



LETTRE DE DÉCISION

Dossier OF-Tolls-Group1-T260-2016-02
Le 18 avril 2017

Destinataires : Liste de distribution ci-jointe

Trans Mountain Pipeline ULC (Trans Mountain) - Plainte de U.S. Oil & Refining Co. (U.S. Oil) au sujet de l'attribution de la capacité aux expéditeurs du service non souscrit avec des commandes pour des barges

Le 11 octobre 2016, l'Office national de l'énergie a reçu une plainte de U.S. Oil, déposée aux termes des parties I et IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, au sujet de la procédure de Trans Mountain pour l'attribution de la capacité aux expéditeurs du service non souscrit passant des commandes pour des barges au terminal maritime Westridge (la plainte).

La requête demandait ce qui suit à l'Office national de l'énergie :

- i) faire enquête sur la procédure d'attribution de la capacité de Trans Mountain aux expéditeurs du service non souscrit passant des commandes pour des barges au quai Westridge;
- ii) exiger de Trans Mountain qu'elle produise l'information relative aux commandes d'expédition et aux prix de soumission fournie par les expéditeurs du service non souscrit, ainsi que la capacité attribuée par Trans Mountain, sous réserve de la protection du caractère confidentiel des renseignements que l'Office jugera appropriée;
- iii) exiger de Trans Mountain qu'elle redresse une situation qui, selon U.S. Oil, est inéquitable et établit une distinction injuste à l'égard des expéditeurs relativement à la procédure d'attribution de la capacité pour la sous-catégorie « barges ».

Dans une lettre datée du 19 octobre 2016, l'Office a sollicité les commentaires des parties intéressées concernant la plainte. Il avait alors indiqué qu'après avoir étudié les commentaires, il pourrait rendre une décision au sujet de cette même plainte ou instaurer un nouveau processus pour en faire l'examen. Shell Trading Canada (STC), Chevron Canada Limited (Chevron) et Trans Mountain ont transmis des commentaires à l'Office. Dans sa lettre en date du 16 décembre 2016, l'Office a engagé un nouveau processus sur pièces pour faire l'audition de la plainte.

.../2

Opinion de U.S. Oil

Procédure actuelle d'attribution de la capacité

Selon U.S. Oil, la procédure qui a actuellement cours pour attribuer la capacité aux expéditeurs du service non souscrit qui passent des commandes sur le réseau pipelinier de Trans Mountain aux fins de chargement de barges est inéquitable et établit une distinction injuste à l'égard des expéditeurs qui ont de plus petites barges.

U.S. Oil a affirmé que la capacité mensuelle allouée à la sous-catégorie « barges » en vertu de la règle 14.3 du tarif de Trans Mountain en vigueur est d'environ 160 000 barils. Elle a aussi indiqué qu'elle utilise sa barge Drakes Bay, d'une contenance de 85 000 barils, pour transporter du pétrole brut à partir du quai Westridge et que d'autres expéditeurs, dont STC, ont recours à des barges d'une contenance de plus de 160 000 barils.

La procédure d'attribution de la capacité de Trans Mountain visant la sous-catégorie « barges » ne permet pas à un expéditeur du service non souscrit de passer une commande d'un volume supérieur à la contenance de sa barge. Par conséquent, si U.S. Oil souhaite transporter 160 000 barils de pétrole au cours d'un mois donné avec sa barge de 85 000 barils, elle doit passer deux commandes distinctes. Par contre, un expéditeur disposant d'une barge de 160 000 barils n'a qu'une seule commande à passer.

Trans Mountain établit la priorité des commandes des expéditeurs du service non souscrit dans la sous-catégorie « barges » en fonction de la prime, qui correspond au produit du prix de soumission par la contenance du navire prenant livraison du pétrole. U.S. Oil a expliqué que, si deux expéditeurs veulent transporter un volume de 160 000 barils de pétrole au cours d'un mois donné – l'un disposant d'une barge de 80 000 barils et l'autre, d'une barge de 160 000 barils –, la méthode fondée sur la prime oblige le premier à offrir un prix de soumission équivalant à plus du double du prix offert par le second pour qu'on lui attribue de la capacité. De ce fait, selon U.S. Oil, la procédure d'attribution de la capacité défavorise les expéditeurs utilisant de petites barges et, par conséquent, ne leur procure pas une occasion équitable de souscrire de la capacité dans la sous-catégorie « barges ». U.S. Oil a fait valoir que la méthode d'attribution de la capacité basée sur la prime n'accorde pas de capacité à l'expéditeur qui est disposé à payer plus cher pour l'obtenir.

Récapitulatif des modifications au tarif

U.S. Oil a soutenu que la sous-catégorie « barges » n'a pas été créée pour les navires prenant livraison de commandes de plus de 80 000 barils. Elle a expliqué que, dans une décision datée du 16 août 2007, l'Office a approuvé l'emploi d'une méthode fondée sur la prime plutôt que sur le prix de soumission pour l'attribution de la capacité non souscrite au quai Westridge, et l'établissement d'une nouvelle catégorie de commandes en fonction de la destination pour le transport par barges. Une capacité de 2 700 barils par jour avait été attribuée à la sous-catégorie « barges » pour lui garantir une cargaison par mois (environ 80 000 barils). U.S. Oil a fait remarquer que les paramètres approuvés par l'Office avaient été pris en compte dans le

Tarif n° 69 de Trans Mountain, où les « barges » étaient caractérisées en fonction des volumes commandés par lots de 80 000 barils ou moins.

Le Tarif n° 76 de Trans Mountain déposé après la publication des Motifs de décision RH-4-2008 de l'Office haussait le volume attribué à la sous-catégorie « barges » de 2 700 à 5 370 barils par jour (environ 160 000 barils par mois). Or, selon U.S. Oil, le Tarif n° 76 caractérise toujours les « barges » en fonction du volume commandé par lots de 80 000 barils ou moins. Dans le Tarif n° 84, déposé et approuvé en 2010, Trans Mountain a introduit une caractérisation de « barge » ne reposant plus sur le volume, mais a conservé la limite de commandes par lots de 80 000 barils.

Durant l'instance RH-2-2011, Trans Mountain a proposé certaines modifications à son tarif, nécessaires pour instaurer un service garanti au quai Westridge. Au nombre des modifications figurait la suppression de la limite de commande d'après le volume du lot pour les barges, contenue dans la règle 14.3 du tarif. Ces changements se retrouvaient dans le Tarif n° 86 que l'Office a approuvé.

U.S. Oil a soutenu que la suppression de la limite de commandes d'après le volume du lot n'était pas rattachée à l'instauration du service garanti au quai Westridge. Elle a expliqué que l'attribution de la capacité de la sous-catégorie « barges » ne faisait pas partie des questions à l'étude dans l'instance RH-2-2011 et qu'elle ignorait donc que l'une des conséquences des modifications apportées au tarif serait de permettre à une grande barge d'acquérir en une seule commande la totalité de la capacité non souscrite de la sous-catégorie « barges ». U.S. Oil a estimé que, parallèlement à sa proposition de supprimer la limite de commande durant l'instance en question, Trans Mountain aurait notamment dû traiter des questions suivantes : i) la pertinence ou non d'inclure dans la sous-catégorie « barges » les barges plus grandes; ii) dans l'affirmative, les mesures qui devaient être prises pour garantir l'attribution équitable de la capacité allouée aux barges entre les barges plus petites et les barges plus grandes. U.S. Oil a aussi fait valoir que les discussions qu'a tenues Trans Mountain avec les expéditeurs avant le début de l'instance RH-2-2011 ne devraient pas lui servir d'excuses pour avoir passé sous silence, dans ses documents afférents à cette même instance, les motifs et les répercussions de la suppression de la limite de commande ***sur les barges énoncée à la règle 14.3 du Tarif.

Propositions de U.S. Oil

U.S. Oil a formulé trois propositions pour redresser ce qu'elle estime être une situation inéquitable et injuste dans la procédure d'attribution de la capacité actuellement incluse dans le tarif. Selon elle, le choix de l'une ou l'autre proposition devrait être guidé par le désir de retenir celle qui est la plus efficace du point de vue économique et allocatif.

La première proposition de U.S. Oil réintroduirait la limite de commande pour les barges dans la règle 14.3 du tarif de Trans Mountain. En d'autres termes, un expéditeur du service non souscrit serait limité à 80 000 barils par commande. Selon cette option, tous les expéditeurs devraient passer au moins deux commandes distinctes pour qu'on lui attribue un volume de 160 000 barils destiné à une barge au cours d'un mois donné.

D'après U.S. Oil, le rétablissement de la limite de commande de 80 000 barils ne rendrait pas la procédure d'attribution de la capacité moins efficace. Pour elle, outre des circonstances

particulières comme la modernisation d'une raffinerie, elle-même et STC passeraient chacune, tous les mois, deux commandes distinctes visant un volume de 80 000 barils, qui serait accordé aux deux commandes sur les quatre offrant les prix de soumission les plus élevés. La capacité d'environ 160 000 barils de la sous-catégorie « barges » serait ainsi entièrement souscrite.

La deuxième proposition de U.S. Oil autoriserait un expéditeur à passer une seule commande visant un volume supérieur à la capacité de transport de pétrole brut de sa barge, puis à transporter cette cargaison en plus d'un créneau de chargement. Aux termes de cette proposition, les expéditeurs utilisant de plus grandes barges continueraient de passer une seule commande pour souscrire environ 160 000 barils de la capacité allouée à la sous-catégorie « barges », mais U.S. Oil et les expéditeurs utilisant des barges plus petites pourraient eux aussi souscrire cette capacité en une seule commande. Selon U.S. Oil, cette méthode uniformiserait les règles de la concurrence en attribuant la totalité de la capacité à l'expéditeur disposé à offrir le prix le plus élevé.

En réponse à l'assertion de STC qu'il est moins efficace de charger et de transporter du pétrole brut dans petites barges plutôt qu'une grande, U.S. Oil a fait valoir qu'il ne faut que huit à dix heures pour charger sa barge et qu'elle a transporté des volumes non souscrits à partir du quai Westridge en deux cargaisons par mois à maintes reprises au cours des huit dernières années. Selon U.S. Oil, cela n'a jamais nui au fonctionnement du quai Westridge. Elle a également déclaré vouloir utiliser la totalité de la capacité attribuée aux barges à sa raffinerie chaque mois, et ne pas souhaiter vendre à un concurrent une partie quelconque de la capacité qu'elle aura souscrite.

La troisième proposition de U.S. Oil consisterait à attribuer la capacité de la sous-catégorie « barges » aux expéditeurs en fonction du prix de soumission plutôt que de la prime, de sorte qu'elle-même n'aurait pas à offrir un prix de soumission qui correspond à plus du double de celui offert par STC, pour qu'on lui attribue de la capacité pour sa barge. Selon U.S. Oil, tous les expéditeurs du service non souscrit chercheraient à souscrire la totalité des 160 000 barils de capacité de la sous-catégorie « barges » chaque mois et qu'il n'y a donc pas lieu de craindre qu'une barge laisse une capacité insuffisante pour qu'elle puisse être souscrite de façon rentable par une autre barge. Pour U.S. Oil, ces circonstances diffèrent considérablement de celles abordées par l'Office dans sa décision du 16 août 2007, par laquelle il a approuvé l'utilisation de la méthode fondée sur la prime.

U.S. Oil a déclaré que l'Office devrait ordonner à Trans Mountain de lui soumettre pour approbation une version révisée de sa méthode d'attribution de la capacité dans la sous-catégorie « barges ». U.S. Oil est d'accord avec Chevron sur le fait que Trans Mountain devrait être tenue de déposer un projet de tarif rendant compte de toute décision de l'Office dans la présente instance et de permettre aux parties intéressées de formuler des commentaires sur ce projet de tarif.

Opinion de Chevron

Chevron était d'avis que la plainte portait sur un aspect très restreint, soit de savoir si Trans Mountain devrait accepter des commandes de plus de 80 000 barils des expéditeurs du service non souscrit qui ont des barges capables d'accepter un tel volume en un seul créneau de

chargement. Puisque l'instance n'a porté que sur cet aspect très restreint, Chevron n'a pas pris position.

Elle a toutefois indiqué que si l'Office devait rendre une décision qui modifierait de quelque façon la situation présente, Trans Mountain devrait être tenue de soumettre un projet de tarif rendant compte d'une telle décision. Selon Chevron, les personnes intéressées devraient avoir la possibilité de formuler des commentaires sur ce projet de tarif.

Opinion de STC

STC se qualifie d'expéditeur du service non souscrit en vertu du tarif de Trans Mountain. Une société affiliée de STC a affrété une barge d'une contenance d'environ 170 000 barils, qu'elle a réaffectée sur la côte ouest du Canada et des États-Unis en 2015. STC sous-affrète cette barge pour les commandes dont elle prend livraison au quai Westridge.

À son avis, le rétablissement de la limite de commande de 80 000 barils dans la sous-catégorie « barges » serait inéquitable parce qu'il : i) renverserait une disposition du tarif qui a été adoptée sans opposition en janvier 2012 et ii) pénaliserait les expéditeurs qui ont affrété des barges d'une contenance supérieure à 80 000 barils en les obligeant, notamment, à mettre fin à l'affrètement de ces barges, à chercher un autre usage pour ces mêmes barges, ou à continuer de se servir de celles-ci en ne les utilisant qu'en partie. Chacun de ces scénarios, a expliqué STC, pourrait avoir des conséquences financières pour l'expéditeur.

En ce qui concerne le premier point, STC a déclaré que la procédure d'attribution de la capacité prévue dans le tarif est en place depuis près de cinq ans, et que les parties intéressées ont eu la possibilité d'exprimer leur opposition avant qu'il entre en vigueur. Elle a fait remarquer qu'après la publication des Motifs de décision RH-2-2011 de l'Office, Trans Mountain a transmis à ce dernier, le 20 décembre 2011, une lettre accompagnée d'une copie du Tarif n° 86 révisé. Dans la lettre, elle indiquait que les règles 14.2 à 14.7 du tarif avaient été modifiées et que tous les commentaires concernant les changements proposés devaient être soumis à l'Office au plus tard le 6 janvier 2012. STC a fait valoir que U.S. Oil avait eu, comme de tous les autres expéditeurs, la possibilité de faire part de ses commentaires concernant le Tarif n° 86 révisé. Par ailleurs, STC a noté que le tarif actuellement en vigueur (Tarif n° 95) reprend les définitions et la procédure d'attribution de la capacité pour les barges du tarif antérieur. STC conclut que U.S. Oil a eu toutes ces années pour contester la procédure d'attribution de la capacité pour les barges, mais qu'elle ne s'est manifestée qu'une fois confrontée à une concurrence pour souscrire cette capacité.

S'agissant du deuxième point, STC a soutenu que rien dans les renseignements communiqués durant la présente instance ne démontre que l'attribution de la capacité dans la sous-catégorie « barges » est injuste ou inéquitable. STC a fait observer que la barge qu'utilise U.S. Oil a une contenance de 85 000 barils, mais qu'on trouve des barges plus grandes. Elle a reconnu qu'en recourant à une barge plus petite, U.S. Oil devrait offrir un prix unitaire équivalant à au moins le double du prix offert par ses concurrents munis de barges plus grandes, mais que c'est de cette façon que devait fonctionner la méthode fondée sur la prime dès le départ.

STC a expliqué que, depuis janvier 2012, le tarif de Trans Mountain a permis aux expéditeurs de passer des commandes pour des barges de plus grande contenance, et qu'elle a jugé que sa capacité de faire concurrence pour les barils disponibles au quai Westridge justifiait sa décision d'utiliser une telle barge. Selon elle, l'obliger et obliger les autres concurrents à recourir à des barges plus petites parce que U.S. Oil a fait ce choix s'attaquerait au fondement de la notion de concurrence économique et des décisions de cet ordre. STC a estimé qu'il serait injuste, inéquitable et inefficace de la pénaliser et de pénaliser d'éventuels expéditeurs parce qu'ils ont fait l'acquisition de barges de plus grande contenance que celle de la barge de U.S. Oil. Elle a soutenu que cette dernière n'avait mentionné aucune contrainte physique pour l'amarrage des barges plus grandes à sa raffinerie et, qu'à sa connaissance, aucune interdiction ou réglementation n'empêchait U.S. Oil d'affréter une barge d'une plus grande contenance.

Elle a en outre expliqué que si l'on ordonnait à Trans Mountain de rétablir la limite de commande de 80 000 barils pour la sous-catégorie « barges », l'expéditeur qui opté pour une barge de 160 000 barils serait forcé, soit de passer deux commandes pour remplir sa barge, soit de n'en passer qu'une seule et de tenir compte du faux-fret dans l'établissement du prix de soumission. Dans un cas comme dans l'autre, selon STC, l'expéditeur devrait opter pour le scénario le plus prudent, soit celui de n'utiliser que la moitié de la contenance de 160 000 barils de sa barge. Puisque cet expéditeur devrait prendre en considération le faux-fret, il devrait offrir un prix de soumission moins concurrentiel.

STC a conclu en disant ne pas juger valables les options proposées par U.S. Oil concernant la procédure d'attribution de la capacité pour la sous-catégorie « barges ». Pour ce qui est de la proposition de U.S. Oil de passer une seule commande pour un volume excédant la contenance de sa barge, STC a dit s'inquiéter qu'une telle modification du processus de commandes engage un débat sur la pertinence de modifier aussi la méthode employée pour la sous-catégorie « pétroliers ». Selon elle, Trans Mountain et tous les acteurs de l'industrie ont déployé d'énormes efforts pour mettre en place les règles actuelles, et aucun événement marquant n'est survenu pour justifier le besoin de les modifier. STC a par ailleurs maintenu qu'il est plus efficace de charger et de transporter du pétrole brut dans une grande barge que dans deux plus petites, et ce, aussi bien pour Trans Mountain, à titre d'exploitant du terminal de chargement, que pour l'expéditeur. Elle a exprimé l'avis que la capacité du quai Westridge et du réseau principal de Trans Mountain sont des actifs précieux et, par conséquent, que toutes les économies d'échelle qui permettent d'en maximiser la valeur au profit de l'ensemble de l'industrie devraient être réalisées.

Quant à la proposition de U.S. Oil d'attribuer la capacité aux expéditeurs en fonction du prix de soumission plutôt qu'en fonction de la prime, STC a déclaré que cela pourrait se traduire par une attribution inefficace de la capacité au quai Westridge, puisqu'une partie de celle-ci pourrait ne pas être souscrite. STC a donné comme exemple un mois où il n'y aurait des commandes que pour une barge de 80 000 barils et une barge de 160 000 barils et où la première offrirait un prix de soumission plus élevé. Elle a fait valoir que l'expéditeur utilisant la barge de 160 000 barils pourrait refuser une partie du volume puisque le coût unitaire de la barge, après avoir tenu compte du faux-fret, pourrait en rendre le mouvement moins rentable par rapport à d'autres solutions. Elle a également dit craindre que cette option amorce des discussions sur la pertinence de modifier la méthode d'attribution de la capacité pour la sous-catégorie « pétroliers ».

Opinion de Trans Mountain

Procédure actuelle d'attribution de la capacité

Trans Mountain a demandé que la plainte de U.S. Oil soit rejetée. À son avis, la méthode actuellement employée pour attribuer la capacité aux expéditeurs du service non souscrit ayant de grandes barges au quai Westridge est juste et raisonnable et n'établit pas de distinction injuste. Trans Mountain a également soutenu que cette méthode permet aux forces du marché de s'exprimer aux fins d'efficacité.

Selon Trans Mountain, il est nécessaire qu'il y ait une séparation entre la sous-catégorie « barges » et la sous-catégorie « pétroliers » pour éviter les inefficacités au quai Westridge, puisque les caractéristiques d'une barge et celles d'un pétrolier diffèrent considérablement. Trans Mountain a toutefois noté que la méthode employée pour l'attribution de la capacité aux navires de chaque sous-catégorie est appliquée uniformément et, par conséquent, que celle relative à la sous-catégorie « barges » est juste et équitable et ne risque pas d'établir une distinction injuste à l'égard des navires plus petits.

Trans Mountain a fait observer que ni la sous-catégorie « barges » ni la sous-catégorie « pétroliers » ne prescrivent la taille des navires pouvant s'amarrer au quai Westridge. Selon Trans Mountain, des exigences « moins normatives » permettent une attribution plus efficace de la capacité pour chaque sous-catégorie et favorisent une utilisation optimale des installations au quai Westridge. Trans Mountain estime que ces exigences moins normatives, en place depuis 2012, ont aussi permis aux marchés de se développer et de prendre de la maturité, dans chaque sous-catégorie de navires.

Pour Trans Mountain, aucun expéditeur ne possède de droits acquis dans la sous-catégorie « barges », et le fait que l'on trouve maintenant des barges de tailles différentes qui se font concurrence ne constitue pas un motif pour juger le tarif non conforme à la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Elle a fait valoir qu'il n'apparaît nulle part au dossier de l'instance que U.S. Oil ne peut pas faire l'acquisition ou l'utilisation d'une barge d'une contenance supérieure à 85 000 barils pour souscrire et transporter des volumes de pétrole à partir du quai Westridge. De plus, selon Trans Mountain, la présence de barges de diverses contenances au quai Westridge démontre l'efficacité de la méthode fondée sur la prime pour répartir de façon efficace la capacité dans chaque sous-catégorie. Trans Mountain a décrit l'avantage de recourir à la méthode basée sur la prime comme une illustration de la volonté des expéditeurs de souscrire la capacité disponible soit par un investissement initial dans une barge de plus grande taille, soit par un prix de soumission plus élevé, pour s'assurer de l'attribution de la capacité limitée pour atteindre la rentabilité maximale.

Trans Mountain a indiqué ne détenir aucune information qui permettrait de prédire si d'autres expéditeurs envisagent d'utiliser la sous-catégorie « barges » à court et à moyen terme. Trois autres barges, outre la barge Drakes Bay de U.S. Oil, ont transporté des volumes souscrits dans la sous-catégorie « barges » depuis le début, en 2012. En 2016, deux autres barges que la barge Drakes Bay de U.S. Oil ont transporté des volumes souscrits dans la sous-catégorie « barges ».

Récapitulatif des modifications au tarif

En réponse à l'assertion de U.S. Oil selon laquelle elle avait passé sous silence, dans sa demande relative à l'instance RH-2-2011, les motifs et les répercussions de la suppression de la limite de commande sur les barges de la règle 14.3 du tarif, Trans Mountain a indiqué qu'elle avait consulté plusieurs expéditeurs au cours de 2010 concernant l'instauration du service garanti au quai Westridge. Dans le cadre de ces discussions, le seul expéditeur par barges a soulevé deux préoccupations à l'égard de la sous-catégorie « barges ». Selon Trans Mountain, les changements qu'elle a proposés à son tarif, y compris une modification visant à supprimer la limite de commande de 80 000 barils sur les barges, découlaient directement des préoccupations exprimées. Puisque l'expéditeur à l'origine de cette demande était le seul participant provenant de la sous-catégorie « barges », Trans Mountain a dit ne pas s'être attendue à ce que la suppression de la limite de commande ait des répercussions pour les expéditeurs.

Au terme de la consultation des expéditeurs, Trans Mountain a présenté sa demande visant le service garanti au quai Westridge, qui a donné lieu à l'instance RH-2-2011. Trans Mountain a ajouté qu'une version annotée du tarif était jointe à sa demande, dans laquelle étaient surlignées les propositions de modifications au tarif, dont la suppression de la limite de commande prévue à la règle 14.3. Selon Trans Mountain, toutes les parties à l'instance RH-2-2011, dont U.S. Oil, ont bénéficié des mêmes occasions de poser des questions et de formuler des commentaires ou des préoccupations avant que l'Office ne donne son approbation. Elle a aussi fait remarquer que le 20 décembre 2011, elle a déposé son Tarif n° 86, comme l'exigeaient les Motifs de décision RH-2-2011 de l'Office. Ces documents invitaient les parties intéressées à exprimer leurs commentaires sur les propositions de modifications au Tarif. Le 11 janvier 2012, U.S. Oil, par l'entremise de son conseiller juridique, a présenté des observations écrites à l'Office, dans lesquelles elle indiquait son accord avec les observations de Trans Mountain.

À partir de là, Trans Mountain a soutenu que les expéditeurs avaient eu une juste possibilité de soulever des préoccupations avant, durant et après la publication des motifs de décision de l'Office dans l'instance RH-2-2011, ainsi qu'avant que l'Office n'approuve les modifications au tarif.

Réplique aux propositions de U.S. Oil

Dans sa réplique aux propositions de U.S. Oil, Trans Mountain a soutenu qu'il n'y avait aucun motif de rétablir la limite de commande de 80 000 barils pour les barges. Elle a fait valoir que limiter l'unique commande d'un expéditeur du service non souscrit à 80 000 barils serait contraire à l'esprit de la méthode d'attribution de la capacité fondée sur la prime. En outre, les expéditeurs utilisant des barges d'une contenance supérieure à 80 000 barils auraient le choix suivant à faire : i) limiter leur commande à 80 000 barils, ce qui créerait des inefficacités pour Trans Mountain et pour les expéditeurs ou ii) se retirer complètement du processus de soumission, ce qui pourrait faire en sorte qu'une partie de la capacité de la sous-catégorie « barges » resterait inutilisée.

Trans Mountain a également soutenu que l'instauration d'une limite de 80 000 barils établirait une discrimination à l'égard des expéditeurs dont les barges ont une contenance supérieure à ce volume. Selon Trans Mountain, l'instauration de toute limite de commande établirait une

discrimination du fait qu'elle favoriserait les expéditeurs qui utilisent des barges dont la contenance correspond à la limite fixée.

Trans Mountain s'est aussi opposée aux options mises de l'avant par U.S. Oil. Selon elle, autoriser un expéditeur par barges à passer une commande unique visant un volume supérieur à la contenance de sa barge enfreindrait les dispositions de son tarif et mènerait à l'application de principes incompatibles entre les sous-catégories « barges » et « pétroliers ». Trans Mountain était par ailleurs d'avis que cette option irait à l'encontre du but de la méthode fondée sur la prime pour attribuer la capacité aux expéditeurs par barges. Selon elle, si un expéditeur pouvait souscrire n'importe quel volume hypothétique, la création de la sous-catégorie « barges » par l'Office n'aurait présenté aucun avantage. Plutôt que d'offrir un prix de soumission quatre fois plus élevé que le prix proposé par l'expéditeur par pétrolier pour assurer la priorité à sa barge, l'expéditeur par barges pourrait tout simplement passer une commande unique visant un volume supérieur à sa contenance. Le résultat, d'après Trans Mountain, irait à l'encontre du concept de prime approuvé par l'Office.

Dans le même ordre d'idées, Trans Mountain a décrit un scénario dans lequel une barge de 40 000 barils s'amarrerait au quai Westridge pour prendre livraison de la capacité allouée à la sous-catégorie « barges ». Selon la proposition de U.S. Oil, l'expéditeur pourrait souscrire la totalité de la capacité de 160 000 barils, dont il prendrait livraison en quatre créneaux de chargement (ou plus). Pour Trans Mountain, une telle situation n'est pas dans l'intérêt supérieur des expéditeurs et ne serait efficace ni du point de vue économique ni du point de vue allocatif.

Trans Mountain a aussi soutenu que permettre à un expéditeur de souscrire un volume excédant la contenance de sa barge pourrait inciter les expéditeurs à accaparer la capacité dans le but de tirer avantage du processus de commandes. Elle a donné en exemple la possibilité qu'un expéditeur vende à un autre expéditeur la capacité excédant la contenance de sa barge qu'il a été en mesure de souscrire, plutôt que de l'utiliser lui-même. Selon Trans Mountain, ce résultat n'est rentable ni pour elle ni pour les expéditeurs.

Tout en indiquant estimer que l'attribution de la capacité de la sous-catégorie « barges » en fonction du prix de soumission permet d'établir un ordre de priorité des commandes, Trans Mountain a postulé qu'un petit navire pourrait en surenchérir un gros et rendre, du coup, inefficace l'attribution de la capacité au quai Westridge dans la sous-catégorie « barges ». De façon plus particulière, Trans Mountain a soutenu que ce modèle pourrait accroître le risque qu'une partie de la capacité au quai Westridge reste inutilisée. Elle a également affirmé que le retour à une méthode fondée sur le prix de soumission irait à l'encontre des conclusions de l'Office dans sa décision du 16 août 2007 approuvant la méthode basée sur la prime parce qu'il la jugeait plus efficace du point de vue économique et allocatif que la méthode basée sur le prix de soumission.

Dans sa plaidoirie écrite, Trans Mountain a fait remarquer que U.S. Oil avait proposé trois options pour étayer sa plainte, sans préconiser aucune modification précise au tarif. Elle a fait valoir que, dans l'éventualité où l'Office jugerait que la procédure actuelle d'attribution de la capacité est incompatible avec la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, le dossier de la présente instance ne renferme pas les éléments lui permettant d'ordonner que des modifications soient apportées au tarif. Selon Trans Mountain, l'évaluation des trois options proposées par U.S. Oil

et la recherche d'autres possibilités devraient être faites en concertation entre l'Office, les expéditeurs et elle-même. À cet égard, Trans Mountain a déclaré qu'elle n'avait pas eu, au cours de la présente instance, la possibilité de produire une « preuve », et que les documents qu'elle a déposés visaient uniquement la plainte de U.S. Oil.

Opinion de l'Office

L'Office a déterminé que des modifications doivent être apportées au tarif de Trans Mountain en ce qui a trait à la procédure d'attribution de la capacité pour la sous-catégorie « barges ».

Le dossier de la présente instance incite fortement à croire que la demande de capacité pour la sous-catégorie « barges » excède l'offre. Par ailleurs, de récentes décisions de l'Office ont mis en relief des problèmes chroniques de répartition sur le réseau pipelinier de Trans Mountain¹. Dans ces conditions, les deux principaux objectifs de la réglementation économique sont les suivants : i) fournir une capacité pipelinière ou des services à ceux qui leur accordent la plus grande valeur; ii) favoriser l'utilisation de la totalité de la capacité disponible dans toutes les catégories de destinations.

À l'heure actuelle, Trans Mountain emploie une méthode fondée sur la prime pour attribuer la capacité non souscrite aux expéditeurs par barges au quai Westridge. Cette méthode, approuvée par l'Office dans une décision datée du 16 août 2007, tient compte du prix qu'un expéditeur est disposé à payer pour souscrire la capacité, ainsi que de la contenance du navire. En d'autres termes, la méthode basée sur la prime introduit une composante « volume » dans la procédure d'attribution de la capacité. Dans sa décision du 16 août 2007, l'Office estimait qu'en tenant compte des volumes, la méthode fondée sur la prime favorisait davantage l'utilisation accrue de toutes les installations disponibles que la méthode basée sur le prix de soumission. Par exemple, la première peut réduire la probabilité que des expéditeurs souscrivant de gros volumes se retirent du processus de commandes en raison de l'insuffisance de capacité une fois attribués les plus petits lots.

L'Office est d'avis que, même si la méthode fondée sur la prime favorise une utilisation accrue de toute la capacité disponible dans la sous-catégorie « barges », des améliorations peuvent être apportées à la façon de prendre en compte les volumes. Les règles existantes du tarif de Trans Mountain ne permettent pas à un expéditeur du service non souscrit de passer une commande d'un volume supérieur à la contenance de pétrole brut de sa barge. Autrement dit, un expéditeur peut passer une commande pour un lot ne dépassant pas celui dont il peut prendre livraison en un créneau de chargement. L'Office est conscient de l'utilité de limiter le nombre de créneaux de chargement pour chaque commande; sur le plan de l'utilisation efficace des installations de chargement, il est plus rentable de charger un plus petit nombre de gros navires qu'un grand nombre de petits navires. Cependant, l'Office juge que les règles actuelles sont inutilement restrictives pour les expéditeurs utilisant des barges et que, dans certains cas, elles peuvent établir une distinction injuste à l'égard des expéditeurs ayant recours à de petites barges. Il fait remarquer qu'en certaines circonstances, aucune capacité ne sera attribuée à un expéditeur

¹ Voir, par exemple : Motifs de décision, Procédures de répartition de la capacité, de mars 2006 à août 2007; Motifs de décision RH-4-2008; Motifs de décision RH-2-2011; Motifs de décision MH-001-2012; Motifs de décision RHW-001-2013.

utilisant une petite barge, même s'il est disposé à offrir une valeur totale de soumission plus élevée, de façon globale, qu'un expéditeur ayant une grande barge pour la même capacité².

L'Office est d'avis que le volume dont on devrait tenir compte dans la méthode fondée sur la prime pour la sous-catégorie « barges » ne devrait pas être celui de sa barge, mais plutôt celui qu'il veut souscrire de la capacité limitée de la sous-catégorie et qu'il est en mesure d'utiliser. Pour ce motif, il estime que le nombre de créneaux de chargement permis pour une commande devrait être assoupli, tout en demeurant raisonnable, pour faire en sorte que la méthode fondée sur la prime reflète davantage la demande de capacité disponible dans la sous-catégorie par les expéditeurs. U.S. Oil a proposé une solution semblable au cours de l'instance.

En ce qui concerne les règles du tarif actuel, de telles modifications seraient plus conformes aux deux principaux objectifs de la réglementation économique énoncés précédemment. Les modifications conservent la méthode fondée sur la prime et favorisent une utilisation accrue de toute la capacité disponible de la sous-catégorie « barges ». Elles atténuent également la distinction injuste qui existe actuellement dans la procédure d'attribution de la capacité, les expéditeurs étant moins lésés du seul fait de la contenance de leurs barges. Ainsi, la méthode attribuera d'une meilleure façon la capacité disponible aux expéditeurs ayant une grande barge qui y accorde la plus grande valeur, ce qui sera illustré par la volonté de payer la capacité de chaque expéditeur qui souscrit. Ainsi, il est moins probable qu'aucune capacité ne soit attribuée à un expéditeur utilisant une petite barge même s'il est disposé à offrir un prix plus élevé qu'un expéditeur ayant une grande barge, pour la même capacité.

Trans Mountain et ses expéditeurs accordent une grande importance à l'utilisation efficace du quai Westridge. L'Office est d'avis que les avantages supplémentaires qui découleront de l'autorisation de recourir à plus d'un créneau de chargement pour une commande l'emportent sur les éventuelles inefficacités associées au changement. Sur le fondement de la preuve de l'instance, l'Office constate qu'il faut entre huit et dix heures pour charger la barge de U.S. Oil et qu'il a été possible de lui permettre deux cargaisons par mois à de nombreuses reprises au quai Westridge.

U.S. Oil a proposé deux autres modifications possibles au tarif de Trans Mountain, qui répondraient à ses préoccupations à l'égard de la procédure d'attribution de la capacité de la sous-catégorie « barges ». La première consistait à rétablir une limite pour le volume des commandes dans la règle 14.3 du tarif et la seconde, d'attribuer aux expéditeurs la capacité de la sous-catégorie « barges » selon une méthode fondée sur le prix de soumission plutôt que sur la prime. En conformité avec les lignes directrices exposées ci-dessus, l'Office ne favorise aucune taille particulière de navires dans la sous-catégorie « barges », à condition que la capacité disponible soit utilisée le plus possible. L'Office est d'avis que le rétablissement d'une limite de

² Supposons, par exemple, que deux expéditeurs passent une commande visant le même volume. L'expéditeur A est en mesure de charger toute la capacité souscrite durant un seul créneau de chargement et peut donc l'acquérir au moyen d'une commande unique. L'expéditeur B doit avoir recours à deux créneaux de chargement et, de ce fait, doit passer deux commandes distinctes. En vertu des règles actuelles du tarif, l'expéditeur B ne se verrait attribuer aucune capacité à moins que la valeur totale de la soumission d'au moins une de ses commandes surpasse la valeur totale de la soumission de l'expéditeur A. On peut imaginer une situation où la valeur totale de la soumission pour chaque commande de l'expéditeur B ne serait pas assez élevée pour lui procurer de la capacité, mais que la somme de ses soumissions soit supérieure à la valeur totale de la soumission de la commande de l'expéditeur A. Dans ce cas, aucune capacité ne serait attribuée à l'expéditeur B, en dépit du fait qu'il était disposé à payer plus cher.

commande dans la règle 14.3 du tarif est incompatible avec cette méthode, puisqu'il procure un avantage concurrentiel aux expéditeurs dont la contenance des barges est comparable à la limite elle-même. Par ailleurs, l'Office ne soutient pas la proposition de U.S. Oil de revenir à la méthode fondée sur le prix pour attribuer aux expéditeurs la capacité de la sous-catégorie « barges ». Selon lui, la méthode basée sur la prime concorde mieux avec l'objectif de favoriser une utilisation accrue de toute la capacité disponible, en particulier quand les expéditeurs souscrivent des volumes différents.

Durant l'instance, l'Office a entendu des discussions entre les parties au sujet des circonstances ayant mené à la suppression, de la règle 14.3 du tarif, de la limite de commande d'après le volume du lot pour les barges. U.S. Oil a soutenu que Trans Mountain aurait dû expliquer les motifs et les répercussions de cette mesure au cours de l'instance RH-2-2011. Trans Mountain et STC, pour leur part, ont fait valoir que U.S. Oil a eu de nombreuses occasions d'exprimer ses préoccupations. Trans Mountain a aussi déclaré que les pourparlers qui ont précédé les modifications l'avaient amenée à croire que les préoccupations avaient été résolues.

L'Office n'a relevé aucune lacune dans la démarche de Trans Mountain qui aurait pu influencer sur la présente modification au tarif ou servir de fondement pour renverser une éventuelle décision à l'égard de la plainte, pas plus qu'il s'attend nécessairement à ce que U.S. Oil ou ses sociétés affiliées aient pu prévoir toutes les répercussions de leur soutien aux modifications du tarif de Trans Mountain durant l'instance RH-2-2011. Cependant, l'Office rappelle à Trans Mountain et à U.S. Oil leurs responsabilités respectives relativement aux modifications visant les conditions du service de transport. Il compte sur les sociétés pipelinières pour qu'elles fassent preuve de la plus grande transparence possible dans la mise en œuvre des modifications au tarif, ce qui comprend relever les répercussions connues ou prévues de ces mêmes modifications proposées. Dans le même ordre d'idées, il incombe aux expéditeurs de se tenir parfaitement au fait des modifications au tarif lorsqu'elles sont proposées et au moment de soumettre leurs observations à l'Office.

L'Office ordonne à Trans Mountain de lui soumettre pour approbation un projet de modifications du tarif qui rend compte de ce qu'il a formulé ci-dessous. Trans Mountain doit faire participer son groupe d'expéditeurs à l'élaboration des modifications à son tarif. Par souci de clarté, les modifications au tarif doivent accroître le nombre de créneaux de chargement permis pour chaque commande dans la sous-catégorie « barges ». Au besoin, les modifications pourront comprendre des règles pour aplanir les difficultés liées à cette méthode. L'Office constate que plusieurs préoccupations ont été soulevées durant l'instance, par exemple le fait que Trans Mountain ou ses expéditeurs pourraient être confrontés à des inefficacités ou à des coûts déraisonnables par suite des chargements multiples. L'Office est disposé à accueillir toute modification du processus susceptible de résoudre ces questions. Trans Mountain devra expliquer clairement les motifs de chaque modification au tarif, ainsi que ses répercussions possibles.

L'Office ordonne à Trans Mountain de lui soumettre les modifications proposées au tarif, et d'en signifier copie aux expéditeurs et aux autres personnes intéressées, au plus tard le **20 juin 2017**. Il accordera alors aux personnes intéressées la possibilité de faire connaître leurs commentaires sur les modifications proposées. Afin de faciliter ce processus, l'Office donne instruction à Trans Mountain d'indiquer dans ses documents que les parties intéressées doivent déposer leurs

commentaires auprès de l'Office et lui en signifier copie au plus tard le **5 juillet 2017**.
Trans Mountain devra déposer auprès de l'Office ses propres commentaires en réplique, le cas échéant, au plus tard le **12 juillet 2017**.

L'Office est d'avis que le dossier de l'instance est assez complet pour ordonner les modifications au tarif exposées ci-dessus. Par ailleurs, la latitude accordée pour régler les préoccupations devrait procurer à Trans Mountain et à ses expéditeurs une occasion valable de trouver une solution pratique et acceptable à toutes les parties.

L'Office ordonne à Trans Mountain de signifier la présente décision à ses expéditeurs et à toutes les parties intéressées.

Ce qui précède constitue nos motifs de décision relativement à la plainte.



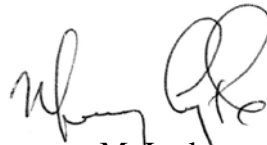
R. George

Membre président l'audience



C.P. Watson

Membre



M. Lytle

Membre

Avril 2017
Calgary (Alberta)

Pièce jointe

Liste de distribution

Monsieur Cameron G. Proudfoot
Président et chef de la direction
U.S. Oil & Refining Co.
3001 Marshall Avenue
Tacoma, WA 98421
ÉTATS-UNIS
Télécopieur : 253-572-1717
Courriel : cameron.proudfoot@usor.com

Maître D. G. Davies, c.r.
Avocat
Norton Rose Fulbright Canada S.E.N.C.R.L., s.r.l.
Tour Devon, bureau 3700
400, Troisième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 4H2
Télécopieur : 403-264-5973
Courriel : don.davies@nortonrosefulbright.com

Madame Heather Mark
Directrice de la planification financière et de la
réglementation
Kinder Morgan Canada Inc.
300, Cinquième Avenue S.-O., bureau 2700
Calgary (Alberta) T2P 5J2
Télécopieur : 403-514-6622
Courriel : heather_mark@kindermorgan.com

Maître Marie H. Buchinski
Avocat
Bennett Jones LLP
855, Deuxième Rue S.-O.
Bankers Hall Est, bureau 4500
Calgary (Alberta) T2P 4K7
Télécopieur : 403-265-7219
Courriel : buchinskim@bennettjones.com

Maître Keith Bergner
Avocat
Lawson Lundell LLP
Cathedral Place, bureau 1600
952, rue Georgia Ouest
Vancouver (Colombie-Britannique) V6C 3L2
Télécopieur : 604-685-3456
Courriel : kbergner@lawsonlundell.com

Madame Linda Rosko
Shell Trading Canada
400, Quatrième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 2H5
Télécopieur : 877-582-3301
Courriel : l.rosko@shell.com