

QUEEN
HD
9574
.C22
C3714
1986
v.3

La concurrence dans l'industrie pétrolière canadienne



**Introduction,
conclusions et
recommandations**



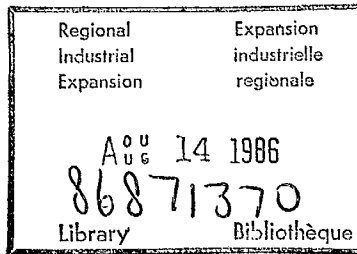
**Commission sur
les pratiques
restrictives
du commerce**



Canada

La concurrence dans l'industrie pétrolière canadienne

Queen
HD
9574
.C22
C3714
1986
V.3



**Introduction,
conclusions et
recommandations**

**Commission sur
les pratiques
restrictives
du commerce**

Canada

Le Rapport intégral de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce sur l'état de la concurrence dans l'industrie pétrolière canadienne comprend plus de 700 pages. Ce volume renferme les chapitres d'introduction et les conclusions et les recommandations de ce Rapport.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste auprès du:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnement et Services Canada
Ottawa, (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue RG 53-1986/58-3F au Canada: \$4.25
ISBN 0-660-91748-3 à l'étranger: \$5.10

Prix sujet à changement sans préavis

Photographie de la couverture : SSC-Photocentre-ASC. Photo Features Ltd.,
© Joseph Brignolo, Don Klumpp/The Image Bank.
Conceptrice graphique : Miriam Bloom

le 16 mai 1986

Monsieur le ministre,

Vous trouverez ci-jointes les versions française et anglaise du Rapport de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce intitulé *La concurrence dans l'industrie pétrolière canadienne*.

Ce Rapport a été rédigé au terme d'une enquête en vertu de l'article 47 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* au sujet de l'exploration pétrolière, ainsi que de l'importation, la production, l'achat, la fabrication, l'entreposage, le transport, la distribution, l'échange, la vente et l'approvisionnement de brut, de pétrole, de produits raffinés et de produits connexes.

Le Rapport s'accompagne d'une version abrégée qui renferme les chapitres d'introduction ainsi que les conclusions et recommandations. Un troisième volume contient la plupart des annexes.

Les commissaires ont cherché à exécuter leur mandat dans le cadre de l'enquête sur l'industrie pétrolière et, aussi, ont tenu compte de la pertinence de leur évaluation et de leurs recommandations à l'égard du projet de loi C-91, la nouvelle loi sur la concurrence dont le Parlement a été saisi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments distingués.



O.G. Stoner

Président

1948

1948

1948

1948

1948

1948

1948

Table des matières

	Page
Préface	1
I Le contexte, le mandat et les buts de l'enquête	3
1. Une enquête . . . pour quoi faire?	3
2. La conduite et la procédure des audiences	9
3. Le mandat et les buts	11
II Un aperçu de l'industrie	17
1. Introduction	17
2. Les étapes de la production et de la distribution.....	19
3. La situation géographique et les tendances de l'industrie...	21
(a) La production et les réserves de brut.....	21
(b) Les pipelines	22
(c) Le raffinage.....	23
(d) La consommation: les prix et les produits.....	24
(e) La distribution: l'essence et le mazout	27
4. Les dimensions internationales.....	30
5. La politique de l'État.....	31
III Un résumé des inquiétudes et des points de vue	37
1. Les inquiétudes du grand public.....	37
2. Les regroupements de consommateurs	38
3. Le Directeur des enquêtes et recherches	39
(a) L'approvisionnement en brut	39
(b) Le secteur du raffinage.....	41
(c) Le secteur de la commercialisation	42
4. Les indépendants	44
5. La National Automotive Trades Association	47
6. L'Association des distributeurs d'essence du Québec.....	49

7.	Les points de vue des gouvernements.....	50
8.	Les réactions des sociétés pétrolières intégrées.....	51
9.	Des événements plus récents.....	54
10.	Un aperçu de ce qui suit.....	55
IV	Conclusions et recommandations.....	57
1.	Introduction.....	57
2.	Les conclusions portant sur les allégations et les questions à caractère historique.....	57
3.	Les conclusions relative aux années postérieures à 1973	62
4.	Recommandations.....	71
	Carte Les canalisations principales et les raffineries	à la fin de ce volume

Note: La table des matières du Rapport intégral apparaît en annexe à ce volume.

Préface

Si le projet de loi C-91 est adopté dans sa forme actuelle, le présent Rapport sera le dernier que la Commission sur les pratiques restrictives du commerce aura été appelée à rédiger en vertu d'une enquête sous l'article 47. Bien que la Commission ait eu, par les années passées, l'occasion de se pencher sur certaines industries de très grande envergure, nulle ne possédait la complexité, la volatilité, la taille et l'influence de l'industrie pétrolière. Sauf pour Petro-Canada, les *Majors* canadiennes sont toutes des filiales de sociétés qui exercent leur action à l'échelle mondiale et sont essentiellement des entités supranationales. La croissance et le succès de ces très grandes entreprises commerciales, joints à des opportunités parallèles pour les petites entreprises ou celles qui sont indépendantes, contribuent incalculablement au bien-être économique du Canada. Cependant, comme pour toute autre chose, il doit y avoir des contrôles pour assurer un équilibre entre le bien privé et les besoins publics. Dans ce cas, les contrôles sont les politiques nationales. Ce Rapport traite d'un de ces mécanismes de contrôle soit une politique efficace relative à la concurrence.

Accompagnée de contraintes pour tous ceux qui y ont pris part, l'enquête a été commencée par le Directeur en 1973 pour ensuite se continuer avec les procédures instituées devant la Commission en 1981. Les cinq dernières années ont été exhaustives et épuisantes pour les commissaires et encore plus pour les participants. Ainsi, deux seulement des quatre commissaires qui faisaient partie de l'enquête à l'origine sont encore présents aujourd'hui pour mettre le point final au Rapport et le signer. Nous sommes certains que des retraites, des fusions et même des forces majeures peuvent avoir occasionné des pertes comparables chez les sociétés pétrolières et chez les autres participants.

Quoiqu'il ne soit plus membre de la Commission depuis le mois de mai 1984, M. R. S. MacLellan a néanmoins su, en assistant à toutes ses audiences, lui apporter une aide précieuse et un encouragement moral. Il a pris connaissance des conclusions contenues dans le Rapport et partage les idées que celui-ci met de l'avant.

Les commissaires ont pu bénéficier d'un personnel restreint mais efficace y compris un directeur exécutif et un conseiller juridique. Nous remercions ces personnes de leur aide et de leur persévérance spécialement le petit

groupe qui a demeuré jusqu'à la fin. Sans leur présence, notre tâche n'en aurait été que plus accablante. Toutefois, les opinions exprimées dans le Rapport sont celles des commissaires. Ceux-ci ont pleinement adhéré à toutes les conclusions et recommandations, hormis celles qui ont trait au caractère prétendument excessif des prix pratiqués avant 1973.

Les commissaires souhaitent exprimer leur appréciation à chacun des témoins et des organisations dont les noms figurent à l'annexe B et qui, sans tenir compte de l'effort, du désagrément ou de la dépense que cette participation entraînait pour eux, ont patiemment expliqué à la Commission les multiples aspects de cette industrie fort complexe, de même que les divers événements bien particuliers qui se sont produits. Les preuves recueillies ont été fournies par de petites ou de grandes entreprises, des organismes gouvernementaux et des associations de consommateurs. Les commissaires ont examiné chacune de ces preuves de près et, dans la quasi totalité des cas, les ont trouvées utiles, même s'il ne leur a pas été possible d'en faire longuement état dans le Rapport.

Les derniers mois de l'enquête ont été marqués par des événements qui, par leurs incidences sur l'industrie canadienne et la politique gouvernementale, ont provoqué une vive réaction des milieux politiques et du public. Les commissaires se sont efforcés d'en tenir compte, notamment de la demande faite par le ministre de la Consommation et des Corporations, en janvier 1986, dans le cadre de son mandat.

Les commissaires, tout en présentant au Ministre leurs évaluations et recommandations ayant trait aux pratiques de l'industrie pétrolière, ont relié celles-ci, lorsque le contexte s'y prêtait, au projet de loi C-91, la nouvelle loi sur la concurrence dont le Parlement est actuellement saisi en espérant que celles-ci seront utiles au Ministre et au Parlement lorsque ceux-ci se penchent sur les questions de plus en plus importantes pour tous les Canadiens.

Le Rapport paraît en trois volumes: une version abrégée, formée des chapitres introductifs et des conclusions et recommandations; un deuxième volume renfermant le texte intégral du Rapport; et un troisième volume renfermant toutes les annexes.

La Commission apprécie la patience dont ont fait montre tous ceux qui attendent la parution du Rapport et elle espère que son modeste apport aidera les gouvernements, le public et, peut-être même, l'industrie pétrolière elle-même.

Le contexte, le mandat et les buts de l'enquête

1. Une enquête . . . pour quoi faire?

La plupart des Canadiens ne prennent pleinement conscience de l'existence d'une industrie du pétrole qu'au moment où ils achètent de l'essence pour leur voiture. Après le temps qu'il fait, et peut-être après les impôts, peu de sujets suscitent autant de commentaires dans le public que le prix de l'essence. Il semble à de nombreux consommateurs que le prix de l'essence est établi sur des marchés insuffisamment concurrentiels. Comment expliquer autrement la parité presque parfaite des prix à la pompe dans toutes les stations-service d'une région donnée? Comment expliquer autrement le bel ensemble avec lequel les prix enregistrent une hausse et, parfois, une baisse?

Malgré son caractère hautement ostensible, l'industrie pétrolière continue de s'entourer d'un certain mystère et beaucoup ne laissent pas de la considérer avec méfiance ou scepticisme. Les gens se questionnent sur la relation entre les prix de l'essence au détail et les prix du brut. Les consommateurs canadiens paient-ils leur essence plus cher que leurs homologues d'outre-frontière aux États-Unis? Pourquoi les prix à la pompe seraient-ils de 0,10 \$ à 0,15 \$ le litre plus élevés dans certaines provinces et municipalités que dans d'autres situées à peu de distance?

Ceux qui posent toutes ces questions posent, par la même occasion et peut-être à leur insu, une question plus fondamentale encore, à savoir jusqu'à quel point la concurrence s'exerce-t-elle dans l'industrie pétrolière canadienne.

Au Canada, le principal instrument législatif fédéral servant à protéger l'intérêt public contre les comportements anticoncurrentiels est la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, «loi relative à la tenue d'enquêtes sur les coalitions, monopoles, trusts et fusions».

La *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* institue deux agents distincts pour son application: le Directeur des enquêtes et recherches et la Commission sur les pratiques restrictives du commerce. Comme son titre l'indique, le Directeur est un enquêteur ou «policier». Il mène des enquêtes en privé et, en raison de son évaluation de la preuve et des faits qu'il a réunis, il peut recommander ou amorcer des procédures d'exécution ou d'autres procédures en vertu de la Loi. Les gens confondent souvent le rôle du Directeur et celui de la Commission. Durant cette enquête, les médias ont souvent fait état de faits rendus publics par le Directeur comme s'il s'agissait d'un rapport de la Commission. Celle-ci est entièrement distincte du Directeur. La Commission fait office d'organisme indépendant chargé d'examiner les faits, ou de tribunal; à certains égards, elle s'apparente à une cour de justice. Elle assume, entre autres responsabilités, celle de faire rapport de ses appréciations et recommandations au Ministre, et elle a le pouvoir, dans certains types de procédures (ce que la présente n'était point) d'émettre des ordonnances exécutoires concernant certaines formes de distribution. Dans l'exercice de ses charges, la Commission peut — et c'est ce qu'elle a fait dans la présente cause — recevoir des témoignages publics de la part de toutes les personnes intéressées.

La Loi distingue le mandat et les pouvoirs du Directeur du mandat et des pouvoirs de la Commission. Les articles de la Loi en vertu desquels la présente enquête a été menée prévoient pertinemment ce qui suit:

47. (1)a) Le *directeur* peut, de sa propre initiative (...) procéder à une enquête sur l'existence et l'effet de conditions ou pratiques qui se rapportent à quelque produit pouvant faire l'objet d'un négoce ou d'un commerce, et qui se rattachent à des situations de monopole ou à la restriction du commerce (...).

47. (2) Il est du devoir de la *Commission* d'examiner toute preuve ou matière qui lui est soumise en vertu du paragraphe (1), ainsi que la preuve ou matière nouvelle qu'elle estime opportun d'étudier, et d'en faire rapport par écrit au Ministre, et, pour les fins de la présente loi, tout semblable rapport est réputé un rapport prévu par l'article 19:

19. (2) Le rapport (...) doit passer la preuve et la matière en revue, estimer l'effet, sur l'*intérêt public*, des arrangements et pratiques révélés par la preuve et contenir des recommandations sur l'application des recours prévus par la présente loi ou d'autres recours.

[Italiques de la Commission]

La Loi prévoit également que six personnes adultes résidant au Canada qui sont d'avis qu'une personne (ou une société) a violé ou transgressé la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ou a commis ou est en train de commettre une activité qui peut être remédiée sous la Loi peuvent demander

au Directeur de mener une enquête sur le sujet de la plainte. C'est justement une «plainte de six citoyens» qui a conduit à l'enquête qui fait l'objet du présent Rapport.

En février 1973, des personnes représentant l'Association des consommateurs du Canada ont demandé que le Directeur enquête pour savoir si les augmentations du prix de l'essence et du mazout imposées un mois plus tôt par un certain nombre de sociétés pétrolières canadiennes, résultaient d'une conspiration, et pour établir, d'une façon plus générale, si oui ou non l'intégration verticale avait contribué à maintenir à un niveau trop élevé les prix de l'essence et du mazout.

Le Directeur a réagi à cette démarche en déclenchant une enquête à titre privé et confidentiel. Au départ, il ne pouvait pas savoir quelles procédures, le cas échéant, pourraient lui sembler les plus appropriées à la conclusion de son enquête. Aux termes de la Loi, il pouvait: 1) interrompre l'enquête; 2) soumettre la preuve à l'examen de la Commission ou, directement au procureur général pour savoir s'il convenait d'intenter des poursuites en vertu du Code criminel ou de recourir à une autre sorte d'action; 3) en référer à la Commission pour qu'elle émette des ordonnances interdisant à des personnes ou à des sociétés bien définies d'adopter certains comportements; 4) porter la preuve et les faits à la connaissance de la Commission en vertu des dispositions de l'article 47 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Il a choisi cette dernière solution.

Par après, le Directeur a fait savoir qu'au cours de son enquête, exerçant les pouvoirs que la Loi lui confère en cette matière, il avait fait saisir un grand nombre de documents dans les locaux de plusieurs sociétés pétrolières en 1973, 1974 et 1978. En 1975, il avait entendu plusieurs témoins assermentés, et en 1976, il avait exigé et avait obtenu des rapports écrits de la part de plus de 90 sociétés de pétrole et de pipelines. Il avait eu, en outre, des entrevues avec des concessionnaires d'essence et de mazout. D'autres informations avaient été puisées à diverses sources publiques. A la suite de ces mesures d'enquête, le Directeur a rédigé un «Exposé de la preuve et de la matière» ou «Livre vert», composé de sept volumes.

Le 27 février 1981, le Directeur présentait son Livre vert à la Commission, conformément à l'article 47 de la Loi. Ce livre vert, intitulé *État de la concurrence dans l'industrie pétrolière au Canada* contenait presque 1 400 pages de texte. Ses affirmations reposaient sur quelque 100 volumes de documents saisis et d'autres éléments de preuve. Elles avaient trait à l'enquête du Directeur au sujet de «l'exploration pétrolière, ainsi que de l'importation, la production, l'achat, la fabrication, l'entreposage, le

transport, la distribution, l'échange, la vente et l'approvisionnement de brut, de pétrole, de produits pétroliers raffinés et de produits connexes».

La Commission est tenue par la Loi d'étudier la preuve et la matière reçues du Directeur, avec toute preuve ou matière nouvelle qu'elle juge opportune, et de faire rapport de son appréciation et de ses recommandations au ministre de la Consommation et des Corporations. Il importe de bien connaître la nature d'une enquête menée en vertu de l'article 47. Bien que beaucoup de faits et d'arguments se rapportent souvent à la conduite d'une société ou aux interventions de l'État en cause et à leurs conséquences respectives, une enquête menée en vertu de l'article 47 est essentiellement un examen des mécanismes du ou des marchés impliqués. Il ne s'agit pas d'un procès, non plus que d'une attribution de droits. Aucune ordonnance exécutoire n'est émise à l'encontre des intérêts de quiconque. Le rapport de la Commission a un caractère consultatif. Les décisions quant aux mesures à prendre, le cas échéant, relèvent du Ministre, du gouvernement et des agents chargés de l'exécution de la loi, et non de la Commission.

Le Livre vert, tel qu'il a été présenté à la Commission en 1981 (et aussi d'après divers communiqués de presse envoyés aux médias par le Directeur peu après la publication de l'ouvrage), n'était rien de plus que la déclaration du Directeur à propos de ce qu'il croyait, en se fondant sur les faits dont il disposait à l'époque, pouvoir «démontrer» lors de procédures ultérieures. A l'époque où le Livre vert a été présenté à la Commission, ce document avait encore un caractère confidentiel. Personne n'avait eu encore l'occasion de contester son interprétation ni son analyse des faits. Le Livre vert pourrait être assimilé à une déclaration du procureur ou à celle d'un requérant.

Comme le laisse entendre la longueur du titre officiel de la matière traitée par le Directeur, le Livre vert a examiné un large éventail d'activités industrielles, y compris la fourniture de brut étranger et indigène aux raffineurs canadiens, le transport par bateau et par pipeline du brut aux raffineries, le raffinage au Canada et la distribution des produits raffinés, notamment l'essence, aux utilisateurs finals au Canada. Dans les termes les plus généraux, le Directeur a conclu, compte tenu de l'étude qu'il avait faite en privé et de la matière dont il disposait, à l'existence de conditions et de pratiques, dans chaque secteur de l'industrie, qui n'étaient pas souhaitables en raison de leur nature monopolistique et restrictive; il a aussi conclu que le fait que les mêmes grandes sociétés «dominaient» dans chacun des secteurs facilitait et amplifiait l'effet de ces pratiques indésirables.

Quoique le Livre vert et les comptes rendus des médias à la suite de sa publication aient insisté sur la conduite d'un certain nombre de sociétés pétrolières au Canada, il a également fait état de l'examen, par le Directeur,

de certaines politiques d'État qui, à son avis, avaient affaibli la concurrence dans l'industrie.

Même si le Livre vert traitait presque exclusivement de faits et de circonstances survenus de 1958 à 1973, le Directeur a signalé dans le Livre vert, en 1981, que «se fondant sur sa connaissance de l'industrie pétrolière à ce jour, le Directeur est en mesure d'affirmer que les grandes questions qui se posaient déjà lorsque l'enquête sur l'industrie pétrolière a été instituée en 1973 conservent aujourd'hui encore toute leur importance». Le Directeur a fait à la Commission douze recommandations qu'à son avis il est nécessaire d'observer pour traiter «des pratiques et conditions monopolistiques entravant le commerce découvertes au cours de l'enquête».

Comme on l'a dit, l'enquête du Directeur a été menée confidentiellement et le Livre vert avait un caractère confidentiel quand il a été présenté à la Commission. Cependant, le contenu du Livre vert et en particulier l'établissement des prix du pétrole entraînent, à juste titre, des sujets du plus vif intérêt pour le public, mais aussi des sujets de préoccupation. Une foule de personnes, dont les grandes sociétés pétrolières, objet des critiques contenues dans le Livre vert, ne sont pas les moindres, avaient intérêt à connaître l'étude du Directeur et ses recommandations. Compte tenu du grand intérêt porté au fonctionnement de l'industrie pétrolière et des grandes questions soulevées dans le Livre vert concernant la politique en matière à la fois d'énergie et de concurrence, le président de la Commission a ordonné, conformément à l'article 27 de la Loi, que celle-ci entende les témoignages et reçoive les commentaires ainsi que les suggestions en public. Aux yeux de la Commission et de son président, il était impérieux que les sociétés pétrolières et tous les autres intéressés, y compris les organismes des gouvernements fédéral et provinciaux, aient toute la latitude voulue pour exposer les faits et faire des commentaires relatifs au travail du Directeur et, ce qui importait peut-être davantage, à l'élaboration actuelle et future de la politique d'État concernant les événements après 1973 dans les secteurs aval et amont de l'industrie pétrolière et auxquels le Livre vert ne s'était pas attardé.

La publicité qui a entouré la parution du Livre vert n'a pas permis à la population canadienne d'en bien comprendre la nature ou la teneur. D'emblée, en effet, les médias se sont empressés de proclamer que pendant une longue période les consommateurs canadiens avaient été «dupés» (terme que le Directeur n'a pas utilisé dans l'exposé de sa preuve) par les grandes sociétés pétrolières implantées au pays. L'allégation du Livre vert voulant que les consommateurs canadiens aient versé quelque douze milliards de dollars en trop à l'industrie pétrolière, et que cette «majoration excessive des prix» se poursuive, a immédiatement provoqué un tollé général au Parlement et ailleurs. Les sociétés pétrolières ont réagi sur-le-champ à ces attaques en

organisant leurs propres campagnes de publicité afin de nier tout comportement illégal ou immoral de leur part. Divers groupements d'intérêts ont donné au Livre vert et aux divers rapports de presse l'interprétation qui les avantageait.

Le caractère excessif et adverse de certaines des critiques et conclusions formulées par le Directeur et les moyens qu'il a mis en oeuvre pour les rendre publiques ont conféré un caractère antagonique à l'ensemble des audiences de la Commission.

En général, lorsqu'elle mène une enquête en vertu de l'article 47, la Commission s'intéresse uniquement à des questions qui ont un intérêt actuel ou futur et elle n'a recours aux faits et documents historiques que dans la mesure où ceux-ci peuvent l'aider à comprendre le présent. Dans ce cas-ci, toutefois, le Directeur a formulé à l'endroit de certaines sociétés pétrolières et, dans une moindre mesure, de certaines politiques gouvernementales des critiques très graves qui avaient trait à des incidents politiques et pratiques des années 1960 et 1970; ces critiques ont été faites, à l'occasion, sur un ton qui a enflammé l'opinion publique lors de la parution du Livre vert. L'impartialité exigeait que la Commission accorde à ceux qui avaient été l'objet des critiques la possibilité de répliquer, et à ceux qui désiraient appuyer la position du Directeur, l'occasion de s'exprimer. La Commission estimait de surcroît, qu'elle devait au public de rendre une décision sur ce que la preuve révélait au sujet des critiques, une fois toutes les réactions entendues. Cette obligation morale a alourdi considérablement la tâche dont la Commission aurait normalement dû s'acquitter, les dossiers à compiler étant fort volumineux. Elle ne pouvait cependant s'y soustraire puisque la réputation de sociétés qui continuent de faire affaire avec le public était en jeu. C'est pourquoi le Livre vert a pris une importance plus grande que les exposés de la preuve qui ont été soumis à la Commission dans le cadre de ses enquêtes antérieures en vertu de l'article 47.

Il y a eu, au cours des ans, diverses enquêtes qui, sous une forme ou une autre, ont porté sur certains aspects de l'industrie pétrolière au Canada. Quelques-unes ont été menées par des organismes provinciaux, d'autres par des organismes fédéraux; d'autres encore, portant sur des points très précis, ont été conduites par la Commission elle-même. Cette dernière a tiré parti de tous les rapports rédigés à la suite de ces enquêtes, mais sans qu'il y ait eu double emploi. Cependant, aucune de ces études antérieures n'a eu la portée de la présente enquête, ni provoqué un intérêt aussi général compte tenu du fait indéniable qu'en 1971, l'essence se vendait environ 0,11 \$ le litre, alors qu'en 1985, elle se vendait 0,50 \$ le litre. Aujourd'hui, l'intérêt des députés, du public et des médias se tourne vers la baisse des prix mondiaux du brut et vers la relation entre ces prix et les prix au détail des produits pétroliers.

2. La conduite et la procédure des audiences

Pour bien traiter le sujet vaste et complexe de l'enquête et obtenir de tous les intéressés une participation efficace, la Commission a pris des mesures pour que ceux-ci aient une occasion réelle et équitable de répondre au Livre vert ou d'y ajouter d'autres points ou éléments de preuve. Elle a également compris l'importance de bien définir les enjeux en cause et de gérer efficacement les audiences. Premièrement, à la suite d'une conférence préparatoire générale tenue en juillet 1981, la Commission a adopté des règles de pratique et de procédure dont l'une des dispositions prévoyait que l'essentiel de tous les témoignages serait communiqué à l'avance, par écrit, à toutes les personnes désirant en être informées préalablement en vue de préparer leur contre-témoignage ou de présenter d'autres éléments de preuve. Deuxièmement, après avoir entendu les exposés préliminaires, la Commission a, de décembre 1981 à février 1982, tenu des audiences dans diverses villes du Canada afin de faciliter la participation de groupes locaux souhaitant être entendus et de circonscrire la portée et l'urgence des problèmes existant, le cas échéant, dans une région donnée du pays, quant à tout aspect du déroulement de l'industrie pétrolière canadienne. Comme c'est généralement le cas, ces audiences de la Commission ont été annoncées à l'avance par les journaux et d'autres organes d'information.

Les plaintes formulées au cours des audiences régionales tenues au début de l'enquête ont donné aux commissaires un premier aperçu de la façon dont leur rôle était perçu par la base. Les audiences initiales auxquelles ont témoigné les détaillants d'essence et de mazout et les représentants de leurs associations, ont donné à l'enquête le ton fortement antagonique qui allait marquer ses échanges et ont laissé deviner les profonds courants émotionnels qui se manifesteraient tout au long de celle-ci. Certaines des questions soulevées au cours des audiences régionales, bien que ne relevant pas du mandat de la Commission, ont néanmoins servi à lui communiquer une foule de renseignements sur le mode de fonctionnement de l'industrie pétrolière. Les consommateurs ont également eu l'occasion de faire connaître leurs vues. Naturellement, leurs ressources et leurs informations étaient limitées par rapport à celles des autres participants.

Enfin, si l'on a pu prendre le pouls de la nation, opération toujours malaisée, cela n'a servi qu'à diagnostiquer que celle-ci n'est qu'un regroupement artificiel de plusieurs groupes aux intérêts très divergents. Il n'y avait là rien de neuf, et la Commission a puisé à d'autres sources pour aborder le reste de l'enquête et, en particulier, pour rédiger son Rapport.

A son retour à Ottawa, la Commission a, par souci d'efficacité et d'économie, organisé ses audiences, dans la mesure du possible, de manière à

aborder son sujet en fonction des trois phases suivantes: la situation internationale, le raffinage et la commercialisation. Au cours de chaque phase, elle entendait d'abord le témoignage du Directeur, puis ceux d'autres personnes ne représentant pas les sociétés de raffinage et, enfin, ceux des sociétés de raffinage qui connaissaient alors très bien les diverses critiques formulées à leur endroit et étaient ainsi mieux en mesure d'y répondre. Lorsqu'elle jugeait que le témoignage de certaines personnes qui n'avaient pas comparu aurait pu être utile, la Commission prenait elle-même les dispositions nécessaires pour que celles-ci viennent témoigner.

Les preuves soumises au cours d'enquêtes publiques ont tendance à avoir une portée assez vaste. Bien que ce soit au Directeur qu'il incombe de préparer la «matière» devant être présentée à la Commission, il arrive souvent que des groupes d'intérêt et des particuliers qui n'ont pas témoigné à la demande du Directeur désirent aussi être entendus. Une enquête déjà vaste et complexe a tendance à le devenir davantage lorsqu'au nombre de ses participants il faut compter le public, y compris des professionnels de l'industrie en cause souhaitant communiquer une plainte ou faire part d'un point de vue à la Commission. Comme dans le cas des autres témoignages, il était souvent difficile de décider à l'avance si ces interventions simplifieraient le règlement des questions essentielles.

La Commission a tenu des audiences pendant plus de 200 jours et a entendu plus de 200 témoins (la transcription de la procédure compte plus de 50 000 pages). Elle a en outre reçu environ 1 800 pièces qui, pour bon nombre, étaient des documents longs et complexes, et dont l'une était constituée d'une centaine de volumes de documents cités par le Directeur dans le Livre vert.

Bien que la Commission ait exercé, lorsque nécessaire, son pouvoir d'émettre des citations à comparaître au cours de l'enquête, elle a généralement bénéficié tout au long de celle-ci de la pleine collaboration des sociétés pétrolières, des organismes fédéraux et provinciaux, bref de la plupart de ceux qui ont comparu devant elle ou à qui elle a demandé de l'aide. Chaque grande société pétrolière a présenté un témoignage complet et détaillé par l'entremise de cadres supérieurs et de collaborateurs expérimentés qui, tous, se sont soumis aux longs interrogatoires du Directeur, de la Commission et d'autres personnes. Les représentants des sociétés pétrolières et bien des témoins se sont aussi, dans une grande mesure, empressés de répondre, par écrit, à d'autres questions et demandes de renseignements de la Commission.

Les enquêtes en vertu de l'article 47 ont toujours été publiques. Cependant, sur demande, certains témoignages considérés comme confiden-

tiels ont de temps à autre été entendus à huis clos. Ces témoignages ont été rendus publics dans la mesure où le permettait la recherche d'un équilibre entre l'intérêt pour le public de savoir les faits et le dommage possible causé aux parties et à la concurrence. Quant aux rapports, ils ont toujours été, comme celui-ci, publiés en entier. Des mesures ont été prises pour respecter le plus possible le caractère confidentiel des renseignements de nature commerciale, sauf si la divulgation de ces renseignements était nécessaire pour les besoins essentiels du Rapport.

Le public a pu assister à la plupart des audiences. Il est arrivé à quelques reprises que la Commission permette à certains témoins de s'abstenir de communiquer à leurs concurrents ou à d'autres des stratégies ou politiques commerciales qu'ils jugeaient confidentielles. Lorsqu'elle a entendu à huis clos les témoignages concernant ces points particuliers, dans les cas où elle a jugé que cette manière de procéder répondait le mieux au besoin d'efficacité et d'impartialité de la procédure, il a d'abord été convenu que les commissaires étudieraient ensuite la preuve ainsi présentée et, après que l'occasion de soumettre d'autres exposés aurait été donnée aux intéressés, qu'ils en diffuseraient les éléments soulevant des aspects d'intérêt public ou des questions de concurrence précises, afin que tous les participants soient informés et puissent présenter leur point de vue. Ainsi, un énoncé descriptif général de la partie de la preuve restée confidentielle a été diffusé dans une forme acceptable pour la Commission, le Directeur et les personnes directement concernées.

Après audition de tous les témoignages sur des questions précises, la Commission a reçu sur ces mêmes questions les argumentations écrites du Directeur, d'autres personnes qui avaient des critiques à formuler à l'endroit des raffineurs et, au bout du compte, des raffineurs eux-mêmes. Ces exposés écrits étaient longs et détaillés et ils ont été très utiles à la Commission.

3. Le mandat et les buts

Le mandat de la Commission est énoncé dans la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et, plus particulièrement en ce qui concerne la présente enquête, à l'article 47.

Aux termes de l'article 47 les délibérations de la Commission portent sur «l'existence et l'effet de conditions ou pratiques qui se rapportent à quelque produit pouvant faire l'objet d'un négoce ou d'un commerce et qui se rattachent à des situations de monopole ou à la restriction du commerce».

Une lecture même cursive du libellé de l'article 47 et de l'article 19(2) de cette disposition permet de constater que le mandat de la Commission est

défini en termes très généraux. On laisse à la Commission le soin d'interpréter ces termes et de les définir plus précisément. La Commission estime qu'elle a certaines tâches essentielles à accomplir. La première consiste à établir s'il existe effectivement une situation de monopole ou une restriction du commerce. Dans l'affirmative, elle doit en deuxième lieu établir si la situation ou la restriction a un effet appréciable sur le marché. En dernier lieu, il lui faut décider si elle doit recommander l'application de mesures appropriées prévues éventuellement par la politique en vigueur ou la modification de celle-ci en vue d'éliminer ou de réduire le problème, ou de compenser ses effets de quelque autre façon.

A ces exigences s'ajoute la prescription selon laquelle la Commission doit «estimer l'effet sur l'intérêt public» des arrangements ou pratiques en cause. L'idée que la Commission se fait de l'intérêt public doit s'inspirer du contexte créé par la Loi. Cela dit, elle ne peut faire fi des autres questions d'intérêt public ou des autres objectifs des politiques de l'État, ni les traiter à la légère. Bref, dans l'exécution de son mandat, la Commission ne doit pas perdre de vue que les décideurs doivent souvent composer avec des politiques dont les objectifs sont en conflit et qu'ils doivent transiger pour en arriver à un équilibre.

Pour ce qui est de la première des trois exigences susmentionnées, il est souvent difficile de déterminer s'il existe une situation de monopole ou une restriction du commerce. L'affaire est rarement d'une très grande netteté et laisse habituellement beaucoup de place au jugement. A titre d'illustration, la pratique des ventes en consignation¹, examinée plus loin dans le présent Rapport, peut être vue comme un mécanisme par lequel les sociétés pétrolières subventionnent leurs concessionnaires quand les prix à la pompe chutent en deçà des niveaux habituels, pendant une guerre des prix par exemple. Par ailleurs, cette même pratique pourrait être considérée comme un moyen par lequel les sociétés pétrolières acquièrent le droit de fixer les prix au détail à leurs propres fins. On peut tout aussi bien estimer que la pratique a ce double effet. La Commission doit donc décider si elle peut tirer des généralisations quant à l'effet net de la pratique ou établir si elle n'est nuisible que dans certaines conditions particulières du marché et, le cas échéant, si ces conditions peuvent être facilement caractérisées.

Dans une enquête menée en vertu de l'article 47, la deuxième exigence consiste à établir dans quelle mesure la condition ou la pratique en cause

1. La vente en consignation désigne la situation dans laquelle le raffineur, au moyen de contrats d'agence, demeure propriétaire du carburant, tandis que ses concessionnaires reçoivent, à titre d'agents, des commissions unitaires.

perturbe la concurrence. Il est peu probable que des événements isolés, qui ne se reproduiront vraisemblablement pas, ou ceux dont les effets sont négligeables appellent des mesures correctives. Le principe directeur de la Loi, qui est d'empêcher la réduction sensible de la concurrence, de même que la présence dans le texte de qualificatifs comme «indûment» et «considérable», suggèrent, du point de vue de l'intérêt public, qu'il y ait non-intervention sauf dans les cas où les agissements de ceux qui exercent des activités commerciales ont des effets négatifs appréciables sur la concurrence. La seule exception éventuelle à cette règle serait la pratique qui, de l'avis de la Commission, ne présente aucun élément bénéfique du point de vue de l'intérêt public.

Pour satisfaire à l'une ou l'autre des exigences susmentionnées, ou aux deux, la Commission doit conclure que la condition ou la pratique en cause crée, augmente ou consolide un *pouvoir commercial*, soit le pouvoir de limiter l'approvisionnement et de contrôler ainsi les prix. Un tel contrôle existe potentiellement quand les fournisseurs sont peu nombreux et peuvent facilement s'entendre sur les prix, quand les acheteurs sont nombreux et ne disposent pas d'un pouvoir de négociation ou de renseignements suffisants, quand l'approvisionnement ne peut facilement être augmenté par le recours à l'importation, quand des produits de remplacement n'existent pas et quand l'expansion des petits concurrents ou l'implantation de nouvelles entreprises est difficile. Voilà les critères qui ont servi à caractériser les conditions du marché en regard desquels les pratiques visées par l'enquête ont été examinées.

Il a déjà été dit par Churchill que les faits sont comme des papillons — la dernière personne qui arrive à les discerner en plein vol possède une connaissance avantageuse quant à leur couleur et à leur forme. S'il est vrai que les facteurs qui sous-tendent un pouvoir commercial se définissent aisément, il existe par contre des différences d'opinions marquées quant à leur importance relative. De plus, il est souvent difficile d'évaluer les effets concrets de ces facteurs et il vaut mieux, pour ce faire, les considérer dans leur contexte historique et dynamique plutôt qu'à un moment précis. En règle générale, pour ce qui est de la constitution d'un pouvoir commercial, l'importance accordée au nombre de grands concurrents sur un marché varie considérablement dans les ouvrages ou revues juridiques et économiques depuis de nombreuses années. Cela est également vrai des facteurs qui constituent un obstacle à l'implantation de nouveaux concurrents. Sans négliger l'évolution des notions légales et économiques et des études empiriques portant sur les variables qui constituent des facteurs clés dans l'établissement, le maintien ou la consolidation d'un pouvoir commercial, c'est malgré tout sur les faits établis que la Commission doit fonder ses jugements afin d'être pragmatique.

Le pouvoir commercial est l'avèrs de la médaille. Il est en effet généralement reconnu que certaines pratiques peuvent entraîner une emprise accrue sur l'approvisionnement et les prix aussi bien que des gains sur le plan de l'efficacité. C'est là un facteur à prendre en considération dans l'évaluation du caractère éventuellement monopolistique d'un comportement ou d'une situation. Il faut également en tenir compte lorsqu'on décide s'il y a lieu de recommander des mesures correctives. La Commission doit établir dans quel domaine les effets se font sentir le plus: sur le pouvoir commercial ou sur la réduction des coûts. Les conditions d'approvisionnement dans le secteur du raffinage — caractérisé par de grandes installations dont les frais fixes sont élevés — soulèvent précisément des questions de ce genre où il faut trancher entre le pouvoir commercial et l'efficacité économique. A partir de quel point peut-on affirmer qu'il est dans l'intérêt public que le nombre de concurrents sur le marché soit plus grand ou qu'ils soient moins nombreux mais dotés d'installations de raffinage plus grandes et plus efficaces? Dans quelle mesure l'intérêt de réduire le risque et le coût des immobilisations de grande envergure que nécessitent les raffineries justifie-t-il les accords d'approvisionnement à long terme qui ont tendance à fermer ces marchés aux concurrents existants ou éventuels? De façon générale, dans quelle mesure l'industrie s'adapte-t-elle aux forces du changement et quelles restrictions de cette capacité d'adaptation pourraient se justifier du point de vue de l'intérêt public? Il s'agit là de questions de jugement qui ne peuvent malheureusement se réduire à de simples calculs quantitatifs et à des comparaisons de rentabilité. La réponse doit se fonder sur des renseignements qui sont rarement exempts de toute ambiguïté et qui admettent parfois des différences de vues plausibles.

Cette façon d'évaluer les situations ou les comportements particuliers laisse dans l'ombre certaines particularités que la présente enquête partage avec bon nombre des enquêtes qui l'ont précédée. Les pratiques en question ne peuvent être examinées en vase clos; elles doivent l'être en fonction d'autres pratiques, de l'environnement que suscitent de nombreuses politiques d'État et du jeu des forces du marché international. Au moment de formuler conclusions et recommandations, la Commission s'est longuement penchée sur les politiques d'État afin de déterminer si elles constituaient des entraves au bon fonctionnement des marchés.

Il importe d'ajouter que le rôle de la Commission ne consiste pas à protéger les concurrents particuliers, mais bien de protéger et de favoriser la concurrence. Par conséquent, elle n'a pas à secourir ni à protéger les particuliers, groupes ou sociétés qui éprouvent des difficultés face aux tactiques concurrentielles admissibles de leurs concurrents sur le marché. Il ne faut donc pas que le lecteur s'attende que le présent Rapport recommande d'accorder une protection ou un traitement spécial à certaines parties aux prises avec une concurrence légitime.

Le terme *concurrence* peut évoquer chez diverses personnes des choses bien différentes et, à moins de l'utiliser avec précision, on risque de gêner la communication et d'obscurcir l'analyse. L'expression *concurrence par les prix*, prise dans le sens où elle fait intervenir l'intérêt public, désigne un *processus* par lequel les prix sont établis. L'action des commerces rivaux fixe la limite supérieure des prix qu'une entreprise peut demander pour ses produits. De plus, cette action par les commerces rivaux incite sans cesse cette entreprise à faire baisser ses coûts de façon à pouvoir, en pratiquant les prix les plus forts que supportera le marché, réaliser des profits suffisants pour attirer des investisseurs. Cette condition du marché exige que chacun tente continuellement d'attirer la clientèle de ses concurrents grâce à des prix avantageux ou d'autres moyens, ce qui, conséquemment, exige un nombre raisonnable de concurrents. Dans les marchés concurrentiels, les prix demandés par les divers concurrents tendent inévitablement vers un même niveau, car tous les moyens de réduction des coûts auront été adoptés par tous les concurrents (survivants).

Toutefois, cela ne signifie nullement qu'on puisse affirmer, lorsque les prix des diverses entreprises sur un marché donné sont à peu près les mêmes, que ceux-ci sont nécessairement des «prix concurrentiels». Pourtant, tout au long de l'enquête, de nombreux témoins ont utilisé le mot «concurrence» dans ce sens superficiel. Cette notion restreinte, caractéristique des personnes satisfaites de leur part «assurée» du marché, signifie seulement que l'entreprise se contente de fixer ses prix de façon à ne pas perdre sa clientèle au profit de ses concurrents. Ce concept de la «concurrence», qui supprime complètement ou presque l'impératif de la performance, est caractéristique de l'immobilité de ceux qui ne souhaitent que maintenir leur rente de situation et suppose un pouvoir et une capacité de fixer les prix sans subir, dans la mesure où le dicte l'intérêt public, les pressions de la concurrence. Les pressions à la baisse que les prix devraient normalement exercer sur les coûts sont absentes ou à tout le moins insuffisantes.

La concurrence signifie donc le bon fonctionnement des marchés, marchés qui favorisent et qui imposent la rivalité entre les concurrents pour la clientèle des consommateurs. Le bon fonctionnement des marchés permet également l'expansion des petits concurrents qui se montrent à la hauteur de la tâche et l'implantation de nouveaux concurrents et de nouvelles façons de faire. Le progrès technique et les nouvelles technologies sont les grands leviers de la concurrence dans l'industrie. Ils sont les moyens de destruction créatrice qui éliminent le monopole et l'inefficacité, et privilégient la pénétration de nouveaux concurrents et l'efficacité économique.

De plus, prise dans son sens propre, la «concurrence» n'admet pas l'idée de prix «équitable». Les entreprises n'ont pas plus droit à des prix «équitable»

qu'à des profits «satisfaisants». Si elles sont relativement novatrices ou si elles réduisent suffisamment leurs coûts d'exploitation, il existera entre les prix maximums que supportera le marché et leurs propres coûts une marge leur permettant, à bon droit, de réaliser des profits appréciables, même très intéressants. Elles pourront jouir de ces prix et ces profits aussi longtemps que d'autres entreprises, ayant pénétré sur le marché et montré une performance équivalente ou meilleure, n'auront pas, par leur concurrence, fait baisser les profits. Les entreprises qui, à la longue, ne sont pas à la hauteur de la situation quittent l'industrie. Les consommateurs ne leur doivent aucunement une sinécure. Voilà la fonction essentielle des prix et des profits et la façon dont ils répartissent les ressources dans l'économie de marché. Il va sans dire que cette fonction dépend de l'élimination des obstacles à l'entrée injustifiés.

Dans le même ordre d'idées, les consommateurs n'ont pas non plus droit à des prix «équitables», mais seulement à des prix déterminés par le processus de la concurrence. Il est manifeste que cette règle avantage les consommateurs.

Mentionnons, en dernier lieu, qu'il faut s'attendre qu'une enquête, et à plus forte raison une enquête publique, soit l'occasion pour plusieurs de soulever des questions et de présenter des doléances dont bon nombre concernent peu, sinon pas du tout, l'état de la concurrence et ne ressortissent donc pas du mandat de la Commission. Celle-ci, par exemple, n'a pas pour rôle de régler les différends découlant d'un contrat entre acheteur et vendeur, ni les différends particuliers entre propriétaire et locataire. Au chapitre III, la Commission mentionne les quelques questions et recommandations, parmi plusieurs exprimées au cours de l'enquête, qui, à son avis, ne sont pas de son ressort.

Les commissaires ont cru qu'il serait utile, avant de passer à d'autres sections du Rapport, et à ses conclusions et recommandations, de donner au lecteur un aperçu vulgarisé de l'industrie pétrolière canadienne et ensuite de résumer les inquiétudes et points de vue des intervenants.

II

Un aperçu de l'industrie

1. Introduction

Le présent aperçu vise à familiariser le lecteur «profane» avec le contexte dans lequel s'inscrivent les questions étudiées dans le Rapport de la Commission soit l'industrie pétrolière canadienne. On y décrit les étapes de la production et de la distribution au sein de l'industrie, en les situant sur le plan géographique, les rapports entre l'industrie canadienne et l'industrie internationale, et l'évolution des politiques d'État canadiennes, dont bon nombre ont été adoptées et modifiées en réaction aux pressions internationales. Tout au long de cette description, les auteurs du Rapport s'efforcent de mettre en lumière les grandes tendances de l'industrie. Dans le corps du Rapport, on trouvera des données plus précises sur l'industrie, sur son marché et sur les diverses sociétés pétrolières. Ce chapitre constitue en quelque sorte la toile de fond sur laquelle se détachent ces nombreux éléments.

L'industrie pétrolière canadienne comprend la recherche de pétrole et d'autres hydrocarbures, la production, le transport et le raffinage du brut ainsi que la commercialisation au Canada des produits pétroliers raffinés comme l'essence, le carburant diesel et le mazout. Chacun de ces secteurs possède ses caractéristiques propres, qu'il s'agisse des modes de production et de distribution, de l'utilisation finale du produit ou des forces du marché qui influent sur la distribution. Sous le rapport de leur utilisation finale, les produits pétroliers sont principalement utilisés sous la forme d'énergie pour les transports, la production d'électricité et le fonctionnement des machines industrielles, de même que pour le chauffage domestique et industriel et pour la fabrication de produits pétrochimiques, d'huiles de graissage et d'asphalte.

Les produits pétroliers sont des ressources relativement homogènes. En effet, la plupart des consommateurs ne se soucient pas de la marque d'essence qu'ils achètent pour leur voiture ni de celle du mazout qui sert à chauffer leur maison. C'est pourquoi les raffineurs ont pu distribuer de l'essence et du mazout de leur marque tout en puisant dans les mêmes réservoirs les produits qu'ils fournissaient à des raffineurs concurrents en vertu d'accords d'échange, de même qu'à des distributeurs qui les revendaient alors sous leur propre

marque. De l'essence c'est de l'essence, quelle qu'en soit la marque. Cet aspect méconnu de la question est examiné en détail au chapitre XIII.

Certains secteurs de l'industrie pétrolière canadienne sont fortement concentrés puisqu'un petit nombre de sociétés accapare une large part du marché. La plupart des grandes sociétés sont aussi verticalement intégrées, ces sociétés exerçant leur activité dans plus d'un secteur de l'industrie, que ce soit l'exploration ou la recherche de nouvelles sources de pétrole brut ou la distribution des produits raffinés. Le niveau de concentration varie toutefois d'un secteur à l'autre. C'est dans le secteur des canalisations principales et du raffinage qu'il est le plus élevé. Les pouvoirs publics s'inquiètent de ce que cette intégration verticale et cette concentration élevée, dont l'existence est attribuable du moins en partie à des raisons d'efficacité de production et de distribution, puissent aboutir à une puissance commerciale qui pourrait nuire aux consommateurs et à l'ensemble de la société.

De nombreuses sociétés font partie de l'industrie à titre de producteurs, de raffineurs et de distributeurs de brut. Les plus grandes et les plus connues d'entre elles sont les onze raffineurs¹ dont la majorité appartient, en tout ou en majeure partie, à des étrangers. Voici la liste de ces raffineurs:

Société	Actionnaire étranger
Chevron Canada Limited	Chevron Corporation
Consumers' Co-operative Refineries Limited	
Husky Oil Operations Ltd	
Cie Pétrolière Impériale Ltée	Exxon Corporation
Irving Oil Limited	Chevron Corporation
Petro-Canada	
Shell Canada Limited	Le groupe Royal Dutch Shell
Suncor Inc.	Sun Company, Inc.
Texaco Canada Inc.	Texaco Inc.
Turbo Resources Limited	
Ultramar Canada Inc.	Ultramar PLC

1. Petrosar Limited, propriété du gouvernement fédéral, fait la production de produits pétrochimiques à sa raffinerie située à Sarnia en Ontario. Cette société produit un peu d'essence et de mazout, sous-produits de la production pétrochimique.

Ces onze sociétés sont intégrées en aval au stade de la commercialisation et nombre d'entre elles sont également intégrées en amont aux étapes de l'exploration et de la production du brut. Certaines sociétés de moins grande envergure sont aussi actives dans les secteurs de l'industrie liés à la production et à la commercialisation-distribution du pétrole brut.

Les réseaux de canalisations principales, qui transportent le brut canadien vers l'est et vers l'ouest à partir de l'Alberta, sont respectivement la propriété de l'Interprovincial Pipe Line Limited et de la Trans Mountain Pipe Line Company Ltd., qui toutes deux appartiennent en partie à quelques grands raffineurs.

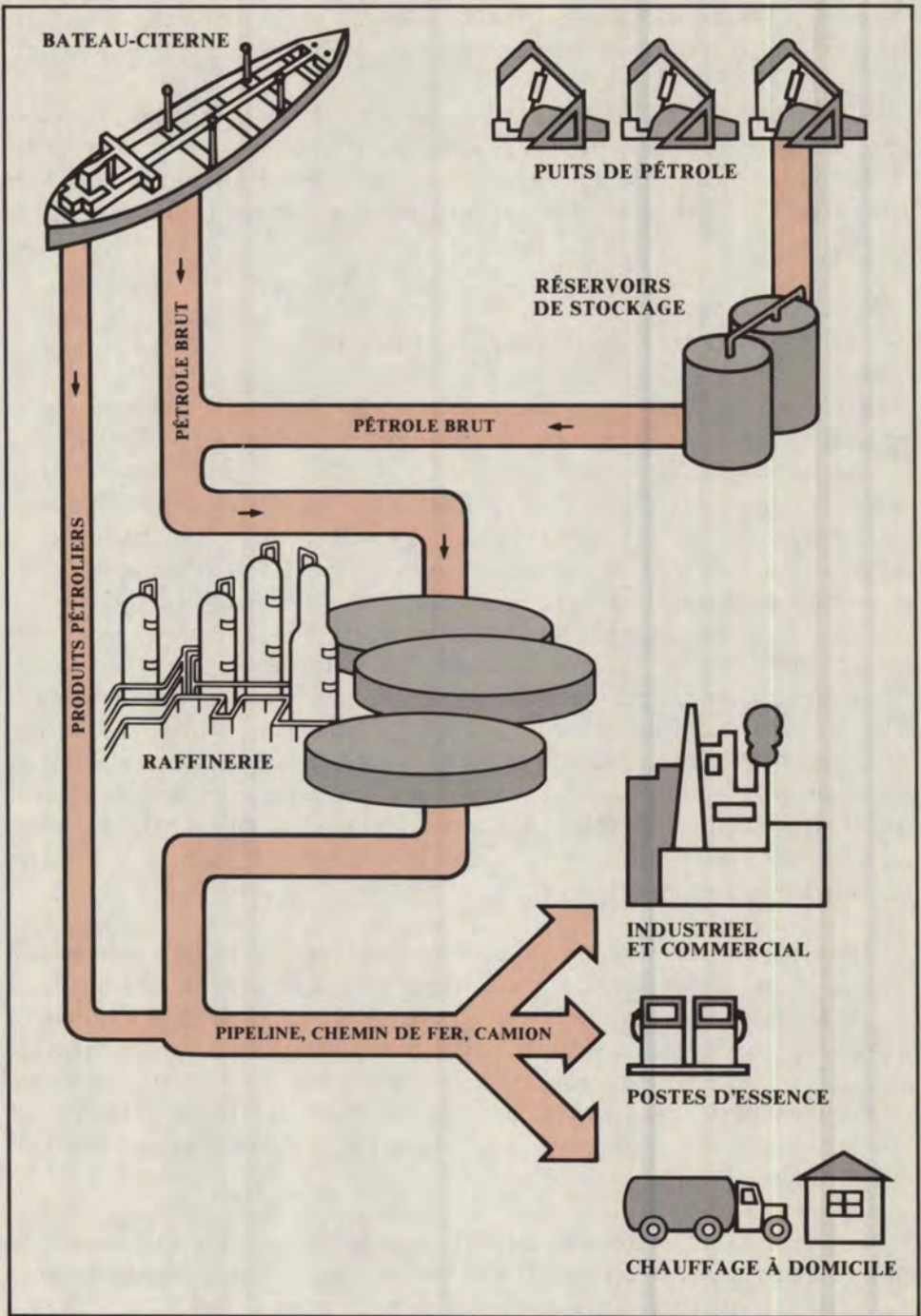
2. Les étapes de la production et de la distribution

La figure 1 illustre les divers secteurs de l'industrie qui vont de la production et du raffinage du pétrole brut à la commercialisation et à l'utilisation finale des produits pétroliers. Les installations de transport et de stockage relient les différents secteurs aux pipelines, navires, wagons-citernes et camions ainsi qu'aux terminaux qui s'y rattachent. L'exploration et la production du pétrole brut sont des activités d'«amont» tandis que le raffinage et la commercialisation des produits pétroliers sont des activités d'«aval». La structure économique de chaque secteur varie. Il y a plus de producteurs dans les activités d'«amont» que dans le secteur du raffinage en raison surtout des économies d'échelle qui, dans ce dernier secteur, restreignent le nombre d'usines ayant la taille qu'exige un approvisionnement efficace du marché canadien. La commercialisation se fait par l'entremise de nombreux points de vente de gros et de détail comme des postes d'essence et des sociétés de distribution de fuel domestique, mais un grand nombre de ces petites sociétés appartiennent aux raffineurs ou y sont liées par des franchises et d'autres accords d'approvisionnement.

Pour que l'exploitation d'un pipeline engendre des économies d'échelle, il faut aussi que seules quelques sociétés exercent cette activité au Canada et que la concentration des entreprises soit très poussée. C'est là le seul moyen d'avoir des services de transport efficaces. On peut comparer la structure globale de l'industrie à un sablier: le brut provenant d'un grand nombre de producteurs passe par les quelques sociétés propriétaires de canalisations principales et de raffineries pour parvenir aux nombreuses sociétés distributrices de produits pétroliers.

Les secteurs amont que sont la production du brut et les pipelines sont liés en partie aux besoins de l'industrie nationale, en partie à ceux des marchés d'exportation aux États-Unis.

FIGURE II-1.
Les étapes de la production et de la distribution



Les activités «amont» et «aval» traitent des liquides qui doivent être contenus à partir du moment où ils quittent leur lieu de stockage souterrain (puits ou gisement de pétrole) jusqu'à ce que, sous la forme d'un produit fini, ils parviennent aux installations de stockage de l'utilisateur final (réservoirs d'essence des voitures, camions, navires, aéronefs et trains ou cuves de mazout des maisons individuelles, des immeubles à bureaux et des usines par exemple). De toute évidence, la quantité de liquide que le réseau peut véhiculer à un moment donné est limitée, et on ne peut augmenter la capacité de celui-ci en un tournemain.

Pour avoir une utilisation optimale de la capacité dans le système en entier et réduire les coûts d'exploitation, il faut coordonner le mouvement du pétrole depuis la production du brut à la commercialisation du produit fini. Cette coordination se fait soit par des transactions d'achat et de vente entre sociétés indépendantes, soit par des décisions prises à l'intérieur des sociétés verticalement intégrées.

3. La situation géographique et les tendances de l'industrie

Les entreprises du secteur «amont» se trouvent principalement dans l'Ouest du Canada. En effet, au cours des dix dernières années l'Alberta a fourni environ 85 p. 100 de la production annuelle de pétrole brut du Canada. Ces derniers temps, l'exploration et la production dans l'Arctique et au large de la côte Atlantique du pays ont pris beaucoup d'importance. Les entreprises du secteur «aval», les raffineries, sont implantées ici et là au Canada.

(a) La production et les réserves de brut

Avant que la société Impériale ne découvre le gisement de Leduc (Alberta) en 1947, la production de brut au Canada était relativement petite et les raffineries s'approvisionnaient surtout en brut importé. Cependant, au cours des années 1960 et 1970, la production nationale de brut classique s'est rapidement accrue pour atteindre un sommet de 635 millions de barils en 1973, avant d'être ramenée à 465 millions de barils en 1984, recul de 27 p. 100 par rapport à la décennie précédente. La production additionnelle, qui est primordialement constituée de brut de synthèse (sables bitumineux), a atteint 50 millions de barils en 1984. La production totale a atteint 515 millions de barils (1,4 million de barils par jour) en 1984, soit une production moindre que la capacité prévue (1,5 million de barils par jour), ce qui indique une certaine capacité non utilisée.

Il est difficile de prévoir quelles seront approximativement les réserves de pétrole du Canada à cause de la variation des coûts et des prix, de l'évolution des politiques, de l'incertitude des futures découvertes et de la diversité des sources de brut. Aux réserves de brut classique et de synthèse s'ajoute le pétrole obtenu en tant que sous-produit du gaz naturel. De l'huile légère peut être obtenue en valorisant l'huile lourde, comme dans le cas des projets de récupération thermique à Lloydminster et à Cold Lake. L'exploration a aussi mené à la découverte de réserves dans des zones éloignées comme le gisement sous-marin d'Hibernia dans l'Est du Canada et les gisements dans la mer de Beaufort et dans les îles de l'Arctique.

L'Office national de l'énergie (ONE) prévoit que la capacité de production sera en 1995 très légèrement inférieure (1,4 million de b/j) à celle de 1984 (1,5 million de b/j). L'importance respective des différentes sources de brut évoluera parce que la production de brut de synthèse, la production en zones éloignées et la production de pétrole léger grâce à la valorisation de l'huile lourde sera beaucoup plus importante en 1995 qu'en 1983. Par conséquent le brut classique, qui représentait 83 p. 100 de la capacité de production en 1983, n'en représentera plus que 50 p. 100 en 1995, car ces réserves de brut diminuent même si l'on suppose qu'il y aura d'autres découvertes.²

(b) Les pipelines

En 1984, le réseau de pipelines du Canada était constitué d'environ 40 000 kilomètres de canalisations (principales, de collecte et de produits raffinés). Le réseau s'est surtout développé avant 1980. Tel que démontré par la carte située sur l'avant de la couverture à la fin de ce Rapport, les principaux pipelines de brut transportent le brut d'Alberta vers l'ouest jusqu'à Vancouver (Trans Mountain Pipe Line) et vers l'est jusqu'en Ontario et, plus récemment jusqu'au Québec (Interprovincial Pipe Line). Le brut extrait en mer est importé dans l'Est du pays par pétroliers et, depuis Portland (Maine) par pipeline jusqu'à Montréal. Il y a aussi des pipelines qui acheminent des produits raffinés comme le Trans-Northern Pipe Line reliant Toronto, Montréal et Ottawa, deux pipelines reliant Sarnia et Toronto, et l'Alberta Products Pipe Line entre Edmonton et Calgary. Un pipeline d'Interprovincial auparavant utilisé pour transporter du brut transporte maintenant des produits raffinés. La conversion du pipeline

2. Toute déclaration concernant la période pendant laquelle le Canada disposera encore de pétrole exige des réserves. Ces questions sont traitées clairement dans le document du Conseil économique du Canada intitulé *Interconnexions — Une stratégie énergétique pour demain* (Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1985), pp. 27 à 36.

Interprovincial a permis de fermer certaines raffineries des Prairies et de ravitailler plusieurs de ces marchés par des produits raffinés venus d'Edmonton par pipeline. Une situation analogue pourrait surgir en Colombie-Britannique si les raffineries de Vancouver fermaient leurs portes et si les produits étaient ensuite livrés depuis Edmonton. A l'heure actuelle, le Trans Mountain Pipe Line transporte d'Edmonton à Kamloops des cargaisons composées d'un mélange de brut et de produits raffinés.

(c) Le raffinage

La carte apparaissant à la fin de ce volume indique l'emplacement des 25 raffineries en service au Canada en 1985, ainsi que de celles qui ont récemment fermé leurs portes³. Certaines raffineries sont situées près des zones d'approvisionnement en brut, celles de l'Alberta par exemple. D'autres dans la région de l'Atlantique et au Québec sont situées au bord de la mer et accessibles aux pétroliers. Un troisième groupe de raffineries principalement en Ontario et près de Vancouver est approvisionné en brut de l'Ouest du Canada par pipeline et est situé près des gros marchés pour les produits raffinés. Deux raffineries situées respectivement à Point Tupper en Nouvelle-Écosse et à Come-By-Chance à Terre-Neuve ont dû être mises en veilleuse à cause de la morosité du marché américain. Elles avaient été principalement construites en tant que plates-formes d'exportation traitant du brut importé et exportant de grandes quantités de mazout lourd aux États-Unis.

La capacité de raffinage de l'industrie pétrolière canadienne a augmenté dans une proportion de deux fois et demie de 1950 à 1960 et de nouveau dans la même proportion de 1960 à 1980 dû à une demande croissante pour des produits pétroliers. Cette croissance a été favorisée par une abondance accrue des fournitures de brut indigène, abondance en partie attribuable à la Politique pétrolière nationale du gouvernement fédéral. A cette période faste a succédé un affaiblissement de la demande et la fermeture de plusieurs raffineries ce qui a apporté une diminution de 13 p. 100 dans la capacité de raffinage avant 1984. Le nombre des raffineries, qui était passé de 31 en 1950 à 44 en 1960, est tombé à 25 en 1985. Dans l'ensemble toutefois, la taille moyenne des raffineries canadiennes a augmenté au fur et à mesure que les établissements les plus modestes disparaissaient et qu'on en construisait de plus gros.

3. Les deux raffineries d'asphalte, l'une appartenant à Petro-Canada et située à Moose Jaw et l'autre appartenant à Husky et située à Lloydminster ainsi que la raffinerie (principalement pétrochimique) de Petrosar ne sont pas comprises.

Au Canada, le taux moyen d'utilisation de la capacité de raffinage s'est élevé à plus de 85 p. 100 de 1950 à 1980. Dans les années 1980, ce taux a légèrement régressé puisqu'en moyenne il était de 75 p. 100 de 1982 à 1984. Le taux d'utilisation a continué de baisser malgré la fermeture de dix raffineries survenue depuis 1982, ce qui représente une capacité de raffinage de 375 000 barils/jour ou 18 p. 100 de l'ensemble de la capacité de raffinage disponible au Canada en 1982. La plus récente de ces fermetures de raffineries, celle de Gulf à Montréal en 1986, a suscité des inquiétudes: on s'est demandé si les fournitures de produits pétroliers, y compris celles de fuel domestique, n'allaient pas devenir insuffisantes dans la province de Québec. La Commission examine cette question de plus près au chapitre XIX. Il faut cependant noter que le Canada n'est pas le seul pays qui voit le nombre de ses raffineries diminuer. On estime, sur le plan international, à environ 33 p. 100 la perte de capacité de raffinage au cours des dernières années.

(d) La consommation: les prix et les produits

Tous les Canadiens consomment des produits pétroliers sous une forme ou une autre. Les habitudes de consommation ont cependant beaucoup évolué, au Canada et ailleurs, sous l'influence de la forte hausse des prix du brut survenue au cours des années 1970. Et comme ces fluctuations de prix risquent d'être persistantes, on peut s'attendre à voir la situation évoluer encore.

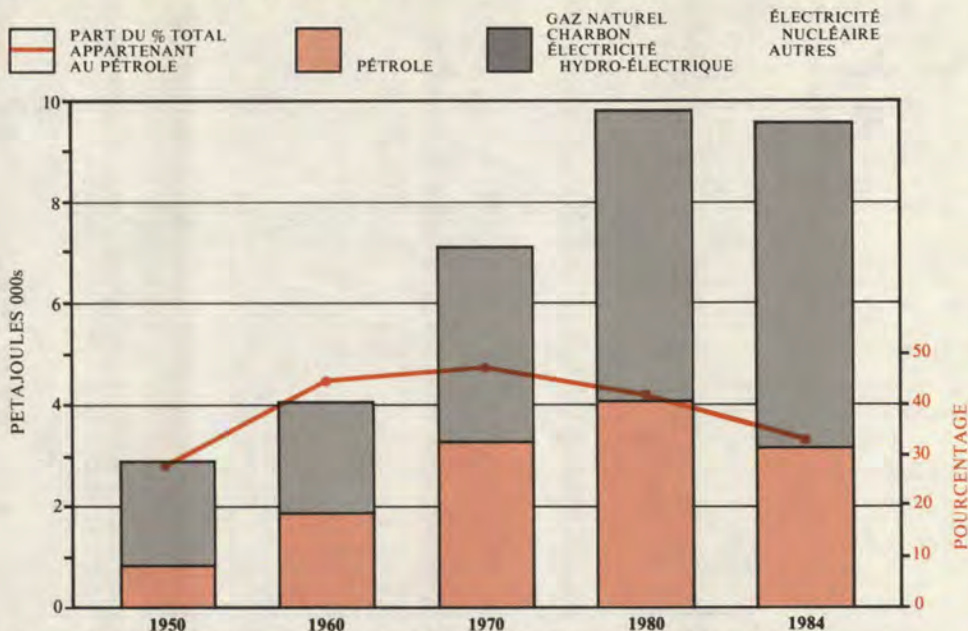
Au Canada, la consommation de pétrole a augmenté de 1950 à 1980. La flambée des prix du pétrole observée dans la décennie 1970 a toutefois permis à d'autres produits énergétiques de se substituer aux dérivés du pétrole. La récession économique de 1981 a, de surcroît, fortement comprimé la demande générale de pétrole brut.

La consommation énergétique totale a plus que triplé au Canada de 1950 à 1980; en 1983, elle avait cependant baissé d'environ 6 p. 100 et en 1984 elle demeurait encore inférieure à son sommet de 1980. La part que la consommation de pétrole représente dans la consommation énergétique totale se situait à 33 p. 100 en 1984, après avoir atteint un maximum de 48 p. 100 en 1965. En valeur absolue, la consommation de pétrole a culminé en 1979; en 1984, elle avait diminué de près du quart (voir la figure 2).

A la longue, l'évolution de la demande de produits pétroliers a transformé assez appréciablement la gamme des produits raffinés. Au cours des toutes dernières années, on a surtout vu l'importance relative de l'essence et du carburant diesel s'accroître au détriment de celle des fuels (voir la figure 3). Les mesures d'économie de l'énergie et le remplacement du pétrole par des

FIGURE II-2.**Consommation énergétique canadienne selon la forme d'énergie**

Années choisies de 1950 à 1984

Source: Canadian Petroleum Association, *Statistical Handbook*, section VII, tableau 4.

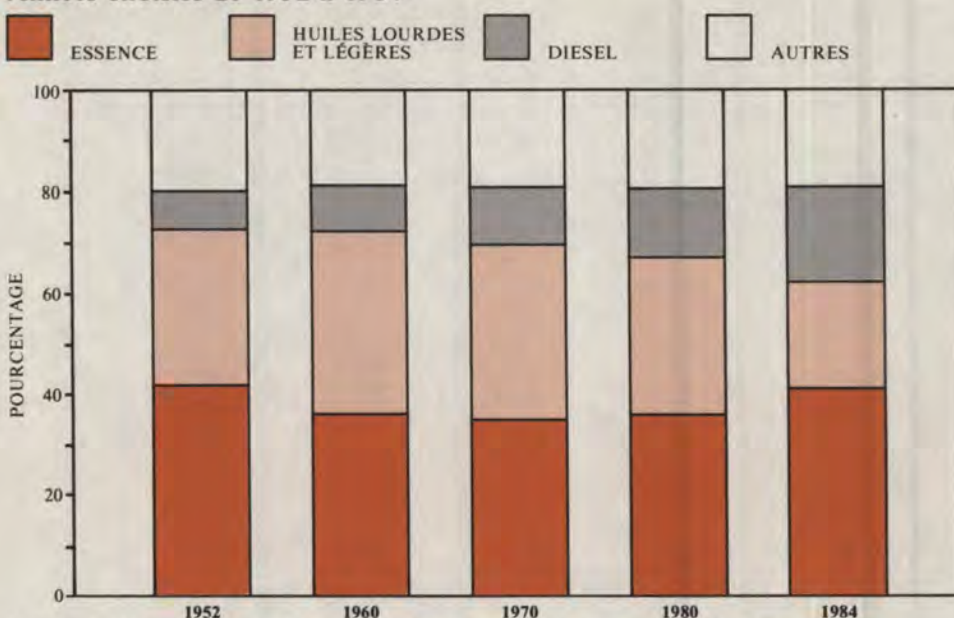
produits non pétroliers, comme le gaz naturel, l'électricité et même le bois de chauffage, ont amené les raffineries à modifier l'éventail de leurs produits.

Jusqu'en 1950 les raffineries canadiennes étaient fortement tributaires des importations de brut. Cette situation a évolué par la suite, si bien qu'en 1984 le brut produit au Canada représentait 83 p. 100 des charges d'alimentation des raffineries canadiennes par rapport à 24 p. 100 en 1950 et 9 p. 100 en 1947. Dans le cadre de la Politique pétrolière nationale mise en vigueur en 1961, le brut de l'Ouest canadien a remplacé le brut d'importation dans la majeure partie de l'Ontario. A compter de ce moment, les importations de brut ont servi à alimenter seuls les marchés situés à l'est de la ligne de démarcation le long de la vallée de l'Outaouais. Le Canada a également exporté du pétrole brut, surtout aux États-Unis, ce qui lui a parfois valu d'être à divers moments un importateur net et un exportateur net de brut et de produits raffinés.

Il faut envisager le prix du brut produit au Canada sous deux aspects: en valeur absolue et par rapport aux prix du brut pratiqués sur le marché international. L'industrie canadienne a dû s'adapter à ces deux aspects. Avant la première moitié des années 1970, les prix du pétrole canadien dépassaient les prix internationaux. Les prix en vigueur sur le marché

FIGURE II-3.**Les volumes des produits pétroliers raffinés au Canada**

Années choisies de 1952 à 1984

Source: Canadian Petroleum Association, *Statistical Handbook*, section VIII, tableau 7.

international se sont ensuite élevés à un rythme beaucoup plus rapide que les prix canadiens par suite des mesures prises par le cartel de l'OPEP et des contrôles mis en place par le gouvernement canadien. En 1980, le prix du pétrole canadien était de beaucoup inférieur au prix international. Au cours des années 1980, toutefois, les pouvoirs publics ont permis aux prix du pétrole canadien de se rapprocher des prix internationaux. Ces prix avaient atteint approximativement le même niveau en 1985, et les fluctuations de prix qu'on observe actuellement au Canada et à l'étranger s'appliquent à des prix analogues. Ce manque de synchronisme entre les conditions du marché canadien et celles du marché international est en partie attribuable aux interventions de l'État qui a tantôt protégé les producteurs canadiens contre les produits importés à plus bas prix, tantôt protégé les consommateurs canadiens contre des prix intérieurs plus élevés.

Si le consommateur canadien connaît un prix, c'est bien celui de l'essence au détail. Au Canada, le prix moyen à la pompe de l'essence régulière au plomb est passé de 0,11 \$ par litre (\$/l) en 1971 à 0,16 \$/l en 1975, 0,26 \$/l en 1980 et à environ 0,55 \$/l en janvier 1986 et a donc plus que triplé au cours de la dernière décennie. Les prix de l'essence varient d'une province à l'autre. Ils ont tendance à atteindre leur niveau maximum à Terre-Neuve et à

être les plus bas en Alberta, cette différence provenant en partie des divergences qui existent entre les taxes à la consommation appliquées dans les diverses provinces.

(e) La distribution: l'essence et le mazout

De profondes transformations se sont également opérées dans les méthodes de distribution des produits pétroliers, tout particulièrement celle de l'essence. En raison de leur caractère structurel, certaines de ces transformations ont modifié la façon dont les détaillants vendent l'essence, de même que leurs rapports contractuels avec les raffineurs. Les devantures quasi identiques des stations-service masquent souvent des rapports contractuels fort différents. Enfin, l'évolution des voitures automobiles sous le rapport des réparations et de l'entretien a elle aussi profondément altéré le fonctionnement des stations-service.

L'importance du marché de détail de l'essence saute aux yeux lorsqu'on constate qu'en 1984 les ventes d'essence ont représenté 42 p. 100 des ventes de produits pétroliers réalisées par les raffineurs. La plus grande partie de cette essence a été distribuée par les postes d'essence au détail (84 p. 100), tandis que le reste était réparti entre les divers consommateurs commerciaux et collectifs des secteurs de l'agriculture, du transport commercial et du gouvernement.

En 1980, le Canada comptait environ 24 000 points de vente d'essence au détail, ce qui représente une diminution d'un tiers par rapport à 36 000 en 1970. Les quatre grands raffineurs-fournisseurs⁴ (Impériale, Shell, Gulf et Texaco) étaient propriétaires de 59 p. 100 de ces débits en 1980, alors qu'ils en exploitaient 64 p. 100 en 1970. Cette diminution du nombre des points de vente, jointe à l'augmentation des besoins, a fait plus que doubler le volume moyen annuel des ventes d'essence réalisé par chaque débouché et l'a amené à passer de 600 000 litres en 1970 à 1,3 million de litres en 1980.

Les points de vente au détail peuvent arborer l'enseigne d'un raffineur national, d'un raffineur régional ou d'un indépendant⁵ (il peut alors s'agir d'une grande surface). L'acquisition de trois raffineurs régionaux depuis

4. Le mot *Major* est parfois utilisé dans le Rapport pour désigner tous les raffineurs-fournisseurs afin de les différencier des fournisseurs non-intégrés ou des indépendants. A l'occasion, le mot *Major* est utilisé pour désigner uniquement les grandes sociétés d'envergure nationale alors que les autres raffineurs-fournisseurs sont appelés «raffineurs régionaux».

5. Le mot «indépendant» est utilisé dans ce Rapport pour désigner un fournisseur non-intégré faisant la mise en marché sous sa propre marque de commerce.

1979 a permis à Petro-Canada de se joindre aux quatre autres grandes sociétés pétrolières, soit Impériale, Shell, Gulf et Texaco. La vente des installations «aval» de Gulf situées à l'ouest du Québec à Petro-Canada et à Ultramar, fin 1985, a ramené à quatre le nombre des sociétés intégrées d'envergure nationale.

Au cours des vingt dernières années, divers changements ont transformé l'aspect du marché de détail de l'essence. Ce sont l'introduction des marques secondaires par la majorité des raffineurs-fournisseurs, l'augmentation du nombre des débouchés directement exploités par les raffineurs, l'apparition des libres-services, la réduction des écarts entre les différents prix de vente de l'essence pratiqués par les *Majors* et les indépendants, la fermeture de nombreuses stations-service et l'adjonction croissante de la vente de l'essence à celle d'autres biens et services. Le tandem composé par le débit d'essence et les services de réparation automobile a de beaucoup diminué.

Les raffineurs-fournisseurs et les indépendants ont mis à l'essai diverses techniques de commercialisation. Dans les années 1950 et 1960, la station-service typique appartenait au raffineur-fournisseur et se présentait sous la forme d'un débouché au volume de ventes plutôt modeste, équipé de pompes à essence et d'installations pour la réparation et l'entretien des automobiles. En 1950, les indépendants ont commencé à s'implanter de façon importante sur le marché, la plupart en pratiquant des prix plus bas que ceux qu'affichaient les débouchés distribuant la marque d'un grand raffineur. Leurs installations allaient du débit d'essence le plus simple à l'établissement de large surface qui offrait à sa clientèle, en plus de l'essence, des services de réparation automobile et des accessoires pour automobile (tel fut le cas avec Canadian Tire). Les raffineurs ont fait face à cette invasion en proposant d'autres services tels les lave-autos ainsi que d'énormes installations de diagnostic et de réparation et en commercialisant leurs produits pétroliers sous le couvert de marques secondaires.

Vers le milieu des années 1970, les raffineurs ont accru le nombre de leurs libres-services. En 1980-1981, la proportion des débouchés des grands raffineurs qui avaient opté pour la formule du libre-service variait de 10 à 26 p. 100 et représentait de 30 à 47 p. 100 de l'ensemble des ventes au détail des débits distribuant la marque d'un grand raffineur.

Les raffineurs ont aussi renforcé l'influence qu'ils exerçaient sur les marchés de détail en ayant recours à la vente en consignment, aux contrats d'agence et à d'autres programmes de soutien⁶ des détaillants. Cette

6. Ces programmes de «soutien» désignent les ajustements faits aux prix de gros «normaux» qui assurent aux détaillants opérant sous une marque principale et, à l'occasion, aux indépendants, une marge bénéficiaire minimum.

intensification de la participation directe des raffineurs aux marchés de détail a paru inquiétante aussi bien à leurs détaillants qu'aux fournisseurs indépendants. L'enquête a montré que la «double distribution» pratiquée par les raffineurs, qui les amène à approvisionner les détaillants et les indépendants tout en leur faisant concurrence, suscite bon nombre d'inquiétudes, que ce soit à cause des modalités en vertu desquelles les raffineurs mettent leurs produits à la disposition de leurs diverses catégories de clients, ou en raison du contrôle plus ou moins poussé qu'ils exercent sur leurs clients-concurrents en faisant appel à des mesures telles que la vente en consignation et les programmes temporaires de soutien financier. En plus de l'intégration verticale qui existe du fait que les raffineurs sont les propriétaires des stations-service, des formes diverses d'intégration quasi verticale se créent par le biais des rapports d'approvisionnement que les raffineurs nouent avec certains de leurs clients.

Pour l'industrie pétrolière, le mazout destiné aux consommateurs résidentiels, commerciaux et industriels constitue un marché des plus importants. Contrairement à l'essence, à laquelle seuls des usagers qui en consomment de grandes quantités peuvent économiquement substituer le propane ou le gaz naturel, le mazout doit faire face à une concurrence intense de la part du gaz naturel, de l'électricité et d'autres sources d'énergie. Les Canadiens habitant l'Ouest du pays utilisent presque exclusivement le gaz naturel en tant que combustible de chauffage; les tendances observées sur le marché sont essentiellement dues à des transformations qui se sont opérées dans l'Est du Canada. Par exemple, les ventes de fuels légers dans cette région sont passées de 105,4 millions de barils en 1970 à 47,8 millions de barils en 1984, ce qui représente une baisse de 55 p. 100. Pendant la même période, la proportion des foyers canadiens chauffés au mazout est passée de 58 à 25 p. 100, alors qu'on voyait celle des foyers bénéficiant d'un chauffage au gaz naturel ou à l'électricité progresser respectivement de 33 à 44 p. 100 et de 4 à 25 p. 100. Ces variations sont dues en partie à l'évolution des prix relatifs, en partie à la mise en place de politiques gouvernementales encourageant les économies d'énergie et au remplacement du mazout par d'autres sources d'énergie.

Pendant que ce rétrécissement du marché du mazout se produisait dans l'Est du pays, on voyait par ailleurs diminuer le nombre des distributeurs de mazout. Par exemple, au Québec, de 1977 à 1982, les établissements de 422 distributeurs locaux de marques privées ont été ou fermés ou vendus. La part de marché que détenaient les distributeurs indépendants de combustibles de chauffage au Québec est passée de plus de 40 p. 100 en 1978 à environ 20 p. 100 en 1984; la baisse observée en Ontario était légèrement moindre. Ce rétrécissement du marché du mazout s'est donc accompagné d'une augmentation de la part de ce marché occupée par les fournisseurs

distribuant la marque d'une grande société pétrolière ou par les raffineurs-distributeurs.

4. Les dimensions internationales

Si l'industrie pétrolière est une entité multi ou supranationale, c'est parce qu'elle s'appuie sur une foule d'échanges et d'investissements de portée internationale et que les mesures que prennent des États étrangers peuvent avoir, et ont de fait, des répercussions considérables sur les producteurs et les consommateurs, au Canada ou ailleurs. Au cours des ans, les sociétés exerçant leurs activités dans les secteurs amont ou aval de l'industrie pétrolière, aussi bien que les pouvoirs publics, ont eu à subir des pressions de l'étranger. Le gouvernement canadien ne peut se soustraire à de telles pressions que s'il est disposé à adopter des politiques tampons qui ne manquent pas d'avoir des effets d'entraînement sur les prix.

En 1983-1984, le Canada pouvait revendiquer environ 1 p. 100 de la totalité des réserves de pétrole prouvées au niveau mondial, ainsi que 2,5 p. 100 de la production du brut, de la capacité de raffinage et de la consommation pétrolière. En 1983, le pays est devenu un exportateur net de pétrole brut pour la première fois depuis 1974, les exportations équivalant à 2,8 p. 100 de la production de brut. Il a également été un exportateur net de produits pétroliers raffinés depuis 1974, ces exportations se chiffrant à 48 000 barils/jour (b/j) en 1984. Bien que le volume des échanges canadiens de brut ou de dérivés du pétrole demeure modeste par rapport aux totaux mondiaux, ces deux catégories d'échanges ont eu beaucoup d'importance pour l'industrie canadienne. Les importations de brut ont constitué l'une des principales sources d'approvisionnement des raffineries installées dans l'Est du Canada, tandis que les provinces de l'Ouest tiraient des revenus des exportations de brut aux États-Unis. C'est également vers ce marché qu'étaient acheminés les produits raffinés; aussi, la perte du marché des États du Nord-Est américain dans les années 1970 a-t-elle entraîné en grande partie la fermeture de deux raffineries de l'Est du pays. La politique énergétique américaine a, selon les époques, favorisé ou comprimé l'essor de l'industrie pétrolière au Canada.

Les investissements internationaux, tout comme le commerce, assujettissent l'industrie canadienne aux influences externes. Les participations étrangères sont fréquentes dans toutes les sociétés pétrolières, qu'elles appartiennent aux secteurs amont ou aval de l'industrie. Elles sont tout particulièrement nombreuses dans le secteur du raffinage puisqu'en 1985, environ 60 p. 100 des raffineries étaient exclusivement la propriété de six sociétés sous contrôle à l'étranger, sans compter Irving Oil Ltd., propriété à

presque 50 p. 100 de Chevron Inc. La société d'État Petro-Canada, qui se classe au second rang de toutes les raffineries implantées au pays, détient 23 p. 100 de la capacité de raffinage au Canada. Sa création et ses acquisitions depuis 1979 ont contribué à faire fortement diminuer l'étendue des implantations étrangères au sein de l'industrie canadienne du raffinage.

On a attribué aux participations étrangères certaines des questions rencontrées au niveau des prix lorsque des firmes exerçant leurs activités au Canada effectuent des achats de leurs sociétés associées à l'étranger. Les prix de cession interne soulèvent des difficultés pour les autorités fiscales; ils peuvent aussi avoir un retentissement sur la position concurrentielle des sociétés canadiennes. Cependant, le fait de pouvoir disposer de brut et de produits raffinés importés peut exercer sur les marchés canadiens de fortes pressions qui sont de nature à les discipliner, pourvu qu'il n'existe pas d'obstacles tarifaires ou autres aux importations, ni aucune autre entrave qui naitrait de la structure de l'industrie pétrolière.

5. La politique de l'État

Ce sont les politiques d'État qui, dans une large mesure, ont façonné l'environnement de l'industrie pétrolière. Une réglementation du gouvernement s'applique en matière de production de brut, de pipelines et de commercialisation (dans certains secteurs); du reste, de nombreuses initiatives gouvernementales n'ont pu être concrétisées sans gêner le jeu de la concurrence. Par exemple, les importations de brut ont été par moments limitées aux provinces à l'est de l'Ontario; à d'autres moments, les indemnités versées aux importateurs de produits raffinés étaient inférieures à celles dont bénéficiaient les importateurs de brut. Des politiques visant un approvisionnement sur place, un recours plus important au pétrole canadien ou la protection des emplois des travailleurs canadiens équivalent souvent à accorder aux sociétés nationales des subventions ou d'autres formes de protection préjudiciables à la concurrence.

On peut suivre, au fil des ans, l'évolution de la politique d'État canadienne. Avant la découverte de pétrole à Leduc, en 1947, les pouvoirs publics avaient peu de motifs d'intervenir dans l'industrie pétrolière canadienne, si ce n'était que d'encourager l'exploration. Après les découvertes importantes de gisements de pétrole, le gouvernement provincial a eu recours à des contingentements au prorata visant à réglementer le forage et la production afin de prévenir une production inefficace et un gaspillage des ressources et, aussi, afin de répartir, entre les producteurs, la vente limitée du pétrole.

L'industrie s'est transformée à mesure que la production intérieure de brut national a satisfait de plus en plus aux besoins canadiens. Le problème

pour les décideurs a alors consisté à équilibrer les intérêts des producteurs de pétrole canadien et ceux des consommateurs, qu'on pouvait approvisionner soit en pétrole importé, qui parfois coûtait moins cher, soit en pétrole produit au pays.

Au cours des années 1950, l'accroissement des approvisionnements de brut bon marché, en provenance du Moyen-Orient, donna lieu à l'adoption de mesures destinées à protéger les producteurs nord-américains. Les États-Unis décidèrent d'imposer tout d'abord des contingentements volontaires (en 1955), puis des quotas d'importation obligatoires au nom de la sécurité nationale (en 1959). Un groupe de travail du gouvernement américain fit savoir à l'époque que les importations de brut devaient être limitées pour maintenir la «production nationale nécessaire aux besoins projetés en matière de défense nationale et la capacité des États-Unis de satisfaire aux exigences de la sécurité nationale».

En 1961, le Canada emboîta le pas avec sa Politique pétrolière nationale (PPN), qui eut pour effet de réserver le marché canadien de l'Ouest et la plus grande partie de celui de l'Ontario au brut canadien, tandis que les raffineries du Québec et des provinces de l'Atlantique se voyaient autorisées à importer pour satisfaire leurs besoins. La PPN a également permis de poursuivre l'expédition régulière de brut canadien aux États-Unis, parce que les quotas d'exportation volontaire vers les marchés américains étaient établis par les deux gouvernements. En pratique toutefois, les ventes de pétrole canadien destiné à l'exportation s'accrurent considérablement et dépassèrent habituellement de loin les limites volontaires fixées pour les ventes canadiennes, notamment sur le marché du Midwest américain.

Après 1973, le marché international du brut changea brusquement. Les mesures prises par l'OPEP entraînèrent une hausse du prix international du brut. Les prix du brut canadien descendirent en-dessous des prix mondiaux et, au lieu d'avoir besoin de protection, les producteurs purent hausser leurs prix et demeurer très concurrentiels sur presque tous les marchés du Canada et du Nord des États-Unis. Cependant, après 1973, le gouvernement fédéral protégea les consommateurs canadiens contre l'effet de la hausse des prix du brut par l'adoption de trois mesures conjuguées: le contrôle du prix du brut vendu au Canada; le versement d'une indemnité aux raffineurs canadiens de l'Est qui devaient toujours s'en remettre aux importations de brut, dont le prix était maintenant élevé; l'imposition d'une taxe à l'exportation sur le brut exporté de l'Ouest du Canada vers les États-Unis, de manière à ce que le Canada, en tant que producteur et exportateur de brut, bénéficie de la hausse des prix internationaux.

En 1976, Petro-Canada a été constituée en société d'État pour permettre au gouvernement d'avoir une fenêtre sur l'industrie pétrolière et d'y accroître

la présence des sociétés canadiennes. Les politiques s'affirmèrent davantage en 1980 par suite de l'adoption du Programme énergétique national (PEN), dont la nature est exposée selon la chronologie suivante:

Chronologie des principales politiques fédérales concernant l'industrie pétrolière au Canada

- 1957 Établissement de la Commission royale d'enquête Borden sur l'énergie.
- 1959 Publication du rapport de la Commission royale d'enquête sur l'énergie.
- Établissement de l'Office national de l'énergie (ONE) en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* qui donne à celui-ci le pouvoir d'autoriser la construction d'oléoducs traversant les frontières provinciales ainsi que les importations et les exportations de pétrole.
- 1961 Adoption de la Politique pétrolière nationale (PPN); la région située à l'ouest de la vallée de l'Outaouais est réservée au brut canadien.
- 1970 Des contrôles obligatoires sont imposés sur les importations d'essence; ils dureront jusqu'à octobre 1973.
- 1973 Fin de la PPN. Le gouvernement annonce un gel de 60 jours du prix du brut produit au Canada. Des contrôles gouvernementaux sur le prix du brut à la tête de puits et sur les prix des produits pétroliers sont institués; ils se prolongeront jusqu'à juin 1986.
- La *Loi sur la taxe d'exportation du pétrole* impose une taxe sur l'exportation de brut afin d'égaliser les prix du brut canadien exporté avec celui du brut étranger vendu aux États-Unis.
- 1974 Le Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole est mis en route afin de subventionner les coûts des bruts et produits importés.
- 1975 Adoption de la *Loi sur l'administration pétrolière*, loi de réglementation générale et appelée maintenant *Loi sur l'administration de l'énergie*. Cette Loi régleme les ressources énergétiques dans leur ensemble.
- 1980 Adoption du Programme énergétique national qui a trois objectifs: 1) la sécurité des approvisionnements grâce à l'indépendance par rapport au marché international; 2) la canadianisation accrue de

l'industrie grâce à la propriété nationale; 3) la détermination équitable des prix et de la juste répartition des revenus.

Les mesures du PEN comprenaient:

1. Un calendrier imposé par le fédéral prévoyant l'augmentation graduelle du prix national du pétrole jusqu'à ce qu'il atteigne le niveau du prix international.
2. La taxe sur les revenus du pétrole et du gaz.
3. Le prélèvement d'une redevance d'indemnisation pétrolière.
4. Le prélèvement d'une redevance spéciale de canadianisation.
5. L'offre d'encouragement aux consommateurs pour remplacer le pétrole et prendre des mesures d'économie d'énergie.
6. L'octroi de subventions directes pour favoriser l'exploitation et le développement, des versements incitant à développer les richesses pétrolières pour remplacer les allocations au titre de l'épuisement et du surépuisement. Traitement préférentiel accordé aux sociétés en fonction de l'importance de leur caractère canadien de même que pour l'exploration des gisements sous-marins et de ceux situés dans les Territoires (terres canadiennes).
7. Prise de dispositions pour que Petro-Canada achète une ou plusieurs grandes filiales d'entreprises pétrolières étrangères à l'aide du prélèvement spécial de canadianisation.
8. L'État se réserve un intérêt de 25 p. 100 sur la mise en valeur des terres de la Couronne, y compris les découvertes effectuées avant 1980 (disposition sur la réouverture des offres).

1981 Accord intervenu entre le gouvernement fédéral et celui de l'Alberta sur un calendrier des augmentations du prix du pétrole.

1985 L'Accord de l'Atlantique intervenu entre le gouvernement fédéral et celui de Terre-Neuve crée, pour l'exploitation des ressources en mer, une association où les deux partenaires sont sur un pied d'égalité.

L'Accord de l'Ouest intervient entre le gouvernement fédéral et ceux de trois provinces de l'Ouest pour la suppression du contrôle des prix du brut, l'autorisation de laisser les prix suivre le cours mondial à compter du 1^{er} juin 1985 et pour la suppression immédiate ou graduelle de diverses taxes et redevances sur l'énergie abolissant ainsi le PEN.

En 1985, la déréglementation des prix du brut indigène et des aspects connexes de l'industrie est intervenue à la suite de l'Accord de l'Atlantique et de l'Accord de l'Ouest entre le gouvernement fédéral et certains gouvernements provinciaux, qui limitaient la portée des interventions officielles de l'État.

L'énumération, par ordre chronologique, des principaux jalons de la politique pétrolière n'est pas uniquement d'intérêt historique. L'enchevêtrement des mesures témoigne des conditions dans lesquelles la concurrence a dû jouer dans cette industrie. Les pressions nationales et internationales qui ont donné lieu à beaucoup de ces politiques s'exercent toujours, quoique sous des formes différentes. Durant les dernières années, l'excédent dans la capacité mondiale du raffinage a intensifié la concurrence sur les marchés internationaux de produits pétroliers rendant ainsi plus attrayante l'option d'importer des produits au Canada.

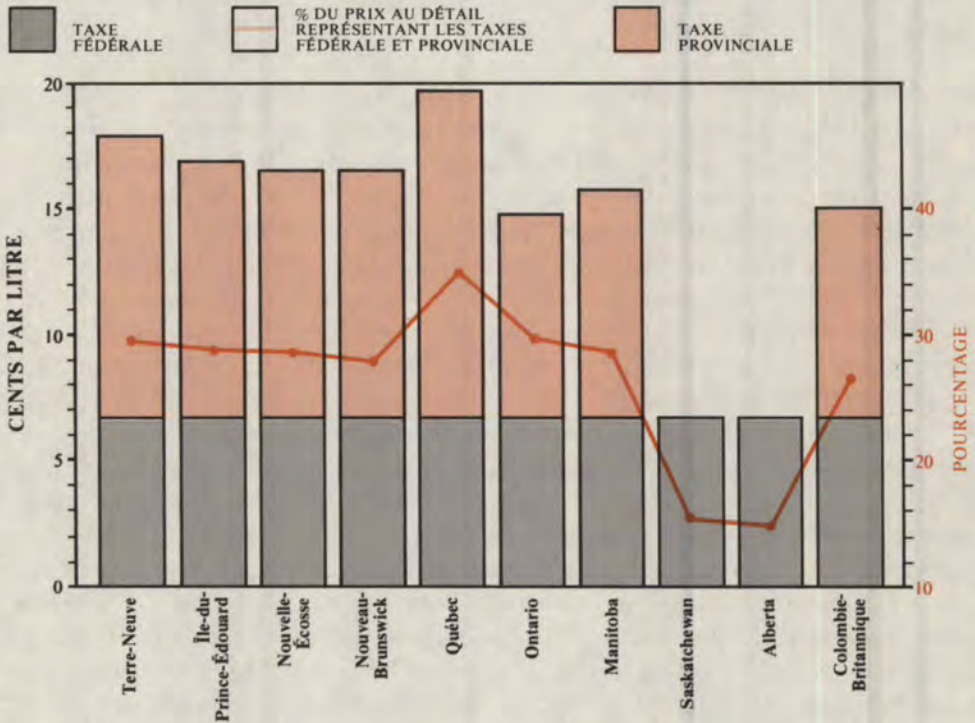
L'imposition de l'énergie constitue presque une industrie pour les pouvoirs publics. Les gouvernements ont vu dans le pétrole une source fort intéressante de revenus et ils n'ont pas manqué d'imagination dans la conception de mesures destinées à augmenter leurs recettes. Il n'est pas facile de démêler les effets des impôts: il n'est donc pas étonnant que le public ait de la peine à s'y retrouver. Nous ne cherchons nullement dans le présent Rapport à bien distinguer ces effets; nous nous limitons à reconnaître leur existence et les difficultés d'interprétation auxquelles ils donnent lieu. Il est difficile de bien distinguer l'effet des impôts sur le prix des produits. Ceux que paient les sociétés pétrolières relèvent de trois grandes catégories. En premier lieu, il y a l'impôt sur les bénéfices des entreprises et les taxes locales auxquelles sont assujetties les entreprises de toutes les branches d'activité économique. Ces contributions touchent les prix du pétrole, mais en principe ni plus ni moins que ceux des autres industries. Une deuxième sorte de taxes se rapporte aux tentatives des gouvernements en vue de tirer parti de la différence positive qui a existé entre la valeur marchande du brut (et du gaz naturel) et les frais d'exploration et de production. Des impôts sont également levés sur d'autres industries de ressources naturelles, mais ceux levés sur l'industrie pétrolière sont fonction du caractère particulier de l'industrie. Ils ne touchent pas le prix du brut qui est établi sur le plan international. Le troisième niveau englobe les taxes à la consommation imposées par l'État fédéral et les provinces. Toutes ces taxes, ou presque, se reflètent sur les prix à la consommation.

L'essence, le diesel, le carburant d'aviation et le propane, quand il est utilisé comme carburant pour les véhicules automobiles, font l'objet de taxes imposées par le gouvernement fédéral et par la plupart des gouvernements provinciaux. En octobre 1985, les taxes de vente et d'accise fédérales sur

l'essence ordinaire au plomb étaient de 0,068 \$ le litre, tandis que les taxes provinciales variaient d'une province à l'autre, depuis 0,00 \$ en Alberta et en Saskatchewan jusqu'à 0,129 \$ le litre au Québec. (Cette partie des taxes provinciales qui remplace la taxe provinciale de vente générale et la taxe de vente fédérale, en effet, n'est pas singulière aux produits pétroliers.) Il s'ensuit que les taxes fédérales ci-haut mentionnées ainsi que les taxes provinciales, à la consommation, comme pourcentage du prix à la pompe de l'essence ordinaire au plomb, variaient d'environ 15 p. 100 en Alberta et en Saskatchewan à plus de 34 p. 100 au Québec (voir figure 4).

FIGURE II-4.

Taxes provinciales à la consommation de l'essence ordinaire au plomb, octobre 1985



Source: Énergie, Mines et Ressources, *Rapport sur l'utilisation du pétrole*, oct. et nov. 1985.

III

Un résumé des inquiétudes et des points de vue

1. Les inquiétudes du grand public

Avant de résumer les inquiétudes et points de vue que divers intervenants ont communiqué directement à la Commission dans leurs témoignages ou leurs mémoires, il serait peut-être utile de faire état de la nature des plus fréquentes inquiétudes du grand public telles que les conçoivent les membres de la Commission à partir de leur examen des reportages sur l'industrie diffusés par les médias.

Les inquiétudes le plus souvent exprimées par le grand public, qui portent principalement sur le prix de l'essence au détail, peuvent se résumer ainsi:

1. Le niveau absolu des prix est trop élevé. (De plus en plus, cette inquiétude s'appuie sur une comparaison entre les prix de l'essence au détail au Canada et ceux aux États-Unis ou sur le prix du brut sur le marché mondial.)
2. Pour des catégories d'essence comparables vendues à des postes d'essence adjacents ou voisins, les prix à la pompe sont presque identiques et laissent donc peu de choix au consommateur.
3. Dans les régions du pays où les prix à la pompe fluctuent, ils ont tendance à baisser graduellement sur plusieurs semaines, puis ils enregistrent soudainement, dans tous les débits, des hausses spectaculaires en quelques heures, quelquefois juste avant des périodes de forte consommation, comme les longues fins de semaine.
4. Il existe de temps à autre des écarts notables entre les prix à la pompe de localités voisines, et certaines régions se caractérisent par des prix à la pompe beaucoup plus volatiles qu'ailleurs.

Vu l'absence d'une explication plausible de la cause de ces divers phénomènes, il n'est pas étonnant que le public fasse siennes les spéculations de journalistes, de politiciens et d'autres qui affirment que cela tient probablement à la fixation des prix ou à d'autres manœuvres ou concertations illégales, ou encore qu'il en arrive à croire que, de toute façon, quelque chose ne tourne pas rond sur le marché de l'essence. Toutefois, le lecteur se

rendra compte qu'il peut y avoir d'autres explications pour ces phénomènes. Il convient également de signaler que le Directeur n'a jamais prétendu avoir démontré, dans la volumineuse documentation que lui-même ou d'autres personnes ont déposée devant la Commission, la perpétration d'infractions de nature criminelle.

2. Les regroupements de consommateurs

La Commission a reçu des mémoires du bureau national de l'Association des consommateurs du Canada (ACC) et, en outre, des succursales de l'ACC de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de la Nouvelle-Écosse et de Toronto. Plusieurs des mémoires s'appuyaient sur des sondages des vues et des expériences des consommateurs.

Les regroupements de consommateurs s'inquiètent principalement du manque de vigueur de la concurrence en matière de prix et de l'uniformité trop grande des prix de vente au détail de l'essence au Canada. Ils sont d'avis que l'absence de rivalité entre les concurrents tient à une concentration et à une intégration verticale trop poussées, deux phénomènes qui ont donné aux grandes sociétés pétrolières une emprise trop forte sur le marché du détail. Les regroupements se préoccupent de ce que ces dernières ont le pouvoir d'exclure les indépendants du marché ou d'en restreindre le nombre en fournissant à plus bas prix les débits de détail (particulièrement les libres-services) dont elles sont propriétaires-exploitants. En outre, les associations de consommateurs se préoccupent de ce que la réglementation, qui, dans certaines provinces et municipalités, restreint l'implantation sur le marché et la gamme des services offerts au détail (par exemple, les restrictions visant les libres-services, les postes d'essence et la prolongation des heures d'ouverture), aggrave la situation. Dans l'ensemble, ces organismes estiment qu'il y a trop peu d'entreprises distinctes sur le marché de détail de l'essence, que les postes d'essence y sont trop nombreux, ce qui se traduit par des volumes de vente moyens trop faibles et des coûts unitaires trop élevés et, sur certains marchés, par une réduction excessive des choix offerts.

En raison peut-être du système de réglementation de la Nouvelle-Écosse, les représentants de l'ACC de cette province ont insisté avec une vigueur particulière pour que soient éliminées les restrictions réglementaires visant le nombre et le genre de stations-service. Cette association estimait en outre que la réglementation ne devait pas garantir la marge des commerçants, perpétuant ainsi les points de vente non rentables.

Dans l'ensemble, les regroupements de consommateurs s'inquiétaient de ce que la réglementation provinciale et municipale, en diminuant la concurrence sur le marché du détail, jouait au détriment des consommateurs.

Ces organismes ont aussi vivement recommandé que les débits de détail soient tenus d'afficher le prix à la pompe de toutes les catégories d'essence qu'ils vendaient, et ce, de manière à ce qu'ils soient facilement lisibles de la rue. A leur avis, cela aiderait les consommateurs à faire des choix éclairés. (Peu après les audiences régionales, durant lesquelles ces recommandations ont été faites, la pratique d'afficher les prix à la pompe est devenue courante dans l'industrie.)

Les représentants de l'ACC de la Saskatchewan ont proposé à la Commission que les débits d'essence qui acceptent les cartes de crédit soient tenus d'accorder un rabais pour les paiements en espèces.

3. Le Directeur des enquêtes et recherches

A l'exemple des autres résumés présentés dans ce chapitre, le suivant, qui porte sur les vues du Directeur, tente de faire ressortir l'essentiel sans entrer dans le détail.

A la fin des audiences de la Commission, l'évaluation faite par le Directeur des faits et de l'état de la concurrence dans l'industrie pétrolière canadienne était quelque peu différente des vues qu'il avait exprimées dans le Livre vert. Les rectificatifs qu'il proposait ont aussi été modifiés. Bien que les grandes lignes des propos du Directeur soient demeurées largement inchangées tout au long des audiences de la Commission, il serait néanmoins utile de signaler à quels égards les points de vue exprimés dans le Livre vert en 1981 ont été modifiés par la suite.

(a) L'approvisionnement en brut

Les raffineries de l'Est du Canada ont traditionnellement, pour des raisons de disponibilité et de prix, obtenu la plus grande partie de leur brut de l'étranger, plutôt que de l'Ouest canadien ou des États-Unis. Dans le Livre vert, qui portait essentiellement sur la période 1958-1973, le Directeur a conclu, après avoir terminé son enquête, que les raffineurs de l'Est canadien, qui importaient le brut presque exclusivement de sociétés étrangères associées (c'est-à-dire les pétrolières multinationales qui produisaient le pétrole brut dans leurs concessions au Venezuela, au Moyen-Orient ou ailleurs), avaient payé des «prix artificiellement élevés» pour leur brut. Aux yeux du Directeur, les niveaux artificiellement élevés des prix ont été rendus possibles par le contrôle qu'exerçaient les pétrolières multinationales sur les exportations de brut vers le Canada, par une certaine «harmonisation» des niveaux de prix entre les *Majors* et par leur domination du marché du détail au Québec et dans les provinces maritimes. Selon le Directeur, ce dernier facteur leur

permettait de répercuter les prix «irréalistes» des importations de brut sur le prix des produits et de diminuer ainsi les pressions à la baisse, dues à la concurrence, sur les coûts en amont.

En ce qui concerne l'approvisionnement en brut de l'Ouest canadien, les critiques du Directeur ont porté sur les sociétés pétrolières intégrées et les pouvoirs publics. En premier lieu, il a jugé que les restrictions de la production inhérentes au plan de contingentement appliqué par l'Energy Resources Conservation Board de l'Alberta avaient créé des conditions propices à une hausse des prix du brut par l'industrie. En deuxième lieu, il a fait observer que la Politique pétrolière nationale, qui a freiné l'entrée de pétrole brut à l'ouest de la vallée de l'Outaouais entre 1961 et 1973, avait mis cette partie du pays à l'abri de la concurrence étrangère à une époque où les prix internationaux étaient à la baisse. En troisième lieu, il a soutenu que les producteurs canadiens de brut ont profité de cette situation pour maintenir les prix du brut canadien à un niveau plus élevé qu'ils ne l'auraient été autrement. En dernier lieu, le Directeur affirmait dans le Livre vert que les pétrolières intégrées, principaux propriétaires et exploitants des grands pipelines, ont exercé les pouvoirs que leur conférait cette position de façon à supprimer la concurrence par les prix entre les producteurs canadiens de brut et à fausser le jeu de la concurrence entre les raffineries vers lesquelles le brut était acheminé.

Le Livre vert n'indiquait pas avec exactitude si l'évaluation générale de la situation par le Directeur, résumée ci-dessus, portait sur la période précédant 1973 ou sur la période allant jusqu'à 1981. La situation internationale de l'approvisionnement s'est transformée en profondeur au cours des années 1970, notamment à compter de 1973, ce qui a mené à l'abandon de la Politique pétrolière nationale et à l'instauration de l'indemnisation des importateurs de pétrole. De toute façon, il est devenu manifeste au cours des audiences de la Commission que le Directeur, pour ce qui est des secteurs amont de l'industrie pétrolière et sauf indication expresse du contraire, considérait que son Livre vert ne portait que sur la période précédant 1973. A la conclusion des audiences de la Commission, le Directeur a renoncé aux mesures correctives qu'il avait proposées dans le Livre vert relativement aux secteurs de la production intérieure et de l'exploitation des pipelines. Quant aux prix payés après 1973 pour le brut importé, il a conclu, s'appuyant sur les preuves déposées auprès de la Commission, que les prix avaient été indûment élevés, à cause de la structure et du fonctionnement du Programme fédéral d'indemnisation des importateurs et aussi par suite du manque d'opportunité des raffineurs canadiens qui n'ont pas su s'approvisionner en brut étranger à des prix inférieurs à ceux fixés dans les contrats d'approvisionnement passés avec leurs sociétés internationales associées. Dans son argumentation finale, le Directeur a proposé des mesures rectificatives en vue

de modifier certains aspects du Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole et d'établir des lignes directrices plus rigoureuses pour déterminer la «juste valeur marchande» en vertu des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* portant sur les importations de brut.

Par suite de la décision du gouvernement, prise en 1985, de soumettre les prix du brut canadien au jeu des forces du marché, le Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole a été abandonné, et les correctifs proposés par le Directeur à cet égard ne sont plus pertinents.

La proposition visant les lignes directrices en matière d'impôt ressortit aux modalités d'application de la législation fiscale, domaine que la Commission connaît assez mal et dans lequel elle n'a pas compétence. Cette proposition, que la Commission n'a pas l'intention de commenter, a été communiquée au ministère du Revenu national qui y donnera les suites qu'il jugera appropriées. De plus, la Commission se penche, dans ses conclusions, sur l'importance d'une application rigoureuse de la législation fiscale.

(b) Le secteur du raffinage

Le Directeur a toujours maintenu que les raffineurs canadiens, dont chacun jouit inévitablement d'un certain pouvoir commercial en raison de la petite taille du marché canadien et du besoin de réaliser des économies d'échelle, ont coordonné l'exercice de ce pouvoir au moyen et en fonction d'un ensemble exhaustif d'accords indépendants d'approvisionnement en produits pétroliers, en vue de restreindre la concurrence par les prix dans le secteur de la commercialisation. Il estimait, en particulier, que l'objet et l'effet de ces accords consistaient à restreindre la concurrence entre les raffineurs, à limiter l'offre de produits raffinés aux revendeurs non intégrés et, généralement, à coordonner les réductions et les augmentations de capacité de façon à empêcher que l'offre dépasse de beaucoup la demande.

S'il est vrai, en dernière analyse, que la distorsion ou les restrictions de la concurrence se manifestent principalement par une carence de la performance sur le marché du détail, le Directeur estimait que la coordination des activités anticoncurrentielles au niveau du raffinage a été l'élément déterminant de la transmission des imperfections de la concurrence entre les secteurs de l'industrie pétrolière, le secteur du raffinage étant le maillon central dans la chaîne de l'intégration verticale. Le Directeur affirmait:

En amont, dans le secteur de la production, la structure du secteur du raffinage a favorisé la concentration du contrôle du brut dans les mains d'un petit nombre de sociétés. En aval, dans le secteur du marketing, l'interdépendance qui est apparue entre les sociétés sur le plan du raffinage a stimulé la tendance de ces mêmes

entreprises à adopter des mesures punitives qui se renforçaient mutuellement pour limiter la concurrence.

Dans son Livre vert, le Directeur a proposé que les accords d'approvisionnement en produits raffinés soient soumis à l'approbation de l'Office national de l'énergie, qui serait tenu de consulter le ministre de la Consommation et des Corporations. Dans son argumentation finale, le Directeur a plutôt insisté pour que les accords réciproques ou interdépendants d'approvisionnement passés entre les raffineurs soient généralement interdits et que tous les autres accords d'approvisionnement soient de durée rigoureusement limitée sauf dans les cas où la Commission sur les pratiques restrictives du commerce jugeait que l'accord avait un effet bénéfique sur la concurrence.

(c) Le secteur de la commercialisation

Dans le secteur de la commercialisation, les préoccupations du Directeur visaient presque exclusivement les carburants, notamment l'essence. Bien qu'il ait abordé accessoirement la question du mazout et que certaines des mesures correctives recommandées dans le Livre vert aient porté tant sur le mazout que sur l'essence, les recommandations faites par le Directeur à la fin des audiences de la Commission ne se rapportaient qu'à la commercialisation des carburants.

L'allégation de base du Livre vert est la suivante: non seulement les grandes sociétés pétrolières ont-elles évité de se livrer entre elles à une concurrence réelle sur les prix, mais encore se sont-elles livrées, depuis les années 1950, avec beaucoup de succès, à des pratiques discriminatoires concertées en vue de retarder, d'entraver ou d'empêcher la concurrence par les prix et la transformation structurelle de la commercialisation de l'essence.

Selon le Livre vert, les grandes sociétés pétrolières «régionales» de cette période (Irving Oil, Petrofina, Supertest, British Petroleum, Sunoco et Standard Oil of British Columbia) ont emboîté le pas à Impériale, Gulf, Shell et Texaco (les grandes sociétés pétrolières nationales) et ont soutenu leur action en évitant de se faire concurrence entre elles en matière de prix. D'après le Directeur, cette situation était largement attribuable au climat d'«indulgence réciproque» entre ces sociétés, climat qui lui-même tenait en partie au «réseau de liens» dans les secteurs de la production et du raffinage. Aux yeux du Directeur, la concurrence entre les pétrolières intégrées visait le volume plutôt que le prix, et ce, au moyen de l'emplacement et du nombre des débits, de la qualité et de la gamme des services, de l'annonce des marques, des facilités de crédit et des promotions publicitaires. Selon lui, il s'agissait là d'une concurrence très dispendieuse, qui a donné lieu à de faibles volumes et à des prix unitaires élevés dans de nombreux débits d'essence, de même qu'à des marges bénéficiaires élevées au niveau du gros et du détail.

Ces marges bénéficiaires élevées ont suscité l'arrivée, sur les marchés urbains à grand potentiel de vente, de détaillants non intégrés, offrant un minimum de services à bas prix, dont quelques grandes surfaces, quelques marchands d'articles pour l'automobile et des détaillants à rabais. Après analyse des faits dont il disposait, le Directeur en est venu à la conclusion que les grandes sociétés pétrolières, plutôt que de chercher à concurrencer les indépendants sur le plan de la performance (en offrant des prix plus bas plutôt que des services supplémentaires) ont préféré adopter des manoeuvres d'exclusion dont l'objet et l'effet étaient d'entraver l'implantation et l'expansion des indépendants et d'éliminer certains de leurs concurrents qui affichaient les plus bas prix. Le Directeur en a conclu que les *Majors* ont cherché et ont effectivement réussi à élever des barrières à l'implantation sur le marché, à protéger leurs investissements dans leurs propres réseaux et, par là, à consolider et à étendre «le pouvoir monopolistique qui leur venait de la mainmise qu'elles exerçaient en amont sur le raffinage et l'achat du brut», en tentant d'empêcher ou de réduire la concurrence des prix au détail.

Dans le Livre vert, le Directeur affirmait que les sanctions ou les mesures adoptées par les *Majors* avaient varié durant la période visée par l'enquête. Dans un premier temps, soit entre 1959 et 1964, celles-ci ont su offrir des bas prix dans leurs propres débits en vendant à leurs détaillants par voie de consignation ou en accordant des remises spéciales à ceux qui affichaient des bas prix. Dans un deuxième temps, soit entre 1969 et 1973, elles ont continué d'appliquer ces deux premières méthodes, mais elles ont également adopté des marques secondaires ou des marques «de combat» dans les stations-service qui leur appartenaient ou qu'elles exploitaient, afin de s'attaquer aux indépendants qui pratiquaient des bas prix.

Le Directeur a affirmé que, la situation internationale d'approvisionnement ayant changé à la fin des années 1960 et dans les années 1970, et le contrôle de l'approvisionnement international en brut ayant commencé à échapper aux multinationales, les grandes sociétés pétrolières nationales ont davantage axé leurs efforts sur l'élimination des indépendants. Selon le Directeur, elles y sont arrivées, en partie, par l'acquisition de certains indépendants, par la fusion d'entreprises, par la limitation des volumes vendus aux indépendants et par la réduction de la marge bénéficiaire de ceux-ci, soit en augmentant les prix de gros qui leur étaient offerts, soit en abaissant les prix dans leurs propres débits de façon à réduire le cours des prix sur le marché du détail.

L'évaluation que le Directeur a faite des problèmes existant sur le marché du détail, et des mesures correctives que ces problèmes appelaient, a évolué au cours des audiences de la Commission, comme en fait foi la déclaration suivante, tirée de son argumentation finale. Après avoir fait mention des

pratiques exposées dans le Livre vert et décrites ci-dessus, le Directeur a affirmé:

Dans son mémoire, le Directeur allègue que toutes ces pratiques servaient à restreindre le commerçant indépendant. Il importe d'ajouter que bon nombre de ces pratiques ont toujours cours aujourd'hui.

Toutefois, aujourd'hui, les questions relatives à la concurrence diffèrent de celles qui se posaient avant 1973. Les sociétés intégrées ne tentent plus d'exercer un contrôle sur le revendeur; cette époque est révolue. Le problème actuel est attribuable au fait que les sociétés intégrées se sont lancées dans un ambitieux programme de contrôle du prix de l'essence à tous les niveaux du commerce.

A cet égard, la principale inquiétude du Directeur tenait à ce que, au cours des dernières années, les sociétés intégrées ont acquis une mainmise sans cesse plus étendue sur les prix à la pompe des carburants grâce à des stations-service possédées et exploitées par les sociétés intégrées (en grande partie des libres-services), à la vente d'essence, dans certains cas au moyen de contrats d'agence, par l'entremise de débits appartenant à d'autres, et à de vastes programmes temporaires de remises et de subventions aux concessionnaires qui, aux yeux du Directeur, ont pour effet de soutenir les prix.

Les mesures correctives proposées par le Directeur dans son argumentation finale ayant trait au secteur de la commercialisation font l'objet d'un examen détaillé dans le présent Rapport. Le Directeur recommandait principalement qu'aucun détaillant ne soit lié exclusivement à une source d'approvisionnement en carburants, qu'il soit interdit aux fournisseurs de carburants d'acquiescer un contrôle direct ou indirect sur les prix à la pompe dans les débits autres que ceux qu'ils possèdent et exploitent directement, et que toute acquisition par les raffineurs de débits de détail de carburants soit soumise à l'approbation d'un organisme public.

4. Les indépendants

Quoique le terme «indépendant» soit ambigu, on tend à l'utiliser dans l'industrie pétrolière pour désigner un commerçant d'essence ou de mazout qui vend au détail des produits portant sa propre marque mais qui n'est pas propriétaire d'une raffinerie. C'est dans cette acception que le terme est utilisé dans le présent Rapport, même si la Commission reconnaît que d'autres commerçants jouissent également d'une certaine indépendance, qui varie d'un cas à l'autre, vis-à-vis de leurs fournisseurs.

Défini ainsi, le groupe des indépendants comprend les grands détaillants comme Canadian Tire et Mohawk et les chaînes qui vendent de l'essence au détail à titre d'agents des raffineurs. Ce groupe renferme aussi dans une

proportion considérable les petits commerces qui exploitent un ou quelques débits d'essence. Ces petits commerces, dont la situation financière tend à être assez précaire, sont aux prises avec un ensemble de problèmes particuliers qui tiennent au fonctionnement du marché.

S'il est vrai qu'à l'occasion certains indépendants font raffiner du brut par un raffineur sous contrat, importent des produits et exploitent des installations d'entreposage et de transport, il n'en demeure pas moins qu'en substance, leur commerce consiste à acheter des produits d'un ou de plusieurs raffineurs en vue de les revendre sous leurs propres marques. Les indépendants qui sont actifs dans la vente au détail de l'essence et dont plusieurs, en outre, font le commerce de détail et de gros du carburant diesel, du mazout et du fuel industriel sont parfois appelés les vendeurs «sans marque» ou affichant une «marque privée», expressions qui peuvent semer la confusion chez le profane, mais qui signifient simplement que ces commerçants ne vendent pas des produits «de marque» à l'enseigne des grandes sociétés.

La Commission a recueilli les témoignages de plusieurs membres de ce groupe dans presque toutes les provinces. En outre, pendant la plupart des audiences de la Commission, un représentant de la Fédération canadienne des distributeurs indépendants de produits pétroliers (ci-après appelée la «Fédération») représentait les intérêts de nombreux indépendants¹.

Les plus importants indépendants, Mohawk Oil et Canadian Tire, par exemple, n'ont pas pris part au débat sur les problèmes de fonctionnement du marché.

Les seules sources canadiennes d'approvisionnement de presque tous les indépendants sont, directement ou indirectement, leurs concurrents intégrés. Le principal problème des indépendants a trait aux conditions d'approvisionnement. Dans une moindre mesure, ils s'inquiètent de la question de l'accès aux produits, y compris l'accès équitable en cas de pénurie générale. Ils se sont également plaints des éléments de certains programmes gouvernementaux, notamment ceux qui concernent l'indemnisation des importateurs de pétrole, les indemnités de transfert du pétrole canadien, la taxe de vente fédérale et les exigences de l'Ontario relatives à la coloration du fuel, qui ont un effet discriminatoire à l'endroit de nombreux indépendants. Après examen minutieux des trois dernières plaintes, la Commission a jugé qu'elles ne posaient pas de problèmes dans le cadre de la politique générale de la concurrence.

1. Malgré les demandes répétées qui lui ont été adressées et ses engagements en ce sens, la Fédération n'a pas communiqué à la Commission la liste de ses membres. On sait, par ailleurs, que la Fédération ne représente pas les plus importantes chaînes de revendeurs non intégrées comme Canadian Tire et Mohawk.

Quant au problème principal, soit les conditions d'approvisionnement auprès des raffineurs canadiens, la plupart des interventions portaient sur la position de force des grandes pétrolières qui pouvaient rétrécir à volonté les marges de manoeuvre des indépendants, soit en leur livrant une concurrence qui fasse baisser les prix à la pompe, soit en augmentant les prix de gros. Les petits indépendants préfèrent conserver leur marge de manoeuvre à court terme afin de s'approvisionner au plus bas prix et, souvent, ne signent pas de contrats d'approvisionnement. Même lorsqu'ils en ont, leurs contrats d'approvisionnement à court terme (habituellement d'un an) établissent ordinairement des quantités minimums et maximums, mais n'offrent aucune garantie quant aux prix. Selon le témoignage des indépendants, si un indépendant refuse de payer le prix qui lui est demandé, sa seule option est de trouver une autre source d'approvisionnement. De plus, le rapport entre les prix de gros et les prix à la pompe est tel que la plupart des concessionnaires du réseau des producteurs bénéficient d'un soutien des prix, tandis que les paiements de soutien ou les remises aux indépendants sont de nature discrétionnaire quant à leur montant et leur existence même; lorsqu'ils sont versés, ils le sont souvent après coup. De nombreux indépendants affirment que dans l'ensemble, le climat est tel qu'ils ne peuvent pas prendre d'initiatives au chapitre des prix. Ils estiment pourtant que leurs coûts d'exploitation sont plus bas que ceux des distributeurs à l'enseigne des grandes pétrolières en raison de leurs frais administratifs et publicitaires inférieurs et de leurs immobilisations habituellement moins considérables. Ils sont d'avis qu'ils devraient donc être en mesure d'afficher des prix à la pompe relativement moins élevés, ce qui est à peu près le seul moyen dont ils disposent pour attirer des clients. Or, les indépendants se sentent incapables d'établir l'écart qu'ils estiment acceptable dans les prix à la pompe entre eux-mêmes et les distributeurs de grandes marques.

Certains des indépendants se sont également plaints de ce que les prix que les *Majors* demandaient à leurs clients commerciaux et industriels excluaient à toutes fins utiles les indépendants de ce marché.

Quant à la façon d'atténuer ces problèmes, la Fédération a prôné un renforcement de la législation sur la concurrence. Elle a, en particulier, vivement recommandé de modifier la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* dans le sens indiqué par les propositions récentes du gouvernement. La Fédération a aussi recommandé avec force que soit élargi le rôle officieux de quasi-réglementation du Directeur, qui exercerait alors, suivant la Fédération, des pouvoirs de «persuasion morale» ou de «médiation». Par ce dernier point, les indépendants exprimaient leur souhait de voir instaurer des mesures correctives rapides et efficaces dans les cas d'abus de pouvoirs commerciaux, ce à quoi des arrangements officieux, non contentieux, se prêteraient le mieux.

La Fédération a fait valoir qu'il devrait n'y avoir aucune autre forme d'intervention de l'État sur le marché des produits pétroliers, bien qu'elle ait recommandé que la «canadianisation» du secteur privé en aval soit encouragée. Quant au rôle permanent de Petro-Canada, la Fédération a affirmé que:

Petro-Canada devrait, au sein de l'industrie, être soumise aux mêmes conditions du marché que ses concurrentes du fait qu'elle est une société à but lucratif; les activités de commercialisation de Petro-Canada devraient être considérées comme une opération distincte et les rapports, établis en conséquence. Petro-Canada devrait se montrer chef de file et donner l'exemple aux autres raffineurs en n'accordant pas un traitement de faveur à son propre réseau de commercialisation par rapport aux indépendants qui lui livrent concurrence sur le même marché.

La Fédération a recommandé que la Commission rejette les propositions du Directeur visant à interdire les ventes en exclusivité des carburants, sauf dans les cas où le prix du fournisseur n'est pas raisonnablement «compétitif». La Fédération n'estime pas qu'il y a lieu d'instaurer, pour ce qui est des acquisitions des débits de carburants au détail, un mécanisme d'approbation gouvernementale préalable, sauf en matière d'examen de l'investissement étranger. De plus, elle croit que l'application de deux des recommandations du Directeur, celle prônant l'abolition des ententes d'utilisation de produits non pétroliers et celle permettant aux commerçants d'annoncer le fabricant des carburants qu'ils vendent, pourrait bien être plus nuisible qu'utile.

5. La National Automotive Trades Association

La National Automotive Trades Association du Canada (NATA) regroupe 11 associations provinciales qui représentent environ 6 000 détaillants d'essence plus un certain nombre de commerçants en voitures neuves et d'occasion, d'ateliers de carrosserie, de services de dépannage, d'ateliers de reconstruction de transmissions automatiques et d'entreprises du même genre.

Typiquement, le détaillant d'essence représenté par la NATA est un détaillant, propriétaire ou locataire de sa station, qui offre des services complets et qui, outre qu'il achète de l'essence de son franchiseur/fournisseur pour la revendre sous l'enseigne d'une grande société pétrolière, exploite un poste de réparation ou plus. Nombre d'exploitants de ces stations-service «traditionnelles» ont témoigné devant la Commission. En outre, la NATA a soumis un premier exposé au début des audiences de la Commission et une longue argumentation détaillée lorsque celles-ci ont pris fin.

La NATA et les détaillants d'essence qu'elle représente reprochent surtout au mode de commercialisation de l'essence au Canada le préjudice

que leur cause le fait d'être tenus d'acheter leur essence au prix livré au camion-citerne², lequel est un «prix de gros artificiellement gonflé» et non «un prix de gros réaliste ou véritable». NATA a déclaré devant la Commission que ses membres entrent en effet en concurrence avec des libres-services et des stations distributrices d'une marque secondaire, dont les fournisseurs sont les propriétaires-exploitants, et avec des revendeurs indépendants qui distribuent une «marque privée». Or, aucun d'entre eux n'est assujéti au prix au camion-citerne et tous, pour une raison ou une autre, paient un prix de cession interne ou de gros moins élevé.

Les détaillants du réseau des producteurs avaient d'autres plaintes à l'égard de ce qu'ils jugeaient être le contrôle excessif exercé sur le marché du détail et, en particulier, de la fixation des prix de détail, par les sociétés pétrolières verticalement intégrées. La NATA soutient que l'intégration verticale s'est beaucoup développée en aval sous l'impulsion des efforts déployés par les grandes sociétés pétrolières en vue de rendre l'industrie «impermeable» aux problèmes qu'elle devait affronter de temps à autre, et que cette intégration a «nécessairement eu des conséquences anticoncurrentielles». Comme elle le précise dans son argumentation finale:

Dans la situation actuelle, il n'existe pas de prix de gros significatif ni de statut significatif d'entreprise indépendante, que ce soit pour les détaillants du réseau des producteurs, les détaillants locataires ou les revendeurs indépendants. Ces derniers font face aux mêmes mécanismes de contrôle que les détaillants du réseau des producteurs. Les contrats sont arbitrairement résiliés, et le soutien des prix s'exerce de façon tout à fait fantaisiste. Dans la pratique, seuls restent viables les revendeurs indépendants qui ont un chiffre d'affaires plus important et qui exploitent de nombreux points de vente. Les débouchés qui échappent à cette règle constituent l'exception qui la confirme. Ce sont les points de vente à marges garanties dont les propriétaires se bornent à glaner les profits découlant de la propriété du bien immeuble et ne prennent aucunement part à la commercialisation de l'essence.

La NATA a soumis à la Commission plusieurs recommandations visant à régler les problèmes tels qu'elle les percevait et à obtenir «des prix plus justes et plus stables au niveau du détail». Elle a d'abord recommandé qu'on impose à l'industrie un «divorce fonctionnel» en vertu duquel le raffineur, tout en étant autorisé à posséder des points de vente d'essence au détail, ne pourrait ni exploiter ni contrôler directement, indirectement ou conformément à un contrat d'agence ou de gérance, un point de vente dont il est le fournisseur. L'Association a par ailleurs proposé qu'on accorde au détaillant du réseau des producteurs un droit de préemption s'il arrive que «sa» station-service soit mise en vente par son fournisseur.

2. Le prix au camion-citerne est le prix de gros livré aux détaillants de marque principale.

L'Association a ensuite proposé qu'un «prix départ raffinerie» soit imposé aux raffineurs. Cette mesure, au cours d'une même journée, obligerait chaque raffineur à demander à tous ses clients le même prix affiché pour chacun de ses produits et services, quel que soit le volume ou la catégorie des échanges. Aucun autre prix de gros, prix au camion-citerne ou prix de cession interne n'existerait. Ce prix s'appliquerait aux produits pétroliers dont le client prend livraison à la raffinerie du fournisseur ou à son terminal de chargement en vrac. Les frais pour les produits ou services additionnels, y compris les frais de publicité et de livraison, seraient déterminés et payés séparément.

A titre de solution de rechange à la fixation d'un prix départ raffinerie uniforme, la NATA avait, dans son exposé préliminaire devant la Commission, vivement recommandé qu'on renforce l'interdiction d'établir une distinction au niveau des prix mentionnés à l'article 34 (1)a) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* de manière à établir clairement que la distribution en gros de l'essence, «de marque» ou non, serait considérée comme la distribution de produits «de qualité similaire» au sens où l'entend l'article 34(1)a), exigeant ainsi que le même prix soit facturé à des détaillants concurrents lorsque les volumes acquis sont les mêmes. Les ventes en consignation seraient également interdites.

La NATA a aussi proposé l'adoption d'une *Charte des droits du détaillant* qui, contrairement aux lignes directrices volontaires sur les baux des stations-service actuellement en vigueur en Alberta, en Colombie-Britannique et en Ontario, prévoirait une protection applicable en vertu d'une loi contre la résiliation unilatérale des baux, leur non-renouvellement, la transformation des emplacements et l'augmentation des loyers. La Commission est d'avis que le champ de son mandat ne s'étend pas aux questions que soulève cette proposition.

6. L'Association des distributeurs d'essence du Québec

L'Association des distributeurs d'essence du Québec (ADEQ), association récemment créée et regroupant certains détaillants d'essence du Québec locataires d'une station, a présenté un exposé général à la Commission. L'ADEQ est d'avis que sous le rapport des profits, ses membres souffrent injustement de l'exploitation directe des libres-services par les raffineurs, du fait d'avoir à payer l'essence au moment où elle leur est livrée plutôt qu'au moment où ils la revendent (ce qui les oblige à financer l'essence stockée dans les réservoirs souterrains et à payer celle qui s'évapore avant qu'elle ne soit vendue au détail), de l'insécurité à laquelle les expose la mise en location des stations par les sociétés pétrolières, de l'obligation de payer les frais

d'entretien du matériel et ceux qu'entraîne l'utilisation des cartes de crédit, de l'imposition par les sociétés pétrolières propriétaires d'heures d'ouverture et de prix différents à des stations différentes, et de l'assujettissement à des loyers trop élevés, particulièrement lorsqu'il s'agit de stations au débit modeste. En outre, l'ADEQ croit que ses membres devraient être autorisés à négocier la fixation de leur marge de détail avec leurs fournisseurs, ainsi qu'à restreindre l'implantation de nouveaux détaillants d'essence sur leurs marchés.

L'ADEQ a proposé une série de mesures correctives qui, selon elle, répondraient aux préoccupations de ses membres. Voici les recommandations qu'elle a présentées à la Commission: qu'il soit interdit aux raffineurs de vendre leurs produits au détail, que les propriétaires de stations-service ne soient tenus de payer pour l'essence qui leur est fournie qu'au moment où ils la revendent, que les frais de crédit soient interdits, que les frais d'entretien du matériel des stations-service louées soient payés par les sociétés pétrolières propriétaires, que les locataires vendant moins de 300 000 gallons d'essence par année ne soient pas tenus de payer un loyer et, si leur volume de vente devait dépasser ce seuil, que ce loyer soit limité grâce à une formule liée aux profits, qu'une meilleure protection soit accordée contre la résiliation et le non-renouvellement des baux, que les raffineurs soient tenus de fixer des prix uniformes pour tous les détaillants et que ces derniers soient autorisés à déterminer leurs propres heures d'ouverture et puissent contrôler la délivrance de permis d'exploitation aux détaillants qui veulent prendre place sur leurs marchés.

Les propositions relatives aux conditions régissant les rapports entre les locataires et les propriétaires traitent de sujets analogues à ceux qui sont abordés dans la *Charte des droits du détaillant* proposée par la NATA, et ne sont pas non plus comprises dans le champ du mandat de la Commission. Il faut toutefois bien comprendre que le fait qu'une question ne soit pas visée par le mandat de la Commission ne reflète en rien une opinion de la Commission sur le bien-fondé des plaintes ou propositions formulées.

Certaines des autres propositions contenues dans l'exposé de l'ADEQ pourraient avoir des répercussions générales sur la concurrence et sont abordées plus loin.

7. Les points de vue des gouvernements

Bien que la Commission ait expressément invité à soumettre des exposés toutes les administrations provinciales et tous les organismes fédéraux qui pouvaient être particulièrement intéressés à le faire, seule la Saskatchewan a,

à titre de gouvernement du jour, répondu à son invitation. L'exposé en question a été présenté, tant de vive voix que par écrit, par le ministre de la Consommation et des Affaires commerciales de cette province durant les premiers mois de 1982.

Quoiqu'il ait paru douteux au gouvernement de la Saskatchewan que les préoccupations du Directeur concernant la fixation des prix du pétrole brut de 1958 à 1973 soient encore valables à l'heure actuelle, cette province a, de façon générale, appuyé les mesures rectificatives que le Directeur proposait dans son Livre vert sous réserve que la Commission juge, après audition de l'ensemble de la preuve, que les conclusions et les analyses du Directeur étaient justifiées. Elle n'a pas précisé si elle-même estimait justifiées ces conclusions ou ces analyses.

Le gouvernement de la Saskatchewan a invité la Commission à examiner deux domaines qui lui causaient certaines inquiétudes. Il s'inquiétait d'abord de l'inégalité des pouvoirs de négociation entre les raffineurs et les détaillants d'essence qu'ils approvisionnent. Il a tout particulièrement souligné que, selon lui, aucune distinction ne devrait être établie à l'égard des points de vente au détail exploités par des raffineurs, par des locataires ou par des revendeurs indépendants ou autres. Il s'inquiétait aussi des écarts entre les coûts et les prix de l'essence qu'on observait d'une localité à l'autre.

Le gouvernement a également manifesté son appui à l'égard du renforcement général des lois sur la concurrence en vigueur au Canada et, en particulier, des propositions visant à dépenaliser la législation sur la concurrence de manière que des mesures correctives puissent être prises sans qu'on soit obligé de respecter l'exigeante norme de preuve applicable au droit criminel.

8. Les réactions des sociétés pétrolières intégrées

Les sociétés pétrolières intégrées ont surtout réagi aux allégations, arguments et recommandations du Directeur, mais elles ont aussi jugé bon d'exprimer leur avis sur certaines recommandations venues d'ailleurs.

La réaction initiale des grandes sociétés pétrolières intégrées au Livre vert a été exprimée dans l'exposition des faits qu'elles ont donnée au début des audiences de la Commission. Chacune de ces sociétés a tout simplement nié la validité des critiques du Directeur, que celles-ci se rapportent à des événements passés ou à la situation actuelle. Elles ont mis en doute la valeur de son analyse et se sont dites outrées par le ton accusateur du Livre vert, ainsi que par son mode de publication et de diffusion.

Chacune des grandes sociétés pétrolières intégrées a présenté de nombreuses preuves à chacune des étapes de l'enquête, que ce soit au moyen d'exposés écrits ou par les dépositions de témoins experts en la matière. Chaque preuve des sociétés, qui, à chaque phase des audiences, a été présentée après celle du Directeur, a dépeint l'origine et le caractère de l'intervention de la société dans le secteur considéré et a opposé aux allégations du Directeur l'interprétation que la société leur donnait alors.

A la fin des audiences, et après avoir étudié la longue argumentation finale du Directeur et ses recommandations non moins nombreuses, chaque société pétrolière intégrée a, à son tour, longuement exposé son point de vue. Le Directeur a eu l'occasion de répondre aux arguments avancés et il s'en est prévalu.

En général, les sociétés pétrolières prétendent toutes que le Directeur n'a fait qu'une analyse superficielle de la situation et qu'il a manqué totalement d'objectivité. Selon elles, bon nombre des allégations du Directeur sont faussées à la base parce que celui-ci n'a pas vraiment compris les preuves, qu'il ne s'est pas appuyé sur de telles preuves ou qu'il les a utilisées délibérément à tort. Chacune des sociétés a catégoriquement nié qu'elle ait jamais été mêlée à une action concertée dans un secteur quelconque de l'industrie pétrolière.

En ce qui a trait au secteur international, les *Majors* ont allégué que les quelques faits sur lesquels on pouvait s'appuyer démontraient qu'elles avaient payé leur brut à sa «juste valeur marchande» ou à des prix qui correspondaient raisonnablement aux prix de cession aux tiers, et que rien ne permettait de croire à un surcoût puisque personne ne pouvait prouver que, pour des transactions analogues, elles aient été assujetties à des prix généralement supérieurs aux prix de cession. Elles ont soutenu qu'en affirmant qu'elles avaient payé des prix exagérément élevés pour se ravitailler en brut auprès de leurs sociétés associées, le Directeur s'était appuyé sur des calculs théoriques, de fausses hypothèses ou de vues de l'esprit, et qu'il avait tiré des conclusions injustifiées des preuves réunies. Elles ont de surcroît prétendu que les contrats à long terme qui les liaient à leurs sociétés associées leur avaient procuré une stabilité d'approvisionnement et une souplesse qu'elles n'auraient pas trouvées en effectuant la majeure partie de leurs achats sur le marché du disponible.

La société Ultramar Canada Inc. a allégué que les inquiétudes du Directeur en ce qui concerne les prix de cession internationaux n'avaient plus de raison d'être puisque «les marchés mondiaux ne sont plus dominés par une poignée de grandes sociétés pétrolières internationales ayant des intérêts communs».

Pour réfuter les vues du Directeur concernant les ententes d'approvisionnement conclues entre raffineurs, les sociétés pétrolières ont avancé que la taille même de leur commerce de distribution et de leurs investissements dans le secteur du raffinage rendaient ces ententes nécessaires. Selon elles, le Directeur n'avait pas évalué correctement la nature de leur besoin de faire bénéficier leur vaste réseau commercial de sources d'approvisionnement sûres, ni le fait que ces ententes leur permettaient d'utiliser plus efficacement leur capacité de raffinage et, par conséquent, de réduire leurs coûts. Elles ont souligné que l'existence d'ententes réciproques ou interdépendantes en matière d'approvisionnement en produits pétroliers assure à longue échéance une plus grande sécurité de cet approvisionnement et contribue ainsi à l'utilisation efficace de la capacité de raffinage. Elles ont en outre nié que les accords d'approvisionnement réciproques ou autres liant certains raffineurs contrecarrent ou aient contrecarré en aucune façon la distribution des produits pétroliers aux revendeurs non intégrés, alléguant au contraire que ces accords favorisaient la concurrence en élargissant la gamme des sources d'approvisionnement en produits pétroliers accessibles aux revendeurs des régions où ces échanges s'effectuent. A l'allégation du Directeur voulant que des échanges non nécessaires et anticoncurrentiels de renseignements ont, ou aient eu, lieu pour faciliter la négociation ou l'application des accords d'approvisionnement en produits pétroliers, les raffineurs, comme le formulait Impériale, ont rétorqué qu'«il est pour ainsi dire inconcevable, et certainement indémontrable, qu'une société quelconque ait divulgué à un concurrent l'essentiel, et encore moins les détails, de sa politique et de ses plans».

Les *Majors* ont prétendu que l'analyse du Directeur portant sur le secteur de la commercialisation était par trop simpliste puisqu'elle prétendait mesurer l'«efficacité» ou le rendement optimal par le chiffre d'affaires de chaque station-service, sans tenir compte de la complexité et de l'évolution constante de la demande. C'est pour cette raison, entre autres, que le Directeur a, selon elles, qualifié d'abus de position dominante ce qui était, en réalité, une vive concurrence et qu'il a mal compris le but des marques secondaires, marques destinées, ont-elles dit, à répondre aux besoins d'une clientèle plus avertie en matière de prix». Elles ont aussi affirmé que le Directeur se montrait peu réaliste dans son analyse des guerres de prix et des restaurations de prix et qu'il ne parvenait pas, en conséquence, à comprendre le but et l'effet des programmes de soutien des détaillants, lesquels, ont-elles précisé, visaient à aider financièrement les détaillants à survivre, aux dépens des raffineurs, pendant des périodes où la concurrence par les prix se révélait particulièrement intense sur les marchés de détail. En outre, du point de vue des *Majors*, il suffisait d'analyser les statistiques des ventes réelles et d'autres éléments de preuve pour être en mesure de réfuter les allégations de discrimination au niveau des prix.

Globalement, les grandes sociétés pétrolières intégrées ont prétendu que les parts de marché ou la concentration dans le marché ne constituaient pas des indicateurs très fiables de l'influence exercée sur le marché du commerce de détail, que ce secteur avait évolué et continuait d'évoluer, que des concurrents vigoureux s'intégraient régulièrement à l'industrie pétrolière et que les revendeurs indépendants continuaient de faire de bonnes affaires. Elles ont affirmé que l'industrie pétrolière a toujours rendu de fiers services au Canada et qu'il ne s'imposait pas d'apporter des modifications au fonctionnement des divers marchés.

La thèse avancée par Ultramar Canada Inc., société intégrée d'envergure régionale, différait de celles des autres sociétés pétrolières internationales sur un point précis puisqu'elle a reconnu «partager certaines des inquiétudes du Directeur à propos de la situation concurrentielle dans le secteur aval de l'industrie pétrolière». La société estimait cependant que les correctifs que proposait le Directeur à l'égard du secteur d'activités en aval ne feraient que renforcer le statu quo. Ultramar croyait, en particulier, que les propositions du Directeur relatives aux ententes sur les échanges nuiraient davantage aux raffineurs régionaux qu'aux sociétés exploitant des raffineries dans plus d'une région du Canada et qu'elles contribueraient à affermir encore plus la position des grandes sociétés intégrées d'envergure nationale. A son point de vue, «la pratique la plus anticoncurrentielle qui avait actuellement cours était celle de la commercialisation occulte qui, par le truchement d'indépendants' assujettis à leur contrôle permettait aux *Majors* d'employer' une stratégie de vente à perte». Ultramar était d'avis que l'absorption des pertes subies en aval au moyen des profits réalisés en amont favorisait cette pratique et que «pour s'attaquer le plus efficacement aux problèmes soulevés par le Directeur, il faudrait dissocier complètement les secteurs du raffinage et de la commercialisation des activités d'amont». C'est la solution à laquelle Ultramar adhérait elle-même.

9. Des événements plus récents

Une fois terminées les principales audiences de la Commission et la présentation d'argumentations écrites détaillées par toutes les parties intéressées, certains événements sont survenus qui ont entraîné la réouverture des audiences et la présentation de preuves et d'argumentations supplémentaires en 1985 et au début de 1986. Le premier de ces événements a été l'adoption, effective ou imminente, par certains raffineurs de ce qui apparaissait comme un type fondamentalement nouveau de prix de gros (appelés prix «rampe de chargement») qui auraient des répercussions sur certaines des questions les plus litigieuses relatives au secteur de la commercialisation. En deuxième lieu, Petro-Canada a acheté les actifs de

raffinage et de commercialisation de Gulf à l'ouest du Québec. Troisièmement, Ultramar a acheté les actifs de Gulf à l'est de l'Ontario ce qui, de concert avec certaines dimensions de l'achat antérieur par Petro-Canada semblait vouer à la fermeture la raffinerie de Gulf à Montréal et soulevait certaines questions au sujet de l'équilibre de l'offre et de la demande de produits pétroliers au Québec: le ministre de la Consommation et des Corporations a donc demandé à la Commission de tenir compte de ces événements dans son rapport. La Commission a reçu des preuves et des argumentations sur chacun de ces trois sujets importants et les examine dans le présent Rapport.

10. Un aperçu de ce qui suit

La partie B du présent Rapport porte sur les allégations du Directeur voulant que les Canadiens aient été surfacturés par les grandes sociétés pétrolières canadiennes de 1958 à 1973. La partie C porte sur les événements récents survenus dans l'industrie du pétrole et sur les questions actuelles de concurrence. La partie D présente les conclusions et les recommandations des membres de la Commission.

Certaines des questions étudiées dans ce Rapport font aussi l'objet, dans une certaine mesure, du projet de loi C-91 qui a été introduit au Parlement en décembre 1985 pour modifier la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. La Commission a tenté d'établir, lorsqu'il était convenable de le faire, un rapport entre les constatations de son enquête et les solutions proposées et les modifications législatives proposées dans le projet de loi C-91.



IV

Conclusions et recommandations

1. Introduction

Dans les pages qui suivent, certaines des conclusions énoncées par la Commission découlent d'une analyse présentée dans certains chapitres précis; d'autres ont trait à des questions traitées dans plusieurs chapitres. Les conclusions et recommandations constituent l'aboutissement de l'enquête sur l'industrie pétrolière au Canada qui a pris fin en ce jour de mai 1986 où la Commission a mis le point final à son Rapport.

Nous nous penchons tout d'abord sur certaines allégations et critiques, à caractère avant tout historique, contenues dans le Livre vert. Suivent les conclusions relatives aux questions d'actualité et, après, les recommandations de la Commission.

On trouvera dans le ou les chapitres pertinents les analyses qui étayent les conclusions. Nous reprenons cependant ici l'essentiel des arguments qui sous-tendent les recommandations.

La Commission estime que les gouvernements, les législateurs et le public devraient examiner, avec autant d'attention que les recommandations elles-mêmes, plusieurs des conclusions puisque ces groupes, individuellement ou collectivement, auront peut-être à agir pour améliorer le fonctionnement des marchés dans les situations décrites.

2. Les conclusions portant sur les allégations et les questions à caractère historique

Les commissaires ont rédigé des opinions distinctes au sujet des allégations, présentées dans le Livre vert, portant sur les coûts exagérément élevés répercutés sur les consommateurs canadiens par les grandes sociétés pétrolières de 1958 à 1973; dans certains cas cependant, la divergence d'opinion est minime et relève davantage de l'interprétation. Les deux commissaires s'entendent sur toutes les autres conclusions et recommanda-

tions du Rapport mais leurs évaluations des allégations historiques de coûts exagérément élevés présentées dans le Livre vert différaient quelque peu et c'est pourquoi nous les présentons individuellement ci-dessous.

(a) L'allégation relative aux coûts exagérément élevés

(i) Le point de vue du Président

Les allégations du Livre vert voulant que les grandes sociétés pétrolières aient, de propos délibéré, assujetti les consommateurs canadiens à des prix exagérément élevés, s'adonnant ainsi à ce que les journalistes de l'époque ont assez imprudemment qualifié de «vol organisé», doivent être étudiées sous deux angles distincts — dont aucun ne saurait étonner les parties qui ont participé aux audiences. Il faut d'abord déterminer si le Directeur a prouvé ces allégations à la satisfaction de la Commission. Il convient ensuite de se demander si les preuves utilisées à l'époque s'appliquent toujours au marché et à l'intérêt public.

En réponse à la première de ces questions, j'estime que le Directeur n'a pas réussi à fonder les allégations du Livre vert. La question des «surcoûts» mise à part, le Directeur n'a apporté aucune preuve au cours des audiences qui aurait pu corroborer la prétendue répercussion sur les consommateurs de ces coûts exagérément élevés. Quant à établir l'existence même de ces surcoûts, il nous a fallu examiner chacun des domaines où le Directeur prétendait les avoir identifiés.

La première allégation voulait que les filiales canadiennes des *Majors* aient payé beaucoup trop cher le brut importé. Cette question comporte une dimension fiscale sur laquelle Revenu Canada s'est penché avec plus ou moins de bonheur. Les efforts d'optimisation des profits déployés par les sociétés mères américaines constituaient des réactions légitimes tant qu'ils ne contrevenaient pas aux lois canadiennes en matière fiscale et autres. Revenu Canada a tâché, et tâche toujours, de suivre l'évolution des prix de cession interne pratiqués par ces sociétés afin de protéger les intérêts du fisc canadien. Toutefois, les insuffisances de ce Ministère en matière d'effectifs et de savoir-faire ont pu jouer en faveur des *Majors*. Bien que cette question ne touche qu'indirectement le domaine de la concurrence, nous en faisons mention plus loin dans ce chapitre dans la mesure où elle revêt toujours un caractère d'actualité.

On pourrait analyser l'autre aspect qui touche à l'intérêt public en déterminant s'il était possible d'obtenir sur le marché mondial du brut à des prix plus favorables que ceux pratiqués à l'intérieur du circuit de distribution

des grandes sociétés pétrolières et de leurs filiales. L'analyse présentée au chapitre VII laisse entendre qu'il a peut-être été possible d'obtenir du brut moins cher en quantités limitées. Cela ne veut toutefois rien dire, à mon avis, puisque les filiales canadiennes opérant dans cette industrie n'avaient ni les ressources ni l'autonomie de leurs sociétés mères pour mettre à profit de telles occasions. Leur doctrine commerciale les obligeait à transiger, ce qui les incitait à acheter leur brut de leurs sociétés mères et à utiliser leurs moyens de transport.

Je ne veux tout de même pas laisser entendre par là que les p.d.g. des filiales canadiennes, ou peut-être leur conseil d'administration, n'ont pas agi dans l'intérêt des filiales ou des actionnaires minoritaires. Comme je l'ai indiqué au paragraphe précédent, certains témoins ont déclaré que la sécurité des approvisionnements et la possibilité d'utiliser le réseau de transport des sociétés affiliées pesaient plus lourd dans la balance qu'un achat éventuel de brut moins cher. En dernière analyse cependant, et malgré certaines tentatives intermittentes de magasiner, elles ne semblent avoir joui ni de la marge de manoeuvre nécessaire pour poursuivre un tel objectif ni d'un ensemble bien défini de solutions de rechange.

Exception faite des efforts de Revenu Canada et d'un relevé plutôt superficiel effectué par l'Office national de l'énergie en 1972, le gouvernement canadien ne semble pas avoir tenté de modifier ces pratiques. Cela tient peut-être au fait que, de 1958 à 1973, les consommateurs n'ont pas exercé beaucoup de pressions, en raison du prix relativement peu élevé de l'essence et du mazout. Quoiqu'il en soit, il est faux de prétendre que les *Majors* se soient rendues «coupables» de surfacturer les consommateurs dans le cadre de leur politique d'établissement des prix du brut. Toutefois, comme nous venons de le voir, les sociétés mères exerçaient une forte emprise sur leurs filiales canadiennes qui obligeait celles-ci à s'approvisionner normalement auprès des sociétés associées. Il importe donc de nous demander quelle leçon notre pays peut tirer de tout cela maintenant que la déréglementation est à l'honneur et que le marché regorge de brut, du moins temporairement. Il est clair que les avantages de la libéralisation des échanges et de la mondialisation des prix peuvent être sapés par le contrôle que les sociétés mères exercent sur leurs filiales dans le secteur pétrolier ou, à vrai dire, dans toute autre branche d'activité économique au Canada sensible aux répercussions d'une libéralisation des échanges avec les États-Unis, qui défraie tellement la chronique aujourd'hui. Il est, certes, essentiel pour l'industrie pétrolière canadienne et pour les marchés canadiens qu'aucune entrave au libre échange de brut ou de produit ou aux prix pratiqués sur le marché pour ces marchandises ne soit créée par les décisions de la société mère.

Les allégations de coûts exagérément élevés qu'a formulées le Directeur évoquent, en second lieu, la possibilité que les *Majors* aient manipulé la Politique pétrolière nationale (PPN) au cours des années 1960 et au début des années 1970, et que les consommateurs aient par conséquent été surfacturés dans certaines régions du pays. A mon avis, les opinions exprimées dans le Livre vert sont le fruit de conclusions économiques à caractère théorique qui ne tiennent pas compte des grandes questions de politique générale. La Politique pétrolière prévoyait nettement des prix du brut plus élevés dans les régions du Canada qui devaient substituer le brut importé au brut canadien. J'adhère, dans l'ensemble, à l'analyse de la PPN présentée au chapitre VI, mais j'estime que le Directeur avait tout à fait tort de tenter de rendre les grandes sociétés pétrolières responsables des coûts et des prix plus élevés qui auraient pu avoir cours en Ontario, à l'ouest de la ligne de démarcation de la PPN. De surcroît, l'argumentation du Directeur relative à la PPN, aussi imparfaite soit-elle à mon avis, ne correspond nullement à la situation actuelle. A la différence du Programme énergétique national des années 1980, la Politique pétrolière nationale a reçu l'appui des deux partis qui se sont succédés au pouvoir au cours des années 1960 et au début des années 1970; comme toute autre politique nationale, ses coûts et ses avantages ont varié selon les régions du Canada.

Enfin, les allégations de coûts exagérément élevés ont porté sur la distribution de l'essence. Pour les raisons énoncées au chapitre V, le bien-fondé de ces allégations n'a pas non plus été établi.

L'apport le plus important que la Commission puisse faire consiste dans son *évaluation de l'état de la concurrence sur le marché canadien aujourd'hui et ses recommandations à ce sujet*. C'est ce qui a été fait et nos conclusions et recommandations communes ont été formulées en conséquence. Toutefois, compte tenu de la gravité des allégations du Livre vert au sujet des coûts exagérément élevés et de la réaction des médias à l'époque, il m'a semblé primordial de tirer les choses au clair en me fondant sur mon évaluation des preuves et des argumentations présentées à la Commission au cours des nombreuses audiences consacrées à cette question en raison des allégations présentées par le Directeur dans son Livre vert.

Le Directeur s'est mépris en prétendant que les consommateurs canadiens ont payé des prix exagérément élevés de 1958 à 1973 par suite du comportement des grandes sociétés pétrolières. Aucune preuve déposée devant la Commission n'indique que les sociétés pétrolières canadiennes aient surfacturé les consommateurs de 12 milliards de dollars ou, qui plus est, que quelque surcoût mesurable que ce soit ait été répercuté à un degré significatif sur les consommateurs entre 1958 et 1973. Le Directeur aurait été bien mieux avisé de s'attacher plutôt à l'examen des pratiques actuellement en

cours dans l'industrie, d'autant plus que cela aurait permis d'abrégé considérablement l'enquête.

(ii) Le point de vue de M. Roseman

Pour les raisons énoncées aux chapitres IV à VII, j'en suis venu aux conclusions suivantes au sujet des allégations du Livre vert voulant que les sociétés aient encouru des coûts exagérément élevés qui ont été répercutés sur les consommateurs:

(aa) Au sujet de l'importation du brut:

- Il y a eu surcoût.
- Il est impossible de calculer de manière responsable l'ampleur de ces surcoûts; le Livre vert les a exagérés.
- Il n'y a aucune preuve directe de l'existence d'une répercussion de coûts. Dans la mesure où il y aurait peut-être eu répercussion, celle-ci aurait probablement existé pour les consommateurs sous la forme d'une augmentation des prix de l'essence et par suite d'un mauvais fonctionnement des marchés canadiens.

(bb) Au sujet de la PPN:

- Il n'y a pas eu de surcoût attribuable au comportement des sociétés pétrolières. Toute augmentation des coûts découlait directement, et de manière prévisible, de la politique d'État.
- Quoiqu'il en soit, les surcoûts calculés dans le Livre vert étaient considérablement exagérés.
- La plupart des surcoûts occasionnés par les restrictions gouvernementales imposées par la PPN ont été répercutés sur les consommateurs de l'Ontario à l'ouest de la ligne de démarcation de la PPN.

(cc) Au sujet des prétendues insuffisances en matière de commercialisation:

- Les difficultés conceptuelles occasionnées par une tentative de calculer, et même d'identifier, tout surcoût ou répercussion dans ce domaine sont d'une telle ampleur qu'une analyse effectuée en fonction de la surfacturation n'est ni utile ni éclairante. Il s'agit de toute façon d'un cadre très étroit et très statique, d'autant plus que la question essentielle porte sur la vitesse et la nature de l'adaptation de l'industrie sur divers marchés et sur une longue période. Les questions sous-jacentes appellent une analyse plus complexe et plus réfléchie.

(dd) Au sujet des produits importés:

- Il y a eu surcoût dans la mesure où l'on a importé des produits en raison du prix inutilement élevé du brut importé. Ces raisons ont probablement été à la source de certaines importations, mais on ignore l'ampleur du phénomène.
- Par conséquent, il est impossible de calculer de manière responsable l'ampleur des surcoûts; il ne fait cependant aucun doute que le Livre vert les a exagérés.
- Dans la mesure où ils ont existé, les surcoûts ont été répercutés, avant tout sur les consommateurs à l'est de la ligne de démarcation de la PPN.

(b) L'allégation relative à «l'harmonisation»

La Commission n'a relevé **aucune preuve de collusion dans quelque secteur de l'industrie que ce soit**. Bien qu'au sens strict, le Directeur n'ait pas accusé les sociétés directement de collusion, certaines des affirmations présentées dans le Livre vert sous-entendent une telle possibilité; par souci d'équité, la Commission tient à exprimer sans équivoque son opinion à cet égard.

3. Les conclusions relatives aux années postérieures à 1973

(a) La production de brut indigène et les pipelines

La Commission n'estime pas nécessaire que le gouvernement prenne des mesures supplémentaires à l'égard de la production de brut indigène ou des pipelines.

Parmi les correctifs qu'il proposait dans son Livre vert, le Directeur avait réclamé une réglementation plus stricte des pipelines, ainsi que la modification de la politique de l'Alberta Petroleum Marketing Commission (APMC). Or, l'un et l'autre de ces correctifs font partie de la réalité de 1986. Tous les aspects de l'exploitation des pipelines, y compris les tarifs, sont aujourd'hui réglementés. L'APMC vend moins du tiers de la production totale de brut léger en Alberta et doit faire face aux conditions du marché comme n'importe quel autre vendeur. Les acheteurs disposent de nombreuses sources d'approvisionnement. Aujourd'hui, par suite de la déréglementation, les prix du brut indigène sont déterminés en grande partie par les tendances concurrentielles des marchés de Chicago et de Montréal où ils doivent concurrencer les prix du pétrole étranger.

Le Directeur n'a pas réitéré les recommandations du Livre vert au sujet de la production de brut indigène; la Commission note en outre que la déréglementation, en 1985, des prix du brut indigène en a, à tout le moins, facilité l'accès aux utilisateurs éventuels.

Le Directeur n'a pas non plus repris les recommandations du Livre vert au sujet du dessaisissement des pipelines ou de leur réglementation.

De l'avis de la Commission, les règlements en place suffisent pour régler les éventuels problèmes de profits excédentaires ainsi que d'accès et de recours aux pipelines qui pourraient surgir en raison de la forte concentration, inévitable dans ce secteur.

(b) L'importation de pétrole brut après 1973

Exception faite de certaines transactions décrites au chapitre IX, aucune preuve n'indique que les sociétés ont acheté, après 1973, le brut importé au Canada à des prix plus élevés que les prix de cession interne.

De 1973 à 1980, la majeure partie du commerce du brut à l'échelle internationale et des importations au Canada se faisait au prix officiel fixé par l'État (POFE) de chacun des pays producteurs. Ces prix étaient égaux ou inférieurs à la moyenne des prix facturés dans les transactions entre tiers. Par la suite, pendant environ une année, les prix à terme, une fois corrigés de diverses concessions autres que les prix, ont dépassé les POFE.

La baisse des prix du pétrole brut depuis 1981, leur dégringolade depuis quelques mois et la récente déréglementation des prix du brut au Canada ont donné lieu à une situation qui, tout comme au cours des années 1960, oblige les entreprises à magasiner prudemment afin de minimiser leurs coûts au chapitre de l'achat de brut. Cela n'est cependant pas chose facile, compte tenu de l'instabilité des prix. Il est évidemment encore plus difficile pour les organes gouvernementaux, à titre de parties étrangères aux transactions, d'évaluer le rendement des entreprises en matière d'achat; les prix de cession du brut importé deviennent source de préoccupation, compte tenu de l'importance de l'«option importation», en ce qui a trait à la fois au brut et aux produits. Il reste que l'énorme croissance du marché des tiers et du volume des transactions au jour le jour facilite le travail des pouvoirs publics (et des entreprises elles-mêmes). La mise au point par Revenu Canada de méthodes précises de contrôle des prix et de l'ampleur relative des divers types de transactions entre tiers devrait permettre aux autorités fiscales, si on leur en donne les moyens, d'établir des normes relatives à la juste valeur marchande des divers types de brut importés au Canada.

(c) Le secteur du raffinage

La nature et la portée des accords d'approvisionnement entre raffineurs, y compris le degré élevé de réciprocité et la durée prolongée de certains des accords, ne donnent pas lieu à des problèmes de concurrence qui appellent des interdictions générales ou des approbations préalables.

Les accords d'approvisionnement entre raffineurs, peu importe qu'ils soient de longue durée et réciproques, facilitent l'adaptation structurelle du secteur du raffinage pour lui permettre de réagir aux nouvelles pressions et de tirer parti des nouvelles occasions. Ils peuvent réduire le risque et les coûts que comporte l'augmentation ou la réduction de la capacité de production ou, en d'autres mots, favoriser tant l'implantation que le retrait.

Néanmoins, l'ampleur et le risque des investissements dans le raffinage augmentent, ce qui accentue la tendance à opter pour les entreprises en coparticipation dans le cas de certains investissements dans ce domaine. La Commission s'inquiète que le projet de loi C-91 ne confère pas au Tribunal de la concurrence des moyens suffisants pour examiner les accords à long terme entre raffineurs comportant de grandes quantités, accords qui pourraient réduire l'approvisionnement ou le nombre de fournisseurs à tel point que l'affaiblissement subséquent de la concurrence nuirait à l'intérêt public. Nous recommandons une telle disposition ci-dessous.

A cette fin, on devrait signaler au Directeur tout accord d'approvisionnement de produits entre raffineurs d'une durée de plus de cinq ans, y compris les accords déjà en vigueur dont l'échéance surviendra dans plus de cinq ans.

Même si la préférence accordée aux ententes réciproques peut à l'occasion faire augmenter le coût d'implantation des raffineurs régionaux et accroître l'ampleur de l'intégration verticale, l'historique des implantations donne à croire que ces accords n'ont pas imposé d'entraves suffisantes pour justifier leur interdiction. L'amélioration de l'efficacité des autres parties à de tels accords compense les coûts supplémentaires d'implantation. De telles conclusions sont cependant beaucoup moins évidentes dans un environnement à croissance faible ou nulle.

Les preuves détaillées relatives à certains accords d'approvisionnement entre raffineurs révèlent sans équivoque que chacun ne conclut habituellement de telles ententes qu'afin de conserver et d'améliorer sa propre situation concurrentielle par rapport au reste de l'industrie, même si cela suppose l'amélioration concurrentielle de l'autre partie. Il se peut aussi que des entreprises qui ne sont pas parties à l'accord en profitent dans la mesure où celui-ci favorise une réduction de la capacité, comme cela peut survenir à l'occasion d'une fusion.

De tels accords ne sont pas de nature à consolider les parts du marché ou à nuire à l'approvisionnement des fournisseurs non intégrés, et tel n'est pas leur effet. Il importe cependant de distinguer les éléments essentiels de l'accord et les conditions accessoires que pourraient renfermer certains accords précis. Si un accord particulier entre raffineurs ou autres personnes devait restreindre de quelque façon que ce soit la distribution du produit faisant l'objet des approvisionnements, ou donner lieu à un partage du marché, ou limiter de quelque façon que ce soit l'approvisionnement ou les conditions d'approvisionnement de tiers, ou engager une des parties à limiter les approvisionnements, ou encore comporter tout autre type de mesures d'exclusion, les règles et procédures prévues par la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* qui s'appliquent également à toutes les industries devraient permettre de remédier à la situation. La Commission présente cependant ci-dessous une recommandation au sujet de la nature de l'obligation d'approvisionner d'un fournisseur.

(d) De l'essence, c'est de l'essence

Les raffineurs canadiens produisent une essence de qualité uniformément élevée. En fait, les raffineurs vendent eux-mêmes, sous leurs propres marques, de l'essence raffinée par leurs concurrents. De même, les indépendants reçoivent la même essence de grande qualité des raffineurs canadiens.

En ce qui a trait à l'essence importée (tant les raffineurs que les indépendants importent jusqu'à un certain point), on ne connaît à toutes fins utiles aucun cas de livraison d'essence de qualité inférieure.

Nous n'avons pris connaissance d'aucune preuve d'écarts de qualité entre l'essence vendue aux consommateurs par les détaillants du réseau des producteurs et celle vendue par les indépendants ou détaillants de marque privée.

(e) Les fusions

Un certain nombre de fusions survenues dans les secteurs du raffinage et de la commercialisation ont accru la concentration et évincé des concurrents efficaces. Les dispositions relatives à la fusion proposées dans le projet de loi C-91 devraient permettre, à l'avenir, de régler comme il se doit de tels problèmes.

(f) L'intégration verticale et la commercialisation

(i) La Commission s'inquiète de la tendance observée depuis dix ans à la prise en charge par les raffineurs du pouvoir d'établir les prix à la pompe. Les accords d'approvisionnement en vertu desquels des raffineurs obtiennent une mainmise partielle ou complète sur les prix de détail des clients auxquels ils feraient autrement concurrence sur le marché de détail tendent à affaiblir la concurrence.

Selon la Commission, les programmes de soutien qui lient le montant de soutien accordé à des prix de détail particuliers (comme il en est le cas pour tous les programmes de soutien des marges bénéficiaires signalés dans la preuve) et qui sont répandus dans l'industrie vont à l'encontre de l'intérêt public. Également, le préjudice concurrentiel devient important lorsque les raffineurs et les détaillants concluent des ententes aux ramifications étendues sous forme d'accords d'agence visant des installations opérant ou non sous une marque de commerce.

(ii) Une comparaison des chiffres disponibles relatifs aux prix et des marges bénéficiaires obtenues par les détaillants d'essence de marque principale ainsi que par les revendeurs indépendants de mazout et d'essence ne permet pas d'ajouter foi aux allégations ou aux craintes voulant que les indépendants aient fait l'objet d'un resserrement abusif des marges bénéficiaires ces dernières années. Toutefois, il semble que les marges des plus petits distributeurs d'essence indépendants aient été fortement comprimées dans l'ensemble de la période allant de 1979 à 1983, période pour laquelle les renseignements sont disponibles.

(iii) Les écarts de prix entre les régions et entre les périodes sont dûs en grande partie à l'évolution de la situation concurrentielle qui a été causée, en partie, par le nombre de raffineries, le nombre et les genres de fournisseurs, le niveau de capacité de raffinage excédentaire et la disponibilité des importations. Au point de vue provincial, les différences dans la fiscalité ainsi que les autres interventions gouvernementales influent aussi sur les prix.

(iv) Il est difficile pour la Commission de concevoir une restriction du marché dans cette industrie qui ne nuirait pas, à notre avis, à l'intérêt public.

Il semble, par exemple, impossible de justifier le fait de traiter ou de livrer du produit à des seules fins d'exportation, en interdisant sa vente au Canada. De plus, les fournisseurs des revendeurs indépendants obligent parfois ces derniers, en vertu d'une disposition contractuelle, à revendre le produit uniquement dans leurs propres points de vente. Somme toute

et de la mise en oeuvre des mesures gouvernementales qui touchent cette industrie.

Cette industrie exerce une telle variété de répercussions sur l'«intérêt public», qu'il s'agisse des réserves de pétrole ou des marchés de détail des produits, et fait intervenir les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux à un point tel qu'on ne peut éviter un certain chevauchement ou même un certain conflit de politiques. Même au sein du gouvernement fédéral, les responsables des organismes qui veillent avant tout à garantir la sécurité globale des approvisionnements et ceux qui veillent tout d'abord au bon fonctionnement des marchés (dans l'hypothèse d'un approvisionnement global suffisant) ne semblent pas toujours s'entendre sur les priorités à établir dans les domaines où leurs politiques se chevauchent.

La politique d'État canadienne a certes toujours cherché à préserver la santé des marchés et la vigueur de la concurrence; pourtant, c'est un truisme que d'affirmer que la nature, la mise en oeuvre ou l'administration des programmes gouvernementaux peut souvent infliger autant de torts, de perturbations et de coûts importants et de longue durée au fonctionnement des marchés et à la population que tout comportement du secteur privé qui enfreint les lois relatives à la concurrence.

En ce qui a trait au secteur amont, on s'est inquiété au cours de l'enquête du tort, peut-être inutile, causé aux marchés par certains éléments du Programme d'indemnisation des importations pétrolières, par le contingentement imposé par la province de l'Alberta et par certaines facettes de la commercialisation du brut par l'Alberta Petroleum Marketing Commission dans le passé.

Dans le secteur de la vente au détail, la réglementation en vigueur en Nouvelle-Écosse et, dans une moindre mesure ces dernières années, à l'Île-du-Prince-Édouard ainsi que dans plusieurs municipalités de la Colombie-Britannique, limite l'implantation des libres-services, des postes d'essence offrant les services complets et de divers types de ventes mixtes privant ainsi les consommateurs de ces régions administratives de la possibilité de s'approvisionner à moindre coût comme les consommateurs du reste du Canada. De telles restrictions empêchent l'industrie de s'adapter pour répondre à la demande des consommateurs et de pratiquer les prix plus bas que rendent possibles la distribution de l'essence à moindre coût et les pressions de la concurrence. Les formes variées que revêt l'offre de produits pétroliers de par le pays, tant chez les indépendants que chez les entreprises intégrées, attestent la valeur de laisser chacun libre de répondre aux besoins des consommateurs comme il l'entend et de chercher toujours à attirer les clients en leur offrant ce qu'ils veulent.

Dans certains cas, ce sont des organismes bénévoles qui magasinent au nom des consommateurs membres et qui négocient des remises en leur nom. S'ils s'en donnent la peine, les particuliers peuvent aussi négocier les prix de ce qui s'avère l'une des principales dépenses des ménages.

(ix) **La viabilité et l'efficacité d'un secteur indépendant dans la vente au détail de l'essence (et du mazout) favorisent la santé des marchés canadiens grâce à la décentralisation des décisions relatives aux prix et à la mise en oeuvre de nouvelles stratégies en matière de concurrence.** Les trois conclusions suivantes, et les recommandations qui leur font pendant, visent un tel objectif.

(x) **En raison de l'inévitable concentration élevée du secteur du raffinage du pétrole, conjuguée à l'ampleur de l'intégration verticale et à la double distribution, il est très important de prendre toutes les mesures raisonnables pour garantir le plus possible l'approvisionnement des fournisseurs non intégrés. On peut tout d'abord définir avec plus de précision les paramètres de l'obligation d'approvisionner des raffineurs nationaux. Deuxièmement, les facteurs mentionnés ci-dessus font de l'importation un facteur concurrentiel extrêmement important dans les régions du pays qui lui sont ouvertes.**

Ces mécanismes destinés à faciliter l'accès aux approvisionnements sont plus importants au Canada que dans les pays tels que les États-Unis qui, grâce à l'étendue de leur marché, comptent plus de raffineurs, de grossistes et de détaillants, ce qui donne lieu à des pressions concurrentielles généralement plus fortes.

(xi) **Il est important que la Loi définisse avec précision le «comportement abusif», c'est-à-dire le moment où un comportement en vertu duquel une entreprise nuit à l'aptitude d'un concurrent à rester en affaires ou à concurrencer devient injustifiable et contraire à l'intérêt public.**

La Commission estime que la Loi actuelle, particulièrement si l'on y apporte les modifications proposées dans le projet de loi C-91, est suffisante à cet égard. Compte tenu du caractère général de la Loi actuelle, la Commission énonce cependant dans ses recommandations des lignes directrices en vue de permettre son application à l'établissement des prix dans un contexte de double distribution.

(g) Les politiques et les programmes de l'État

Il importe qu'à tous les paliers de gouvernement, l'on comprenne davantage les effets des mesures gouvernementales sur l'industrie pétrolière. Il faut aussi améliorer les mécanismes de consultation au sujet des objectifs

cependant, compte tenu de la portée de la législation en vigueur et des rares cas de restriction du marché constatés, la Commission ne fait aucune recommandation précise à cet égard.

(v) Tous les détaillants devraient conserver l'entière liberté d'offrir des rabais aux clients qui paient comptant plutôt qu'au moyen d'une carte de crédit. La Commission juge cependant que les dispositions actuelles de la Loi relatives au maintien des prix suffisent à garantir cette liberté et ne recommande, par conséquent, aucune modification de la Loi à cet égard.

(vi) Les pactes d'utilisation non pétrolière obtenus par les raffineurs lors de la vente d'anciens emplacements de postes d'essence ne servent qu'à entraver l'implantation sur le marché de détail de l'essence; ils sont donc contraires à l'intérêt public.

Bien qu'il soit impossible de conclure que ces pactes constituent inévitablement une barrière à l'implantation, rien d'autre ne prêche en leur faveur.

(vii) L'adoption récente d'une nouvelle formule de prix de gros, appelée «prix rampe de chargement», nuit à la concurrence dans la mesure où ces prix s'inscrivent dans une politique en vertu de laquelle on annonce le refus d'accorder des remises confidentielles sur les prix publiés.

L'effet d'une publication par les fournisseurs de leur refus d'accorder des remises sur les prix publiés ou largement diffusés peut, dans un oligopole, s'apparenter étroitement à celui d'un accord horizontal. Les concurrents du fournisseur, de même que ses clients (qui sont eux-mêmes en concurrence) connaissent alors les prix actuels et anciens des transactions; lorsque les produits sont aussi homogènes que le sont les produits pétroliers, on risque fort de nuire à la concurrence par les prix. Or, tel est le cas de ces nouveaux prix dits «rampe de chargement» pratiqués par Impériale et d'autres raffineurs. Il serait possible d'atteindre les objectifs légitimes visés par la publication de ces prix sans refuser d'offrir des remises. Les raffineurs s'attendent qu'une telle politique permettra la stabilisation des prix des carburants qui atteindront un niveau supérieur à celui qu'on observerait autrement, et c'est probablement ce qui arrivera.

(viii) En raison des caractéristiques propres au marché du mazout, c'est-à-dire le manque d'information facilement accessible sur les prix et la tendance des consommateurs à retenir les services d'un fournisseur pour au moins la durée d'une saison de chauffage, les consommateurs doivent magasiner activement afin d'en avoir pour leur argent.

Sur un plan plus global, on a déposé des preuves voulant que les fluctuations de la politique d'État ainsi que la complexité et la discrétion bureaucratiques constituent en elles-mêmes des barrières qui entravent particulièrement les petits entrepreneurs.

(h) Petro-Canada

Le fait que Petro-Canada soit une société d'État offre au gouvernement une occasion unique de corriger certains défauts du marché.

La croissance rapide de Petro-Canada grâce aux acquisitions depuis 1979 s'est avérée un couteau à double tranchant en ce qui a trait à la concurrence dans le secteur aval. Tout en augmentant sensiblement la concentration, cette croissance a permis la consolidation des activités régionales de raffinage et de commercialisation de plusieurs sociétés, ce qui leur offre la possibilité d'éventuellement concurrencer avec plus de vigueur partout au Canada.

Les témoins de Petro-Canada ont déclaré que la société s'efforce de se conformer à la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et que, si le projet de loi C-91 devait être adopté, la société serait tenue de s'y conformer à titre de corporation de mandataire. Le fait que Petro-Canada soit une société d'État offre cependant au gouvernement une occasion unique d'en faire davantage et d'utiliser les possibilités de Petro-Canada pour favoriser la concurrence dans une industrie où la concentration poussée et l'intégration verticale menacent sans cesse la vigueur des forces du marché. Le caractère restreint du marché canadien, et la vaste étendue de son territoire, ainsi que l'ampleur des investissements exigés par le raffinage, surtout en raison des économies d'échelle, rendent inévitable un niveau élevé de puissance commerciale dans le secteur aval de l'industrie canadienne. Petro-Canada offre au gouvernement l'occasion de réduire les limites qu'impose cette puissance commerciale à la concurrence ainsi que les coûts qu'elle impose au public, non seulement sans avoir à adopter des lois spéciales mais en obtenant des effets permanents et généralisés que des lois ne donneraient probablement pas.

La Commission ne songe nullement à la possibilité d'exercer des pressions sur Petro-Canada ou de lui donner des directives précises sur certains aspects particuliers de son rendement, comme, par exemple, des réductions d'un montant précis des prix à la pompe à certains endroits ou à certains moments, puisque de telles interventions à caractère réglementaire pourraient causer plus de tort que de bien. La Commission vise plutôt la mise en oeuvre de politiques commerciales générales ayant trait, par exemple, à la négociation de remises sur les «prix rampe de chargement» affichés, politiques qui

pourraient permettre de restreindre la similarité ou l'identité oligopolistique de pratiques qui auraient autrement tendance à s'instaurer et qui pourraient avoir à plusieurs égards les mêmes effets néfastes que les accords horizontaux entre concurrents. Le gouvernement pourrait exercer cette influence en accordant une certaine priorité à l'amélioration éventuelle du fonctionnement des marchés de produits au Canada lors de l'examen des budgets d'immobilisations et des plans de Petro-Canada.

(i) Les fermetures de raffineries et l'approvisionnement au Québec

(i) Le déclin relativement prononcé de la demande de produits pétroliers au Québec au début des années 1980 a rendu la fermeture des raffineries de Montréal en 1983 virtuellement inévitable. En outre, les fermetures elles-mêmes ont produit un effet secondaire, soit une baisse encore plus prononcée des ventes des raffineries du Québec tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la province, puisque les entreprises intégrées qui avaient fermé leurs raffineries ont approvisionné une partie de leur marché québécois depuis des raffineries situées à l'extérieur de la province. Cet effet secondaire a, à son tour, créé des pressions en faveur de l'élimination d'une capacité de raffinage supplémentaire.

(ii) Compte tenu de la facilité d'échanger des produits aux échelles régionale et internationale, il n'est pas utile de tenter d'évaluer la vente et la fermeture de la raffinerie de Gulf à Montréal en cherchant à savoir si la capacité qui restait au Québec était «suffisante». Les principales questions pertinentes portent sur les effets de la fermeture sur la concurrence au Québec et dans les régions avoisinantes (principalement au Nouveau-Brunswick et en Ontario). En réduisant la surcapacité, la fermeture a sans doute affaibli les pressions concurrentielles dans ces régions mais le Gouvernement du Canada, en approuvant l'acquisition par Petro-Canada du contrat de traitement de Gulf conclu avec Texaco et, par la suite, l'acquisition par Ultramar des actifs de Gulf, a jugé que ces transactions étaient en fin de compte dans l'intérêt du public.

4. Recommandations

Recommandation no 1: Afin de mettre un terme à plusieurs pratiques qui ont cours dans l'industrie pétrolière et qui pourraient apparaître de temps à autre dans d'autres branches d'activité, il conviendrait d'ajouter un article au projet de loi C-91 en vertu duquel le Tribunal de la concurrence serait habilité à émettre des ordonnances décrétant l'abandon ou la non répétition de toute conduite diminuant substantiellement la concurrence.

En vertu d'un tel article, le Tribunal pourrait émettre une ordonnance chaque fois qu'il peut être établi à sa satisfaction que la conduite en cause a diminué ou diminuerait substantiellement la concurrence. La Commission estime qu'une telle disposition ne devrait pas viser une conduite uniquement «susceptible» de diminuer substantiellement la concurrence mais plutôt une conduite dont les conséquences préjudiciables seraient plus évidentes. Par ailleurs, la disposition proposée échapperait à bon nombre des limites énoncées à l'article 51 du projet de loi C-91.

L'article proposé permettrait, par exemple, de corriger les types de conduite ou de pratiques suivantes dans l'industrie pétrolière:

- (a) des accords d'échange de longue durée portant sur d'importantes quantités dont l'effet serait de réduire les approvisionnements dans un marché au point de diminuer substantiellement la concurrence; et
- (b) des programmes de soutien ou des accords d'agence ou autres en vertu desquels le fournisseur obtient une mainmise complète ou substantielle sur les prix d'un client-concurrent, donnant ainsi lieu à un affaiblissement substantiel de la concurrence.

Il serait mal avisé, de l'avis de la Commission, d'adopter une série de dispositions visant des types particuliers d'accords, de conduites ou de circonstances possibles qui pourraient diminuer substantiellement la concurrence (par exemple, les «accords d'échange», les «accords d'agence», les «allocations de soutien» et ainsi de suite). Lorsque la Loi s'attache à la *forme* d'une pratique éventuellement préjudiciable plutôt qu'à l'*effet* fonctionnel, les entreprises sont tentées d'inventer de nouveaux moyens d'obtenir le même résultat, moyens au sujet desquels la Loi est muette. Une telle approche entraînerait également une prolifération de dispositions législatives qui occasionneraient des retards et une perte de temps à un Parlement sans cesse appelé à bloquer les échappatoires afin de protéger l'intérêt public.

Tout comme la majeure partie du projet de loi C-91, l'article proposé ici ne jouit pas du même degré de spécificité et n'offre pas la même certitude préalable ou la même orientation aux gens d'affaires que s'il s'agissait d'une mesure relevant du droit pénal. Par contre, l'examen relevant du droit civil a le grand avantage de pouvoir protéger l'intérêt public plus efficacement contre des conduites ou des pratiques qui, bien que favorisant dans la plupart des cas l'intérêt public ou à tout le moins n'y portant aucun préjudice, peuvent par ailleurs dans d'autres circonstances être jugées, après examen, préjudiciables. Il est impossible de calmer tout à fait les inquiétudes voulant qu'une ordonnance d'interdiction puisse perturber les affaires et entraîner des pertes, mais c'est là un problème que connaît toute loi relative à la concurrence. Il est évidemment possible de consulter le Directeur afin de

savoir s'il porterait la conduite en cause à l'attention du Tribunal. En outre, on peut supposer que le Tribunal examinerait toutes les circonstances avant d'émettre une ordonnance et chercherait à minimiser les épreuves inutiles.

Recommandation no 2: Les fournisseurs qui jouissent d'une grande puissance commerciale ne devraient pas avoir le droit de refuser d'approvisionner les autres sans raison suffisante. La puissance commerciale étant affaire de degré, plus une personne exerce une mainmise sur l'approvisionnement, moins il devrait être nécessaire de prouver que le refus a porté préjudice à quelqu'un ou qu'il a diminué substantiellement la concurrence, et plus il faudrait insister sur la pertinence des raisons invoquées par le fournisseur pour refuser l'approvisionnement.

En décidant d'émettre ou non une telle ordonnance d'approvisionnement, la Cour ou le Tribunal, selon le cas, examinerait sans doute tous les facteurs pertinents, y compris le nombre de possibilités d'approvisionnement sur le marché; la possibilité pour les autres de reproduire les installations d'approvisionnement sur le marché; l'ampleur de la concurrence, s'il en est, entre le fournisseur et son client; le préjudice commercial, réel ou probable, subi par le client éventuel en raison de son incapacité d'obtenir des approvisionnements du fournisseur à des conditions de commerce normales ou raisonnables; et les raisons invoquées par le fournisseur pour refuser l'approvisionnement à des conditions de commerce normales et raisonnables.

La Commission estime, par exemple, que dans le contexte de l'approvisionnement des indépendants par les raffineurs de pétrole, les circonstances de commerce sont telles qu'il conviendrait d'émettre des ordonnances d'approvisionnement à moins qu'un fournisseur puisse justifier suffisamment son refus d'approvisionner à des conditions normales ou raisonnables.

Recommandation no 3: C'est la loi qui devrait conférer le pouvoir d'émettre des ordonnances provisoires, particulièrement en ce qui a trait aux questions touchant l'approvisionnement.

En faisant cette recommandation, la Commission se réjouit que le projet de loi C-91 propose d'accorder au Tribunal de la concurrence un pouvoir global d'émettre des ordonnances provisoires visant toutes les questions relevant de sa compétence, établi en vertu de la partie VII du projet de loi.

Recommandation no 4: Toute personne qui s'est vu refuser l'approvisionnement devrait avoir le droit de s'adresser directement au Tribunal de la concurrence pour obtenir réparation.

L'accès direct aurait l'avantage de permettre aux plaignants, dans le cadre d'une requête en vue d'obtenir le règlement de leurs problèmes d'approvisionnement, d'éviter les retards qu'occasionnerait l'obligation de

passer par l'entremise du bureau du Directeur; cela permettrait également aux plaignants d'être maîtres de la présentation des preuves et des arguments.

On s'inquiète parfois que l'accès direct du public au Tribunal puisse servir à menacer ou à harceler les fournisseurs. Ces craintes s'inspirent en grande partie de l'expérience américaine des poursuites en triples dommages et n'ont à peu près aucun rapport avec la situation dans ce pays. On peut aussi compter que le Tribunal interviendra pour empêcher que l'on abuse de ses procédures.

Recommandation no 5: Le gouvernement devrait avoir le pouvoir de soustraire certaines fusions à l'examen du futur Tribunal de la concurrence.

Il est possible que deux acquisitions que le gouvernement a jugé favorables à l'intérêt public (les acquisitions respectives par Petro-Canada et Ultramar des actifs d'aval de Gulf) auraient été portées devant le Tribunal de la concurrence si le projet de loi C-91 avait déjà été loi. Le cas échéant, les acquisitions jugées par le gouvernement favorables à l'intérêt public en général auraient pu être interdites par un organisme de décision qui se fonde sur des critères d'intérêt public plus étroits que ceux qu'applique le gouvernement. En matière de fusion, il devrait y avoir moyen de satisfaire des critères généraux d'intérêt public et seul le gouvernement est placé pour le faire. Un pouvoir général d'exemption placerait aussi les fusions nationales sur le même pied que les fusions étrangères en vertu de la *Loi sur l'investissement Canada*. Les préoccupations relatives à l'indépendance judiciaire qui pourraient surgir si le Cabinet obtenait le pouvoir de casser une décision judiciaire ne se manifesteraient point si l'approbation ou l'exemption du Cabinet était accordée avant même que le cas ne soit soumis au Tribunal. Bien qu'il y aurait un prix à payer dans la mesure où l'on perdrait la possibilité de procéder à un examen complet et ouvert des questions relevant de la politique de la concurrence, on peut supposer que le gouvernement n'interviendrait que dans les cas où l'on serait tout à fait convaincu que l'acquisition favorise nettement l'intérêt public. Il serait souhaitable que le gouvernement fasse publiquement état de ses raisons chaque fois qu'il accorde une telle exemption, dont il devrait par ailleurs exposer les modalités.

Recommandation no 6: Les raffineurs ne devraient pas imposer de pacte d'utilisation non-pétrolière à l'égard des terrains qu'ils vendent et devraient déclarer publiquement qu'ils ne feront pas valoir les pactes relatifs aux propriétés déjà vendues.

Recommandation no 7: Comme suite à la conclusion relative aux critères d'identification d'un comportement abusif, les fournisseurs et le

Directeur devraient s'appuyer sur les lignes directrices suivantes pour établir les limites de prix convenables dans le contexte de double distribution de l'industrie pétrolière:

1. *Les indépendants ne devraient en aucun moment être tenus de payer davantage que le plus bas prix de détail pratiqué par le fournisseur dans la zone commerciale de l'indépendant (c'est-à-dire aux points de vente où le fournisseur fixe le prix à la pompe), moins des frais raisonnables de transport du produit.*
2. *Le rendement net des ventes au détail des raffineurs ne devrait pas être inférieur au rendement net de leurs ventes aux détaillants du réseau des producteurs ou aux indépendants dans une zone commerciale donnée. A cette fin, le calcul des rendements nets devrait être nécessairement fonction de la période en cause et de la conjoncture de l'industrie (en récession, stable ou en expansion).*

Recommandation no 8: Les raffineurs qui ont déclaré qu'ils n'offriraient plus de remises sur les prix publiés devraient renoncer à ce volet de leurs politiques de «prix rampe de chargement».

Recommandation no 9: En ce qui a trait à Petro-Canada:

- (a) Il serait dans l'intérêt public d'exiger la recommandation du ministre de la Consommation et des Corporations, en plus des recommandations ministérielles déjà exigées par la Loi, comme condition préalable à l'approbation des budgets d'immobilisations et des plans de Petro-Canada (ainsi que de leurs modifications) de même qu'à l'émission de directives du gouvernement à l'endroit de Petro-Canada.
- (b) Même si la loi ne l'oblige pas à le faire:
 - (i) Petro-Canada ne devrait pas annoncer qu'elle n'offrira pas de remises confidentielles sur ses prix publiés aux revendeurs ou aux autres gros acheteurs.
 - (ii) Petro-Canada devrait renoncer à conclure et à faire valoir des pactes d'utilisation non-pétrolière.
 - (iii) Petro-Canada devrait maintenir sa politique d'approvisionnement, au meilleur de sa capacité, ouvertement et sans discrimination les fournisseurs non intégrés à partir de ses raffineries.
- (c) Petro-Canada et ses employés devraient être assujettis pleinement aux dispositions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* sauf dans les cas où certains agissements s'inscrivent dans le cadre de directives ou d'approbations précises du gouverneur en conseil.
- (d) Tant que Petro-Canada sera une société d'État, un comité du Parlement devrait examiner tous les cinq ans la *Loi sur la société*

Petro-Canada ainsi que ses objectifs et ses activités. Afin de faciliter cet examen, *Petro-Canada* devrait présenter au comité un rapport spécial; pour sa part, le ministre de la Consommation et des Corporations devrait présenter un rapport faisant état des effets exercés par *Petro-Canada* sur les dimensions de l'intérêt public auxquelles il doit veiller.

Recommandation no 10: En ce qui a trait aux interventions des gouvernements fédéral, provinciaux ou municipaux dans tout aspect de l'industrie pétrolière:

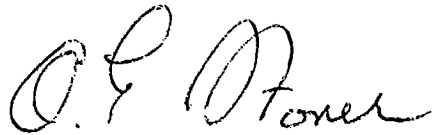
- (a) La Commission recommande à tous les gouvernements, fédéral, provinciaux ou municipaux, d'adopter les principes fondamentaux présentés dans l'énoncé de politique du gouvernement fédéral intitulé *Aller sans entraves, un guide pour la réforme des transports* (1985) à l'égard de toute réglementation actuelle ou éventuelle de l'implantation, de l'établissement des prix ou de la production. Plus particulièrement, son étude de la réglementation provinciale et municipale de la vente au détail de l'essence a persuadé la Commission que le public serait mieux servi si l'octroi de permis d'implantation ou l'approbation de nouvelles modalités de vente par le gouvernement dans ce secteur s'appuyait sur le critère de «prêt, apte et disposé» plutôt que sur celui de «commodité et nécessité publiques».
- (b) L'expérience et les connaissances du bureau du Directeur des enquêtes et recherches devraient continuer d'être pleinement accessibles, par l'entremise de consultations privées et d'audiences publiques, aux organismes, ministères et fonctionnaires de tous les gouvernements pour les aider à régler les questions de réglementation de certaines industries que l'on croit nécessaire dans le but de favoriser l'intérêt public.
- (c) Certaines dimensions de l'organisation et du rendement du secteur aval de l'industrie pétrolière ont un intérêt et une importance tels pour le public qu'il serait souhaitable que les gouvernements fédéral et provinciaux prévoient des consultations plus systématiques à des échelons supérieurs afin d'examiner le rendement de l'industrie et de coordonner leurs objectifs et leurs politiques dans la mesure du possible.

Recommandation no 11: Il faudrait éviter d'imposer des restrictions à l'importation de produits pétroliers au Canada afin de favoriser la concurrence sur les marchés canadiens. Il est important que le gouvernement fasse connaître à l'industrie dans quelle mesure il favorise le maintien d'une politique de libre accès.

Une telle mesure profiterait indirectement aux consommateurs et avantagerait directement les importateurs éventuels et autres acheteurs en gros qui doivent prendre des décisions au sujet d'investissements dans des installations ou de la durée et des types de contrats d'approvisionnement qu'ils passeront.

Recommandation no 12: Les consommateurs devraient chercher à affermir leur situation commerciale en tirant parti de leur pouvoir de négociation (ou d'achat) collective.

Plusieurs organismes, y compris les associations d'automobilistes, pourraient étudier avec profit la possibilité d'obtenir des concessions sur le prix de l'essence au nom de leurs membres, tout comme certains organismes le font dans le cas du mazout.

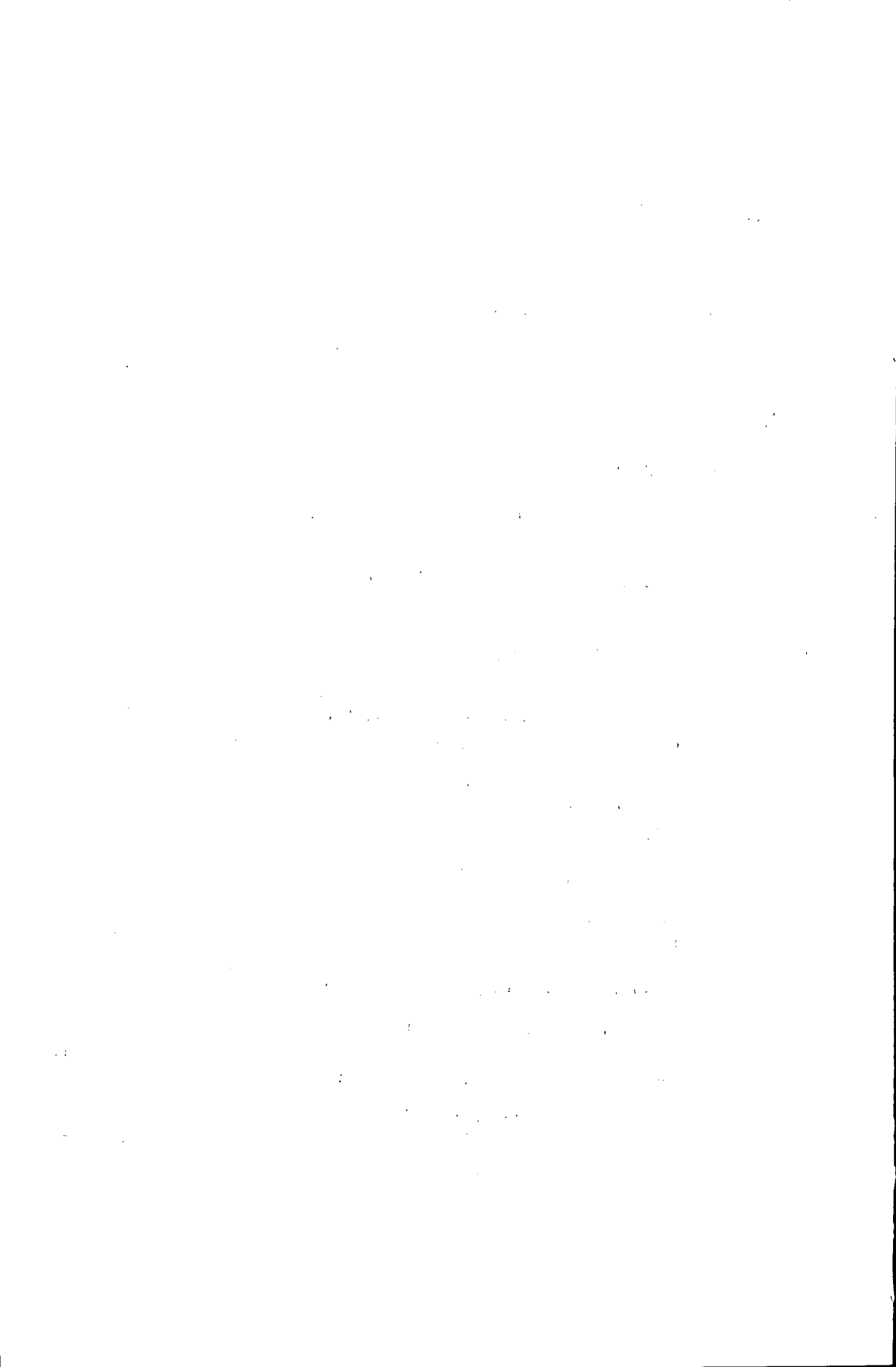


Président



Membre

Ottawa
le 16 mai 1986



Annexe

La table des matières du Rapport intégral

	Page
Préface	xxv
Partie A — Introduction	1
I Le contexte, le mandat et les buts de l'enquête	3
1. Une enquête . . . pour quoi faire?	3
2. La conduite et la procédure des audiences	9
3. Le mandat et les buts	11
II Un aperçu de l'industrie	17
1. Introduction	17
2. Les étapes de la production et de la distribution	19
3. La situation géographique et les tendances de l'industrie ...	21
(a) La production et les réserves de brut	21
(b) Les pipelines	22
(c) Le raffinage	23
(d) La consommation: les prix et les produits	24
(e) La distribution: l'essence et le mazout	27
4. Les dimensions internationales	30
5. La politique de l'État	31
III Un résumé des inquiétudes et des points de vue	37
1. Les inquiétudes du grand public	37
2. Les regroupements de consommateurs	38
3. Le Directeur des enquêtes et recherches	39
(a) L'approvisionnement en brut	39
(b) Le secteur du raffinage	41
(c) Le secteur de la commercialisation	42

	4. Les indépendants	44
	5. La National Automotive Trades Association.....	47
	6. L'Association des distributeurs d'essence du Québec.....	49
	7. Les points de vue des gouvernements.....	50
	8. Les réactions des sociétés pétrolières intégrées	51
	9. Des événements plus récents.....	54
	10. Un aperçu de ce qui suit.....	55
	Partie B — L'allégation du Directeur relative aux «surcoûts».....	57
IV	Les allégations relatives au caractère excessif des coûts et des prix	59
	1. Introduction	59
	2. Un sommaire des coûts excessifs présumés	60
	3. Un sommaire de l'étude et des constatations de la Commission	60
	4. Le point de vue du Président	65
	5. Le point de vue de M. Roseman.....	68
V	L'allégation de coûts excédentaires dans la distribution de l'essence	71
	1. Introduction	71
	2. L'allégation relative au coût élevé de la distribution de l'essence	76
	3. Les différences des coûts de gros.....	78
	4. Les écarts de coûts dans le secteur de la vente au détail: l'utilisation de la capacité	80
	5. Les autres écarts de coûts au niveau du détail	84
	6. Résumé et conclusions.....	85
VI	La Politique pétrolière nationale	87
	1. Introduction	87
	2. Un rappel des faits.....	88
	3. Les effets de la PPN.....	89
	(a) Les prix du brut.....	89
	(b) Les prix des produits.....	92
	4. Autres considérations	99
	5. Résumé et conclusions.....	99

VII	L'importation de bruts et de produits finis entre 1958 et 1973	101
	1. Introduction	101
	2. La répercussion des coûts et les autres effets	102
	3. L'environnement international et national	106
	4. Les profits de source étrangère et les crédits d'impôt du gouvernement américain	108
	5. Les renseignements sur les comparaisons de prix	113
	6. Les comparaisons de prix	122
	7. Les coûts résultant des importations de produits pétroliers	135
	8. Résumé et conclusions	137
	Partie C — Les questions d'actualité	141
VIII	Les secteurs de la production et des pipelines	143
	1. Introduction	143
	2. Le secteur de la production.....	146
	(a) Introduction.....	146
	(b) Les inquiétudes du Directeur concernant le régime du contingentement et les politiques de l'ERCB.....	149
	(c) Les inquiétudes du Directeur au sujet des politiques de l'Alberta Petroleum Marketing Commission	151
	(d) Les allégations formulées par le Directeur à l'égard des sociétés.....	155
	(e) Les observations de la Commission	155
	3. Le secteur des pipelines	156
	(a) Introduction.....	156
	(b) La réglementation des pipelines	160
	(c) La position du Directeur à l'égard du secteur des pipelines	161
	(d) Les positions des sociétés	161
	4. «L'affaire Sipco»	164
	5. Les conclusions de la Commission	166
IX	L'importation du brut depuis 1973	169
	1. Le secteur international depuis 1973	169
	(a) Introduction.....	169
	(b) La crise de 1973	170
	(c) La crise de 1979	171
	(d) Les prix du brut étranger au cours des années 1970... ..	172

(e)	L'évolution du rôle des sociétés et des réseaux de vente	174
(f)	L'évolution du marché du disponible	176
(g)	Les réactions des pays consommateurs	176
(h)	Les marchés conclus entre les États	177
(i)	Les réserves contractuelles	178
(j)	L'évolution depuis 1981	179
2.	L'industrie et les marchés canadiens	182
(a)	Introduction	182
(b)	Les interventions de l'État	184
(c)	L'évolution du marché canadien de 1973 à 1978	185
(d)	Le contrôle des prix des produits pétroliers	187
(e)	L'évolution de la situation après 1978	188
3.	Le Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole	191
4.	Les allégations du Directeur concernant les importations de brut depuis 1973	194
5.	Résumé et conclusions	205
X.	Le secteur du raffinage	207
1.	Les questions	207
2.	La nature du secteur du raffinage	213
(a)	Le procédé	213
(b)	Les économies d'échelle et l'emplacement régional	218
(c)	Les pressions concurrentielles créées par des frais fixes élevés	222
3.	Une évaluation générale de la concurrence	222
(a)	Un aperçu historique et géographique	222
(b)	La concentration	228
(c)	Les implantations et les retraits	232
(d)	L'utilisation de la capacité	240
(e)	Les profits	242
4.	Les accords d'approvisionnement entre raffineurs	245
(a)	Le contexte et la nature des ententes	245
(b)	Les raisons d'être de la réciprocité	255
(c)	Les effets sur la concurrence	259
5.	Conclusions	276

XI	Le commerce des produits pétroliers: l'option «importation»	279
	1. Introduction	279
	2. L'effet des restrictions gouvernementales sur l'importa- tion et l'exportation de produits	280
	3. Les importateurs de produits	286
	4. Les exploitants de terminaux	288
	5. Les plaintes des exploitants de terminaux	294
	6. L'option «importation»	295
	7. Résumé et conclusions	297
XII	L'intégration verticale et les autres relations de dépendance verticales	299
	1. L'intégration verticale et la concentration économique	299
	2. L'intégration verticale en aval	301
	3. Les accords d'approvisionnement avec les points de vente au détail	303
	(a) Introduction	303
	(b) Les stations distributrices d'une grande marque ou d'une marque secondaire qu'exploite le raffineur par le moyen d'employés ou d'agents	303
	(c) Les accords d'agence avec les détaillants du réseau des producteurs	304
	(d) Les stations-service de marque exploitées par des franchisés	305
	(e) Les contrats de gestion	306
	(f) Les accords d'agence avec des détaillants indépen- dants	306
	4. Les contrats avec les fournisseurs indépendants	307
	(a) Les contrats à long terme	307
	(b) Les contrats à court terme	307
	(c) Le soutien	307
	5. Les effets de l'intégration verticale sur les coûts	308
	6. Les critiques et inquiétudes suscitées par les relations de dépendance verticales	308
	(a) Les contrôles des prix	308
	(b) Les effets restrictifs de l'intégration verticale vers l'aval	312
	7. Les relations entre les prix de gros et de détail	315
	(a) Les éventuels resserrements des prix	315
	(b) Le refus d'approvisionner	315
	8. Conclusions	316

XIII	Les propriétés de l'essence	319
	1. Introduction	319
	2. La qualité de l'essence	319
	3. Les propriétés de l'essence	320
	(a) La volatilité et la tension de vapeur.....	320
	(b) L'indice d'octane.....	321
	4. Les normes relatives à l'essence.....	322
	5. Les normes relatives à l'essence et les ententes de troc	327
	6. L'essence vendue par des indépendants	328
	7. Les produits importés.....	328
	8. Les marques signifient-elles des différences de qualité?	329
	9. L'affichage des indices d'octane et des normes minimales	329
	10. Conclusion.....	330
XIV	Le commerce de l'essence au détail	333
	1. Introduction	333
	2. Les acteurs	333
	3. L'évolution du commerce de détail — de 1950 à nos jours.....	339
	4. Les marques secondaires.....	341
	(a) Historique.....	341
	(b) Nombre et emplacement	342
	(c) L'évolution récente de la situation.....	343
	5. La rationalisation des réseaux: réduction du nombre de points de vente et augmentation des volumes moyens	344
	6. La croissance du nombre des libres-services	347
	7. Les libres-services: des débouchés urbains à fort débit	348
	8. Une nouvelle gamme de produits et de services, et un amenuisement des écarts de prix.....	349
	9. L'importance croissante de l'exploitation par les sociétés.....	351
	10. La capacité des réseaux.....	351
	11. Les fournisseurs non-intégrés ou indépendants.....	353
	12. Les rapports avec les fournisseurs	355
	13. Résumé et conclusions.....	356
XV	Petro-Canada	359
	1. Introduction	359
	2. Petro-Canada et son mandat	359
	3. La croissance et l'intégration (1975-1985)	367
	(a) La croissance.....	367
	(b) Remarques générales sur les fusions	374
	(c) La rationalisation.....	377

4. Les conséquences possibles de la propriété publique	379
(a) La surveillance de l'État	379
(b) L'application de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions	381
(c) Des avantages et des responsabilités particuliers à l'égard du marché	382
(d) La politique de fixation des prix	386
5. Conclusions	387

XVI	L'établissement du prix de l'essence	389
1. Introduction		389
2. Les prix de gros		392
(a) Les prix livrés au camion-citerne		392
(b) Les prix départ raffinerie et les autres prix de gros payés par les indépendants		394
3. Le soutien des marges des concessionnaires et des indépendants par les raffineurs		396
(a) Le soutien accordé aux concessionnaires		396
(b) Le soutien offert aux indépendants		402
(c) La position du Directeur		403
(d) Les arguments avancés par les raffineurs pour justifier les programmes de soutien		404
(e) Les observations de la Commission		406
(f) Les objections possibles à l'élimination des programmes de soutien actuels		408
(g) Conclusion		410
(h) Le soutien offert aux revendeurs indépendants		410
4. Le contrôle exercé par les fournisseurs sur les prix de détail ou l'influence exercée par les fournisseurs sur l'établissement des prix de détail grâce à d'autres formes d'accords d'approvisionnement		411
(a) Le cas de Sunys et d'autres accords d'agence non liés à des programmes d'appui financier		411
(b) Les contrats de gérance		415
(c) Les questions de principe		415
5. Les coûts de la distribution au détail de l'essence: calculs et conséquences en ce qui concerne les preuves de comportement abusif		416

	(a) La structure des coûts de détail	416
	(b) Les coûts unitaires aux libres-services	418
	(c) Les vérifications pour le comportement abusif	421
	6. Les marges bénéficiaires des concessionnaires	427
	7. Les marges brutes des indépendants sur les ventes d'essence au détail	431
	8. Le rendement des ventes des raffineurs aux clients commerciaux/industriels et aux indépendants	439
	9. Les guerres de prix et la concurrence par les prix	441
	10. Les différences de prix entre les régions	445
	11. Les différences entre les produits et services offerts et entre les catégories et types d'essence	449
	12. Conclusions	450
XVII	Les prix «rampe de chargement»	453
	1. Introduction	453
	2. Le régime de prix rampe de chargement d'Impériale	453
	3. Les constatations de la Commission	458
	4. Conclusions	461
XVIII	Le secteur du mazout	463
	1. Introduction	463
	2. La demande de mazout	465
	3. L'organisation de la distribution du mazout	466
	4. L'acquisition d'indépendants par des raffineurs	469
	5. Les prix payés par les particuliers	471
	6. Les marges bénéficiaires brutes des indépendants	473
	7. Problèmes d'approvisionnements en 1978-1979	480
	8. Comparaison entre les bénéfices réalisés par des raffi- neurs sur les ventes faites à des établissements commer- ciaux ou industriels et les ventes faites à des revendeurs indépendants	481
	9. Résumé et conclusions	483
XIX	Le rajustement de l'offre dans l'industrie du raffinage au Québec	485
	1. Introduction	485
	2. La diminution des ventes de produits pétroliers	486
	3. Le mouvement des produits aux niveaux interprovincial et international	489
	4. L'acquisition par Ultramar des actifs d'aval de la société Gulf dans l'Est du Canada	491

	5. Le rôle du gouvernement à l'égard de la politique en matière de fusion	493
	6. Conclusions	493
XX	L'obligation d'approvisionner	495
	1. Le problème	495
	2. Les options	496
	3. Les paramètres de l'obligation d'approvisionner.....	497
	Partie D — Conclusions et recommandations	505
XXI	Conclusions et recommandations	507
	1. Introduction	507
	2. Les conclusions portant sur les allégations et les questions à caractère historique	507
	3. Les conclusions relatives aux années postérieures à 1973...	512
	4. Recommandations	521

RAFFINERIES

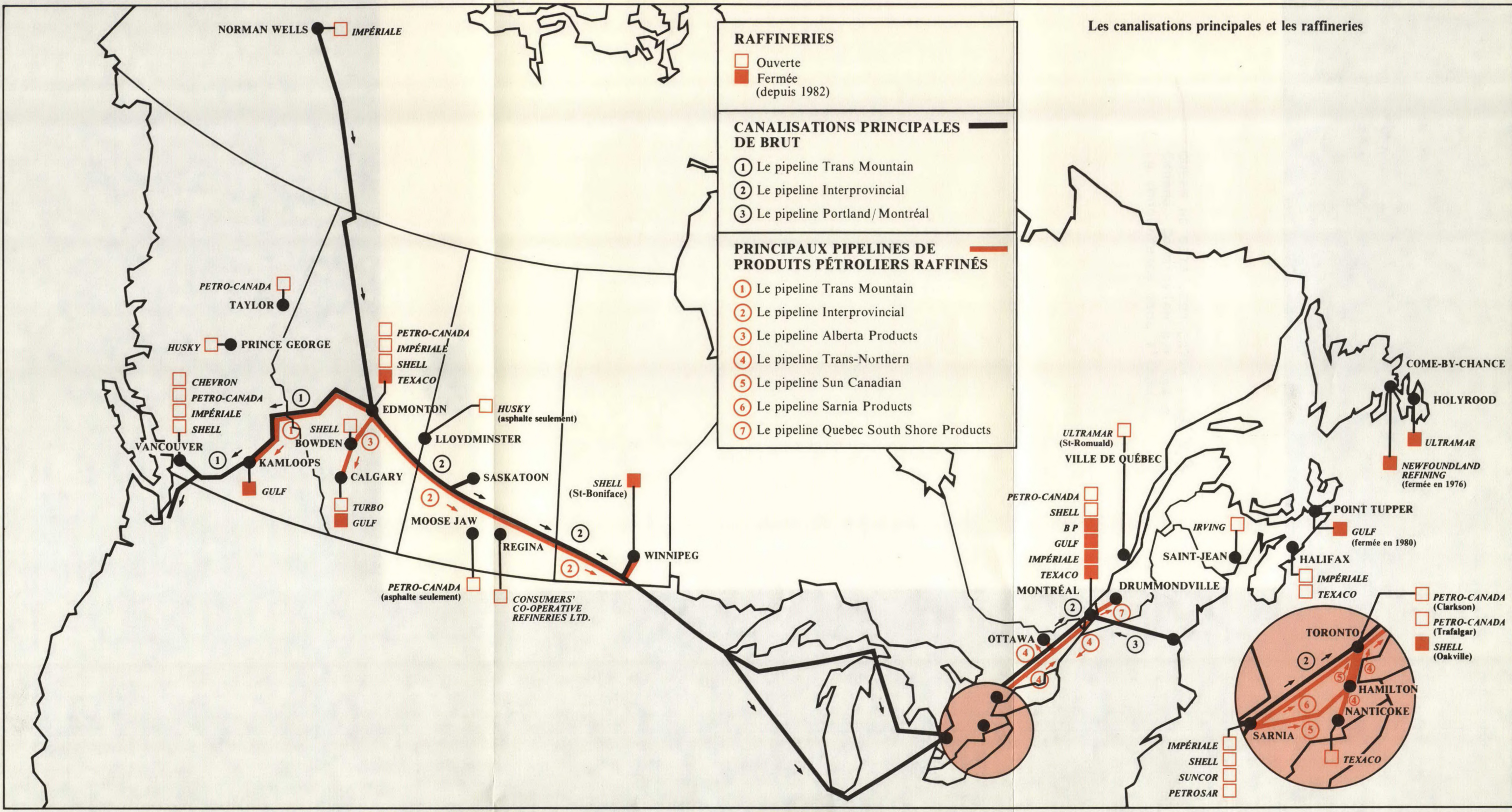
- Ouverte
- Fermée (depuis 1982)

CANALISATIONS PRINCIPALES DE BRUT

- ① Le pipeline Trans Mountain
- ② Le pipeline Interprovincial
- ③ Le pipeline Portland/ Montréal

PRINCIPAUX PIPELINES DE PRODUITS PÉTROLIERS RAFFINÉS

- ① Le pipeline Trans Mountain
- ② Le pipeline Interprovincial
- ③ Le pipeline Alberta Products
- ④ Le pipeline Trans-Northern
- ⑤ Le pipeline Sun Canadian
- ⑥ Le pipeline Sarnia Products
- ⑦ Le pipeline Quebec South Shore Products



NORMAN WELLS IMPÉRIALE

PETRO-CANADA
TAYLOR

HUSKY PRINCE GEORGE

CHEVRON
PETRO-CANADA
IMPÉRIALE
SHELL
VANCOUVER

PETRO-CANADA
IMPÉRIALE
SHELL
TEXACO
EDMONTON

SHELL BOWDEN

TURBO CALGARY

GULF KAMLOOPS

GULF MOOSE JAW

HUSKY (asphalte seulement) LLOYDMINSTER

SHELL (St-Boniface) SASKATOON

PETRO-CANADA (asphalte seulement) REGINA

CONSUMERS' CO-OPERATIVE REFINERIES LTD. WINNIPEG

ULTRAMAR (St-Romuald)
VILLE DE QUÉBEC

PETRO-CANADA
SHELL
B P
GULF
IMPÉRIALE
TEXACO
MONTRÉAL

IRVING SAINT-JEAN

IMPÉRIALE HALIFAX

TEXACO DRUMMONDVILLE

OTTAWA

IMPÉRIALE
SHELL
SUNCOR
PETROSAR

COME-BY-CHANCE
HOLYROOD

ULTRAMAR
NEWFOUNDLAND REFINING (fermée en 1976)

POINT TUPPER
GULF (fermée en 1980)

PETRO-CANADA (Clarkson)
PETRO-CANADA (Trafalgar)
SHELL (Oakville)

TORONTO
HAMILTON
NANTICOKE
SARNIA
TEXACO

QUEEN HD 9574 .C22 C3714 1986 v.3
Canada. Commission sur les p
La concurrence dans l'indust

INDUSTRY CANADA/INDUSTRIE CANADA



59738

