



Projet de règlement

Projet de règlement de l'Office national de l'énergie sur le recouvrement de frais auprès de compagnies désignées

Objet

L'objet visé ici est d'obtenir de la rétroaction en vue de l'élaboration d'un règlement traitant du recouvrement des montants prélevés sur le Trésor lorsqu'une compagnie est désignée par le gouverneur en conseil pour ne pas tout faire ce qui est requis à la suite d'un rejet non intentionnel ou non contrôlé. L'Office national de l'énergie sollicite de la rétroaction sur ce projet de règlement, qu'il acceptera pendant une période de 30 jours se terminant le 7 février 2018.

Contexte

Loi sur la sûreté des pipelines

Le 19 juin 2016 est entrée en vigueur la *Loi sur la sûreté des pipelines*¹, qui a modifié la [Loi sur l'Office national de l'énergie](#) en y renforçant le principe de « pollueur-payeur » par, notamment, l'imposition d'obligations financières aux compagnies pipelinières dans le cas de rejet non intentionnel ou non contrôlé de pétrole, de gaz ou de tout autre produit d'un pipeline.

Compagnie désignée

Lors d'un rejet d'un pipeline, le gouverneur en conseil, sur recommandation du ministre des Ressources naturelles, peut « désigner » la compagnie responsable si celle-ci n'a pas les ressources financières ou ne les aura vraisemblablement pas pour couvrir les frais et dommages causés par le rejet. Il peut aussi la désigner si la compagnie ne se conforme pas à une ordonnance de l'Office relative au rejet. La désignation peut se faire sur-le-champ ou à n'importe quel moment après le rejet. Il est possible aussi qu'une fois les travaux de nettoyage achevés, une compagnie soit incapable de verser les indemnités restantes dont le règlement est en cours.

Un certain nombre de choses peuvent se produire dans un tel cas. L'Office pourrait prendre toutes les mesures nécessaires en rapport avec le rejet ou autoriser un tiers à les prendre. Il pourrait aussi rembourser les coûts et débours engagés, toujours en rapport avec le rejet, par des organismes gouvernementaux, des corps dirigeants autochtones ou toute autre personne. Au-delà

.../2

¹ Texte intégral de la [Loi sur la sûreté des pipelines](http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/Annuelles/2015_21/page-1.html) (http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/Annuelles/2015_21/page-1.html)

de tels coûts et débours, il pourrait en outre verser la rémunération associée à tout tribunal d'indemnisation en matière de pipelines constitué par le gouverneur en conseil et payer les indemnités ainsi accordées.

Il incombe au ministre des Finances, sur recommandation du ministre des Ressources naturelles, de fixer le montant pouvant être prélevé sur le Trésor pour financer les activités ci-dessus ordonnées par l'Office à la suite d'un rejet par une compagnie désignée. La *Loi sur l'Office national de l'énergie* prévoit que, sous réserve de l'agrément du Conseil du Trésor, l'Office peut prendre des règlements afin de recouvrer les montants prélevés sur le Trésor. Les sommes doivent être recouvrées auprès de la compagnie désignée et des autres compagnies exploitant des pipelines transportant soit le même produit (par exemple, du pétrole, du gaz ou des produits autres que des hydrocarbures) que celui qui a été rejeté du pipeline, soit un produit de la même catégorie (par exemple, des liquides plutôt que du gaz, qu'il s'agisse ou non d'hydrocarbures).

Objectif

Le présent projet de règlement vise l'obtention de rétroaction à l'égard du projet de règlement quant à la façon de recouvrer des montants prélevés sur le Trésor. Il ne comprend aucune proposition de critères pour les demandes d'indemnisation en cas de dommages ni de processus pour le paiement des indemnités.

Il faut savoir que les mesures réglementaires en place pour réduire la probabilité qu'une compagnie soit désignée sont nombreuses et comprennent notamment ce qui suit :

- Le *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres* oblige les compagnies à établir, mettre en œuvre et maintenir des systèmes de gestion ainsi que des programmes de protection efficaces permettant de prévoir, de prévenir, de gérer et d'atténuer les conditions pouvant avoir une incidence négative sur la sécurité ou l'environnement.
- Les processus de l'Office pour l'évaluation des demandes, tout comme ses activités de respect et d'exécution, aident à vérifier si les compagnies répondent aux exigences réglementaires.
- Les exigences en matière de ressources financières imposées dans la *Loi sur la sûreté des pipelines* permettent à l'Office d'exercer une surveillance accrue de la capacité des compagnies réglementées à intervenir en cas de rejet.
- L'expérience acquise par l'Office laisse à penser que le risque est très faible qu'une compagnie ne dispose pas des ressources financières nécessaires pour intervenir en cas de rejet ou pour se plier à une ordonnance en rapport avec un tel rejet.

Facteurs à prendre en considération

Les critères suivants ont guidé l'Office pour évaluer les possibilités réglementaires.

- I. *Recouvrement effectif* : Le règlement doit permettre le recouvrement effectif des sommes prélevées sur le Trésor à l'égard d'un rejet impliquant une compagnie désignée.
- II. *Recouvrement équitable* : Le règlement doit mener à une répartition des frais juste et équitable.
- III. *Renforcement du principe du pollueur-payeur* : Dans la mesure du possible, les coûts devraient être recouverts d'abord auprès du détenteur du certificat délivré en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* pour le pipeline à l'origine du rejet (la compagnie désignée), puis auprès de celles qui exploitent des pipelines transportant le même produit ou un produit de la même catégorie. Les contribuables ne devraient pas avoir à rembourser ces montants au Trésor dans le cas des compagnies désignées.
- IV. *Simplicité d'application* : La méthode de répartition des frais, entre la compagnie désignée et les compagnies transportant les mêmes produits, devrait être transparente en plus d'être relativement facile à comprendre et à mettre en œuvre.

Suivent les éléments que l'on devra retrouver dans le régime d'imposition des frais :

- A. détermination des compagnies auprès desquelles des sommes pourraient être recouvrées et versées au Trésor;
- B. répartition des frais entre la compagnie désignée et les compagnies dont les pipelines transportent soit le même produit qui a été rejeté, soit un produit de la même catégorie;
- C. calcul des frais exigibles et leur paiement à l'Office pour recouvrer les sommes prélevées sur le Trésor en vertu du paragraphe 48.46(1) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*;
- D. processus de facturation, intérêts et remboursement.

A. Détermination des compagnies auprès desquelles des sommes pourraient être recouvrées et versées au Trésor

Il s'agit d'un facteur incontournable pour la répartition des frais imposés en vue du recouvrement auprès des compagnies des sommes prélevées sur le Trésor.

Démarche proposée

Les compagnies assujetties au règlement seront réparties selon le type de produit conformément à l'alinéa 48.17(1)a) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*.

Il s'agit de la méthode déjà prévue dans le [*Règlement sur le recouvrement des frais de l'Office national de l'énergie*](#), qui fait une distinction entre les gazoducs, les oléoducs et les productoducs. Ce règlement est pris en vertu de l'article 24.1 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Son objet est le recouvrement des frais de fonctionnement courants de l'Office auprès de l'industrie réglementée.

Les « pipelines destinés à un service frontalier » représenteront la seule catégorie pour laquelle une compagnie sera dispensée du recouvrement des sommes prélevées sur le Trésor. Il s'agit de pipelines qui permettent au gaz naturel de traverser une frontière, dont le diamètre extérieur est inférieur à 100 mm, qui transportent le gaz à une pression maximale de 700 kPa et dont la capacité est de moins de 500 m³ par jour.

B. Répartition des frais entre la compagnie désignée et les compagnies dont les pipelines transportent soit le même produit qui a été rejeté, soit un produit de la même catégorie

Démarche proposée

Le *Règlement sur le recouvrement des frais de l'Office national de l'énergie* sera à la base de la répartition des frais. Cela signifie que les frais seront répartis en fonction du montant relatif de la facturation des compagnies, tel qu'il est établi en vertu du *Règlement sur le recouvrement des frais de l'Office national de l'énergie*, pour l'année précédant immédiatement la désignation de la compagnie par le gouverneur en conseil. Le montant de la facture aux termes du *Règlement sur le recouvrement des frais de l'Office national de l'énergie* pour chaque compagnie concernée sera divisé par la somme de toutes les factures des compagnies dont les pipelines transportent le même produit que celui qui a été rejeté par celle désignée pendant l'année précédant la désignation. Le quotient qui en résultera représentera le pourcentage de la somme prélevée sur le Trésor que la compagnie devra acquitter.

C. Calcul des frais exigibles et leur paiement à l'Office pour recouvrer les sommes prélevées sur le Trésor en vertu du paragraphe 48.46(1) de la Loi sur l'Office national de l'énergie

Chaque année, l'Office calculera le montant total des frais exigibles dans le but de recouvrer les montants prélevés sur le Trésor. Il tiendra alors compte des sommes versées ainsi que des frais financiers prescrits par le ministre des Finances.

Démarche proposée

Dans le contexte du recouvrement des coûts, une compagnie mise à contribution² peut ne pas être en mesure de verser les montants dus en raison de circonstances financières qui lui sont propres. Le cas échéant, elle aura la possibilité de verser au moins 5 % du total de ses revenus

² Compagnie mise à contribution : Compagnie autre que celle désignée qui, à la date de la désignation, exploitait un ou plusieurs pipelines transportant le même produit que celui qui a été rejeté.

par exercice de l'Office, en sus des frais financiers imposés par le ministre des Finances. Il ne s'agit là que d'une possibilité, une compagnie pouvant choisir de verser un pourcentage plus élevé des coûts du rejet qui lui reviennent ou d'acquitter en une seule fois l'intégralité du solde.

L'annexe présente un exemple de la méthode de calcul employée.

D. Processus de facturation, intérêts et remboursement

L'Office devra calculer le total des frais exigibles, répartira ceux-ci entre les compagnies et facturera chacune en conséquence afin de recouvrer les sommes prélevées sur le Trésor.

Démarche proposée

Le montant de la facture de l'Office correspondra aux sommes réellement prélevées sur le Trésor pendant la période de facturation précédente.

En cas de manquement d'une compagnie à acquitter les frais facturés par l'Office au cours de la période prescrite par le *Règlement sur le recouvrement des frais de l'Office national de l'énergie*, des intérêts seront imputés sur le montant en souffrance, au taux établi à ce moment par le ministre des Finances pour les prêts accordés par le Trésor. Tel qu'il est précisé dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, l'Office déposera les montants acquittés au titre du paragraphe (1) de l'article 48.46 au crédit du Receveur général, conformément aux conditions établies par le ministre des Finances.

Analyse des coûts associés à des incidents pipeliniers

Afin de permettre au lecteur de mieux évaluer la méthodologie décrite dans l'annexe, il peut être utile de se pencher sur certains exemples de coûts associés à des incidents antérieurs.

Les données publiques sur les coûts de nettoyage après un rejet sont limitées.

Les coûts réels associés à un rejet, qui varient entre 2 500 \$ et 30 000 \$ par baril environ, ont été décrits dans le rapport de la commission d'examen conjoint du projet Enbridge Northern Gateway. Celle-ci a décidé d'utiliser un coût estimatif de 22 000 \$ par baril comme coût moyen en cas de rejet. Les montants qui suivent sont des coûts réels associés à des rejets de pétrole.

**Coûts réels associés à des rejets de pétrole, en Alberta et en Colombie-Britannique,
entre 2000 et 2011**

Année	Description du rejet	Volume du rejet (^{m3}/baril)	Rejet dans l'environnement	Coûts (M \$)	Coût par baril (\$)
2000	Pembina Pipeline Corp., pipeline Pine River, rejet de pétrole brut à Chetwynd, en Colombie-Britannique	985,72 ^{m3} 6 200 barils	Terre ferme et eau douce	26 M \$ – nettoyage et restauration 5-6 M \$ – perte économique de tiers	5 161 \$
2005	Déversement dans le lac Wabamun, à Whitewood Sands, en Alberta, de diesel-navire transporté par train	595,57 ^{m3} 4 375 barils	Terre ferme et eau douce	87 M \$ – nettoyage, atténuation et assainissement 45,3 M \$ – indemnisation de tiers	30 240 \$
2007	Trans Mountain Pipeline Inc., rejet de pétrole brut synthétique lourd dans une zone urbaine et l'inlet Burrard, en Colombie-Britannique	238,48 ^{m3} 1 500 barils	Zones urbaine et maritime	15 M \$ – atténuation environnementale, assainissement et restauration Dommages subis par des tiers – s.o.	10 000 \$
2011	Plains, pipeline Rainbow, rejet de pétrole brut à Peace River, en Alberta (pipeline provincial exploité par Plains Mainstream Canada ULC et réglementé par Alberta Energy Regulator)	4 451,64 ^{m3} 28 000 barils	Fondrière isolée densément boisée	70 M \$ – nettoyage et restauration	2 500 \$

Source : Rapport de l'Office sur Northern Gateway, volume 2, Considérations – p. 406 sur 477 du document en format PDF

Outre ces incidents, un exemple plus récent en 2016 a touché Husky Energy et la rivière Saskatchewan Nord, en Saskatchewan

Année	Description du rejet	Volume du rejet (m ³ /baril)	Rejet dans l'environnement	Coûts (M \$)	Coût par baril (\$)
2016	Husky Energy, rivière Saskatchewan Nord, en Saskatchewan Rejet de pétrole lourd et de diluant sur la rive sud de la rivière Saskatchewan Nord qui ont fui d'un pipeline	225 m ³ 1 415 barils	Terre ferme et eau douce	107 M \$ ³ – nettoyage et restauration	75 618 \$

Sur la base des coûts réels énumérés ci-dessus, il est peu probable qu'une compagnie doive être désignée.

³ http://huskyenergy.com/downloads/aboutusky/publications/annualreports/HSE_Annual2016.pdf

Scénario 1 : Exemple de répartition après désignation d'une compagnie (devenue insolvable) pour un rejet de pétrole dont les coûts s'élèvent à 1 milliard de dollars en tenant compte d'un remboursement minimum à hauteur de 5 % des revenus annuels.

Ce scénario n'est présenté qu'à titre indicatif et c'est pourquoi un échantillon de compagnies hypothétiques a été choisi pour illustrer le fonctionnement du règlement. Si une compagnie était réellement désignée, les coûts seraient recouverts auprès de l'ensemble des pipeliniers transportant du pétrole si celle désignée devait être insolvable.

La formule suivante sera utilisée :

$$B*(C^1/C^2) = A$$

Dans le cas du pétrole –

A = Droits et redevances imposés à une compagnie dont les pipelines transportent le même produit que celui qui a été rejeté ou un produit de la même catégorie

B = Solde en fin d'exercice du montant que le Trésor doit encore recouvrer à l'égard d'un rejet

C¹= Facture d'une compagnie aux termes du règlement en cours sur le recouvrement des frais pour l'année précédant la désignation

C²= Somme de toutes les factures des compagnies transportant le même produit que celui qui a été rejeté du pipeline de la compagnie désignée aux termes du règlement en cours sur le recouvrement des frais pour l'année précédant la désignation

Tableau 1 : Scénario 1 – Répartition entre les compagnies pipelinières des coûts de 1 G \$ associés à un rejet de pétrole

Compagnie	Solde de fin d'exercice (B) (k \$)	Montant de la plus récente facture (C1) (k \$) ⁴	Somme de tous les C1 = C2 (k \$)	C1 / C2 (%)	Répartition des coûts associés au rejet (A) (k \$)
I	1 000 000	31 000	40 021	77,46 %	774 593
II		6 000		14,99 %	149 921
III		3 000		7,50 %	74 961
IV		10		0,02 %	250
V		10		0,02 %	250
VI		0,5		0,001 %	12
VII		0,5		0,001 %	12
Total				40 021 \$	

⁴ Il faut savoir qu'aux fins de la modélisation les chiffres sont estimatifs.

Tableau 2 : Scénario 1 – Répartition des paiements et périodes de remboursement pour les compagnies pipelinères

Compagnie	Répartition des coûts associés au rejet (A)	Total des revenus annuels de la compagnie ⁵	Remboursement minimum de 5 % des revenus	Montant des frais recouvrés – année 1*	Montant des frais recouvrés – année 2*	Montant des frais recouvrés – année 3*	Nombre total d'années pour régler le solde
	(k \$)	(k \$)	(k \$)	(k \$)	(k \$)	(k \$)	
I	774 593	3 000 000	150 000	165 492	162 492	159 492	7
II	149 921	500 000	25 000	27 998	27 498	26 998	7
III	74 961	300 000	15 000	16 499	16 199	15 899	6
IV	250	35 000	1 750	255	0	0	1
V	250	1 000	50	55	54	53	6
VI	12	4 500	225	13	0	0	1
VII	12	500 000	25 000	13	0	0	1
Total	1 000 000 \$			210 325 \$	191 395 \$	187 897 \$	7

*Les compagnies assujetties au règlement sur le recouvrement des frais auprès des compagnies désignées auront la possibilité de payer au moins 5 % du total de leurs revenus annuels pour l'année précédant la désignation par période de facturation, en sus des frais financiers pouvant être imposés. Une compagnie peut aussi choisir de verser un pourcentage plus élevé des coûts du rejet qui lui reviennent ou d'acquitter en une seule fois l'intégralité du solde. Le tableau suppose des frais financiers de 2 % par année imposés par le ministre des Finances et qui s'appliquent à la fin de chaque exercice. Il suppose aussi que les soldes dus sont acquittés à la fin de chaque exercice, après application des frais financiers. Enfin il suppose que lorsque la part des coûts associés à un rejet revenant à une compagnie est supérieure à 5 % de ses revenus, toutes les autres compagnies en cause choisiront de rembourser le montant équivalant à ce pourcentage chaque année en plus des frais financiers. Il ne s'agit là que d'une hypothèse présentée à titre indicatif, une compagnie pouvant choisir d'acquitter en une seule fois l'intégralité du solde.

⁵ Le montant de remboursement minimum attendu d'une compagnie par année est fondé sur le total de ses revenus annuels. Ce calcul n'a rien à voir avec la part du total des coûts associés au rejet revenant à une compagnie une année donnée (plutôt fondée sur le coût du service et le débit). Par conséquent, il se pourrait que le total des revenus annuels d'une compagnie soit élevé mais que sa part de la facture des frais associés au rejet devant être recouvrés soit relativement faible en présence de livraisons peu importantes passant par des pipelines et des installations réglementés par l'Office.

Scénario 2 : Exemple de répartition après désignation d'une compagnie (devenue insolvable) pour un rejet de gaz dont les coûts s'élèvent à 200 M \$ en tenant compte d'un remboursement minimum à hauteur de 5 % des revenus annuels.

Ce scénario n'est présenté qu'à titre indicatif et c'est pourquoi un échantillon de compagnies hypothétiques a été choisi pour illustrer le fonctionnement du règlement. Si une compagnie était réellement désignée, les coûts seraient recouverts auprès de l'ensemble des pipelinières transportant du gaz si celle désignée devait être insolvable.

La formule suivante sera utilisée :

$$B * (C^1 / C^2) = A$$

Dans le cas du gaz –

A = Droits et redevances imposés à une compagnie dont les pipelines transportent le même produit que celui qui a été rejeté ou un produit de la même catégorie

B = Solde en fin d'exercice du montant que le Trésor doit encore recouvrer à l'égard d'un rejet

C¹ = Facture d'une compagnie aux termes du règlement actuel sur le recouvrement des frais pour l'année précédant la désignation

C² = Somme de toutes les factures des compagnies transportant le même produit que celui qui a été rejeté du pipeline de la compagnie désignée aux termes du règlement en cours sur le recouvrement des frais pour l'année précédant la désignation

Tableau 3 : Scénario 2 – Répartition entre les compagnies pipelinières des coûts de 200 M \$ associés à un rejet de gaz

Compagnie	Solde de fin d'exercice (B) (k \$)	Montant de la plus récente facture (C1) (k \$) ⁶	Somme de tous les C1 = C2 (k \$)	C1 / C2 (%)	Répartition des coûts associés au rejet (A) (k \$)
I	200 000	4 000	14 022	28,53 %	57 053
II		10 000		71,32 %	142 633
III		10		0,07 %	143
IV		10		0,07 %	143
V		0,5		0,004 %	7
VI		0,5		0,004 %	7
VII		0,5		0,004 %	7
VIII		0,5		0,004 %	7
Total		14 022 \$		100,00 %	200 000 \$

⁶ Il faut savoir qu'aux fins de la modélisation les chiffres sont estimatifs.

Tableau 4 : Scénario 2 – Répartition des paiements et périodes de remboursement pour les compagnies pipelinères

Compagnie	Répartition des coûts associés au rejet (A) (k \$)	Total des revenus annuels de la compagnie ⁷ (k \$)	Remboursement minimum de 5 % des revenus (k \$)	Montant des frais recouvrés – année 1* (k \$)	Montant des frais recouvrés – année 2* (k \$)	Montant des frais recouvrés – année 3* (k \$)	Nombre total d'années pour régler le solde
I	57 053	750 000	37 500	38 641	19 944	0	2
II	142 633	12 000 000	600 000	145 486	0	0	1
III	143	4 500 000	225 000	145	0	0	1
IV	143	10 000	500	145	0	0	1
V	7	500 000	25 000	7	0	0	1
VI	7	3 000 000	150 000	7	0	0	1
VII	7	750 000	37 500	7	0	0	1
VIII	7	1 000	50	7	0	0	1
Total	200 000 \$			184 447 \$	26 986 \$	0	2

*Les compagnies assujetties au règlement sur le recouvrement des frais auprès des compagnies désignées auront la possibilité de payer au moins 5 % du total de leurs revenus annuels pour l'année précédant la désignation par période de facturation, en sus des frais financiers pouvant être imposés. Une compagnie peut aussi choisir de verser un pourcentage plus élevé des coûts du rejet qui lui reviennent ou d'acquitter en une seule fois l'intégralité du solde. Le tableau suppose des frais financiers de 2 % par année imposés par le ministre des Finances et qui s'appliquent à la fin de chaque exercice. Il suppose aussi que les soldes dus sont acquittés à la fin de chaque exercice, après application des frais financiers. Enfin il suppose que lorsque la part des coûts associés à un rejet revenant à une compagnie est supérieure à 5 % de ses revenus, toutes les autres compagnies en cause choisiront de rembourser le montant équivalant à ce pourcentage chaque année en plus des frais financiers. Il ne s'agit là que d'une hypothèse présentée à titre indicatif, une compagnie pouvant choisir d'acquitter en une seule fois l'intégralité du solde.

⁷ Le montant de remboursement minimum attendu d'une compagnie par année est fondé sur le total de ses revenus annuels. Ce calcul n'a rien à voir avec la part du total des coûts associés au rejet revenant à une compagnie une année donnée (plutôt fondée sur le coût du service et le débit). Par conséquent, il se pourrait que le total des revenus annuels d'une compagnie soit élevé mais que sa part de la facture des frais associés au rejet devant être recouvrés soit relativement faible en présence de livraisons peu importantes passant par des pipelines et des installations réglementés par l'Office.