, et qu'ils seraient relativement stables et aussi simples à comprendre qu'à gérer. En outre, si l'on tente de calculer les frais supplémentaires au titre de la capacité à partir des coûts différentiels de son réseau actuel, les signaux de prix fluctueraient et seraient douteux. La société a expliqué que les coûts supplémentaires requis pour accroître la capacité pipelinière à tout moment donné dépendent de l'exploitation du pipeline à ce moment (par ex. si le pipeline est exploité à capacité, quel type d'agrandissement peut être réalisé, etc.). Interprovincial a ajouté que la combinaison des coûts historiques et des coûts actuels aboutiraient également à des résultats inappropriés.

Les parties intéressées ont généralement appuyé le concept du recours à des pipelines hypothétiques et aux coûts à long terme pour le calcul des frais supplémentaires au titre de la capacité, ainsi qu'au titre du combustible et de l'électricité (voir le chapitre 6 pour connaître leurs opinions sur le recours à des pipelines hypothétiques pour le calcul des frais applicables aux installations spéciales). L'ASPIC a appuyé le recours à des pipelines hypothétiques pour calculer les frais supplémentaires approximatifs pour le réseau actuel d'Interprovincial, mais elle a suggéré que dans l'avenir, avant qu'une approximation soit utilisée, les dépenses prévues devraient être soigneusement examinées pour déterminer si elles peuvent être attribuées à des produits spécifiques. La Commission de commercialisation du pétrole de l'Alberta (CCPA) a allégué que la démarche, adoptée par Interprovincial, visant une configuration pipelinière optimale pour le calcul des frais supplémentaires comporte des avantages et des contraintes, tout comme l'utilisation des installations existantes. La CCPA a indiqué qu'elle ne s'opposerait pas à cette démarche, mais elle a souligné que la démarche devrait être réexaminée si l expérience montre qu'elle est insatisfaisante.

Gulf a appuyé le recours à des facteurs de coûts à long terme, mais elle a soutenu qu'on ne peut vérifier dans quelle mesure les frais supplémentaires sont fondés sur les coûts à moins qu'une analyse soit faite des installations réelles et des débits réels. Comme en traite le chapitre 3, Gulf s'est également opposée au recours à l'analyse de la valeur actuelle nette pour le calcul des frais supplémentaires intégrés. Les Lignes aériennes ont allégué que l'Office doit, dans l'exercice de son mandat, veiller à ce que les droits exigibles par la société soient fondés sur le réseau pipelinier réel, les débits et les coûts qui sont prévus au moment où les droits sont fixés. Les Lignes aériennes ont soutenu que les coûts à court terme doivent être utilisés, puisqu'il est illogique de dire à un expéditeur qu'il sera traité équitablement s'il continue d'expédier son produit pendant toute la durée de vie du pipeline.

Interprovincial a répliqué que sa conception des droits proposée aboutirait à des droits permettant de recouvrer les coûts de son réseau pipelinier *réel*. Les pipelines théoriques seraient utilisés seulement pour déterminer les différences dans les droits (frais supplémentaires ou crédits) qui sont versés pour chaque groupe de produits. Interprovincial a réitéré que le fait d'exiger des frais pour les coûts différentiels de son réseau réel donnerait lieu à une fixation des prix non raisonnable, et elle a ajouté que la méthode serait discriminatoire envers l'utilisateur que l'on juge être le dernier sur le réseau. L'APC a traité de l'incidence, soulevée par les Lignes aériennes, selon lesquelles le recours aux coûts

à long terme et aux réseaux pipeliniers théoriques dépasserait la compétence de l'Office. L'APC a soutenu que la latitude accordée à l'Office en vertu de la Loi est très vaste, et que l'Office n'est pas restreint à des facteurs à court terme et fondés sur le pipeline réel pour déterminer si les droits sont justes et raisonnables.

Opinion de l'Office

L'Office accepte que les opérations quotidiennes du pipeline d'Interprovincial, ainsi que les projets d'agrandissement, sont généralement menés en tenant compte des exigences de l'ensemble du réseau. Par conséquent, il n'est généralement pas faisable d'identifier les coûts en capital ou les coûts d'exploitation, au titre de la capacité réelle d'Interprovincial, pour certains produits. Le fait d'attribuer arbitrairement des coûts spécifiques, au titre de la capacité ou de l'électricité, à certains produits pourrait sembler se traduire par l'octroi de droits de priorité quant à certains produits. La proposition d'Interprovincial vise le recours à des coûts à long terme pour l'attribution des coûts réels relativement aux types de produits pétroliers. Interprovincial a calculé les coûts à long terme à l'aide de pipelines hypothétiques. L'Office juge acceptable cette démarche.

Comme il est énoncé dans le chapitre 3, l'Office juge approprié que Interprovincial intègre les coûts, au titre du capital et au titre du combustible et de l'électricité, dans sa méthode de calcul des frais supplémentaires. Parce que cela exige l'examen des dépenses en capital, en investissement et en exploitation, un mécanisme traduisant l'ampleur et le calendrier des deux types de dépenses est nécessaire. L'analyse de la valeur actuelle nette est un outil pertinent.

Décision

L'Office approuve l'utilisation de réseaux pipeliniers hypothétiques aux fins du calcul des frais supplémentaires intégrés, exprimés en pourcentages, au titre de la capacité (capital) et du combustible et de l'électricité. En outre, les frais supplémentaires intégrés seront fondés sur des facteurs de fixation des prix à long terme, grâce à l'utilisation de droits, sur un cycle de vie de 20 ans fondés sur l'analyse de la valeur actuelle nette.

Chapitre 5
Traitement des coûts des opérations de terminal

À l'heure actuelle, la conception des droits d'Interprovincial porte sur le service de transport, calculé en fonction du volume (en mètres cubes) et de la distance (en kilomètres), et les opérations de terminal, calculé en fonction du volume (en mètres cubes). Les frais actuels des opérations de terminal sont les mêmes pour les opérations de terminal au site de réception et au site de livraison, nonobstant le fait que les installations fournies par Interprovincial différent entre ces deux fonctions. Les frais pour les opérations de terminal d'Interprovincial sont actuellement conçus pour recouvrer les coûts de toutes les installations de terminal, y compris la mise en réservoir. Toutefois, parce que Interprovincial n'assure pas la mise en réservoir au site de réception des LGN ou des produits raffinés, un crédit au titre de la mise en réservoir est compris dans le calcul des frais supplémentaires qui s'ajoutent pour ces produits.

Dans son étude, Interprovincial a proposé de créer des frais pour les opérations de terminal, calculés séparément, pour chacune des fonctions suivantes: opérations de terminal au site de réception, mise en réservoir au site de réception, et livraison. Interprovincial a également élaboré des frais pour l'utilisation de ses réservoirs au site de livraison des produits raffinés à Gretna. Des frais pour les opérations de terminal seraient exigés pour chaque produit et correspondraient aux services fournis par Interprovincial. Par conséquent, (et compte tenu du fait que les coûts de mise en réservoir ne seraient plus compris dans d'autres frais pour les opérations de terminal), il ne serait plus nécessaire de calculer les crédits liés à la mise en réservoir.

Interprovincial a allégué que les changements qu'elle proposait d'apporter au calcul des frais pour les opérations de terminal donneraient lieu à des frais qui seraient plus étroitement fondés sur les coûts, refléteraient mieux les différents coûts associés aux différents services de terminal offerts par la société. Interprovincial a suggéré que la plus grande complexité de sa proposition et la stabilité moindre des frais ne seraient pas assez graves pour ne pas compenser les avantages que comportent des droits fondés sur les coûts.

La plupart des parties intéressés ont convenu que les perfectionnements proposés par Interprovincial dans le calcul de ses frais pour les opérations de terminal conviendraient puisqu'ils permettraient de mieux traduire les différents coûts des services offerts aux expéditeurs.

Les Lignes aériennes ont allégué qu'il semble y avoir des différences dans les coûts de prestation des services de terminal pour différents produits. Elles ont suggéré que, si les frais supplémentaires de transport mesurent convenablement ces différences, elles ne s'opposeraient pas à la combinaison des fonctions de terminal et de transport. Le Québec a soutenu que le coût des services de terminal devrait être intégré à ceux des services de transport puisque ces deux services sont essentiels à l'exploitation d'un réseau pipelinier.

L'APC a soutenu que la suggestion du Québec d'intégrer dans les coûts des opérations de terminal les coûts de transport n'est pas conforme à l'appui, donné par le Québec, au principe voulant que l'utilisateur paie. Des droits fondés sur une intégration des courts des opérations de terminal et des coûts de transport ne traduiraient pas le fait que ce ne sont pas tous les coûts qui varient en fonction de la distance.

Opinion de l'Office

Les coûts liés aux opérations de terminal devraient continuer d'être exigés sur la base du volume (en mètres cubes), à part des coûts de transport. Cela traduit mieux le mode de comportement de ces courts et, par conséquent, adhère plus étroitement au concept de causalité des coûts. Les perfectionnements que Interprovincial propose d'apporter aux frais pour les opérations de terminal conviennent puisqu'ils donneront lieu à des frais traduisant les coûts des différentes opérations de terminal assurées par Interprovincial.

Décision

À l'exception des détails traités dans les sections 5.1 et 5.2 ci-dessous, l'Office approuve les calculs des frais pour les opérations de terminal proposés par Interprovincial dans son étude.

5.1 Toits coniques

La politique d'Interprovincial a été de fournir les réservoirs au site de livraison seulement lorsque les réservoirs desservent plus d'un transporteur ou expéditeur interconnecté. Interprovincial assure la mise en réservoir au site de livraison seulement pour les produits raffinés à Gretna. La conception actuelle des droits exigibles par Interprovincial considèrent les toits coniques de ces réservoirs comme des installations spéciales, pouvant être assujetties à des frais supplémentaires, pour les produits raffinés (pour plus de détails concernant le concept des installations spéciales, voir le chapitre 6). Le reste des coûts de mise en réservoir sont compris dans le calcul des frais pour les opérations de terminal pour le brut léger.

La conception des droits proposée par Interprovincial comprend des frais spécifiques pour la mise en réservoir, au site de livraison, des produits raffinés à Gretna, applicables aux distillats et aux essences pour lesquels ces réservoirs sont utilisés. Ils comprennaient des frais équivalents aux frais pour la mise en réservoir au site de réception, plus des frais liés aux coûts associés aux toits coniques spéciaux. Au cours de l'instance, Interprovincial a indiqué que les toits coniques ne devraient plus être considérés comme des installations spécialement requises pour les produits raffinés. Interprovincial a indiqué qu'elle est en train de mettre en place des toits similaires sur tous ces nouveaux réservoirs, même si ces réservoirs sont destinés à recevoir des bruts. Par conséquent, Interprovincial a allégué qu'il ne convenait plus d'exiger des frais pour le coût des toits coniques exclusivement des expéditeurs de produits raffinés. Elle a recommandé que soient éliminés les frais de mise en réservoir, au site de livraison de Gretna, et que le coût des toits coniques soit plutôt compris dans la partie, liée aux opérations de terminal au site de réception, des droits applicables au brut léger.

Opinion de l'Office

Puisque des toits similaires aux toits coniques sont en train d'être mis en place sur tous les nouveaux réservoirs d'Interprovincial, il ne convient plus que les toits coniques soient considérés comme des installations spécialement exigés pour les produits raffinés. Par conséquent, leurs coûts devraient être compris dans les coûts de base des bruts.

Décision

L'inclusion des coûts des toits coniques dans les coûts pour les opérations de terminal pour le brut léger est approuvée.

5.2 Frais de mise en réservoir au site de livraison

Interprovincial a indiqué qu'elle avait choisi de calculer des frais de base de mise en réservoir, au site de livraison, parce qu'elle jugeait qu'il serait erroné d'afficher de tels frais alors que sa politique a généralement été de ne pas assurer la mise en réservoir au site de livraison (à moins qu'elle ne bénéficie à plus d'un expéditeur ou transporteur interconnecté). Interprovincial a soutenu que, dans un tel cas, la mise en réservoir au site de livraison est identique en nature et en coûts à la mise en réservoir au site de réception. Par conséquent, dans son calcul des frais pour ses réservoirs au site de livraison à Gretna, Interprovincial a utilisé les frais de mise en réservoir au site de réception (brut léger).

En réponse à une demande de renseignements, Interprovincial a indiqué qu'elle avait récemment modifié sa politique concernant la mise en réservoir et qu'elle fournira maintenant les réservoirs au site de livraison lorsqu'il est rentable de le faire. Interprovincial a donc recommandé que des frais séparés, liés à la mise en réservoir au site de livraison, soient incorporés dans sa conception des droits.

Opinions de l'Office

L'introduction de frais séparés, liés à la mise en réservoir au site de livraison, convient en raison de la conception perfectionnée des droits proposée par Interprovincial, qui permettra d'établir une distinction entre les divers services de terminal que la société offre. Toutefois, l'Office note que Interprovincial assure actuellement la mise en réservoir seulement au site de livraison de Gretna.

Decision

Interprovincial calculera des frais séparés de mise en réservoir au site de livraison.

5.3 Crédits liés à la mise en réservoir

Comme il a été noté plus haut dans le présent chapitre, la conception actuelle des droits d'Interprovincial permet d'offrir des crédits liés à la mise en réservoir des LGN et des produits raffinés, puisque les expéditeurs assurent généralement la mise en réservoir de ces produits. Lorsque Interprovincial assure la mise en réservoir, au site de livraison, des produits raffinés à Gretna, le crédit lié à la mise en réservoir est révoqué.

Les perfectionnements proposés par Interprovincial dans le calcul des frais pour les opérations de terminal donneraient lieu à des frais distincts pour la mise en réservoir, lesquels frais seraient seulement exigés lorsque Interprovincial doit assurer la mise en réservoir d'un produit. Cela éliminerait les crédits actuels liés à la mise en réservoir.

Les parties intéressées ont généralement appuyé les perfectionnements proposés par Interprovincial dans le calcul des frais pour les opérations de terminal. L'ASPIC a appuyé le concept voulant que l'on

reconnaisse la mise en réservoir faite par les expéditeurs, mais elle a soutenu qu'une étude plus approfondie des exigences de mise en réservoir sur le réseau d'Interprovincial est nécessaire.

Opinion de l'Office

Les expéditeurs auxquels Interprovincial n'assure pas la mise en réservoir et qui fournissent leurs propres réservoirs devraient recevoir un crédit. La proposition, avancée par Interprovincial, de calcul et de collecte des frais pour les opérations de terminal est raisonnable.

Decision

Le méthode, proposée par Interprovincial, de calcul et de collecte des frais pour les opérations de terminal est approuvée.

Chapitre 6
Traitement des coûts d'exploitation et des coûts en capital relatifs aux installations spéciales

Comme l'indique le chapitre 3, la conception des droits actuelle d'Interprovincial comprend des frais supplémentaires (crédits) pour les LGN et les produits raffinés. Sont compris dans ces frais supplémentaires, et ainsi séparés des besoins en revenus généraux que doivent payer tous les expéditeurs, les coûts des installations spéciales sur le réseau d'Interprovincial et les coûts d'exploitation spécifiques à l'expédition des LGN et des produits raffinés. Les installations spéciales s'ajoutent aux installations nécessaires pour expédier le pétrole brut léger, et leurs coûts identifiables peuvent être directement attribués à un produit spécifique.

Interprovincial a recommandé que les frais supplémentaires intégrés qu'elle propose s'ajoutent aux frais de transport du brut léger, fondés sur les besoins en revenus de transport intégrés pour le réseau. Il ne serait ainsi plus nécessaire d'identifier et d'exiger séparément certains des coûts d'exploitation et des installations d'Interprovincial, à titre de coûts spéciaux. Interprovincial a soutenu que chacune des canalisations optimales consacrées, conçues pour calculer ses frais supplémentaires proposés, exprimés en pourcentage, comprenait les installations qui seraient nécessaires pour expédier chaque produit (par exemple, certains types d'installations ont été inclus dans la conception d'une canalisation optimale de transport des LGN et n'ont pas été compris dans la conception de la canalisation de transport du brut léger). Interprovincial a soutenu que le concept d'installations spéciales serait donc reconnu et que les coûts additionnels connexes apparaîtraient dans les frais supplémentaires intégrés.

Dans son étude, Interprovincial a indiqué qu'une autre possibilité serait d'exclure de ses pipelines installations spéciales optimaux le coût des installations spéciales optimaux et, par conséquent, du calcul des frais supplémentaires intégrés. Les installations spéciales pourraient plutôt continuer d'être identifiées séparément et visées par les frais supplémentaires séparés. Toutefois, Interprovincial a expliqué qu'elle avait choisi d'intégrer les installations spéciales parce que cette démarche serait conforme à la façon dont elle conçoit tous les frais supplémentaires sur son réseau. Interprovincial a soutenu que l'un des attributs des frais supplémentaires intégrés est qu'ils traduisent les différences de coûts à long terme. La démarche actuelle, à court terme, de calcul des frais supplémentaires donneraient lieu à des fluctuations importantes dans les frais supplémentaires en raison des installations spéciales additionnelles ou des changements dans les volumes. Interprovincial a également indiqué que les frais supplémentaires intégrés sont simples à comprendre et à gérer. Interprovincial a suggéré qu'il est difficile d'attribuer les coûts des installations spéciales parce que les installations sont de nature conjointe. En outre, Interprovincial a soutenu qu'en raison de l'évolution de son réseau pipelinier, ces circonstances font que les coûts ont pu être considérés comme spéciaux et pouvant être grevés de frais supplémentaires peuvent changer, ce qui rend inappropriés les frais supplémentaires antérieurs. Interprovincial a déclaré que certaines attributions de coûts dans le passé ont été discriminatoires, puisqu'elles conféraient des droits de priorité à certains types d'hydrocarbures.

Interprovincial a noté que les installations pouvant être assujetties à des frais supplémentaires s'ajoutent au coût du transport des produits raffinés comprennent des actifs conçus pour éviter la contamination. Toutefois, Interprovincial considère que les coûts encourrus pour éviter la contamination ne devraient plus désormais être exigés pour tout produit spécifique. Interprovincial a

soutenu que le besoin de protéger les produits de la contamination est suscité par l'interaction entre les divers produits expédiés en groupes dans un réseau pipelinier. Selon Interprovincial, s'il n'existe pas de droits de priorité sur un transporteur commun comme Interprovincial, aucun produit ne peut être jugé comme responsable du coût de la minimisation de la contamination entre les produits. Tous les produits doivent plutôt partager ces coûts. Interprovincial a indiqué qu'en dehors des actifs associés à la prévention de la contamination, des toits coniques sur ses réservoirs de produits raffinés à Gretna, et de quelques petites installations spéciales, les frais supplémentaires intégrés viseraient tous les types d'installations qui sont actuellement considérés spéciales et pouvant être assujetties à des frais supplémentaires (la section 5.1 porte sur le traitement proposé d'Interprovincial quant aux toits coniques à Gretna).

La plupart des parties intéressées se sont opposées au traitement proposé d'Interprovincial relativement aux installations spéciales. En général, elles ont soutenu que les concepts de paiement par l'utilisateur et de causalité des coûts dictent que les coûts des installations spéciales ne soient pas intégrés dans les besoins en revenus généraux, mais qu'ils visent les produits exigeant les installations spéciales. Ces parties ont rejeté l'inclusion, proposée par Interprovincial, des installations spéciales dans les pipelines hypothétiques, en favorisant plutôt la démarche actuelle, qui est d'identifier les installations spéciales sur le réseau actuel d'Interprovincial et de leur associer des frais.

Plusieurs parties ont suggéré que la méthode proposée par Interprovincial aboutirait à un interfinancement injuste. L'ASPIC et l'APC (dont le mémoire a été adopté par plusieurs parties) ont soutenu que l'argument, avancé par Interprovincial, selon lequel les frais supplémentaires antérieurs peuvent, en rétrospective, avoir été déterminés de façon inappropriée, ne constitue pas une raison valable de cesser d'identifier certaines des installations sur le réseau pipelinier actuel comme des installations spéciales. Selon l'ASPIC et l'APC, l'argument d'Interprovincial concernant l'instabilité possible des frais supplémentaires a un certain mérite. L'APC a soutenu que les frais supplémentaires intégrés sont conçus pour distinguer entre les produits en fonction de leurs caractéristiques de débit, mais que ces installations spéciales concernent les exigences uniques d'un produit particulier. Par conséquent, l'inclusion des installations spéciales dans les frais supplémentaires intégrés convient pas et les arguments de conformité ne justifient pas cette inclusion. L'ASPIC a admis qu'il est acceptable d'exiger des frais pour les installations communes, requises par tous les produits pour lesquels il est difficile d'attribuer les coûts conjoints, en fonction de frais supplémentaires approximatifs calculés pour les pipelines hypothétiques. Toutefois, lorsque les coûts réels du réseau peuvent être attribués à un produit particulier, ils devraient être exigés pour ce produit.

Koch Industries Inc. et Murphy Oil Company Ltd. ont préconisé l'application anticipée de l'étude Interprovincial et n'ont pas traité spécifiquement de la question des installations spéciales. Le Québec a appuyé une démarche intégrée en matière de conception des droits sur le réseau d'Interprovincial et l'élimination du concept d'installations spéciales.

Tout en favorisant généralement le maintien de l'identification des installations spéciales réelles, l'CCPA a noté que, lorsqu'il serait trop coûteux, du point de vue administratif, de recouvrer les coûts des installations spéciales par des frais calculés séparément (par rapport aux revenus retirés), une démarche intégrée peut être justifiée. Les Lignes aériennes ont également indiqué que l'on peut justifier d'éviter la distinction des installations spéciales si les coûts sont négligeables.

En réponse aux parties intéressées, Interprovincial a soutenu que la différentiation entre les caractéristiques de débit et les caractéristiques uniques est arbitraire et que les coûts encourrus pour expédier un produit sont fonction des caractéristiques fondamentales de ce produit. Ces caractéristiques

comprennent non seulement la densité et la viscosité, mais d'autres caractéristiques comme la tension de vapeur. Interprovincial a également soutenu que, parce que les coûts des installations spéciales sont intégrés dans les frais supplémentaires, l'argument visant l'interfinancement est exagéré. Interprovincial a également suggéré que la démarche d'identification d'une installation comme installation spéciale est souvent arbitraire.

Toutefois, reconnaissant l'opposition à son traitement proposé des installations spéciales, Interprovincial a traité le maintien des frais supplémentaires pour les coûts en capital et les coûts d'exploitation des installations spéciales. Interprovincial a fait état de son opinion actuelle sur les installations conçues pour éviter la contamination et, par conséquent, elle a suggéré que les coûts d'interaction entre les produits ne soient plus applicables au groupe d'installations considérées comme pouvant être assujettis à des frais supplémentaires. Interprovincial a également soutenu que les toits coniques ne devraient plus être considérés comme des installations pouvant être assujettis à des frais supplémentaires.

Opinion de l'Office

La causalité des coûts et le principe voulant que l'utilisateur paie sont des concepts importants dans la conception des droits. Les droits applicables au transport de chaque type de produit doivent refléter le niveau et(ou) la nature du service fourni et les coûts d'exploitation ou des installations associés à la prestation du service pour chaque produit. L'Office reconnaît que l'identification des installations comme installations spéciales n'est pas un exercice précis et requiert une certaine part de jugement. La section 8.6.4.1 de ses Motifs de décision de juin 1987 illustre ce point. Cette section portait sur le traitement pertinent des droits relativement à certains coûts concernant l'agrandissement de la canalisation 1 d'Interprovincial, laquelle achemine les LGN et les produits raffinés. L'Office avait reconnu que l'augmentation de la capacité n'est pas attribuable aux seuls LGN et produits raffinés. Dans ce cas, l'Office avait déclaré que le principe de la causalité des coûts dictait que le coût des nouvelles installations spéciales comprises dans la canalisation 1 agrandie ne soit pas attribué aux LGN et aux produits raffinés. Interprovincial a été priée de continuer d'exiger des frais pour les installations spéciales requises par les LGN et les produits raffinés sur la canalisation 1 originale et non pour les installations sur la nouvelle canalisation. Cela démontre que, lorsqu'il s'agit d'un transporteur commun acheminant divers produits, comme Interprovincial, le fait de tenir compte de la causalité des coûts n'a pas toujours pour résultat que les coûts du réseau réel sont compris dans le calcul des frais supplémentaires.

La section 8.3.1 des Motifs de décision susmentionnés traitait également de la façon pratique d'identifier les installations spéciales. Dans cette section, Interprovincial expliquait que certains types de coûts qui, pris isolément, pourraient être considérés comme pouvant être assujettis à des frais supplémentaires relativement aux LGN ne peuvent être distingués, avec le temps, du reste des coûts du réseau pipelinier.

Les questions susmentionnées amènent l'Office à croire que les coûts des installations spéciales réelles ne sont pas facilement identifiables ou attribuables à des produits spécifiques comme on pourrait le croire. L'Office se demande si la ségrégation continue des coûts réels est nécessairement, comme le suggèrent des parties, une

méthode plus appropriée pour traduire la causalité des coûts sur le réseau d'Interprovincial que l'exercice de conception de pipelines hypothétiques.

L'Office reconnaît que chaque pipeline optimal hypothétique conçu par Interprovincial tient compte des installations de transport requises pour expédier chaque produit. Par conséquent, les frais supplémentaires intégrés sont fondés individuellement sur les types et les niveaux des installations et les coûts d'exploitation requis pour expédier chaque produit. Aussi, la méthode de frais supplémentaires, avancée par Interprovincial, ne s'éloigne pas du concept de causalité des coûts, mais elle l'incorpore d'une façon différente de la méthode actuelle visant l'utilisation des installations et coûts d'exploitation réels pour aboutir aux frais supplémentaires.

L'Office note que les installations actuellement reconnues comme des installations spéciales sont relativement négligeables par rapport à la totalité du réseau d'Interprovincial. L'Office note également la facilité et la simplicité administratives relatives de la méthode proposée par Interprovincial. Ces facteurs, ainsi que le maintien du concept de causalité des coûts, amènent l'Office à juger appropriée la méthode proposée.

L'Office reconnaît que la méthode proposée par Interprovincial tiendra compte des changements dans de nombreuses variables, mais il serait peu réaliste de s'attendre à ce qu'elle convienne que toutes les additions, tous les agrandissements ou autres changements apportés au réseau d'Interprovincial (installations spéciales comprises ou non) soient comprises automatiquement dans un ensemble général de coûts de transport, convenant au traitement des frais supplémentaires intégrés. Les changements apportés au réseau d'Interprovincial continueront d'être soigneusement évalués pour déterminer, entre autres choses, s'ils sont conformes aux principes et aux concepts de conception des droits approuvés.

Décision

L'Office approuve l'intégration des coûts d'exploitation et des installations spéciales dans les frais supplémentaires, exprimés en pourcentages, dont le calcul est fondé sur les pipelines optimaux; il approuve également la suppression des ensembles spéciaux de coûts réels.

Chapitre 7
Fonctionalisation des besoins en revenus

Puisque la conception des droits exigibles par Interprovincial vise le transport et les opérations de terminal, l'une des premières étapes dans la conception des droits consiste à répartir entre ces deux fonctions chaque composante des besoins en revenus globaux d'Interprovincial. Interprovincial répartit actuellement ses installations entre trois fonctions: les opérations de terminal, le transport et autres; elle utilise les ratios résultants pour fonctionaliser plusieurs composantes de ses besoins en revenus (par ex. rendement des capitaux propres, dépréciation, etc.). En ce qui a trait aux autres composantes des besoins en revenus, les dépenses d'exploitation sont attribuées, lorsque c'est possible, à la fonction associée à l'activité primaire d'un centre de coûts. Les dépenses d'exploitation des autres centres de coûts (y compris les installations locales) sont réparties à l'aide de bases séparées selon la nature de chaque dépense d'exploitation (par ex.les salaires sont répartis d'après un relevé des activités du personnel). Les dépenses d'exploitation des centres de coûts administratifs sont généralement répartis à "d'autres". La dernière étape consiste à répartir tous les "autres" coûts aux opérations de terminal et au transport selon leurs coûts déjà reconnus.

Pour tenir compte des perfectionnements qu'Interprovincial propose d'apporter au calcul des frais pour les opérations de terminal, les besoins en revenus devraient être répartis entre un plus grand nombre de catégories de service. Dans son étude, Interprovincial a présenté un changement de méthode pour la fonctionalisation de ses besoins en revenus. À l'exception des revenus liés au combustible et à l'électricité, ainsi qu'à la location des réservoirs, Interprovincial a fondé sur les installations l'attribution des besoins en revenus entre les catégories de service (le combustible et l'électricité ont été attribués en totalité au transport; et les revenus provenant de la location des réservoirs ont été crédités aux opérations de terminal au site de livraison). Les installations nettes ont servies à répartir les revenus et l'impôt sur le revenu; les installations brutes pour les autres besoins en revenus.

Interprovincial a expliqué que ses besoins en revenus sont actuellement répartis largement selon les valeurs d'attribution entre les installations, et que les autres facteurs de répartition sont quelque peu subjectifs et difficiles à mettre à jour; l'exercice d'attribution globale est donc relativement complexe. Interprovincial a allégué que ses immobilisations sont une variable prédictive hautement fiable et logique des coûts d'exploitation parce qu'ils sont la cause primaire, bien qu'indirecte, de ces coûts. Interprovincial a indiqué qu'elle avait utilisé les besoins en revenus apparaissant dans ses trois dernières demandes relatives aux droits pour comparer les répartitions des coûts résultant de ses méthodes de fonctionalisation actuelle et proposée. Elle a conclu que la diversité des facteurs de répartition actuellement utilisés ne permet pas plus de précision.

Opinion de l'Office

Les bases de répartition révisées, présentées dans l'étude Interprovincial, sont raisonnables et donneront lieu à une attribution des coûts plus facilement vérifiable que celle résultant de la méthode actuelle.

Décision

La méthode d'attribution des coûts utilisée par Interprovincial dans son étude pour fonctionnaliser ses besoins en revenus entre les catégories de service est approuvée.

Chapitre 8
Mécanisme de rajustement des frais supplémentaires

Interprovincial a proposé un mécanisme suivant pour déterminer si les niveaux de frais supplémentaires demeurent pertinents, et pour les rajuster au besoin. Elle reverrait les calculs des frais supplémentaires environ à tous les cinq ans, ou plus fréquemment en raison d'modification importante des facteurs sous-jacents, lesquels selon Interprovincial, comprennent les marchés énergétiques, les coûts pipeliniers et la technologie. Interprovincial comprendrait les nouveaux calculs dans ses demandes relatives aux droits de la catégorie 2 ou 3 et préconiserait des niveaux de frais supplémentaires pour chacun des produits. Elle traiterait en même temps la question de savoir si la démarche fondée sur le pipeline optimal convient toujours pour le calcul des frais supplémentaires.

Opinion de l'Office

L'Office note que Interprovincial a fourni des analyses de sensibilité exhaustives qui démontrent la relative stabilité de ses frais supplémentaires proposés. Néanmoins, il juge que la méthode de calcul des frais supplémentaires proposés, avancée par Interprovincial, diffère beaucoup des méthodes actuelles. Ainsi, l'Office juge que, jusqu'à ce que davantage d'expérience ait été acquise avec la nouvelle méthode de calcul des frais supplémentaires d'Interprovincial, un délai de deux ans est raisonnable pour le réexamen des niveaux de frais supplémentaires et de la pertinence de la méthode.

Décision

Sauf avis contraire, Interprovincial reverra ses calculs de frais supplémentaires intégrés à tous les deux ans, ou plus fréquemment à la demande de l'Office ou en raison de modifications importantes des facteurs sous-jacents. Ces calculs, comprenant une discussion de la pertinence continue de la démarche fondée sur le pipeline optimal, devront être déposés auprès de l'Office et signifiés aux parties intéressées dans le cadre d'une demande relative aux droits de la catégorie 2 ou 3.

Chapitre 9
Décision

Les chapitres qui précèdent constituent les Motifs de décision et la Décision de l'Office relativement à la présente question.

R.B. Horner, c.r.
Membre présidant

J.-G. Fredette
Membre

A.B. Gilmour
Membre

Ottawa, Canada
Novembre 1989

Annexe 1

Notre dossier: 1762-J1-13
1762-T4

Le 13 juin 1989

PAR TÉLÉCOPIEUR

Monsieur D.B. MacDermott
Vice-président et conseiller général
Compagnie Pipeline Interprovincial,
division d'Énergie Interhome Inc.
IPL Tower
10201, avenue Jasper
B.P. 398
Edmonton (Alberta)
T5J 2J9

Monsieur G.A. Irving
Vice-président
Secrétaire et conseiller général
Trans Mountain Pipe Line Company Ltd.
Suite 800
Broadway Plaza
601, Broadway ouest
Vancouver (C.-B.)
V5C 4C5

Objet: Étude de la conception des droits de la Compagnie Pipeline Interprovincial, division d'Énergie Interhome Inc. (PIL), et commentaires de Trans Mountain Pipe Line Company Ltd. (TMPL)

Messieurs,

Le 23 février 1989, l'Office a demandé à PIL et à TMPL de convoquer une réunion conjointe des parties intéressées des deux sociétés pipelinières pour discuter de l'étude de conception des droits de PIL, datée de juin 1988, et les commentaires de TMPL à ce sujet. Par la suite, l'Office a reçu des lettres dans lesquelles PIL et TMPL lui demandaient de reconsidérer la tenue de cette réunion. L'Office a également reçu des lettres dans lesquelles l'APC, Esso Canada et Amoco présentaient des commentaires sur la procédure proposée pour le traitement de l'étude de PIL.

À la lumière des commentaires des sociétés et des parties, l'Office a maintenant décidé d'examiner l'étude de PIL dans le contexte du réseau de PIL seulement, et de procéder par voie de mémoires.

Par conséquent, vous trouverez ci-jointe une copie de l'ordonnance RHW-1-89, dans laquelle apparaissent les Instructions relatives à la procédure pour l'examen susmentionné de l'étude de PIL.

L'Office exige que PIL signifie une copie de la présente aux parties intéressées mentionnées dans le paragraphe 7 de l'ordonnance TO-4-85, et que TMPL en signifie une copie aux parties intéressées mentionnées dans le paragraphe 14 de l'ordonnance TO-2-86. En outre, l'Office exige que PIL et

TMPL signifie également à l'Office une copie de la liste des parties intéressées auxquelles a été signifiée une copie.

Veuillez agréer, Messieurs, mes salutations distinguées.

La Secrétaire,

Louise Meagher

P.j.

Dossier 1762-J1-13
Le 13 juin 1989

ORDONNANCE RHW-1-89

Instructions relatives à la procédure

Étude de conception des droits de Compagnie Pipeline Interprovincial

Conformément à une instruction de l'Office national de l'énergie (l'Office), Compagnie Pipeline Interprovincial, division d'Énergie Interhome Inc. (PIL), a déposé une étude intitulée "Étude de conception des droits et recommandations en réponse aux Motifs de décision RH-4-86 de l'ONE". Des copies de l'étude ont été signifiées aux parties intéressées énumérées dans le paragraphe 7 de l'ordonnance TO-4-85. Le 8 juin 1989, l'Office a décidé d'examiner par voie de mémoires l'étude de PIL. Par conséquent, l'Office ordonne ce qui suit.

Consultation publique

1. PIL doit déposer et garder en dossier, à des fins de consultation par le public durant les heures normales d'affaires, une copie du rapport intitulé "Étude de conception des droits et recommandations en réponse aux Motifs de décision RH-4-86 de l'ONE" à ses bureaux sis dans la tour IPL, au 10201 de l'avenue Jasper, à Edmonton, Alberta. Une copie du rapport peut également être consultée à la bibliothèque de l'Office, pièce 962, au 473 de la rue Albert, à Ottawa, Ontario, et à ses bureaux sis au 4500 - 16th Avenue N.W., à Calgary, Alberta.

Parties intéressées

2. Les parties qui présenteront des commentaires doivent en aviser par écrit la Secrétaire d'ici le 26 juin 1989.

3. La Secrétaire diffusera une liste des parties intéressées peu après le 26 juin 1989.

Demandes de renseignements

4. Les demandes de renseignements adressées à PIL doivent être déposées auprès de la Secrétaire et signifiées à PIL et à toutes les autres parties d'ici le 7 juillet 1989.

5. La réponse de PIL aux demandes de renseignements reçues dans les délais doit être déposée auprès de la Secrétaire et signifiée à toutes les autres parties d'ici le 21 juillet 1989.

Commentaires des parties intéressées

6. Les commentaires des parties intéressées sur les questions énumérées dans la liste ci-jointe (annexe I) et sur les autres aspects de l'Étude de conception des droits doivent être déposés auprès de la Secrétaire et signifiés à PIL et à toutes les autres parties d'ici le 11 août 1989.

7. Toute réponse aux commentaires des parties intéressées doit être déposée auprès de la Secrétaire et signifiée à PIL et à toutes les autres parties d'ici le 25 août 1989.

Exigences de dépôt

8. Le nombre suivant de copies doit être déposé ou signifié:

a) 35 copies des mémoires à déposer auprès de l'Office;

b) 1 copie des mémoires à signifier à chacune des parties intéressées, y compris PIL.

Généralités

9. Toutes les parties intéressées sont priées de mentionner, dans leur correspondance avec l'Office sur cette question, qu'il s'agit de l'ordonnance RHW-1-89 et du dossier 1762-J1-13.

10. Les présentes Instructions complètent l'ébauche révisée des *Règles de pratique et de procédure de l'ONE*.

11. Pour obtenir des renseignements concernant l'audience ou les procédures régissant l'audience, s'adresser à Mme Kathy Pope, agent de soutien de la réglementation, au (613) 990- 3156.

Louise Meagher
Secrétaire
Office national de l'énergie
473, rue Albert
Ottawa (Ontario)
K1A 0E5
Télécopieur: 990-7900

P.j.

Annexe I de l'ordonnance RHW-1-89

Liste des questions

L'Office invite les parties à traiter, entre autres, les questions suivantes:

1. Les composantes pertinentes des frais supplémentaires, y compris par exemple la question de savoir si les frais supplémentaires liés au combustible et à l'électricité, et à la capacité, devraient être distincts ou intégrés.

2. Les moyens pertinents de calcul des coûts lorsqu'il s'agit de déterminer les frais supplémentaires, y compris par exemple:

   - la question de savoir si les coûts devraient être déterminés à court ou à long terme, et

   - la question de savoir si les coûts devraient être répartis en se fondant sur des pipelines hypothétiques, des installations réelles et des débits réels, des coûts marginaux relatifs d'agrandissement pour le pétrole brut lourd et le pétrole brut léger, ou quelque autre approche.

3. La question de savoir si le service lié aux opérations de terminal devrait être considéré comme un service distinct du service de transport et, dans l'affirmative, la méthode pertinente de répartition des coûts entre les services.

4. Le traitement pertinent des installations spéciales.

5. Le caractère approprié des crédits liés au stockage et leur calcul.