



LETTRE DE DÉCISION

Dossier OF-AF-ACE 01

Le 18 avril 2018

Destinataires : Toutes les sociétés du groupe 1
Liste des participants

Examen 2016 des coûts estimatifs de cessation d'exploitation (« coûts estimatifs ») Pièces déposées pour l'examen 2016 des coûts estimatifs des sociétés du groupe 1 Décision de l'Office national de l'énergie

Aperçu

Le 29 octobre 2015, l'Office a adressé une [lettre](#) à toutes les personnes intéressées pour les informer qu'il amorcerait le réexamen des coûts estimatifs de toutes les sociétés pipelinières qu'il réglemente. Ce préavis donnait à ces dernières le temps de préparer leur preuve, y compris, le cas échéant, d'éventuelles hypothèses différentes, à l'appui des changements à leurs coûts estimatifs. L'Office avait aussi sollicité de ces sociétés et des parties intéressées des commentaires sur les étapes du processus et les avait invitées à dresser une liste de difficultés possibles.

Dans une [lettre](#) datée du 8 février 2016, l'Office a annoncé qu'il entreprenait l'examen 2016 des coûts estimatifs et exigé des sociétés du groupe 1 qu'elles déposent, au plus tard le 30 septembre 2016, une mise à jour de leurs coûts estimatifs et leurs documents à l'appui. Il avait indiqué que les coûts estimatifs à jour devaient être exprimés en dollars de 2016 et englober tout changement apporté à l'infrastructure réglementée. Les sociétés du groupe 1 étaient aussi tenues de justifier les changements apportés aux hypothèses, aux méthodes et aux coûts.

En outre, afin d'étayer les coûts estimatifs révisés et de satisfaire aux attentes énoncées par l'Office dans ses [Motifs de décision MH-001-2012](#), sa lettre du 8 février 2016 indiquait que toutes les sociétés du groupe 1 devaient déposer ce qui suit :

- a) des études sur l'utilisation des terres propres aux pipelines (ou des mises à jour d'études déjà soumises), incluant au minimum les renseignements suivants :
 - i) la portée de l'étude sur l'utilisation des terres;
 - ii) la méthodologie utilisée pour effectuer l'étude sur l'utilisation des terres, y compris les sources d'information, les catégories d'utilisation des terres,

.../2

- iii) les définitions et leur fondement, ainsi que les hypothèses relatives aux méthodes de cessation d'exploitation,
- iv) les endroits où il est prévu que le pipeline sera abandonné sur place, retiré ou laissé sur place et traité de façon particulière,
- v) les résultats et l'analyse de l'étude sur l'utilisation des terres;
- b) les changements apportés aux catégories d'utilisation des terres après avoir consulté les propriétaires fonciers (ou leurs associations) et d'autres personnes intéressées;
- c) les changements apportés aux hypothèses sur l'aspect physique dans le tableau A-2 découlant des points a) et b), et ceux qui ont été effectués à la lumière des quatre projets réalisés par le Comité directeur sur la cessation d'exploitation des pipelines et la Petroleum Technology Alliance Canada, ou de toute autre documentation ou étude pertinente;
- d) les modifications aux coûts de cessation d'exploitation reliées aux changements découlant des points a), b) et c);
- e) l'information à jour sur la méthode utilisée pour estimer les coûts imprévus, y compris les hypothèses à l'appui, la description des éléments inclus dans ces coûts et la façon dont ils ont été déterminés. Les coûts doivent tenir compte des impôts et des assurances obligatoires;
- f) les rapports sur les activités de consultation menées auprès des propriétaires fonciers (ou leurs associations) depuis la décision MH-001-2012 et les projets de consultation future;
- g) un rapport décrivant tout plan de désaffectation ou de cessation d'exploitation d'installations pour la prochaine période de cinq ans, et les coûts estimatifs prévus.

Comme l'exigeait la lettre de l'Office du 8 février 2016, les sociétés du groupe 1 devaient déposer une version à jour de leurs coûts estimatifs et les documents à l'appui (les « pièces déposées pour l'examen 2016 des coûts estimatifs des sociétés du groupe 1 ») le 30 septembre 2016. Ces documents sont accessibles dans le dossier des documents réglementaires [Examen de 2016 des coûts estimatifs de cessation d'exploitation](#) dans le site Web de l'Office.

Commentaires des participants sur les pièces déposées pour l'examen 2016 des coûts estimatifs des sociétés du groupe 1

Le 13 février 2017, l'Office a [sollicité](#) les commentaires des personnes intéressées sur les pièces déposées pour l'examen 2016 des coûts estimatifs des sociétés du groupe 1. Dans ses [commentaires](#), la Canadian Association of Energy and Pipeline Landowner Associations (CAEPLA) a exprimé des préoccupations au sujet de la méthode employée pour la cessation d'exploitation, le financement des obligations contractuelles liées à la cessation d'exploitation, l'entretien perpétuel et la consultation sur la désaffectation/cessation d'exploitation. La CAEPLA a aussi fourni un tableau recensant les sources de préoccupation à l'égard de chaque document déposé.

Pipelines Enbridge Inc. a présenté des [commentaires en réponse aux propos de la CAEPLA](#). Les sociétés de TransCanada¹ ont aussi [réagi](#), en indiquant qu'elle avait abordé les questions soulevées par la CAEPLA dans leur preuve et qu'elles n'avaient aucune autre observation à présenter.

Examen de l'Office des pièces déposées pour l'examen 2016 des coûts estimatifs des sociétés du groupe 1

Pour son examen des pièces déposées pour l'examen 2016 des coûts estimatifs des sociétés du groupe 1, l'Office a pris en considération les principes et les éléments énoncés dans ses [Motifs de décision RH-2-2008](#). Il a aussi tenu compte du scénario de référence révisé qu'il a [rendu public](#) le 4 mars 2010, des tableaux du scénario de référence révisé [rendus publics](#) en décembre 2010 sur les coûts unitaires, des Motifs de décision MH-001-2012 et de sa lettre du 8 février 2016 adressée aux sociétés.

Plus particulièrement, pour l'examen du caractère raisonnable des pièces déposées pour l'examen 2016 des coûts estimatifs des sociétés du groupe 1, l'Office s'est intéressé à la question de savoir si, dans l'établissement de leurs coûts estimatifs, les sociétés du groupe 1 :

- s'étaient servies du scénario de référence révisé de l'Office;
- si elles avaient tenu compte des directives énoncées dans ses Motifs de décision MH-001-2012;
- si elles avaient fourni suffisamment d'information et une justification dans leurs pièces déposées pour leurs coûts estimatifs ou leurs réponses aux demandes de renseignements de l'Office sur diverses questions, notamment :
 - la portée et la méthodologie des études sur l'utilisation des terres;
 - les changements apportés aux catégories d'utilisation des terres et aux hypothèses sur la méthode de cessation d'exploitation par suite des activités de consultation et des recherches menées au cours des cinq dernières années;
 - la méthode employée pour estimer les coûts, y compris les coûts imprévus, les impôts et les assurances;
 - les activités de consultation avec les propriétaires fonciers ou leurs associations;
 - tout plan de désaffectation ou de cessation d'exploitation d'installations pour la prochaine période de cinq ans, et les coûts estimatifs prévus.

En outre, l'Office a examiné si les coûts estimatifs des sociétés du groupe 1 étaient exprimés en dollars de 2016, comme l'exigeait sa lettre du 8 février 2016.

¹ Foothills Pipe Lines Ltd., NOVA Gas Transmission Ltd., Gazoduc Trans Québec et Maritimes Inc., TransCanada Keystone Pipeline GP Ltd. et TransCanada PipeLines Limited

Opinion de l'Office

L'Office constate que, depuis 2012, les hypothèses, les méthodes et les approches employées par les sociétés du groupe 1 pour établir leurs coûts estimatifs varient sur un certain nombre de plans. Il note que les méthodes appliquées par ces sociétés reposent sur les particularités propres à chacune. Tout en reconnaissant la nécessité de tenir compte de ces éléments, l'Office juge qu'il est important que les sociétés du groupe 1 adoptent une démarche uniforme et normalisée, afin de rendre leurs coûts estimatifs plus clairs, plus uniformes et plus transparents, et de lui permettre de mieux évaluer le caractère raisonnable des coûts estimatifs de chaque société. Pour arriver à cette plus grande uniformité, transparence et exactitude lors des futurs examens des coûts estimatifs, l'Office lancera le processus décrit plus loin sous « Nouvelle démarche pour les examens futurs ».

L'Office approuve les coûts estimatifs de toutes les sociétés du groupe 1 déposés en septembre 2016 et dans des documents soumis ultérieurement². Il fait remarquer que cette approbation repose sur les informations spécifiques aux demandes et aux pipelines fournies dans les pièces déposées pour l'examen 2016 des coûts estimatifs et les commentaires formulés sur ces documents, et qu'elle s'applique uniquement à ces informations.

Pipelines Trans-Nord Inc. (« Trans-Nord ») a indiqué qu'elle acceptait le scénario de référence dans les documents déposés initialement sur les coûts estimatifs, mais qu'elle s'attend à ce que l'Office révise les coûts unitaires de ce scénario tous les cinq ans. Selon elle, appliquer un ajustement inflationniste arbitraire supplémentaire aux coûts estimatifs calculés à partir des coûts unitaires du scénario de référence creuserait davantage l'écart qui existe déjà dans les coûts estimatifs et pourrait avoir des répercussions potentiellement inévitables pour la tarification basée sur le coût de service. Trans-Nord a soutenu que, si on appliquait un coefficient inflationniste sur les coûts unitaires du scénario de référence qui excèdent déjà la plupart des observations spécifiques à la société, cela pourrait, en pratique, pénaliser encore plus celles qui ont une expérience d'entreprise insuffisante pour s'écarter des coûts unitaires du scénario de référence.

L'Office rappelle à Trans-Nord que dans ses Motifs de décision RH-2-2008, il a indiqué que les sociétés pouvaient soit déposer leurs coûts estimatifs basés sur le scénario de référence, soit fournir les coûts estimatifs spécifiques à leurs pipelines. Ces coûts estimatifs spécifiques au pipeline doivent être accompagnés d'un exposé et de preuves étayant toute hypothèse utilisée qui diffère de celles du scénario de référence. Ces estimations seraient soumises à l'approbation de l'Office. Par conséquent, si Trans-Nord désire déposer de nouveau ses coûts estimatifs en les basant sur des estimations spécifiques à son pipeline (en dollars de 2016), l'Office les examinera à ce moment.

² Kinder Morgan Cochin ULC, Trans-Nord et Westcoast Energy Inc., exploitée sous la dénomination sociale Spectra Energy Transmission ont redéposé leurs coûts estimatifs en réponse à la demande de renseignements n° 4 de l'Office.

De plus, l'Office constate que, dans les documents qu'elle a déposés en septembre 2016 en vue de l'examen 2016 des coûts estimatifs, Trans-Nord a fondé ses coûts estimatifs révisés sur les documents relatifs à ses coûts estimatifs de 2011 plutôt que de 2013³ et qu'elle s'est aussi servie des documents de 2011 pour les actualiser en dollars de 2016. Si Trans-Nord souhaite utiliser les documents relatifs aux coûts estimatifs de 2013 pour les transposer en dollars de 2016, elle peut présenter une nouvelle demande à l'Office.

Durant son évaluation du coût total des activités futures de cessation d'exploitation d'Alliance Pipeline Ltd. (« Alliance »), l'Office a relevé une erreur d'écriture dans le tableau A-4 des pièces déposées pour l'examen 2016 des coûts estimatifs. Le montant total des coûts estimatifs devrait être « \$364,940,000 » plutôt que « \$364,940.000 » (dans le texte anglais). Par conséquent, l'Office approuve les coûts estimatifs d'Alliance s'élevant à « \$364,940,000 » (364 940 000 \$).

L'annexe 1 de la présente lettre renferme la décision de l'Office pour chaque société du groupe 1, ainsi que les montants totaux des coûts estimatifs approuvés (en dollars de 2016).

Nouvelle démarche pour les examens futurs

Dans ses Motifs de décision MH-001-2012, l'Office encourageait vivement les sociétés à travailler avec son personnel, les propriétaires fonciers (ou leurs associations) et les autres personnes intéressées afin d'uniformiser, autant que faire se pouvait, les catégories d'utilisation des terres et les méthodes employées pour estimer les coûts. L'Office soulignait qu'une telle coordination lui serait particulièrement utile avant son prochain examen des documents relatifs aux coûts estimatifs.

Conformément à ce que l'Office envisageait dans ses Motifs de décision MH-001-2012, son personnel a rédigé, en août 2017, des [documents de travail](#) et un cadre amélioré d'estimation des coûts de cessation d'exploitation. L'objectif des documents de travail et du cadre proposé était de peaufiner et de promouvoir le cadre actuel de cessation d'exploitation de l'Office créé entre 2008 et 2010. Le personnel de l'Office a tenu une conférence technique du 21 au 24 novembre 2017, qui a permis à des représentants des sociétés, des associations de propriétaires fonciers et à l'Office d'échanger des idées sur la manière de peaufiner et de promouvoir ce cadre. L'un des objectifs de la conférence technique était de collaborer à l'élaboration d'exigences et de lignes directrices pour assurer l'uniformité, la transparence et l'exactitude des futurs examens des coûts estimatifs.

³ Trans-Nord a déposé des [coûts estimatifs révisés](#) le 16 avril 2013, que l'Office a [approuvés](#) le 27 décembre 2013.

Les sujets suivants avaient été abordés lors de la conférence technique :

- 1) Utilisation des terres
 - a) Catégories d'utilisation des terres
 - b) Études sur l'utilisation des terres
- 2) Hypothèses relatives aux méthodes de cessation d'exploitation
- 3) Activités de consultation
- 4) Catégories de coûts I
- 5) Catégories de coûts II
 - a) Imprévus, incluant les impôts et les assurances
 - b) Taux d'inflation
 - c) Valeur de récupération
 - d) Frais financiers

L'Office diffusera une ébauche de rapport sur la conférence technique en temps et lieu, qui sera suivie d'un rapport final. Le rapport fera état des étapes à venir. L'Office est conscient de la nécessité de mettre au point des lignes directrices claires qui permettront aux sociétés d'adopter une démarche uniforme et normalisée pour calculer leurs prochains coûts estimatifs, et il lancera un processus avant le prochain examen des coûts estimatifs.

Les sections qui précèdent constituent les motifs de décision de l'Office relativement aux pièces déposées pour l'examen 2016 des coûts estimatifs des sociétés du groupe 1.



Philip Davies

Membre président l'audience



Murray Lytle

Membre



Keith Chaulk

Membre

Annexe 1 Montants totaux approuvés des coûts estimatifs des sociétés du groupe 1

Société du groupe 1	Décision de l'Office sur les pièces déposées pour l'examen des coûts estimatifs des sociétés du groupe 1	Coûts estimatifs totaux approuvés, en millions de dollars de 2016	N° du dépôt
Alliance Pipeline Ltd.	Approuvées	364,94	A79685
Pipelines Enbridge (NW) Inc.	Approuvées	45,00	A79681
Pipelines Enbridge Inc.	Approuvées	1 743,20	A79679
Foothills Pipe Lines Ltd.	Approuvées	244,72	A79686
Kinder Morgan Cochin ULC	Approuvées	28,12	A90713
Maritimes and Northeast Pipeline Management Ltd.	Approuvées	166,80	A79657
NOVA Gas Transmission Ltd.	Approuvées	2 535,33	A79687
Trans Mountain Pipeline ULC	Approuvées	367,82	A79706
Gazoduc Trans Québec et Maritimes Inc.	Approuvées	115,50	A79688
Pipelines Trans-Nord Inc.	Approuvées	87,02	A90749
TransCanada Keystone Pipelines GP Ltd.	Approuvées	268,10	A79680
TransCanada PipeLines Limited	Approuvées	2 904,93	A79689
Westcoast Energy Inc., exploitée sous la dénomination sociale Spectra Energy Transmission	Approuvées	809,70	A79698