



Régie de l'énergie
du Canada

Canada Energy
Regulator

Motifs de décision Commission de la Régie de l'énergie du Canada

Pipelines Trans-Nord Inc.
RH-001-2023

Motifs de décision de la Commission de la Régie de l'énergie du Canada

Relativement à

Pipelines Trans-Nord Inc.

Demande datée du 22 novembre 2022 visant l'approbation de l'entente de règlement avec droits incitatifs

RH-001-2023
Décembre 2023

Autorisation de reproduction

Le contenu de la publication peut être reproduit à des fins personnelles, éducatives ou sans but lucratif, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission de la Régie de l'énergie du Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que la Régie de l'énergie du Canada soit mentionnée comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie produite en collaboration avec la Régie de l'énergie du Canada ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à : info@cer-rec.gc.ca.

Permission to Reproduce

Materials may be reproduced for personal, educational and/or non-profit activities, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from the Canada Energy Regulator, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that the Canada Energy Regulator is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of the Canada Energy Regulator.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail: info@cer-rec.gc.ca.

© 2023 Sa Majesté le Roi du Chef du Canada
représenté par la Régie de l'énergie du Canada

© His Majesty the King in Right of Canada as
represented by the Canada Energy Regulator 2023

Motifs de décision
Pipelines Trans-Nord Inc. – RH-001-2023

Reason for Decision
Trans-Northern Pipelines Inc. – RH-001-2023

N° de catalogue NE22-1/2023-2F
ISBN 978-0-660-69001-8

Cat. No. NE22-1/2023-2E
ISBN 978-0-660-69000-1

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles. On peut obtenir cette publication sur supports multiples, sur demande.

This report is published separately in both official languages. This publication is available upon request in multiple formats.

Demandes d'exemplaires :

Bureau des publications
Régie de l'énergie du Canada
517, Dixième Avenue S.-O., bureau 210
Calgary (Alberta) T2R 0A8
Courrier électronique : publications@cer-rec.gc.ca
Télécopieur : 403-292-5503
Téléphone : 1-800-899-1265

Copies are available on request from:

The Publications Office
Canada Energy Regulator
Suite 210, 517 Tenth Avenue SW
Calgary, Alberta T2R 0A8
E-Mail: publications@cer-rec.gc.ca
Fax: 403-292-5503
Phone: 1-800-899-1265

Pour se procurer un exemplaire en personne

Bibliothèque de la Régie
Deuxième étage

For pick-up at the office:

Library
Second Floor

Imprimé au Canada

Printed in Canada

Table des matières

Liste des figures et des tableaux	ii
Glossaire et abréviations.....	iii
Symboles, formules et unités	v
1 Demande et dispositif	6
1.1 Demande de Pipelines Trans-Nord	6
1.2 Résumé du dispositif et des motifs de décision.....	7
2 Contexte.....	10
2.1 Résumé de l'instance.....	10
2.2 Aperçu du réseau de Trans-Nord	10
2.3 Aperçu des modes de transport de rechange pour les produits raffinés	12
3 Cadre juridique.....	14
3.1 Lois	14
3.2 Principes de conception des droits.....	14
3.3 Fardeau de la preuve	16
3.3.1 Analyse et constatations de la Commission	17
3.4 Décisions antérieures.....	17
4 Lignes directrices relatives aux règlements	18
4.1 Lignes directrices relatives aux règlements et processus de Trans-Nord relatif à l'entente de règlement	18
4.1.1 Analyse et constatations de la Commission	19
5 Conception et compétitivité des droits.....	20
5.1 Conception des droits	20
5.1.1 Analyse et constatations de la Commission	32
5.2 Coût des options de transport maritime et ferroviaire par rapport aux droits de Trans-Nord	33
5.2.1 Analyse et constatations de la Commission	48
5.3 Possibilité d'une spirale tarifaire et de la cessation du service sur la canalisation Ouest, et recommandation de Brattle.....	65
5.3.1 Analyse et constatations de la Commission	73
5.4 Conclusion sur la conception et la compétitivité des droits	75
6 Besoins en produits et autres questions liées à l'entente de règlement	78
6.1 Analyse et constatations de la Commission	79
7 Décision et ordonnance sur les droits.....	81

Liste des figures et des tableaux

Figure 1 – Carte du réseau pipelinier de Trans-Nord.....	11
Tableau 1 – Comparaison des droits pour divers mouvements sur le réseau de Trans-Nord (\$/m ³).....	21
Figure 2 – BAIIA par tronçon de 2015 à 2019	24
Tableau 2 – Frais directs et frais répartis (en milliers de dollars canadiens).....	25
Tableau 3 – Comparaison des droits de Montréal à Toronto-Nord et des frais de transport maritime	38
Tableau 4 – Comparaison des droits de Montréal à Toronto-Nord et des frais de transport ferroviaire.....	39
Figure 3 – Compétitivité du transport maritime par rapport au réseau de Trans-Nord (entre Montréal et Toronto-Nord).....	58
Figure 4 – Compétitivité du transport maritime par rapport au réseau de Trans-Nord (entre Montréal et Oakville)	60
Figure 5 – Compétitivité du transport ferroviaire par rapport au réseau de Trans-Nord (entre Montréal et Toronto-Nord).....	62
Figure 6 – Compétitivité du transport ferroviaire par rapport au réseau de Trans-Nord (entre Montréal et Oakville)	63
Tableau 5 – Estimations des droits découlant de diminutions du débit (selon la conception des droits de l’entente de règlement).....	66
Tableau 6 – Résumé des incidences sur les droits de la cessation du service de la canalisation Ouest.....	67

Glossaire et abréviations

BAIIA	Bénéfice avant intérêts, impôts et amortissements
Brattle	The Brattle Group
canalisation Oueſt	Section du tronçon Montréal-Oueſt comprenant les installations reliant Farran’s Point à Oakville en passant par Toronto-Nord. Pour des raisons de commodité, Suncor désigne « canalisation Oueſt » la canalisation Oueſt et la canalisation Montréal lorsqu’elles sont utilisées ensemble.
Commission	Commission de la Régie de l’énergie du Canada, constituée en vertu de la <i>Loi sur la Régie canadienne de l’énergie</i>
demande	Demande datée du 22 novembre 2022 présentée par Pipelines Trans-Nord Inc. en vue de faire approuver une entente de règlement avec droits incitatifs aux termes des parties 1, 3 et 9 de la <i>Loi sur la Régie canadienne de l’énergie</i> et des <i>Lignes directrices révisées relatives aux règlements négociés pour le transport, les droits et les tarifs</i> .
Farran’s Point	Point de raccordement de la canalisation latérale Ottawa à la canalisation Montréal
Impériale	Compagnie Pétrolière Impériale Ltée
lignes directrices	<i>Lignes directrices révisées relatives aux règlements négociés pour le transport, les droits et les tarifs</i> , 12 juin 2002
LRCE	<i>Loi sur la Régie canadienne de l’énergie</i> (L.C. 2019, ch. 28, art. 10)
Office	Office national de l’énergie
RailState	RailState LLC
Régie	Régie de l’énergie du Canada
Règles	<i>Règles de pratique et de procédure de l’Office national de l’énergie (1995)</i>
réseau de Trans-Nord	Le réseau pipelinier de Trans-Nord compte quelque 850 km de canalisations en exploitation et diverses infrastructures auxiliaires. Exploité par Trans-Nord et réglementé par la Régie, le réseau transporte des produits pétroliers raffinés entre le Québec et l’Ontario.
Shell	Produits Shell Canada
Stillwater	Stillwater Associates LLC
Suncor	Produits Suncor Énergie, s.e.n.c.
Trans-Nord	Pipelines Trans-Nord Inc.

Trillium	Trillium Shipbrokers Ltd.
tronçon Montréal-Ouest	Tronçon proposé comprenant les canalisations latérales Dorval et Ottawa, et les canalisations Montréal et Ouest.
tronçon Naticoke-Est	Tronçon proposé comprenant la canalisation Metro et la canalisation latérale de l'aéroport de Toronto.
Valero	Énergie Valero Inc.

Symboles, formules et unités

\$	dollars canadiens
b/j	baril par jour
kb/j	millier de barils par jour
km	kilomètre
m	mètre
m ³	mètre cube
m ³ /j	mètre cube par jour

1 Demande et dispositif

1.1 Demande de Pipelines Trans-Nord

Le 22 novembre 2022, la Régie de l'énergie du Canada a reçu une demande de Pipelines Trans-Nord Inc. (« Trans-Nord ») ([C22197](#)) présentée aux termes des dispositions relatives aux droits, au tarif et à l'intérêt public des parties 1, 3 et 9 de la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie* (« LRCE ») et des *Lignes directrices révisées relatives aux règlements négociés pour le transport, les droits et les tarifs* de 2002 adoptées par la Régie (« lignes directrices »).

Trans-Nord a sollicité une ou plusieurs ordonnances approuvant ce qui suit :

1. L'entente de règlement avec droits incitatifs (« entente de règlement »)¹, y compris ce qui suit :
 - a. le cadre général d'établissement des besoins en produits et des droits de Trans-Nord énoncés dans l'entente de règlement pour chaque année civile au cours de la première année de l'entente de règlement et des années suivantes;
 - b. la conception des droits établie dans l'entente de règlement et les échéanciers prévus;
 - c. les besoins en produits et les droits convenus pour 2023 qui sont reflétés dans l'entente de règlement;
 - d. les conditions de transport de Trans-Nord rattachées à l'entente de règlement et le processus convenu de révision de ces conditions, qui aboutiront au dépôt par la société de conditions révisées devant être approuvées par la Régie au plus tard le 31 décembre 2023.
2. La prise de toute autre mesure demandée par Trans-Nord ou que la Régie pourrait juger appropriée.

Trans-Nord a affirmé avoir préparé sa demande en tenant compte des lignes directrices de la Régie. En septembre 2021, un groupe de travail a été créé pour mener les négociations en vue d'une nouvelle entente sur les droits qui remplacerait l'entente sur les droits incitatifs en vigueur. Chaque expéditeur actuel de Trans-Nord – Compagnie Pétrolière Impériale Ltée (« Impériale »), Produits Shell Canada (« Shell »), Produits Suncor Énergie, s.e.n.c. (« Suncor ») et Énergie Valero Inc. (« Valero ») – a nommé un représentant pour faire partie du groupe de travail. Trans-Nord a eu au moins 45 réunions avec le groupe de travail au cours des 14 mois qui ont suivi. Les négociations ont abouti à la signature de l'entente de règlement par Impériale et Shell. Suncor et Valero n'en sont pas signataires.

L'une des principales caractéristiques de l'entente de règlement est qu'elle séparerait le réseau de Trans-Nord en deux tronçons aux fins de l'établissement des droits. Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2025, Trans-Nord mettrait en œuvre une méthode de conception des droits fondée sur deux tronçons de son réseau selon laquelle elle recouvrerait ses coûts d'exploitation et ses futurs coûts en capital en fonction de ces deux tronçons, soit Nanticoke-Est (qui

¹ L'entente de règlement avec droits incitatifs se trouve à l'annexe I de la demande. Trans-Nord a déposé une modification à cette entente dans une lettre intitulée *TNPI Amended ITSA*, dépôt [C22824 \(13 janvier 2023\)](#).

comprend les installations de Nanticoke à Toronto-Nord, dont la canalisation latérale de l'aéroport de Toronto) et Montréal-Ouest (qui comprend les installations de Montréal à Toronto-Nord, dont le prolongement jusqu'aux canalisations latérales Oakville, Dorval et Ottawa).

1.2 Résumé du dispositif et des motifs de décision

Après avoir examiné l'ensemble de la preuve et des observations au dossier, la Commission approuve l'entente de règlement, y compris le cadre d'établissement des besoins en produits et des droits de Trans-Nord, la conception des droits décrite dans l'entente de règlement, les conditions de transport de Trans-Nord et le processus de révision des conditions de transport. L'ordonnance TO-002-2023 donne effet à cette décision.

La Commission estime que l'entente de règlement et le processus de règlement respectent les exigences des lignes directrices relatives aux règlements. Toutes les parties intéressées ont eu une possibilité équitable de participer au processus et de faire connaître leurs intérêts afin qu'ils soient soupesés de manière adéquate dans l'entente négociée. Suncor, bien qu'elle n'ait soulevé aucune préoccupation au sujet du processus de négociation de l'entente de règlement, a fait part d'inquiétudes relatives à l'entente et aux droits qui en résulteraient.

Suncor s'est opposée à la demande parce qu'à son avis, l'entente de règlement ne donnerait pas lieu à des droits concurrentiels pour le tronçon reliant Montréal à la région du Grand Toronto. Plus particulièrement, Suncor a fait valoir que l'entente de règlement ne respecterait pas le principe de l'efficacité économique de la Commission en matière de conception des droits puisque des droits non concurrentiels inciteraient les expéditeurs à recourir à des solutions de transport maritime et ferroviaire. Cela entraînerait une sous-utilisation de la canalisation Ouest du réseau pipeline de Trans-Nord (« réseau de Trans-Nord »), une hausse des droits pour le reste des expéditeurs et le risque d'une spirale tarifaire et de la cessation du service sur la canalisation Ouest. Pour éviter une telle issue, Suncor a présenté une preuve d'expert de The Brattle Group (« Brattle ») recommandant l'utilisation d'une méthode intégrée, plutôt que modulée, avec plafonnement des coûts en deçà des droits du transport de Montréal à la région du Grand Toronto. Trans-Nord et Impériale étaient en désaccord avec la position de Suncor et ont soutenu qu'elle avait exagéré considérablement la viabilité du transport maritime et ferroviaire et la compétitivité des coûts connexes. Les parties se sont demandé si deux principes de conception des droits, en l'occurrence celui des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur et celui de l'efficacité économique, étaient incompatibles en l'espèce et, le cas échéant, lequel devrait être priorisé.

La Commission juge que Trans-Nord a établi que l'entente de règlement donnera lieu à des droits justes et raisonnables. La conception des droits selon deux tronçons permettra vraisemblablement de réduire l'interfinancement actuel et est plus conforme au principe fondamental de conception des droits voulant que les droits soient fondés sur les coûts et financés par l'utilisateur. De plus, la Commission juge que les droits visés par l'entente de règlement devraient généralement être concurrentiels par rapport aux options de transport ferroviaire et maritime une fois tous les coûts pertinents pris en compte. Ainsi, il est peu probable que l'entente de règlement entraîne une spirale tarifaire, la cessation du service de la canalisation Ouest ou des résultats inefficients du point de vue économique. Compte tenu de ces constatations, l'entente de règlement devrait donner lieu à des droits dont les effets sont

conformes aux principes des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur et de l'efficacité économique.

La Commission reconnaît que la proposition de Suncor de plafonner les droits exigibles de Montréal à la région du Grand Toronto réduirait ces droits et pourrait accroître la compétitivité par rapport aux autres modes de transport. Toutefois, à la lumière des conclusions de la Commission selon lesquelles les droits prévus à l'entente de règlement seront vraisemblablement concurrentiels, Suncor n'a pas établi la nécessité d'un plafond tarifaire pour le moment ni démontré de façon convaincante le bien-fondé d'un écart du principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur. La Commission juge plutôt qu'il y a de bonnes raisons de continuer à respecter ce principe, comme le prévoit l'entente de règlement, et que le plafonnement des droits proposé entraînerait probablement un important interfinancement continu, ce qui est particulièrement injuste étant donné que les expéditeurs sont aussi en concurrence sur le marché de la région du Grand Toronto.

Sur de nombreuses questions, le dossier devant la Commission renfermait de l'information générale sur les solutions de transport de rechange. Cependant, il est clair que les droits pour la canalisation Ouest aux termes de l'entente de règlement, bien qu'ils soient généralement concurrentiels, demeurent relativement proches des coûts des solutions de rechange maritimes et ferroviaires. Pendant la durée initiale de cinq ans de l'entente de règlement, les besoins en produits, les débits, les droits et les coûts réels des solutions de rechange peuvent varier considérablement, en particulier à l'égard des mouvements entre Montréal et la région du Grand Toronto. La Commission s'attend à ce que Trans-Nord gère ces incertitudes et les risques connexes liés à la concurrence qui pourraient survenir sur son réseau. La Commission juge que certains facteurs atténuent le potentiel de droits non concurrentiels et les effets de ceux-ci pendant la durée de l'entente de règlement. Trans-Nord accepte un risque sérieux de recouvrement des coûts en capital aux termes de l'entente de règlement, et les expéditeurs de la canalisation Ouest ont un certain pouvoir sur la compétitivité de leurs droits, qu'ils peuvent réduire en utilisant davantage cette canalisation. De plus, la durée initiale de cinq ans de l'entente de règlement, étant relativement courte, donne à Trans-Nord et aux expéditeurs l'occasion de réévaluer la conception des droits, le contexte concurrentiel, et le caractère juste et raisonnable des droits, y compris l'inefficacité économique qui pourrait découler de la variabilité future des estimations qui faisaient partie du dossier de la présente instance.

En ce qui concerne les autres aspects de la demande, la Commission juge que l'entente de règlement est plus claire et plus transparente que l'entente sur les droits incitatifs sur le plan des besoins en produits de Trans-Nord. Les besoins en produits au titre de l'entente de règlement rendent compte avec plus d'exactitude du coût de la prestation du service pour Trans-Nord que l'entente sur les droits incitatifs, dans laquelle les besoins en produits n'avaient pas suivi les coûts engagés sur le réseau. La Commission est convaincue que l'entente de règlement permettra à Trans-Nord de financer les coûts associés à l'intégrité et à la sécurité de son réseau, et de les recouvrer. Enfin, comme le réseau de Trans-Nord est divisé en deux tronçons aux fins de l'établissement des droits, la Commission ordonne à la société de fournir des données sur le transport pour chacun d'eux dans les rapports de surveillance qu'elle produira à compter du premier trimestre de 2024.



K. Penney

Commissaire présidant l'audience



T. Grimoldby

Commissaire



S. Luciuk

Commissaire

Calgary (Alberta)
Décembre 2023

2 Contexte

2.1 Résumé de l'instance

Trans-Nord a déposé sa demande le 22 novembre 2022. La Commission, après examen des commentaires sur le processus d'audience et des questions pertinentes dans le contexte de la demande, a publié, le 2 mars 2023, l'avis d'audience publique RH-001-2023 et la lettre procédurale n° 2 ([C23501](#)) établissant un processus d'audience publique.

Le 5 avril 2023, la Commission a publié la lettre procédurale n° 3 comprenant la liste des parties, la liste des questions et le calendrier des événements ([C23938](#)). Dans la liste des parties figuraient Trans-Nord et deux parties qui se sont inscrites à titre d'intervenants, soit Impériale et Suncor.

Le processus établi pour évaluer la demande donne aux parties la possibilité de déposer une preuve écrite et de présenter des demandes de renseignements écrites à Trans-Nord et aux autres parties. La Commission a également adressé des demandes de renseignements écrites aux parties. Trans-Nord a été autorisée à déposer une contre-preuve écrite. Les parties ont ensuite pu déposer une plaidoirie écrite et présenter une plaidoirie finale orale et une contre-plaidoirie orale. La Commission a fait l'audition des plaidoiries finales orales les 26 et 27 septembre 2023.

2.2 Aperçu du réseau de Trans-Nord

Le réseau de Trans-Nord, qui a été construit en 1952 puis agrandi et modifié, transporte des produits pétroliers raffinés de fournisseurs, comme l'essence, le carburant diesel et le carburéacteur, vers les marchés du Québec et de l'Ontario. Le réseau compte quelque 850 km de canalisations en exploitation et diverses infrastructures auxiliaires, toutes réglementées par la Régie.

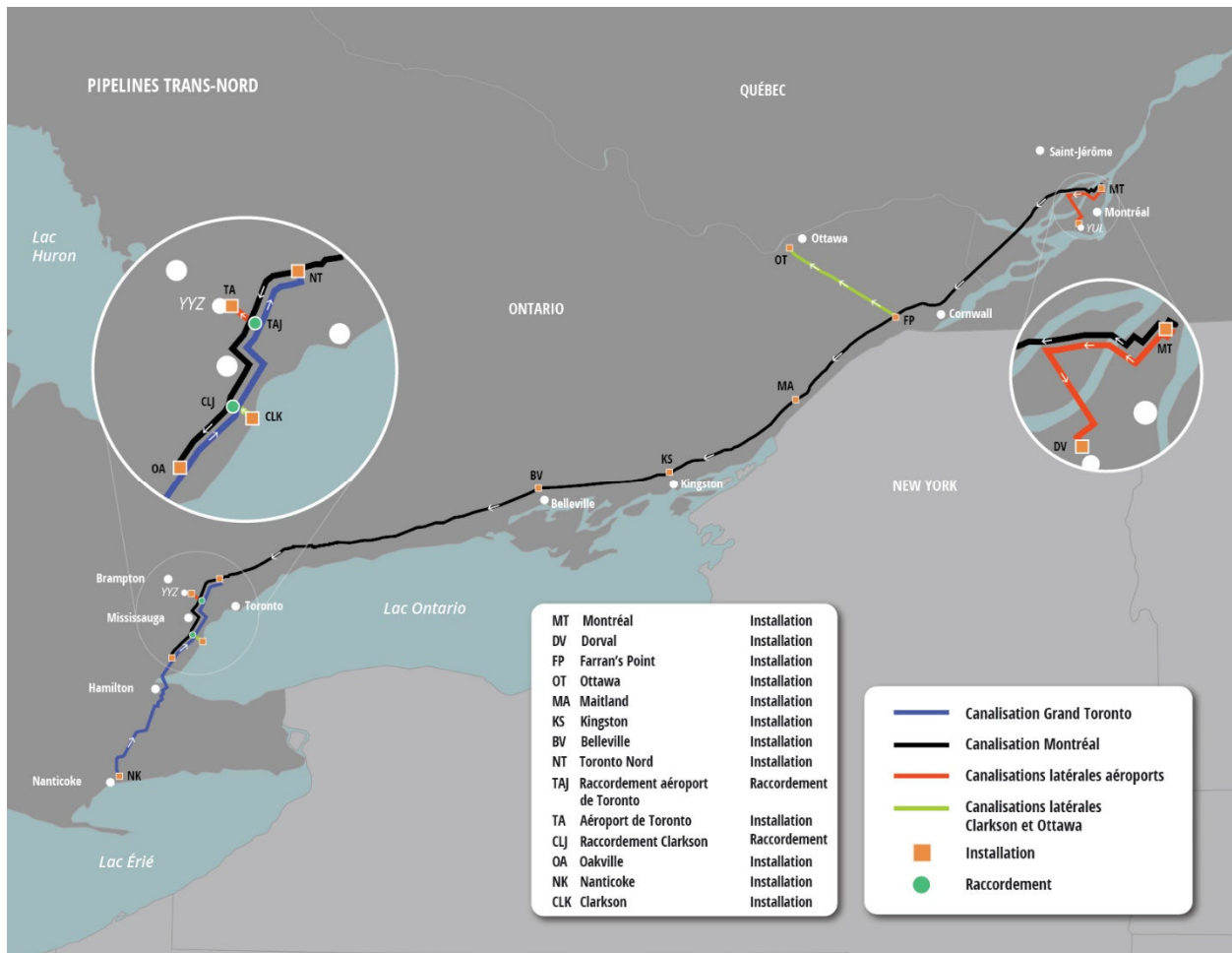
Selon l'entente de règlement, le réseau de Trans-Nord serait divisé en deux tronçons aux fins du calcul des droits. Ces tronçons s'écoulent dans des directions opposées. Certaines de leurs sections sont parallèles entre Toronto-Nord et Oakville, et ils partagent plusieurs canalisations latérales. Les deux grands tronçons desservent des marchés distincts :

- Le tronçon Montréal-Ouest transporte de l'essence et du carburant diesel vers l'ouest, de la raffinerie de Suncor, du terminal de Shell et du terminal de Valero (qui est raccordé par pipeline à la raffinerie de Valero près de Québec), tous trois à Montréal, au Québec, jusqu'à Oakville, en Ontario, et à des destinations entre ces deux points, dont Ottawa, Maitland, Belleville, Kingston et Toronto. Il achemine également du carburéacteur de Montréal jusqu'au terminal Dorval, près de l'aéroport international. La carte ci-dessous (figure 1) montre que le tronçon Montréal-Ouest comprend la canalisation Montréal, la canalisation latérale Dorval, la canalisation latérale Ottawa et les installations qui sont directement raccordées au tronçon.
- Le tronçon Nanticoke-Est transporte de l'essence, du diesel et du carburéacteur vers l'est, depuis la raffinerie d'Impériale à Nanticoke, en Ontario, jusqu'à Toronto et à des

destinations entre Oakville et l'aéroport Pearson de Toronto. Il peut aussi recevoir de l'essence et du diesel du terminal d'Oakville de Suncor et du carburéacteur du pipeline Sun-Canadian au point de raccordement à l'aéroport de Toronto pour livraison à l'aéroport Pearson de Toronto. La carte ci-dessous (figure 1) montre que le tronçon Nanticoke-Est comprend la canalisation Metro, la canalisation latérale de l'aéroport de Toronto et les installations qui y sont directement raccordées.

Chacun des deux grands tronçons compte plusieurs sections. Le tronçon Montréal-Ouest comprend la canalisation Ouest qui, elle, comprend les installations reliant Farran's Point à Oakville en passant par Toronto-Nord. Pour des raisons de commodité, Suncor a employé le terme « canalisation Ouest » pour désigner les canalisations Ouest et Montréal lorsqu'elles sont utilisées ensemble.

Figure 1 – Carte du réseau pipelinier de Trans-Nord



La capacité du réseau de Trans-Nord varie selon le tronçon. Par exemple, la capacité nominale de traitement :

- de Montréal à Farran's Point, selon la pression d'exploitation autorisée de Trans-Nord, est de 21 000 mètres cubes par jour (« m³/j ») ou 132 000 barils par jour (« kb/j »);
- de Farran's Point à Belleville est de 11 400 m³/j (72 kb/j);
- de Belleville à Toronto est de 10 000 m³/j (63 kb/j).

Toutefois, depuis 2010, la Régie a délivré plusieurs ordonnances de sécurité à la société, désignées collectivement « ordonnances de sécurité modificatrices ». Celles-ci ont fait en sorte que soit réduite la pression maximale d'exploitation et, par conséquent, la capacité disponible sur le réseau de Trans-Nord.

Les actions de Trans-Nord sont détenues par des sociétés affiliées de trois de ses expéditeurs, soit Impériale, Shell et Suncor. Trans-Nord est dirigée par un conseil d'administration composé de deux représentants de chacun de ses trois propriétaires. Suncor se sert du réseau de Trans-Nord pour acheminer des produits raffinés de sa raffinerie de Montréal vers des marchés comme la région du Grand Toronto et Ottawa. Suncor utilise également la canalisation latérale de l'aéroport de Toronto (et le pipeline Sun-Canadian) pour envoyer le carburéacteur produit à sa raffinerie de Sarnia à l'aéroport Pearson de Toronto. Impériale utilise le réseau de Trans-Nord pour expédier des produits pétroliers raffinés de sa raffinerie de Nanticoke aux marchés de la région du Grand Toronto. Impériale est aussi un important expéditeur sur le réseau de Trans-Nord vers Ottawa et Belleville.

2.3 Aperçu des modes de transport de rechange pour les produits raffinés

En général, les pipelines sont le mode privilégié pour le transport de grands volumes de produits pétroliers raffinés. Il est toutefois possible de transporter ces produits autrement, notamment par voie maritime, ferroviaire et routière. Pour utiliser ces solutions de rechange, il faut mettre en place l'infrastructure appropriée, notamment en amont, comme des installations de chargement, et en aval, comme des installations de déchargement. Au cours de la présente instance, les modes de transport de rechange présentant le plus grand intérêt étaient le transport ferroviaire et le transport maritime, plus particulièrement pour les mouvements de Montréal vers la région du Grand Toronto, y compris les points de livraison de Toronto-Nord et d'Oakville.

Les produits pétroliers raffinés peuvent être transportés par chemin de fer tout au long de l'année. La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et le Chemin de fer Canadien Pacifique offrent tous deux un service ferroviaire de Montréal vers des destinations qui disposent de l'infrastructure de déchargement nécessaire. Les expéditeurs, en plus de prendre des dispositions avec les transporteurs ferroviaires, doivent avoir accès à des wagons, qu'ils peuvent louer ou acheter. Chaque wagon-citerne peut contenir de 640 à 680 barils de produits pétroliers raffinés.

Les produits raffinés peuvent être acheminés par navires-citernes de Montréal à Oakville par la Voie maritime du Saint-Laurent qui offre un service saisonnier². À partir d'Oakville, les produits peuvent être transportés sur le réseau de Trans-Nord jusqu'à Toronto-Nord. Il n'est pas possible d'acheminer les produits raffinés de Montréal à Toronto-Nord exclusivement par voie maritime. Le transport maritime n'est offert que pendant les mois d'ouverture³ de la Voie maritime du Saint-Laurent. De plus, la flotte de navires-citernes adaptés à celle-ci est limitée. Les navires-citernes sont généralement visés par des contrats pluriannuels et sont parfois disponibles pour affrètement à un taux beaucoup plus élevé⁴.

² La Voie maritime du Saint-Laurent est un réseau d'écluses, de canaux et de chenaux qui permet aux navires de naviguer de l'océan Atlantique jusqu'aux Grands Lacs, ce qui facilite le transport maritime entre les deux régions.

³ La Voie maritime du Saint-Laurent est fermée de la fin de décembre jusqu'à la troisième semaine de mars, de sorte qu'aucun transport maritime de Montréal à Oakville n'est possible pendant cette période.

⁴ Les tarifs de location d'un navire-citerne pour une journée pour affrètement occasionnel seraient beaucoup plus élevés (de 30 à 40 % supérieurs).

3 Cadre juridique

3.1 Lois

Les articles 31 à 35 de la LRCE confèrent à la Commission la compétence exclusive pour trancher les questions qui relèvent de sa mission générale. Les dispositions relatives au transport, aux droits et aux tarifs contenues dans la partie 3 de la LRCE, et plus particulièrement l'article 226, accordent à la Commission un vaste pouvoir pour rendre des ordonnances sur tous les sujets relatifs au transport, aux droits ou aux tarifs.

La Cour d'appel fédérale a examiné les dispositions relatives au transport, aux droits et aux tarifs de la partie 4 de l'ancienne *Loi sur l'Office national de l'énergie* et a statué que l'Office national de l'énergie était autorisé dans les termes les plus larges à rendre des ordonnances sur tous les sujets se rapportant aux droits et tarifs⁵. La partie 3 de la LRCE reprend les dispositions de la partie 4 de l'ancienne *Loi sur l'Office national de l'énergie*, avec quelques changements mineurs visant à moderniser le libellé. Il n'existe toujours pas de règles légales qui limitent le pouvoir de la Commission d'établir des droits justes et raisonnables.

Les droits doivent être justes et raisonnables et n'entraîner aucune distinction injuste. Les articles 230 et 235 de la LRCE prévoient qui suit :

230 Tous les droits doivent être justes et raisonnables et, dans des circonstances et conditions essentiellement similaires pour tous les transports de même nature sur le même parcours, être imposés de façon égale à tous, au même taux.

235 Il est interdit à la compagnie de faire, à l'égard d'une personne ou d'une localité, des distinctions injustes quant aux droits, au service ou aux installations.

3.2 Principes de conception des droits

Dans des décisions antérieures⁶, l'Office national de l'énergie et la Commission ont énoncé des principes de conception des droits qui facilitent l'interprétation et l'application des dispositions législatives touchant le transport, les droits et les questions tarifaires. Ces principes fondamentaux comprennent ceux des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur, de l'efficacité économique et de l'absence de droits acquis :

- Selon le principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur, les droits doivent être fondés sur les coûts, dans toute la mesure du possible, et les utilisateurs du réseau pipelinier doivent assumer la responsabilité financière des frais associés au

⁵ Les tarifs de location d'un navire-citerne pour une journée pour affrètement occasionnel seraient beaucoup plus élevés (de 30 à 40 % supérieurs).

⁶ Voir un résumé dans Office national de l'énergie, *Motifs de décision RH-1-2007 – TransCanada PipeLines Limited, Demande d'approbation d'un point de réception à Gros-Cacouna*, dépôt [A16008-2](#) (juillet 2007), p. 23 et 24 (p. 35 et 36 du document PDF); et Régie de l'énergie du Canada, *Motifs de décision RH-001-2021 – NOVA Gas Transmission Ltd. – Service de transport garanti – lié sur la canalisation principale North Montney*, dépôt [C18261-2](#) (mars 2021), p. 12 (p. 20 du document PDF).

transport de leur produit par le pipeline, sans interfinancement non justifié provenant du paiement d'autres droits. Ce principe a aussi été appelé le principe de causalité des coûts.

- Le principe de l'efficacité économique, dans le contexte de la réglementation des droits, renvoie généralement au fait que les droits devraient envoyer des signaux de prix appropriés, afin de maximiser l'utilisation du réseau pipelinier et ainsi de réduire les coûts.
- L'efficacité économique a aussi été décrite comme comprenant l'optimisation de l'utilisation du réseau⁷ et le choix de ne pas construire de nouvelles installations pour répondre à des besoins auxquels l'infrastructure existante est en mesure de répondre⁸.
- Par absence de droits acquis, on entend que le paiement des droits imposés dans le passé ne confère aucun avantage au-delà des dispositions prévues alors pour le service de transport ainsi obtenu.

La Commission peut devoir soupeser des principes divergents dans les demandes dont elle est saisie. Dans certaines circonstances, le respect du principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur a été harmonisé avec le principe de l'efficacité économique. Par exemple, dans la décision RH-001-2019, la Commission a indiqué « [qu'un] tel jugement est essentiel avant de pouvoir déterminer si les droits respectent aussi le principe de l'efficacité économique »⁹. Dans d'autres circonstances, le principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur et celui de l'efficacité économique peuvent être incompatibles. Dans la décision RH-2-91, l'Office a affirmé ce qui suit :

[L'efficacité économique] pourrait signifier que les droits doivent être établis de manière à refléter la valeur du service, au lieu de refléter les coûts réels liés à la prestation du service. Ainsi, il pourrait parfois y avoir un certain conflit entre l'adhésion au principe des droits fondés sur les coûts [et de l'utilisateur-payeur] et la promotion de l'efficacité économique. Dans de tels cas, l'Office estime qu'il faudrait de bonnes raisons pour s'écarter de ce principe afin d'établir des droits qui favorisent l'efficacité économique¹⁰.

⁷ Régie de l'énergie du Canada, Motifs de décision RH-002-2019 – NOVA Gas Transmission Ltd – Demande visant le protocole de service provisoire, dépôt [C02965-2](#) (13 novembre 2019), p. 6 et 7 (p. 6 et 7 du document PDF).

⁸ Office national de l'énergie – Motifs de décision RH-003-2011 – TransCanada PipeLines Limited, NOVA Gas Transmission Ltd. et Foothills Pipe Lines Ltd. – Demande visant la proposition de restructuration d'entreprise et de services ainsi que des droits définitifs exigibles sur le réseau principal en 2012 et 2013, dépôt [A51040-2](#) (mars 2013), p. 246 (p. 266 du document PDF).

⁹ Régie de l'énergie du Canada, Motifs de décision RH-001-2019 – NOVA Gas Transmission Ltd – Demande portant sur la conception des droits visant le réseau de NGTL et les services offerts, dépôt [C05448-2](#) (mars 2020), p. 46 (p. 56 du document PDF).

¹⁰ Office national de l'énergie, Motifs de décision [RH-2-91](#) – Pipeline Interprovincial Limitée – Demande concernant de nouveaux droits à compter du 1^{er} janvier 1992, (juin 1992) p. 74 (p. 91 du document PDF).

L'Office a également défini des objectifs, tels que la simplicité administrative, la stabilité des droits et la prévisibilité des droits et a indiqué que, même si ces objectifs sont souhaitables, ils ne devraient pas servir de critères déterminants au détriment des principes fondamentaux.

3.3 Fardeau de la preuve

Toutes les parties ont convenu que le fardeau de la preuve incombait à Trans-Nord, en tant que demandeur, mais elles ne s'entendaient pas sur la question de savoir si Trans-Nord s'était acquittée de son fardeau de la preuve global et sur la nature du fardeau de la preuve qui incombe aux intervenants qui s'opposent à une demande.

Point de vue de Trans-Nord

- Il ne fait aucun doute que c'est à Trans-Nord, en tant que demandeur, que revient le fardeau ultime de convaincre la Commission que l'entente de règlement se traduira par des droits justes et raisonnables.
- En ce qui concerne les diverses propositions de Suncor, cette dernière ne s'est pas acquittée du fardeau qui lui incombait de démontrer que les droits de l'entente de règlement seraient injustes et déraisonnables.

Point de vue d'Impériale

- La Commission doit conclure que la demande produit des droits justes et raisonnables selon la prépondérance des probabilités.
- Il ne suffit pas, comme Suncor le prétend et l'a fait, de soulever un doute raisonnable sur le caractère juste et raisonnable des droits visés par la demande.

Point de vue de Suncor

- Le fardeau de la preuve incombe d'abord au demandeur, Trans-Nord, en ce qui concerne la mesure demandée, et ce n'est que si le demandeur s'acquitte de ce fardeau selon la prépondérance des probabilités, ou si un intervenant propose une autre position aux fins d'approbation, que le fardeau de la preuve incombe à l'intervenant.
- Trans-Nord ne s'est pas acquittée du fardeau qui lui incombait de démontrer que les droits relatifs à la canalisation Ouest qui découleraient de l'entente de règlement seraient justes et raisonnables, notamment parce qu'ils sont concurrentiels par rapport aux solutions de transport de rechange.
- À tout le moins, Suncor a soulevé un doute raisonnable quant à la justesse et au caractère raisonnable des droits de Trans-Nord.
- Suncor devrait assumer le fardeau d'appuyer ses positions, y compris la preuve technique déposée.
- On ne doit pas conclure qu'un demandeur s'est acquittée du fardeau qui lui incombait s'il n'a demandé aucun renseignement au sujet de la preuve d'un opposant.

3.3.1 Analyse et constatations de la Commission

Il est bien établi que c'est au demandeur, en l'occurrence Trans-Nord, qu'il incombe d'établir, selon la prépondérance des probabilités, que la mesure demandée devrait être accordée¹¹. Lorsqu'il y a opposition à une demande, il ne suffit généralement pas qu'un intervenant soulève un doute raisonnable quant à la justesse et au caractère raisonnable des droits visés par la demande. Le doute raisonnable est une norme du droit criminel. Toutefois, contrairement aux observations de Trans-Nord, le fardeau de démontrer que les droits de l'entente de règlement seraient injustes et déraisonnables n'incombe pas à Suncor. Le fardeau dans son ensemble incombe à Trans-Nord en tant que demandeur. Suncor a raison sur le fait que le fardeau de la preuve appuyant ses positions dans le cadre de l'instance lui incombe. La question de savoir si Trans-Nord a démontré, selon la prépondérance des probabilités, que l'entente de règlement produira des droits justes et raisonnables est abordée à la section 5.4 ci-dessous. La Commission fait remarquer qu'un demandeur dispose d'une grande latitude afin de répondre aux éléments de preuve et aux positions des intervenants – cette latitude étant toujours assujettie au fardeau de la preuve qui incombe au demandeur.

3.4 Décisions antérieures

Trans-Nord, Impériale et Suncor ont cité un certain nombre de décisions au cours de l'audience, dont une série sur le réseau principal de TransCanada qui traitait de la compétitivité des droits :

- Proposition de restructuration de TransCanada (RH-003-2011)
- Service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert (RH-002-2017)
- Service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Dawn (RH-003-2017)
- Service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à North Bay Junction (RH-002-2018)

Ces décisions, notamment, sont examinées tout au long des présents motifs de décision, dont au chapitre 5 – Conception des droits et compétitivité.

¹¹ Office national de l'énergie, Motifs de décision [GH-2-87](#) – TransCanada PipeLines Limited, Demandes relatives aux installations et à l'approbation de la méthode de conception des droits et des questions tarifaires connexes (juillet 1988), p. 80 (p. 101 du document PDF).

4 Lignes directrices relatives aux règlements

4.1 Lignes directrices relatives aux règlements et processus de Trans-Nord relatif à l'entente de règlement

Trans-Nord a déposé l'entente de règlement conformément aux lignes directrices relatives aux règlements de la Régie¹². Les lignes directrices clarifient les critères normalement pris en considération par la Commission lorsqu'elle examine une demande qui suit un processus de règlement. Elles précisent également la façon dont les règlements contestés seront traités, y compris la tenue d'une audience pour régler les questions soulevées par les parties dissidentes, comme cela a été fait dans le cas de la demande visant l'entente de règlement de Trans-Nord.

Point de vue de Trans-Nord

Trans-Nord a affirmé avoir préparé sa demande en tenant compte des lignes directrices. Le processus de négociation s'est déroulé dans un esprit de collaboration et a donné lieu à une entente qui tient compte des commentaires des expéditeurs grâce à un processus itératif. Trans-Nord a tenu plus de 45 réunions officielles, quatre ateliers d'une demi-journée et d'une journée et d'autres réunions en 14 mois. Le processus de négociation de l'entente de règlement s'est déroulé sans porter atteinte à la position définitive des expéditeurs sur la version finale de celle-ci. Cela a permis à tous les expéditeurs de participer librement au processus, et tous les efforts ont été déployés pour parvenir à une entente acceptable pour toutes les parties. Dans le cas présent, Trans-Nord s'est entendu avec Impériale et Shell mais n'a pas été en mesure de parvenir à une entente avec Suncor et Valero. Seule Suncor s'est opposée à l'approbation de la demande. Trans-Nord a fait valoir que toutes les exigences procédurales pour l'approbation de l'entente de règlement ont été satisfaites et que le caractère approprié de l'entente doit être examiné sur le fond.

L'entente de règlement constitue une amélioration globale par rapport à l'entente sur les droits incitatifs sur le plan de la clarté et de la transparence. Les expéditeurs peuvent ainsi mieux comprendre les coûts engagés et la façon dont ils sont répartis afin de prendre des décisions plus éclairées en matière de contrats et d'investissements.

Point de vue d'Impériale

Impériale a fait valoir que l'entente de règlement est valable selon les termes des lignes directrices pour les raisons suivantes :

- Toutes les parties directement touchées par les questions se rapportant au transport, aux droits ou aux tarifs de Trans-Nord ont eu la possibilité équitable de participer au processus et de faire dûment connaître leurs intérêts afin qu'ils soient soupesés.

¹² Office national de l'énergie, Lignes directrices relatives aux règlements négociés pour le transport, les droits et les tarifs, 12 juin 2002, dépôt [A02885 \(12 juin 2002\)](#).

- Rien dans l'entente de règlement n'entrave la capacité de la Commission de prendre en compte des questions d'intérêt public pouvant aller au-delà des préoccupations immédiates des parties négociantes.
- Le dossier public renferme suffisamment de renseignements pour que la Commission puisse comprendre le fondement de l'entente.

Point de vue de Suncor

Suncor n'a pas contesté le processus de règlement suivi par Trans-Nord pour en arriver à l'entente de règlement ni le niveau d'information à la disposition des parties au cours des négociations. Suncor a examiné le résumé du processus relatif au règlement négocié et est généralement d'accord avec celui-ci. Elle est d'avis que les exigences relatives au processus énoncées dans les lignes directrices ont été respectées. Toutefois, l'entente de règlement ne donne pas lieu à des droits justes et raisonnables et, par conséquent, la demande devrait être rejetée sans égard au respect, sur le plan technique, des exigences relatives au processus énoncées dans les lignes directrices.

4.1.1 Analyse et constatations de la Commission

La Commission estime que l'entente de règlement et le processus de règlement respectent les exigences des lignes directrices relatives aux règlements. Elle est convaincue de ce qui suit :

- Toutes les parties intéressées ont eu une possibilité équitable de participer au processus et de faire connaître leurs intérêts afin qu'ils soient soupesés de manière adéquate dans l'entente négociée.
- Le processus de règlement était ouvert et toutes les parties intéressées ont été invitées à prendre part aux négociations.
- Le pouvoir discrétionnaire et la capacité de la Commission de tenir compte de questions d'intérêt public n'ont pas été entravés.
- Toutes les parties intéressées étaient au courant du processus et y ont consenti.
- Un résumé du processus adopté pour arriver à l'entente de règlement de même qu'une explication relativement au soutien obtenu ont été fournis.
- Des renseignements suffisants ont été versés au dossier public afin de permettre à la Commission de comprendre le fondement de l'entente, d'en évaluer le caractère raisonnable et d'établir si les droits qui découlent du règlement sont justes et raisonnables et ne créent pas de distinction injuste.
- En outre, la Commission a examiné tous les aspects de la demande et n'y a relevé rien de majeur au-delà de ce qui avait déjà été soulevé par les parties négociantes.

Suncor, bien qu'elle n'ait soulevé aucune préoccupation au sujet du processus de négociation de l'entente de règlement, a fait part d'inquiétudes quant à l'entente et aux droits qui en résulteraient. Suncor s'est opposée à l'entente de règlement et a demandé à la Commission de rejeter le règlement contesté. Dans le reste de la présente décision, la Commission examine les questions de fond contestées par les parties concernant l'entente de règlement.

5 Conception et compétitivité des droits

L'entente de règlement introduit une nouvelle conception des droits à compter de 2025 selon laquelle le réseau de Trans-Nord serait divisé en deux parties aux fins de la tarification et la méthode de conception des droits intégraux actuelle serait graduellement délaissée.

Trans-Nord a créé le modèle de conception des droits selon deux tronçons afin de réduire l'interfinancement dans ses droits et de mieux respecter le principe fondamental des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur.

À la section 5.1, la Commission se penche sur la conception des droits proposée et sur la question de savoir si elle permettrait de réduire l'interfinancement actuel et assurerait la conformité au principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur. À la section 5.2, la Commission évalue les coûts des options de transport maritime et ferroviaire par rapport aux droits prévus à l'entente de règlement pour déterminer si les droits seraient concurrentiels par rapport aux solutions de rechange. À la section 5.3, la Commission examine la possibilité d'une spirale tarifaire, de la cessation du service sur la canalisation Ouest et de résultats économiquement inefficients si les droits de Trans-Nord ne sont pas concurrentiels. Enfin, à la section 5.4, la Commission examine les principes de conception des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur et de l'efficacité économique et énonce ses conclusions générales sur la conception et la compétitivité des droits aux termes de l'entente de règlement.

5.1 Conception des droits

Pendant la période visée par les droits intégraux dans l'entente de règlement, soit du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2024, les droits continueraient d'être appliqués de manière intégrée, avec des modifications mineures. Selon l'approche intégrée modifiée, plus de coûts seraient répartis en fonction du volume plutôt que du volume-distance (par exemple, les coûts liés à l'intégrité et à la remise en état aux stations et les primes d'assurance). Par conséquent, on s'attend à une réduction relative des droits de transport à grande distance pendant cette période.

Puis, au cours de la période commençant le 1^{er} janvier 2025, Trans-Nord calculerait les droits selon une méthode de conception des droits fondée sur deux tronçons (« droits modulés »). Trans-Nord recouvrerait ses coûts d'exploitation et ses coûts en capital supplémentaires futurs selon la division de son réseau en deux tronçons : le tronçon Nanticoke-Est (qui comprend les installations de Nanticoke à Toronto-Nord, y compris la canalisation latérale de l'aéroport de Toronto) et le tronçon Montréal-Ouest (qui comprend les installations de Montréal à Toronto-Nord, y compris le prolongement jusqu'aux canalisations latérales Oakville, Dorval et Ottawa). Les investissements en immobilisations non amortis actuels à l'échelle du réseau seraient répartis entre chaque tronçon en fonction d'un débit moyen historique fixe sur cinq ans par rapport au débit total des deux tronçons. Les dépenses partagées continueraient d'être traitées comme des coûts intégraux.

Le tableau 1 ci-dessous compare à titre indicatif les droits intégraux et modulés prévus à l'entente de règlement selon les périodes proposées.

Tableau 1 – Comparaison des droits pour divers mouvements sur le réseau de Trans-Nord (\$/m³)

Point de départ	Destination	Droits approuvés par la Régie pour 2022 ¹³	Entente de règlement-droits intégraux 2023	Entente de règlement-droits modulés 2023
Montréal	Aéroport à Dorval	4,967 \$	8,215 \$	8,914 \$
Montréal	Ottawa	19,456 \$	23,260 \$	25,935 \$
Montréal	Maitland	19,023 \$	22,823 \$	25,441 \$
Montréal	Toronto-Nord	47,818 \$	51,920 \$	58,359 \$
Nanticoke	Toronto-Nord	12,485 \$	16,217 \$	12,303 \$
Oakville	Toronto-Nord	5,668 \$	9,329 \$	7,616 \$
Raccordement aéroport de Toronto	Aéroport de Toronto	2,235 \$	4,921 \$	4,618 \$

Point de vue de Trans-Nord

Trans-Nord est d'avis que la méthode d'établissement des droits à deux tronçons est celle qui respecte le mieux les principes fondamentaux en matière de tarification et assure un équilibre juste et approprié entre les intérêts de tous ses expéditeurs et la rentabilité à long terme de son réseau. La période visée par les droits intégraux est équitable et nécessaire, tandis que celle visée par les droits modulés réduit l'interfinancement et assure une plus grande conformité au principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur. La méthode de conception des droits modulés convient au réseau de Trans-Nord, qui présente un faible degré d'intégration car les tronçons Nanticoke-Est et Montréal-Ouest sont indépendants sur le plan des activités. Même si une méthode de conception des droits selon six tronçons aurait réduit davantage l'interfinancement, elle aurait entraîné l'augmentation substantielle des droits pour certains expéditeurs et ajouté à la complexité et au fardeau administratif et, par conséquent, n'a pas été retenue.

Période visée par les droits intégraux

La période visée par les droits intégraux est justifiable en ce qu'elle offre une approche raisonnable en matière de tarification grâce à la transition relativement courte de la conception des droits intégraux prévue dans l'entente sur les droits incitatifs à la conception des droits modulés selon deux tronçons et qu'elle donnera lieu à des droits justes et raisonnables pendant cette période. Trans-Nord a ajouté que la période visée par les droits intégraux est équitable et nécessaire pour les raisons suivantes :

¹³ Excluent le supplément de 2,05 \$/m³ pour le pipeline d'aménée Montréal sur les réceptions à Montréal, le cas échéant.

- La répartition à parts égales des coûts non transférables entre le volume et le volume-distance offre une juste représentation du fait que tous les mouvements contribuent aux coûts non transférables sans égard au volume ou à la distance.
- Une augmentation de 6 % à 23 % de la répartition des coûts transférables permet de recouvrir plus équitablement les coûts des mouvements qui y contribuent causalement.
- Il en résulte une répartition des coûts plus équitable et plus exacte que celle que prévoit l'entente sur les droits incitatifs en vigueur, car elle permet de recouvrir adéquatement les coûts associés à l'exploitation et à l'entretien du réseau de Trans-Nord en fonction des mouvements et auprès des expéditeurs qui en sont à l'origine.
- Le maintien de la conception des droits intégraux est conforme à l'échéance, au début de 2025, des conventions de soutien des installations de Suncor et de Valero, qui créent des obligations d'achat ferme de niveaux précis de capacité sur le réseau de Trans-Nord. À l'origine, ces conventions avaient été conclues, en 2003 ou autour de cette année-là, afin de soutenir les dépenses en immobilisations nécessaires pour faciliter l'inversion de la canalisation Ouest dans le contexte d'une conception des droits intégraux sur le réseau de Trans-Nord.
- Trans-Nord a besoin d'un délai raisonnable pour apporter les changements nécessaires à ses processus et systèmes de suivi et de prévision des coûts afin de disposer de données précises sur les coûts modulés.

Période visée par les droits modulés

Pendant la période visée par les droits modulés, c'est-à-dire établis en fonction du tronçon, les droits exigibles pour les mouvements qui empruntent le tronçon Montréal-Ouest sont plus élevés que pendant la période visée par les droits intégraux en raison des besoins en produits supérieurs qui y sont associés. Les mouvements sur de longues distances connaissent également une augmentation un peu plus marquée en raison de la plus grande proportion des besoins en produits répartis en fonction du volume-distance. Les droits modulés sont donc plus bas sur le tronçon Nanticoke-Est en raison de ses besoins en produits plus faibles. Comme c'est le cas pour le tronçon Montréal-Ouest, la réduction est plus marquée pour les mouvements sur de longues distances.

La conception des droits modulés incitera fortement les expéditeurs à utiliser davantage le réseau de Trans-Nord, ce qui accroîtra l'efficacité économique. La conception des droits selon deux tronçons incitera davantage les expéditeurs qui ont recours au tronçon Montréal-Ouest, comme Suncor, à accroître et, en fin de compte, à maximiser l'utilisation de celui-ci en alignant les droits de plus près sur le coût de ce service pour Trans-Nord sur cette canalisation. De façon générale, les droits exigibles pour chaque tronçon seront calculés en divisant les coûts par le débit, de sorte que lorsque les expéditeurs du tronçon Montréal-Ouest augmenteront leurs volumes, ils profiteront d'un avantage financier direct sous la forme de réductions des droits qu'ils paient pour le service sur ce tronçon. Cela vaudra également pour les expéditeurs du tronçon Nanticoke-Est.

Au sujet de la conception proposée des droits selon deux tronçons, Trans-Nord a fait valoir ce qui suit :

- Elle tient compte des réalités commerciales et opérationnelles du réseau de Trans-Nord, car les tronçons proposés desservent différents marchés logistiques et sont indépendants l'un et de l'autre sur les plans commercial et opérationnel.
- Elle fait en sorte que les droits sur le réseau de Trans-Nord sont plus représentatifs du coût du service sur chaque tronçon, ce qui est conforme au principe de la causalité des coûts, elle corrige l'interfinancement des dépenses directes liées au tronçon Metro jusqu'à Dorval et elle empêche l'interfinancement prévu de la canalisation Ouest à l'avenir.
- Elle ne produit pas de distinction injuste parce qu'elle fait en sorte que le transport de même nature qui suit un même parcours sur un tronçon soit tarifé également au même taux, en fonction des droits calculés à part pour chaque tronçon dans son ensemble.
- Elle offre un cadre d'établissement des droits plus transparent que celui de l'entente sur les droits incitatifs et vise une approche équilibrée pour plusieurs objectifs importants. Ces objectifs comprennent le maintien de la santé financière de Trans-Nord, la promotion de l'équité entre les expéditeurs et l'établissement de droits aussi concurrentiels que possible par rapport aux autres modes de transport disponibles, en tenant compte de tous les facteurs pertinents. En fin de compte, cette approche vise à soutenir des débits durables en 2023 et après.
- Elle permet d'atteindre un équilibre raisonnable entre le principe de conception des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur et l'efficacité économique du réseau de Trans-Nord au fil du temps.
- Elle crée des signaux de prix qui encourageront une utilisation accrue du réseau de Trans-Nord, ce qui favorisera l'efficacité économique.

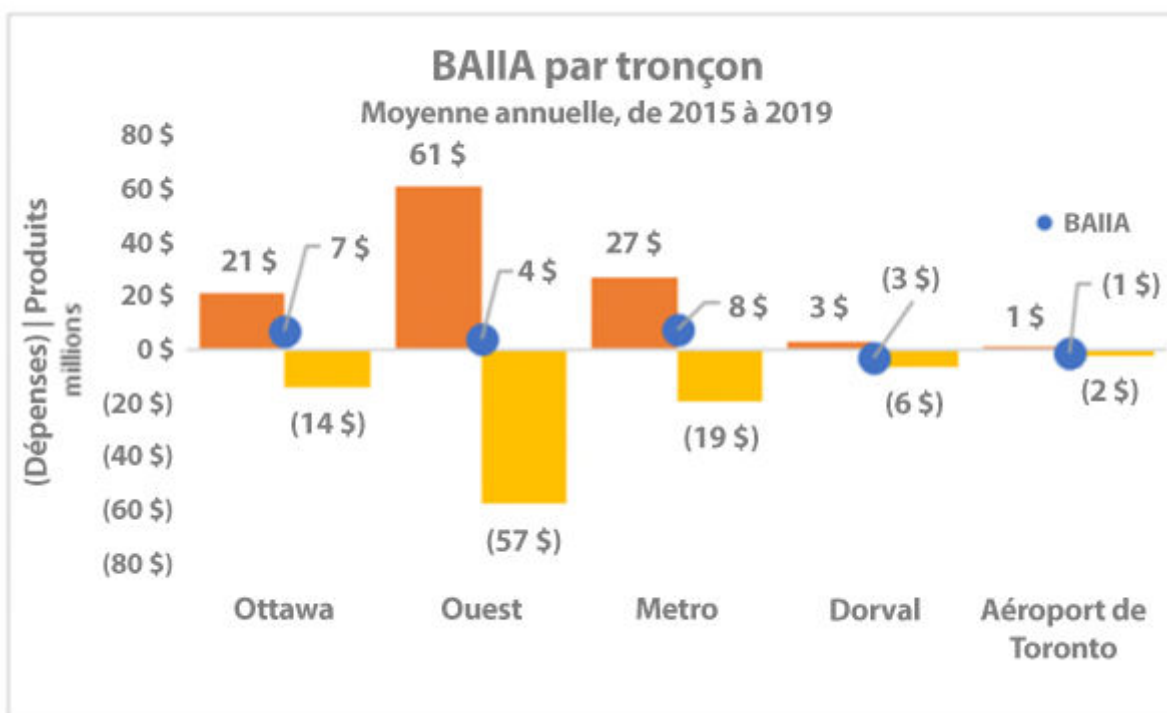
Interfinancement

Trans-Nord a expliqué que certains expéditeurs avaient soulevé des préoccupations quant au caractère approprié continu de la conception des droits intégraux pour l'ensemble du réseau, prévue dans l'entente sur les droits incitatifs en vigueur. Plus précisément, ils ont indiqué que la conception actuelle des droits entraîne un interfinancement important et injustifié entre les tronçons pipeliniers (et donc des expéditeurs sur ces tronçons) et que cet interfinancement augmentera au fil du temps si la conception des droits intégraux demeure. C'est un des facteurs déterminants qui ont contribué à ce que Trans-Nord lance la négociation d'une nouvelle entente sur les droits incitatifs.

L'interfinancement dans les droits intégraux actuels de Trans-Nord résulte principalement de l'augmentation des dépenses liées à l'intégrité de son réseau, combinée à la longueur de la canalisation Ouest qui est considérablement supérieure à celles d'autres tronçons comme la canalisation Metro, exacerbée par la réduction du débit sur la canalisation Ouest en raison d'ordonnances de sécurité modificatrices et d'autres facteurs liés au marché. En raison de ces facteurs, les droits intégraux payés par les expéditeurs qui ont recours à la canalisation Metro, par exemple, sont plus élevés que ce qu'il en coûte à Trans-Nord pour fournir le service sur cette canalisation et, par conséquent, ils financent les droits exigés pour le service sur la canalisation Ouest, que les expéditeurs de la canalisation Metro n'utilisent pas ou ne peuvent pas utiliser.

En 2020, Trans-Nord a réalisé une évaluation du bénéfice avant intérêts, impôts et amortissements (« BAIIA ») pour cinq tronçons de son réseau d'après une analyse de ses livres comptables de 2015 à 2019. Les cinq tronçons utilisés aux fins de l'étude sont les canalisations Ouest et Metro, et les canalisations latérales de l'aéroport de Toronto, Ottawa et Dorval. L'évaluation visait à mieux comprendre comment chaque segment contribue aux bénéfices de Trans-Nord et à déterminer si les produits générés sont suffisants pour couvrir les coûts d'exploitation associés au tronçon. Trans-Nord a fourni le graphique suivant pour illustrer la contribution de chaque segment à ses bénéfices.

Figure 2 – BAIIA par tronçon de 2015 à 2019



Trans-Nord a tiré les conclusions suivantes de cette évaluation :

- Tous les tronçons du réseau principal ont généré un BAIIA positif, tandis que ceux de la canalisation latérale de l'aéroport ont généré un BAIIA négatif.
- Le BAIIA des canalisations Ottawa et Metro équivaut à environ 30 % à 35 % des revenus. Ces deux canalisations financent les envois sur les canalisations latérales Dorval et de l'aéroport de Toronto et pourraient financer ceux sur la canalisation Ouest à l'avenir.
- Le BAIIA de la canalisation Ouest correspond à environ 6 % des produits.
- Les produits des canalisations latérales Dorval et de l'aéroport de Toronto sont inférieurs aux frais directs liés à leur exploitation. Ces canalisations étant très courtes par rapport aux autres, les frais directs qui y sont associés sont très bas.

- Les dépenses liées à l'intégrité ont fait augmenter les coûts d'exploitation directs dans l'ensemble du réseau de Trans-Nord, mais la méthode de répartition actuelle ne répartit pas ces dépenses par tronçon en fonction des dépenses réelles.
- Bien que la canalisation Ouest soit la plus longue du réseau de Trans-Nord, le volume qu'elle transporte est insuffisant pour produire un ratio de répartition correspondant au coût d'exploitation de ce tronçon. Les tendances des débits et des dépenses indiquent que le BAIIA pourrait devenir négatif à l'avenir.
- La contribution relative de la canalisation Ouest est inférieure à celle de la canalisation latérale Ottawa et de la canalisation Metro.

Trans-Nord a également comparé les frais directs réels engagés pour chacun des cinq segments avec les frais répartis, à partir des données de 2021. Elle a constaté que la canalisation latérale Ottawa et la canalisation Metro financent les autres canalisations selon la méthode de conception des droits intégraux actuelle. D'après les mouvements volume-distance, les utilisateurs de la canalisation Metro et les utilisateurs de la canalisation Ottawa paient respectivement environ 7,3 millions de dollars et environ 3,5 millions de dollars de plus que les frais directs réels qu'ils engagent.

Tableau 2 – Frais directs et frais répartis (en milliers de dollars canadiens)

Tronçon	Frais directs	Coefficient de répartition	Frais répartis	Écart	Écart / Frais directs
Canalisation latérale Dorval	1 114 \$	1,21 %	626 \$	(488 \$)	-43,8 %
Canalisation latérale Ottawa	7 323 \$	20,84 %	10 810 \$	3 486 \$	47,6 %
Canalisation Ouest	34 785 \$	47,69 %	24 737 \$	(10 048 \$)	-28,9 %
Canalisation Metro	8 344 \$	30,19 %	15 661 \$	7 317 \$	87,7 %
Canalisation latérale de l'aéroport de Toronto	303 \$	0,07 %	35 \$	(267 \$)	-88,4 %
Total	51 869 \$				

En ce qui concerne l'interfinancement passé, Trans-Nord a fait les observations suivantes au sujet du pourcentage moyen d'interfinancement sur son réseau de 2015 à 2019 :

- La canalisation Ouest a financé d'autres canalisations jusqu'à hauteur de 11,1 % en 2017 et a été financée par d'autres canalisations dans une proportion allant jusqu'à 15,1 % en 2019.

- En moyenne, la canalisation Ouest a fait l'objet d'un interfinancement de 4,2 % au cours de la période.
- Le financement d'autres canalisations par la canalisation latérale Ottawa n'a été que de 1,2 % en 2017 et a atteint 109,1 % en 2019.
- La canalisation latérale Ottawa a financé d'autres canalisations à raison de 54,0 % en moyenne.
- L'interfinancement par la canalisation Metro a varié d'un sommet de 48,8 % en 2019 à un creux de -3,6 % en 2015, pour une moyenne de 24,8 %.
- Les canalisations latérales des aéroports ont toujours bénéficié de l'interfinancement.
- Au cours de cette période, la corrélation entre l'interfinancement et le débit n'a pas été établie.

En ce qui concerne les efforts déployés pour régler la question de l'interfinancement sur son réseau, Trans-Nord a fait valoir ce qui suit :

- La conception des droits selon deux tronçons n' élimine pas complètement l' interfinancement des droits de Trans-Nord, mais elle établit un équilibre entre les intérêts de ses expéditeurs. Elle vise également à encourager tous les expéditeurs à maximiser leur utilisation du réseau de Trans-Nord en fournissant des signaux de prix appropriés.
- Le modèle à deux tronçons réduit considérablement l'interfinancement à un niveau qui est jugé acceptable par ceux qui assument les coûts au moyen des droits exigés. Il reflète par ailleurs la nature intégrée du réseau de Trans-Nord dans les tronçons Nanticoke-Est et Montréal-Ouest, sans faire grimper les droits pour Montréal-Ouest autant que le ferait un modèle entièrement autonome et modulé.
- La conception des droits intégraux donne lieu à un interfinancement important et injustifié, en particulier lorsque les droits des expéditeurs de la canalisation Ouest sont financés par les expéditeurs de la canalisation Metro. Cela se produit lorsque les deux canalisations acheminent des produits aux mêmes marchés de la région du Grand Toronto, où elles se font concurrence sur les prix. La conception des droits modulés repose sur la nécessité de réduire l'interfinancement et de respecter davantage le principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur.

La conception des droits selon deux tronçons limite l'interfinancement entre les tronçons Montréal-Ouest et Nanticoke-Est mais le permet dans une certaine mesure sur chaque tronçon. Dans le tronçon Montréal-Ouest, la canalisation Ottawa continue de financer les canalisations Dorval et Ouest, avec une augmentation de l'écart entre les frais directs et les frais répartis qui y sont associés. Cependant, comme tous les expéditeurs de Trans-Nord acheminent des volumes par la canalisation latérale Ottawa, directement ou indirectement, cet écart est partagé par tous les expéditeurs. Dans le tronçon Nanticoke-Est, la canalisation Metro continue de financer la canalisation latérale de l'aéroport de Toronto.

Intégration

Au moment d'évaluer la méthode de conception des droits la plus appropriée, Trans-Nord a tenu compte de deux facteurs que l'Office et la Commission avaient déjà jugés utiles pour déterminer le modèle approprié : la mesure dans laquelle les installations sont intégrées et la nature du service fourni par celles-ci par rapport au service offert sur le reste de son réseau.

Trans-Nord a fourni les descriptions suivantes de ses deux principaux tronçons :

- Le tronçon Montréal-Ouest transporte de l'essence et du carburant diesel de la raffinerie de Suncor, du terminal de Shell et du terminal de Valero (qui est raccordé par pipeline à la raffinerie de Valero près de Québec), tous trois à Montréal, au Québec, vers l'ouest jusqu'à Oakville, en Ontario, et à des destinations entre ces deux points, dont Ottawa, Maitland, Belleville, Kingston et Toronto. Il transporte aussi du carburéacteur de Montréal à Dorval. L'interface entre le carburéacteur et d'autres produits pétroliers expédiés en amont de la station Montréal est transportée à Ottawa.
- Le tronçon Nanticoke-Est transporte de l'essence, du diesel et du carburéacteur depuis la raffinerie d'Impériale à Nanticoke, en Ontario, vers l'est, jusqu'à Toronto et à des destinations entre Oakville et l'aéroport Pearson de Toronto. Il peut aussi recevoir de l'essence et du diesel du terminal Oakville de Suncor et du carburéacteur du pipeline Sun-Canadian au point de raccordement à l'aéroport de Toronto pour livraison à l'aéroport Pearson de Toronto.

Trans-Nord a fait valoir que son réseau est peu intégré, les tronçons Nanticoke-Est et Montréal-Ouest étant indépendants l'un de l'autre quant à leurs activités, ce qui appuie une conception des droits modulés qui respecte le principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur. Pour évaluer l'intégration de son réseau, Trans-Nord a fourni les renseignements suivants :

- Le tronçon Montréal-Ouest comprend des installations partagées entre Montréal et Toronto qui témoignent du besoin de mettre en commun certaines opérations, comme le transport de contaminat entre Montréal, Dorval et Ottawa.
- Des sections des tronçons Nanticoke-Est et Montréal-Ouest entre Toronto et Oakville sont parallèles et partagent une emprise et des installations de réception et de livraison.
- Les tronçons Nanticoke-Est et Montréal-Ouest sont indépendants sur le plan opérationnel et les activités de l'un n'ont aucune incidence sur celles de l'autre. Par exemple, la station Oakville serait à la disposition de la canalisation Metro si elle n'était plus requise pour la canalisation Ouest.
- Les activités sur les deux tronçons sont planifiées indépendamment l'un de l'autre et les interactions sont limitées à la coordination de la livraison et de la réception aux stations communes pour des raisons d'efficacité opérationnelle et pour répondre aux contraintes des clients.
- La présence d'installations communes le long du couloir Oakville-Toronto-Nord est fonction des actifs existants qui, à l'origine, servaient à transporter des produits d'Oakville à Toronto-Nord.

- Bien que les canalisations Metro et Ouest partagent une partie de l'infrastructure entre Toronto-Nord et Oakville, elles ne sont pas intégrées sur le plan opérationnel.
- Les deux canalisations sont indépendantes sur le plan commercial.

Autres méthodes de conception des droits évaluées par Trans-Nord

Trans-Nord a aussi envisagé un modèle à six tronçons selon lequel elle aurait utilisé une méthode modulée en fonction de la division de son réseau en six tronçons distincts. La répartition de l'investissement en immobilisations non amorti total à l'échelle du réseau à chacun des tronçons aurait été établie à partir d'une moyenne fixe des débits historiques sur cinq ans pour chaque tronçon par rapport à tous les tronçons. Selon le modèle à six tronçons, le transport de Montréal à Toronto-Nord aurait coûté 8,15 \$/m³ plus cher, de Montréal à Ottawa, 0,45 \$/m³ moins cher, et de Nanticoke à Toronto-Nord, 3,15 \$/m³ moins cher que selon la méthode des droits intégraux.

Trans-Nord a conclu qu'une méthode de conception des droits à six tronçons aurait entraîné une augmentation des droits beaucoup plus importante pour les expéditeurs comme Suncor et Valero sur les tronçons interfinancés, en plus d'ajouter considérablement à la complexité et au fardeau administratif. Trans-Nord a ajouté que la division de son réseau en deux tronçons plutôt que six correspond le plus fidèlement à l'intégration de ses installations et de ses activités ainsi qu'à la façon dont le réseau est réellement utilisé.

Trans-Nord a également évalué la possibilité de continuer à utiliser la méthode de conception des droits intégraux pour l'ensemble du réseau en y apportant des rajustements pour tenir compte des coefficients actualisés de répartition selon le volume-distance et le volume. Ces rajustements seraient fondés sur les besoins en produits actualisés décrits dans l'entente de règlement. Toutefois, maintenir la conception des droits intégraux donnerait lieu à des niveaux d'interfinancement injustifiés.

Point de vue d'Impériale

Impériale était favorable à la conception des droits prévue dans l'entente de règlement et en est l'un des signataires. Impériale est l'expéditeur majoritaire sur la canalisation Metro, un gros expéditeur sur la canalisation latérale Ottawa et un expéditeur minoritaire sur la canalisation Ouest entre Montréal et les terminaux intermédiaires. La société compte beaucoup sur ces canalisations pour acheminer des produits raffinés directement à ses clients en Ontario et indirectement à ses clients au Québec. Elle a indiqué que la Commission devrait accorder la mesure sollicitée par Trans-Nord dans sa demande au motif que, dans l'ensemble, l'entente de règlement donne lieu à des droits justes et raisonnables pour le réseau pipelinier de Trans-Nord. De plus, le modèle à deux tronçons respecte les principes de la causalité des coûts et de l'efficacité économique contrairement à une conception des droits intégraux.

Période visée par les droits intégraux

Impériale a indiqué que la conception des droits pendant la période visée par les droits intégraux ne donne pas lieu à des droits justes et raisonnables, car elle ne respecte pas les principes pertinents de la tarification, principalement celui des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur. La méthode utilisée pendant cette période entraîne le recouvrement en trop des coûts liés à la canalisation Metro et à la canalisation latérale Ottawa, et un manque à

recouvrer sur les autres canalisations. Compte tenu de l'utilisation inégale des canalisations, Impériale estime qu'il s'ensuit un interfinancement injuste et déraisonnable des expéditeurs qui se font concurrence pour approvisionner le marché de la région du Grand Toronto.

Malgré les préoccupations d'Impériale concernant le degré d'interfinancement pendant la période visée par les droits intégraux, et compte tenu du niveau d'interfinancement qui se poursuivra pendant la période visée par les droits modulés, Impériale est favorable à l'entente de règlement qu'elle voit comme une solution de compromis qui est le fruit de 14 mois de consultations et de négociations transparentes avec Trans-Nord et tous les autres expéditeurs.

Période visée par les droits modulés

Impériale était favorable au modèle de tarification modulée car les compromis réalisés grâce à celui-ci permettent de réduire l'interfinancement de tronçons distincts et concurrents du réseau de Trans-Nord. Impériale a expliqué que le modèle des droits modulés vise à aligner les produits tirés des droits de chaque tronçon sur les cibles de recouvrement des coûts et de rendement propres à chaque tronçon. De plus, le modèle de tarification modulée offre aux expéditeurs la possibilité et l'encouragement de tirer un avantage supplémentaire du fait de maximiser l'utilisation du tronçon, car, selon le modèle des droits modulés, une plus grande utilisation du tronçon se traduit par une réduction plus importante des droits que dans le modèle des droits intégraux.

Méthode de conception des droits selon six tronçons

Concernant le modèle à six tronçons, Impériale a indiqué qu'il est celui qui respecterait le mieux le principe de la causalité des coûts, car il éliminerait pratiquement l'interfinancement entre les divers tronçons. Toutefois, la société a jugé que la conception des droits selon deux tronçons satisfait au principe de la causalité des coûts mieux que la méthode de conception des droits intégraux en vigueur et qu'elle représente un compromis entre conserver la conception des droits intégraux et adopter un modèle de conception des droits selon six tronçons, plus complexe.

Point de vue de Shell

Shell, l'un des propriétaires du réseau de Trans-Nord et l'un des expéditeurs sur ce réseau, a participé au groupe de travail sur l'entente de règlement et l'a signée. Dans ses observations à l'appui de la demande, Shell a soutenu que l'entente de règlement constitue un compromis raisonnable entre les nombreuses questions évaluées par le groupe de travail¹⁴ et qu'elle équilibre efficacement les objectifs de tous les expéditeurs tout en contribuant à assurer la viabilité financière de Trans-Nord, viabilité qui assurera la poursuite de l'exploitation sûre et sécuritaire du pipeline, ce qui est dans l'intérêt public. Si Trans-Nord ne demeure pas financièrement viable du fait que ses droits sont trop bas pour poursuivre ses activités, la compétitivité des produits canadiens s'en trouverait diminuée. Les droits sont censés correspondre aux frais associés au transport d'un produit par pipeline, et l'entente de règlement en rend compte équitablement.

¹⁴ Shell a répliqué à l'avis d'opposition de Suncor et n'a pas participé aux autres étapes de l'audience.

Point de vue de Suncor

Suncor s'est opposée à l'entente de règlement et n'en est pas signataire. La société utilise le service de transport sur les canalisations Montréal-Ouest et Metro et les canalisations latérales Ottawa et de l'aéroport de Toronto. Suncor obtient la plus grande partie du service sur ces canalisations de façon ponctuelle, mais elle est partie à une convention de soutien des installations de 20 ans qui arrivera à échéance en 2025.

Suncor s'est opposée à la demande de Trans-Nord au motif que les méthodes de conception des droits, intégraux aussi bien que modulés, prévue à l'entente de règlement produiraient, pour le tronçon Montréal-Ouest, des droits non concurrentiels par rapport aux autres solutions de transport, et qu'ils favoriseraient l'inefficacité économique et ne seraient ni justes ni raisonnables.

Période visée par les droits intégraux

Suncor a soutenu que la méthode de conception des droits intégraux ne s'écarte pas nécessairement du principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur. Étant donné que les droits intégraux, pendant la période visée par de tels droits, permettent de recouvrer les coûts associés à l'exploitation et à l'entretien du réseau de Trans-Nord en fonction des mouvements et auprès des expéditeurs qui en sont à l'origine, cette conclusion serait tout aussi valable si la conception des droits intégraux se poursuivait au-delà des deux premières années du règlement.

Période visée par les droits modulés

Les droits calculés selon la conception des droits modulés seraient beaucoup plus élevés que ceux issus de la conception des droits intégraux. Même sous le régime de l'entente sur les droits incitatifs, le service sur la canalisation Montréal jusqu'à la région du Grand Toronto est parfois non concurrentiel comparativement à d'autres services de transport. La conception des droits modulés augmenterait davantage les droits que la conception des droits intégraux proposée et, par conséquent, aggraverait les problèmes de compétitivité qui touchent actuellement la canalisation Montréal.

Suncor s'inquiète du fait que les droits modulés seraient de loin supérieurs aux droits intégraux, ce qui rendrait le service pipelinier sur la canalisation Montréal moins concurrentiel que d'autres services de transport. Suncor a soutenu que le principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur n'est pas absolu et qu'il pourrait être approprié pour la Commission d'approuver une approche différente en présence de droits non concurrentiels susceptibles d'entraîner une utilisation inefficace du réseau de Trans-Nord. La position de Suncor, appuyée par la preuve de Brattle, est que les méthodes de conception des droits de l'entente de règlement produiraient des droits sur les canalisations Montréal et Ouest qui ne seraient pas concurrentiels par rapport aux frais exigés par les fournisseurs d'autres services de transport pour ces mouvements. Cela inciterait les expéditeurs à recourir à des solutions de transport moins coûteuses (et peut-être de façon permanente), ce qui entraînerait une hausse correspondante des droits pour les expéditeurs qui continueraient d'utiliser ces canalisations. La preuve de Suncor concernant la compétitivité des droits et les coûts des solutions de transport de rechange est traitée en détail à la section 5.2.

Intégration

Suncor a soutenu que l'intégration peut être démontrée non seulement de façon physique, mais aussi par les coûts associés au réseau. Trans-Nord a expliqué que si l'intégration physique des tronçons Montréal-Ouest et Nanticoke-Est est relativement limitée, ceux-ci partagent néanmoins des installations et doivent coordonner la livraison et la réception dans une certaine mesure, et que l'intégration de son réseau a toujours reposée sur le partage de services et d'éléments financiers.

Interfinancement

Suncor a fait valoir que l'interfinancement peut être justifié s'il est avantageux pour tous les expéditeurs du fait qu'il accroît l'utilisation du réseau et réduit les droits dans l'ensemble. La société a indiqué que conserver les droits intégraux et un certain niveau d'interfinancement serait justifié dans ces circonstances, surtout pour poursuivre l'exploitation et maintenir le débit de la canalisation Ouest, ce qui serait avantageux pour tous les expéditeurs du réseau de Trans-Nord. Brattle a reconnu que l'interfinancement est inhérent à toute méthode de conception des droits fondée sur la répartition et que, dans le cas présent, l'application d'une méthode de conception des droits intégraux contribuerait à favoriser l'efficacité économique. À court terme, il est nécessaire que les expéditeurs qui n'utilisent pas la canalisation Ouest financent ceux qui l'utilisent afin de réduire l'incitation à la sous-utiliser et, du fait, diminuer la probabilité d'une interruption du service sur cette canalisation. L'interfinancement est inévitable dans les réseaux qui sont exploités de façon intégrée, et le simple fait de l'interfinancement ne devrait pas être considéré comme rendant un droit injuste ou déraisonnable.

Suncor a ajouté qu'il importe que le degré d'interfinancement et la direction de celui-ci au sein d'un réseau pipelinier ne soient pas statiques et qu'ils changent au fil du temps, selon le débit du réseau et l'ampleur et la répartition des frais directs (p. ex., les dépenses liées à l'intégrité). Suncor a fait valoir que l'interfinancement continu en soi ne devrait pas être jugé excessif ou injuste dans les circonstances.

Suncor a également fait valoir que si les droits exigibles pour le réseau de Trans-Nord sont établis à un niveau qui fait en sorte d'attirer et de retenir des volumes sur la canalisation Ouest et que le débit continue de s'améliorer sur celle-ci (en raison de la levée des ordonnances de sécurité modificatrices, entre autres), les droits fondés sur les coûts établis selon la méthode de conception des droits intégraux seraient non seulement comparables aux frais liés aux autres options de transport, mais tout interfinancement existant des expéditeurs de la canalisation Ouest par les expéditeurs des canalisations Ottawa et Metro s'en trouverait réduit.

Méthode de conception des droits selon six tronçons

Suncor a soutenu que même si un modèle à six tronçons réduirait davantage le degré d'interfinancement, il exacerberait considérablement les problèmes de compétitivité et d'inefficacité économique avec lesquels la canalisation Ouest est actuellement aux prises. Dans les faits, s'il est vrai que la méthode de conception des droits selon deux tronçons donne lieu à des droits relativement « plus intéressants » qu'un modèle à six tronçons, c'est seulement parce que les effets négatifs de ce dernier sont si importants. Par conséquent, Suncor ne considère pas que la comparaison du modèle à deux tronçons et du modèle à six tronçons soit utile ou appropriée pour évaluer la justesse de l'interfinancement.

5.1.1 Analyse et constatations de la Commission

La Commission juge que la conception proposée des droits modulés en fonction de deux tronçons est plus conforme au principe fondamental des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur que la méthode des droits intégraux de l'entente sur les droits incitatifs en vigueur. La preuve de Trans-Nord a établi que l'interfinancement dans la conception des droits intégraux existants s'est intensifié au cours des dernières années en raison de l'augmentation des dépenses liées à l'intégrité, de la longueur supérieure de la canalisation Ouest par rapport aux autres canalisations et de la réduction du débit sur cette canalisation en raison d'ordonnances de sécurité modificatrices et d'autres facteurs liés au marché. La Commission est satisfaite que la conception des droits modulés prévue à l'entente de règlement réduit l'interfinancement en répartissant mieux les coûts directement à chacun des tronçons concernés. La Commission reconnaît que le modèle à six tronçons réduirait l'interfinancement dans une plus grande mesure que la conception des droits selon deux tronçons, mais fait remarquer qu'il se traduirait aussi par des effets plus importants sur les droits. La Commission juge que la conception des droits selon deux tronçons est raisonnable, car elle réduit l'interfinancement, tout en équilibrant les effets sur les droits.

Selon la méthode des droits intégraux de l'entente sur les droits incitatifs, l'interfinancement actuel est considérable. Trans-Nord a analysé le BAIIA pour certaines parties de son réseau, ce qui a révélé que la contribution relative de la canalisation Ouest aux bénéfices¹⁵ (environ 6 % des produits) était sensiblement inférieure à celle de la canalisation latérale Ottawa et de la canalisation Metro (environ 30 % à 35 % des produits). En outre, Trans-Nord a estimé que la canalisation Metro s'est vu attribuer environ 88 % (ou 7,3 millions de dollars) de plus que ses frais directs au titre des droits intégraux en 2021. À l'inverse, les sommes affectées à la canalisation Ouest ont été inférieures d'environ 29 % (ou 10 millions de dollars) aux frais directs de celle-ci. Bien que toute conception des droits comporte un certain niveau d'interfinancement, le niveau observé en l'espèce est préoccupant et dépasse ce qui peut raisonnablement être considéré comme étant inévitable ou équitable. En outre, l'iniquité découlant de niveaux élevés d'interfinancement est exacerbée par le nombre limité d'expéditeurs sur le réseau de Trans-Nord, en particulier dans le cas de Suncor et d'Impériale qui sont des concurrents sur le marché de la région du Grand Toronto. Bien que l'ampleur et la direction de l'interfinancement aient fluctué dans le passé, la preuve produite dans le cadre de l'instance démontre qu'il y a eu dans les dernières années un important financement du tronçon Montréal-Ouest par le tronçon Nanticoke-Est. Comme il est expliqué plus en détail à la section 5.4.1, la Commission a accordé un poids important à cet élément de preuve.

La Commission estime que les tronçons Nanticoke-Est et Montréal-Ouest proposés sont faiblement intégrés l'un à l'autre, ce qui fait que la conception des droits modulés envisagée est appropriée selon le principe de la causalité des coûts. Bien que les deux tronçons se partagent certains coûts et soient intégrés financièrement dans une certaine mesure, ils demeurent essentiellement indépendants l'un de l'autre du point de vue physique, commercial et opérationnel. Les activités d'un tronçon ont une incidence limitée sur l'autre, outre la coordination de la livraison et de la réception à certaines stations communes.

¹⁵ Trans-Nord a réparti les coûts directs de la canalisation Montréal entre la canalisation Ottawa et la canalisation Ouest en fonction des mètres cubes-kilomètres.

La période visée par les droits intégraux, pendant laquelle les droits intégraux sont maintenus temporairement et les coûts transférables répartis en fonction du volume augmentent d'environ 6 % à 23 % des frais, en est une de transition équitable vers les droits modulés. Cette période est raisonnable pour assurer la préparation à la période visée par les droits modulés, ainsi que pour respecter les modalités des conventions de soutien des installations conclues par Suncor et Valero.

La Commission estime également que la conception proposée des droits selon deux tronçons incitera davantage les expéditeurs à accroître leurs volumes sur le réseau de Trans-Nord qu'une conception des droits intégraux. Selon la conception des droits modulés, un expéditeur qui choisit d'augmenter les volumes qu'il achemine sur un tronçon obtiendra des droits plus bas sur celui-ci que dans le cas des droits intégraux. Dans un modèle intégré, le choix d'un expéditeur d'accroître ses volumes réduirait également les droits, mais l'effet serait dilué puisque les droits seraient déterminés en fonction des coûts et des débits totaux du réseau de Trans-Nord.

Suncor a souligné la nécessité de l'interfinancement en l'espèce pour éviter une spirale tarifaire, la cessation du service sur la canalisation Ouest et des résultats inefficients sur le plan économique. Bien que la Commission juge que l'entente de règlement respecte mieux le principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur, elle examine dans la suite du présent chapitre les risques soulevés par Suncor et l'adhésion appropriée aux principes des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur et de l'efficacité économique.

5.2 Coût des options de transport maritime et ferroviaire par rapport aux droits de Trans-Nord

Sur la question de savoir si l'entente de règlement donnerait lieu à des droits justes et raisonnables, la Commission a évalué si les droits qui en découleraient seraient concurrentiels par rapport aux autres options de transport. Les droits non concurrentiels créent un risque de perte de volumes, d'incidence sur le service et d'inefficacité économique.

Les solutions de rechange au réseau de Trans-Nord sont le transport ferroviaire et maritime. La section 5.2 porte sur les coûts estimatifs du transport ferroviaire et maritime de produits pétroliers de Montréal vers des points de livraison dans la région du Grand Toronto et les coûts à inclure dans une comparaison des options de transport ferroviaire et maritime et des droits de la canalisation Ouest de Trans-Nord pour des mouvements de produits semblables. La présente section examine aussi brièvement la possibilité d'effets négatifs sur le marché si la perte de volumes se concrétise.

Point de vue de Trans-Nord

De l'avis de Trans-Nord, les méthodes de conception des droits prévues à l'entente de règlement produiraient des droits concurrentiels par rapport au coût des solutions de rechange et offriraient aux expéditeurs des encouragements financiers pour maximiser leurs débits afin d'obtenir des droits plus bas. La société estime que les expéditeurs ont un pouvoir important sur les droits modulés selon l'entente de règlement; ils peuvent réduire les droits en expédiant des volumes supplémentaires.

Bien que Trans-Nord ait reconnu qu'elle n'avait aucune expérience directe de l'utilisation ou de l'exploitation d'autres modes de transport, elle a fourni des renseignements logistiques généraux sur le recours au transport maritime et ferroviaire comme solutions de rechange à son réseau :

- Le transport par navire est impossible pendant les mois d'hiver. Aussi, pour recevoir des envois acheminés par voie maritime, un terminal de produits raffinés doit avoir une capacité de stockage suffisante pour décharger la cargaison en relativement peu de temps. À mesure que le débit augmente, les besoins en stockage peuvent augmenter afin d'optimiser les délais d'exécution des navires. Le coût d'un acheminement par voie maritime varie en fonction de la demande pour le type de navire utilisé sur d'autres marchés, de la durée du voyage et d'autres coûts accessoires. Une demande accrue dans d'autres marchés fera augmenter les tarifs de transport ponctuel. Un expéditeur pourrait fixer les tarifs moyennant un engagement.
- Le transport ferroviaire est congestionné dans les grandes régions métropolitaines comme la région du Grand Toronto, ce qui pourrait réduire la fiabilité et limiter les possibilités d'accroître les envois. Si une capacité supplémentaire est requise, des wagons-citernes et des installations de déchargement supplémentaires seraient nécessaires, ce qui exigerait des engagements additionnels pour la location ou l'acquisition de wagons-citernes, ainsi que de terrains supplémentaires pour recevoir les installations de déchargement. L'obtention des permis, des approbations et de l'accès aux terrains pourrait retarder l'accroissement de la capacité et entraîner des coûts plus élevés.

De l'avis de Trans-Nord, une solution de rechange serait considérée comme étant crédible si elle :

- est actuellement à la disposition de l'expéditeur;
- peut fort probablement être mise en œuvre dans un délai raisonnable compte tenu de sa portée;
- présente un faible risque lié à sa mise en œuvre (c.-à-d. un degré élevé de certitude réglementaire et commerciale);
- est entièrement ou raisonnablement comparable à la capacité fournie par Trans-Nord;
- est structurée par contrat de manière à fournir un service raisonnablement comparable;
- est concurrentielle par rapport au coût marginal d'expédition global de l'expéditeur ou est offerte à un coût inférieur à celui-ci.

Trans-Nord a reconnu que les méthodes employées par les experts de Suncor, soit Trillium Shipbrokers Ltd. (« Trillium ») et RailState LLC (« RailState »), pour estimer les coûts des solutions de transport maritime et ferroviaire, sont conformes aux normes de l'industrie. Toutefois, ces coûts ne représentent que les frais de transport maritime et ferroviaire, respectivement, d'un endroit à un autre; le calcul de coûts de transport concurrentiels est plus complexe et exige la prise en compte d'un plus grand nombre d'éléments de coût que les seuls frais de transport. Par souci d'uniformité, toute comparaison des coûts doit se faire à partir des coûts globaux.

L'expert-conseil de Trans-Nord, Stillwater Associates LLC (« Stillwater »), a tenu compte de plusieurs éléments de coût qui manquaient dans l'analyse de Trillium et de RailState. Lorsque ces éléments sont ajoutés aux frais de transport de base présentés par Trillium et RailState, les droits prévus à l'entente de règlement visée par la demande seraient concurrentiels par rapport aux options de transport maritime et ferroviaire. Les éléments de coût manquants dans les estimations de Trillium et de RailState créent un biais important en faveur des solutions de rechange comme options à moindre coût par rapport à Trans-Nord.

Trans-Nord a soutenu que même si ses experts acceptaient les frais de transport de base de Trillium et de RailState, leur rôle consistait à signaler les principaux éléments manquants de l'analyse qui devaient être pris en compte pour arriver à un coût fiable pour les solutions de rechange. Les experts de Trans-Nord ont de l'expérience en gestion du transport de pétrole, de produits raffinés et de liquides de gaz à titre de clients de services de transport par pipeline, par navire et par train, ce qui les rend très qualifiés pour relever les éléments manquants des comparaisons de coûts de RailState, Trillium et Brattle. Trans-Nord a indiqué qu'elle n'a pas le fardeau de produire une preuve technique en regard de l'analyse des coûts des solutions de rechange présentée par Suncor, comme l'a suggéré celle-ci.

Trans-Nord et ses experts ont affirmé que les éléments de coûts suivants étaient absents de la preuve de l'expert de Suncor et ont fourni une justification pour l'inclusion de chacun :

- Frais de chargement et de déchargement (transport ferroviaire) : Stillwater a fait valoir que ces frais pourraient s'élever à de 2 à 3 cents le gallon pour le chargement et le déchargement de chaque envoi, ou jusqu'à 16 \$/m³ combinés, si des installations appartenant à des tiers sont utilisées ou si la valeur des installations appartenant à des expéditeurs est établie en fonction de leur valeur de renonciation. De l'avis de Trans-Nord, ces frais doivent être inclus dans l'analyse pour arriver à une estimation des coûts qui concorde avec le service qu'elle fournit. En réponse à l'argument de Suncor selon lequel les frais de chargement et de déchargement sont raisonnablement pris en compte dans le facteur de 25 %¹⁶, Trans-Nord a soutenu que cela était impossible parce que même la moitié des coûts fondés sur l'expérience de Stillwater ne pourraient être contenus dans le facteur de 25 % (encore moins tous les autres éléments que Suncor a indiqués comme étant compris dans le facteur) lorsqu'il est appliqué à la moyenne des droits estimatifs de RailState pour le scénario de chargement de précision. Trans-Nord a accepté de retirer les frais de chargement et de déchargement de ses estimations comparatives du transport maritime présentées dans sa plaidoirie finale en partant de l'hypothèse que Suncor serait en mesure d'utiliser ses installations et que les coûts variables ne différeraient pas beaucoup de ceux du transport par pipeline.
- Pertes de transport (ferroviaire et maritime) : Trans-Nord a soutenu que les gains et les pertes attribuables aux différences de comptage ou à l'évaporation ou à la contraction liées à l'exploitation normale du pipeline sont considérés comme des frais transférables aux termes de l'entente de règlement et sont inclus dans ses droits. À son avis, des coûts comparables pour le transport ferroviaire et maritime doivent être inclus pour une comparaison exacte. Stillwater estime que ces pertes se situent en moyenne à 1 % pour

¹⁶ Brattle, un spécialiste dont les services ont été retenus par Suncor, a augmenté de 25 % les tarifs estimatifs du transport par chemin de fer ou par navire pour tenir compte de facteurs autres que le prix qui jouent en faveur du transport par pipeline et de tout investissement en immobilisations requis.

le transport ferroviaire, à 0,5 % à 1 % pour le transport maritime et à 0,03 % pour le transport par pipeline. Les contaminations interfaciales ne sont pas prises en compte dans ces pertes pipelinières.

- Considérations relatives à des volumes de pointe (transport ferroviaire) : Trans-Nord a soutenu que l'hypothèse avancée par RailState dans son estimation de fret selon laquelle 10 000 b/j seraient transportés par chemin de fer est trop basse pour permettre une comparaison des droits de Trans-Nord avec le coût concurrentiel d'autres options de transport qui pourraient essentiellement fournir le même service. Trans-Nord prévoit transporter 17 500 b/j entre Montréal et la région du Grand Toronto en 2023. Selon Trans-Nord, accroître la capacité ferroviaire de sorte qu'elle corresponde aux volumes qu'elle prévoit acheminer, et incorporer la capacité de pointe requise pour gérer la variabilité ferait augmenter le nombre de wagons-citernes requis pour offrir la même souplesse que Trans-Nord, ce qui ferait augmenter de 1,27 \$/m³ le coût total du transport ferroviaire¹⁷. De plus, ces wagons-citernes supplémentaires entraîneraient des frais d'entreposage lorsqu'ils ne sont pas utilisés, pour lesquels Trans-Nord n'a fourni aucune estimation.

Trans-Nord a contesté l'affirmation de Suncor selon laquelle l'omission de certains éléments de coût fait en sorte que le coût du transport sur son réseau est sous-estimé ou le coût des solutions de rechange ferroviaires et maritimes surestimé. L'opinion de Trans-Nord sur ces points est résumée ci-dessous.

- Contamination interfaciale : La contamination interfaciale dans le pipeline de Trans-Nord ne survient qu'entre produits (diesel et essence), mais non avec des produits déclassés¹⁸. Dans le cas de produits déclassés, la société intègre la différence de valeur dans les pertes comprises dans ses droits. Il est possible de mélanger l'interface en petites quantités à des produits conformes aux spécifications, réduisant ainsi au minimum le coût associé à la contamination interfaciale. Même si le transport ferroviaire et maritime n'entraînerait pas de contamination interfaciale importante, il reste qu'une contamination surviendrait lors du chargement dans un wagon-citerne ou un navire-citerne d'un produit différent du dernier produit transporté et en l'absence d'infrastructure réservée à chaque produit dans les pipelines de terminal et d'autres installations en amont ou en aval des points de chargement ou de déchargement.
- Chargement et déchargement : Trans-Nord a précisé avoir exclu les frais variables associés à la livraison dans son réseau et à la réception à partir de celui-ci parce que ces frais sont habituellement négligeables. Bien que les droits de Trans-Nord n'incluent pas les frais engagés par les expéditeurs en amont ou en aval de ses installations, les expéditeurs profitent de ces dernières; autrement, ils devraient eux-mêmes les fournir pour les activités ferroviaires et maritimes. Les expéditeurs profitent notamment des avantages suivants :

¹⁷ Trans-Nord a calculé qu'il faudrait 251 wagons-citernes en tout pour desservir le tracé Montréal-Toronto-Nord, comparativement aux 129 wagons-citernes estimés par RailState.

¹⁸ Le déclassé d'un produit renvoie à la pratique de Trans-Nord qui consiste à livrer l'« interface produit » qui résulte du contact de produits d'un même groupe de valeurs différentes (essence super et essence ordinaire, par exemple) avec un produit de moindre valeur.

- Les compteurs de Trans-Nord utilisés aux fins du transfert de propriété éliminent la nécessité pour les expéditeurs de fournir leurs propres compteurs.
- Les pompes de Trans-Nord réduisent au minimum l'infrastructure de pompage et les dépenses requises pour les réceptions et les livraisons pipelinières par rapport aux réceptions et aux livraisons ferroviaires et maritimes.
- L'évaluabilité et la prévisibilité des activités pipelinières peuvent réduire considérablement la capacité de stockage requise pour gérer les réceptions et les livraisons comparativement aux solutions de rechange ferroviaires et maritimes.

Les coûts des solutions de transport de rechange estimés par Trans-Nord et la comparaison de ceux-ci avec ses droits, tirés de sa plaidoirie, sont présentés ci-dessous. Trans-Nord a fait remarquer que les droits sont concurrentiels par rapport aux tarifs d'affrètement ponctuel du transport par train et par navire, bien qu'ils soient quelque peu plus élevés que les tarifs d'affrètement à durée déterminée du transport maritime.

Transport maritime

Tableau 3 – Comparaison des droits de Montréal à Toronto-Nord et des frais de transport maritime

(\$ CA/m ³)	Affrètement à durée déterminée	Affrètement ponctuel	Commentaires
Coût de base du transport maritime	35,67 \$	43,02 \$	Le coût de l'affrètement ponctuel est de 20,6 % supérieur à celui de l'affrètement à durée déterminée (contre-preuve de Trans-Nord, paragraphe 21, pages 9 et 10 du document PDF).
Pertes de transport	8,28 \$	8,28 \$	Voir « Loss Allowance Cost.xlsx »
Chargement	0,00 \$	0,00 \$	Selon l'hypothèse que les installations existantes sont utilisées
Déchargement	0,00 \$	0,00 \$	Selon l'hypothèse que les installations existantes sont utilisées
Temps d'inactivité	0,00 \$	0,00 \$	Temps d'inactivité exclu
Coût rajusté du transport maritime jusqu'à Oakville	43,95 \$	51,30 \$	
Droits pour la canalisation Metro, Oakville à Toronto-Nord – intégraux	9,33 \$		Voir « Suncor IR 1.1(e).xlsx », feuille Sch2c Tarif Ph1
Droits pour la canalisation Metro, Oakville à Toronto-Nord – modulés	7,65 \$		Voir « Suncor IR 1.1(e).xlsx », feuille Sch2c Tarif Ph2
Coût du transport maritime jusqu'à Toronto-Nord			(A)
Intégral	53,28 \$	60,63 \$	
Modulé	51,60 \$	58,95 \$	
Droits de Trans-Nord en 2023 de Montréal à Toronto-Nord			(B)
Intégral	51,92 \$		Voir « Suncor IR 1.1(e).xlsx », feuille Sch2c Tarif Ph1
Modulé	58,43 \$		Voir « Suncor IR 1.1(e).xlsx », feuille Sch2c Tarif Ph2
Coût du transport maritime et droits de Trans-Nord			(C = A – B)
Intégral	1,36 \$	8,71 \$	
Modulé	(6,83) \$	0,52 \$	

Transport ferroviaire

Tableau 4 – Comparaison des droits de Montréal à Toronto-Nord et des frais de transport ferroviaire

(\$ CA/m ³)	Coût	Section pertinente	Commentaires
Coût de base du transport ferroviaire	27,53 \$	Analyse de Trillium	Moyenne des tarifs ferroviaires inférieur et supérieur dans le scénario de chargement de précision de RailState
Pertes de transport	11,04 \$	Pertes de transport (ferroviaire et maritime)	Voir « Loss Allowance Cost.xlsx »
Chargement	8 \$	Chargement et déchargement (transport ferroviaire et maritime)	Éléments de preuve de Stillwater
Déchargement	8 \$	Chargement et déchargement (transport ferroviaire et maritime)	Éléments de preuve de Stillwater
Capacité d'appoint			
Coût de location des wagons-citernes inutilisés	1,27 \$	Capacité de transport ferroviaire	Voir « Rail Freight Cost Adjustment.xlsx »
Coût d'entreposage des wagons-citernes inutilisés			Inconnu
Facteur de 25 %	6,88 \$	Proposition de Brattle	Appliqué au coût du transport ferroviaire de base
Coût rajusté du transport ferroviaire			(A)
Modulé	62,72 \$		
Intégral	62,72 \$		
Droits de Trans-Nord			(B) - Scenario 3 : Le trajet de Montréal à la région du Grand Toronto équivaut à la capacité disponible incluant une capacité d'appoint plus la capacité de la canalisation Metro entièrement utilisée après la levée des ordonnances de sécurité modificatrices.
Intégral	40,24 \$		
Modulé	44,62 \$		
Coût du transport ferroviaire et droits de Trans-Nord			(C = A – B)
Intégral	22,48 \$		
Modulé	18,1 \$		

Trans-Nord a soutenu que puisque les bâtiments adaptés à la Voie maritime du Saint-Laurent sont, pour reprendre les termes de Trillium, essentiellement entièrement utilisés, il est peu

probable qu'une capacité supplémentaire soit disponible pour répondre aux besoins additionnels de Suncor. Par conséquent, le tarif ponctuel pour le transport par navire constitue un point de comparaison approprié, et les tarifs quotidiens de transport ponctuel sont présumés être de 20,6 % supérieurs aux tarifs à durée déterminée estimés par Trillium¹⁹.

De l'avis de Trans-Nord, le facteur de 25 %²⁰ n'est étayé rationnellement par aucune mesure quantifiable dans la preuve de Suncor et les avantages avancés ne peuvent pas être saisis au moyen d'un pourcentage de prime, comme l'a proposé Brattle, l'expert de Suncor. Les avantages du transport par pipeline, notamment sa disponibilité à longueur d'année et la simplicité de sa planification, procurent un avantage concurrentiel important à Trans-Nord et ne peuvent pas être quantifiés facilement. La complexité des solutions de rechange peut occasionner des coûts supplémentaires pour les expéditeurs. Compte tenu de cette incertitude, il n'y a pas de fondement valable pour la prime recommandée par Brattle relativement aux avantages non tarifaires du transport par pipeline. Trans-Nord a aussi soutenu que la valeur des préférences non tarifaires devrait être de 15 % et non de 5 % comme le propose Suncor dans son facteur de 25 %

Trans-Nord a soutenu que les 20 % du facteur de 25 % que Suncor attribue aux accroissements de capacité et l'investissement total estimatif de 78,9 millions de dollars sont inexacts et reposent sur des hypothèses erronées. Il n'y a aucune façon d'évaluer si l'investissement de 78,9 millions de dollars est approprié, puisque Suncor a refusé de fournir des renseignements précis quant à l'échelle des investissements nécessaires dans sa réponse à une demande de renseignements de la Régie. Trans-Nord s'est opposée à la comparaison de Suncor des 78,9 millions de dollars avec la valeur comptable nette inférieure de la canalisation Ouest, puisque celle-ci constitue un investissement irrécupérable et qu'elle est peu pertinente quant au coût de construction de nouvelles installations qui n'ont aucun lien avec elle.

Trans-Nord a entrepris l'élaboration d'un plan pour la canalisation Ouest après la levée des ordonnances de sécurité modificatrices, qui est essentiel à l'accroissement possible de la capacité entre Montréal et la région du Grand Toronto. Trans-Nord ne prévoit pas être en mesure de faire le nécessaire pour que soient levées les ordonnances de sécurité modificatrices sur la canalisation Ouest avant 2027. À moins d'un agrandissement, il est probablement impossible de rétablir la capacité de la canalisation Ouest à ce qu'elle était en 2015-2016 en raison des changements fondés sur le risque que cela occasionnerait dans les pratiques d'exploitation. Trans-Nord ne sait pas si la demande est suffisante pour soutenir un débit au niveau moyen de 2015-2016, et elle hésite à s'engager à accélérer son programme de réparation et à effectuer les mises à niveau nécessaires sans un engagement quelconque. Si la totalité des 47 000 b/j de la capacité actuellement disponible de Trans-Nord entre Farran's Point et la région du Grand Toronto était utilisée, les droits estimatifs de Montréal à Toronto-Nord diminueraient de 21,67 % au cours de la période visée par les droits intégraux et de 26,51 % au cours de celle visée par les droits modulés prévues à l'entente de règlement.

¹⁹ Trillium a soutenu que les tarifs de location quotidienne ponctuelle pour des affrètements occasionnels seraient beaucoup plus élevés (de 30 % à 40 % supérieurs).

²⁰ Suncor a fait valoir que le facteur de 25 % qu'elle recommande tient compte des investissements en immobilisations supplémentaires dans des solutions de rechange (20 %) et des préférences non tarifaires pour le transport par pipeline par rapport à de telles solutions (5 %).

Selon Trans-Nord, les expéditeurs assument les coûts du transport de la raffinerie jusqu'aux marchés où ils vendent leurs produits et ont une capacité limitée d'y transférer des droits plus élevés en raison de la nature concurrentielle de ces marchés. Les droits de Trans-Nord se répercutent principalement sur les rentrées nettes réalisées par les raffineries qui livrent leur produit dans le réseau de Trans-Nord.

Point de vue d'Impériale

Impériale a indiqué avoir souvent recours à d'autres moyens de transport que Trans-Nord en raison du déclassement de canalisations et de la répartition du réseau. Toutefois, Impériale n'utilise pas le transport ferroviaire ou maritime entre Montréal et Toronto et n'a donc pas une connaissance directe des coûts pour les comparer aux estimations de Suncor. Impériale est généralement d'accord avec Trans-Nord pour dire que les estimations de Suncor ne tiennent pas compte de certains éléments qui doivent être pris en compte dans les coûts tout compris des solutions de rechange.

Impériale a indiqué qu'au moment de choisir entre le réseau de Trans-Nord ou une solution de rechange, elle considère les coûts globaux et la fiabilité de chacun. Une comparaison des seuls frais de transport est insuffisante et ne reflète pas fidèlement les réalités économiques avec lesquelles doivent composer les intervenants sur le marché. Au cours de la période visée par les droits modulés prévue à l'entente de règlement, Impériale prévoit que Trans-Nord sera très concurrentielle par rapport aux solutions de rechange.

Impériale est d'accord avec l'évaluation de Trans-Nord selon laquelle les solutions de rechange à son réseau présentent plusieurs désavantages sur le plan de la logistique et des coûts qui peuvent limiter la capacité des expéditeurs d'y transférer des volumes depuis le réseau de Trans-Nord. Impériale n'a pas validé en détail les coûts estimatifs de Trans-Nord, mais a soutenu que les coûts globaux devraient inclure ce qui suit en ce qui concerne le transport ferroviaire et maritime :

- Transport ferroviaire : frais de chargement et de déchargement, frais de location (ou coût d'achat) de wagons-citernes, capacité ferroviaire excédentaire pour gérer la variabilité de la demande, frais d'entreposage des wagons-citernes excédentaires lorsqu'ils ne sont pas utilisés, indemnités de surestaries, frais d'aiguillage, déchet de route, disponibilité du service ferroviaire et frais relatifs aux installations de terminal.
- Transport maritime : frais liés au tonnage de réserve pour gérer la variabilité de la demande, frais de chargement et de déchargement, indemnités de surestaries, solutions de rechange en hiver lorsque la Voie maritime du Saint-Laurent est fermée, freinte de route, disponibilité du service maritime, capacité au quai et frais relatifs aux installations de terminal.

Impériale a soutenu que l'analyse préparée par Trillium repose sur des hypothèses insoutenables quant à la disponibilité des navires et qu'elle ne tient pas compte d'autres sources de frais, dont le carburant consommé pendant la marche au ralenti, les frais portuaires, les frais éventuels liés au déplacement des navires et les frais supplémentaires engagés en amont du point de chargement et en aval du point de déchargement. Impériale a aussi affirmé que l'analyse préparée par RailState présente des lacunes semblables, car elle présume que la location d'un nombre suffisant de wagons-citernes est possible, elle exclut les frais associés aux pertes de transport ainsi que les frais de chargement et de déchargement, et elle suppose

que le service ferroviaire serait en mesure de répondre aux besoins de pointe. De plus, les estimations de Trillium et de RailState reposent sur des engagements à long terme, ce qui n'est pas le cas pour Trans-Nord. Suncor ne tient pas suffisamment compte des risques associés au fait de s'en remettre uniquement à des solutions de rechange. Une fois les lacunes et les omissions corrigées dans la preuve de RailState et de Trillium, les droits intégraux et modulés de Trans-Nord prévus à l'entente de règlement sont concurrentiels et souvent inférieurs au coût des solutions de rechange.

Impériale s'est dite en désaccord avec le facteur de 25 % de Suncor lorsqu'il s'agit de comparer le coût des solutions de rechange à celui du transport par pipeline et a indiqué qu'aucun facteur de pourcentage ne serait approprié à son avis. Le facteur de 25 % est un facteur fourre-tout et trafiqué par lequel on tente de quantifier les avantages non tarifaires (qui varieront selon l'expéditeur), les coûts d'investissement et tous les éléments du coût global qui n'ont peut-être pas été pris en compte par RailState et Trillium.

Impériale s'attend, dans l'éventualité d'une fermeture à long terme de la canalisation Ouest, à ce que les volumes habituellement acheminés par celle-ci soient raisonnablement pris en charge par d'autres moyens de transport, pourvu que les acteurs de l'industrie investissent suffisamment dans les solutions de rechange. La société n'a pas établi d'estimation des coûts relatifs à de tels investissements. Le terminal de Belleville d'Impériale nécessiterait un investissement important quant à sa capacité de transbordement de chargements de camions ou de wagons-citernes en remplacement des livraisons par pipeline du réseau de Trans-Nord. Impériale n'achemine pas de produits jusqu'à Toronto ou Oakville par la canalisation Ouest et ne peut donc pas formuler de commentaires sur le niveau d'investissement éventuellement requis dans la région du Grand Toronto pour compenser les livraisons sur la canalisation Ouest. Elle prévoit continuer d'utiliser la canalisation Ouest.

Impériale estime que la diminution des volumes sur la canalisation Ouest ne constitue pas une preuve directe que les droits pour cette canalisation ne sont pas concurrentiels. La réduction du débit observée sur le tronçon Montréal-Ouest est principalement attribuable aux restrictions de pression imposées de 2015 à 2018 et aux effets de la pandémie de 2020 à 2022. Impériale a constaté que les expéditeurs acheminent depuis toujours des produits de Montréal à Toronto-Nord à des tarifs bien supérieurs aux niveaux d'achat ferme minimum. Cette preuve indique que les expéditeurs n'ont pas actuellement la capacité de déplacer des volumes supplémentaires vers des solutions de rechange à moindre coût.

Impériale a fait remarquer que le marché de Toronto est desservi par quatre productoducs (les tronçons Montréal-Ouest et Nanticoke-Est du réseau de Trans-Nord, le pipeline Sun-Canadian et le productoduc de Sarnia). Il est également desservi par train, camion et navire à partir de raffineries en Ontario et à l'extérieur de la province. Les fournisseurs qui ont accès à ces diverses chaînes d'approvisionnement se font concurrence pour desservir le marché. Une augmentation des droits sur un pipeline ne se répercute pas nécessairement sur le prix du marché, en raison de la concurrence intense entre les fournisseurs. Le marché des combustibles est très concurrentiel, et Impériale s'attend à ce que tous les marchés continuent d'être desservis de façon concurrentielle advenant la fermeture de la canalisation Ouest.

Point de vue de Suncor

La principale préoccupation de Suncor au cours de l'instance porte sur le fait que la méthode de conception prévue dans l'entente de règlement serait à l'origine de droits de moins en moins concurrentiels par rapport aux autres options de transport, en particulier sur la canalisation Ouest, de Montréal jusqu'à divers lieux de la région du Grand Toronto. Les experts-conseils Trillium et RailState de Suncor ont fourni des coûts estimatifs pour le transport de produits pétroliers raffinés, par navire dans le premier cas et chemin de fer dans le second. Suncor a affirmé que ces coûts sont considérablement inférieurs aux droits du réseau de Trans-Nord pour les mêmes trajets, modulés ou non.

Les coûts estimatifs envisagés par RailState et Trillium pour les différentes solutions de rechange présentées sont résumés ci-dessous.

- RailState a indiqué que les coûts estimatifs totaux pour le transport par chemin de fer de Montréal à Toronto-Nord se situent entre 25,67 \$ CA et 29,39 \$ CA/m³ (dans le « scénario de chargement de précision », qui est celui de référence), sinon entre 27,24 \$ CA et 31,24 \$ CA/m³ (dans le « scénario de chargement moins précis »). Pour le trajet de Montréal à Oakville, ces coûts se situent entre 31,90 \$ CA et 36,26 \$ CA/m³ (dans le scénario de référence), sinon entre 34,03 \$ CA et 38,68 \$ CA/m³ (dans le scénario de chargement moins précis)²¹.
- Quant au trajet de Montréal à Oakville par navire, Trillium a indiqué des coûts estimatifs de 34,41 \$/m³ pour l'essence et de 38,60 \$/m³ pour le diesel à très faible teneur en soufre. Ces coûts sont fonction du tarif de location d'un navire-citerne pour une journée dans le contexte d'un contrat à long terme (d'au moins trois ans). Les utilisations occasionnelles seraient à l'origine de tarifs (aussi appelés ponctuels dans de tels cas) beaucoup plus élevés (de 30 % à 40 % supérieurs).

Suncor a mentionné qu'il n'est ni nécessaire ni approprié que la Commission tienne compte d'un tarif ponctuel pour le transport par navire, Trillium ayant affirmé que la flotte de navires-citernes adaptés à la Voie maritime du Saint-Laurent et battant pavillon canadien est pratiquement utilisée à capacité dans le cadre de contrats à long terme.

Pour sa part, Brattle, autre expert-conseil de Suncor, a proposé d'augmenter de 25 % les tarifs estimatifs du transport par chemin de fer ou par navire pour tenir compte des préférences non tarifaires qui jouent en faveur du transport par pipeline et de tout investissement en immobilisations requis. Une tranche de 20 % de ce pourcentage de 25 % appliqué par Suncor au coût des solutions de rechange vaut donc pour les investissements en immobilisations et le solde de 5 % va aux préférences non tarifaires pour le transport par pipeline.

Afin de justifier le pourcentage de 20 % pour les investissements en immobilisations, Suncor a présenté un calcul illustrant que même des investissements estimatifs de ce type relativement modestes produisent, dans le contexte de l'application du facteur de 25 %, un montant

²¹ RailState a fourni une fourchette de droits estimatifs pour transport par chemin de fer selon deux scénarios : celui de référence et celui de chargement moins précis. Le premier suppose des chargements de précision (à 2 % de la capacité maximale des wagons), ce pourcentage passant à 8,1 % dans le second cas pour tenir compte du fait que certains terminaux pourraient ne pas être en mesure d'effectuer un chargement de précision.

supérieur à la valeur actuelle de la base tarifaire des actifs de la canalisation Ouest. Elle a estimé que la valeur actualisée des 20 % précités s'élèverait à 78,9 millions de dollars, ce qui est supérieur à la valeur comptable nette de cette canalisation. Qui plus est, selon elle, il n'y a aucune preuve au dossier à l'effet que des investissements de cette ampleur seraient nécessaires pour la prise en charge du volume intégral de la canalisation Ouest. Même en tenant compte de tels coûts d'investissement et des préférences non tarifaires au moyen du facteur de 25 %, les droits de l'entente de règlement de Trans-Nord ne pourraient concurrencer les solutions de rechange.

Suncor a convenu avec Trans-Nord et Impériale que, toutes choses étant égales par ailleurs, le transport par pipeline est préférable aux solutions de rechange. Elle a mentionné être disposée à payer une prime pour en profiter et que cela est en partie attribuable à une situation qui lui est propre, mais son recours à des solutions de rechange alors que Trans-Nord disposait d'une capacité suffisante démontre aussi que les préférences non tarifaires ont leurs limites. L'attribution de bonne foi d'un pourcentage éclairé visant de telles préférences pour le transport par pipeline constitue une composante nécessaire de toute analyse de la compétitivité des droits. En sa qualité de producteur et d'expéditeur de produits raffinés selon diverses options de transport, Suncor doit régulièrement attribuer une valeur aux avantages (et inconvénients) autres que tarifaires de divers modes de transport pour éclairer ses choix en tout temps. Elle estime, en se fondant sur sa vaste expérience en la matière en tant qu'expéditeur, que le facteur de 25 % (qui tient compte non seulement de ces avantages mais aussi des coûts d'investissement) est raisonnablement prudent et qu'il convient de l'appliquer dans le contexte de la portée de cette instance. Pour sa part, sur la base de ses connaissances empiriques, Brattle estime raisonnable d'appliquer un rajustement d'environ 5 % au prix d'un fournisseur donné afin de tenir compte des préférences non tarifaires. De l'avis de Suncor, les avantages relatifs sur le plan de la logistique propres au réseau de Trans-Nord ne sont pas assez importants pour inciter les expéditeurs à demeurer à long terme sur la canalisation Ouest dans le cadre de l'entente de règlement avec droits incitatifs.

Suncor est également d'avis que les coûts génériques établis par Trillium et RailState se situent en grande partie à l'intérieur de la fourchette de ceux avec lesquels elle doit composer pour se prévaloir d'un service de transport maritime ou ferroviaire. Leur montant exact est de nature confidentielle et délicate sur le plan commercial en plus de dépendre de divers facteurs propres aux différentes parties en présence. Par conséquent, il est peu probable que ce montant représente les coûts qui seraient plus largement accessibles aux autres expéditeurs. Suncor ne considère pas l'information propre à une seule partie comme le point de référence le plus pertinent qui soit. Elle a affirmé que les coûts estimatifs sont intentionnellement simplifiés au vu de la portée de l'instance et ne visent nullement à en inclure toutes les facettes, car ce faire serait difficilement applicable compte tenu des variables en jeu (p. ex., connaissance des aspects logistiques à tout moment, volumes à transporter et prise éventuelle d'engagements à long terme). Sa preuve voulait démontrer, de façon réelle et crédible, que les droits découlant des méthodes prévues dans l'entente de règlement ne seraient pas concurrentiels par rapport aux autres modes de transport pour un même trajet. Suncor a soutenu que c'est Trans-Nord qui a avancé la notion de coûts « tout compris » et que, par conséquent, c'est elle qui devrait justifier ces coûts. Si la Commission considère que des coûts tout compris précis constituent un élément important afin de déterminer le montant de droits justes et raisonnables pour la

canalisation Ouest, la démarche appropriée serait alors d'examiner ces coûts plus en profondeur dans le cadre d'une instance future.

Suncor a soutenu que la preuve de RailState et celle de Trillium devraient bénéficier d'un poids important, compte tenu de leur expertise et de leur expérience directes dans le domaine du transport, respectivement ferroviaire et maritime, ce qui comprend des antécédents considérables en matière d'établissement des coûts, de négociation, de contrats et d'approvisionnement. Elle a ajouté que M. Kendrick, de Trillium, possède une expérience directe du marché spécialisé des navires-citernes de la Voie maritime du Saint-Laurent qui, à seule fin d'exemple, regroupe un nombre relativement restreint de bâtiments, dont le tonnage est limité, en mesure de transporter des produits qui doivent être propres tout en tenant compte de la fermeture saisonnière du passage.

Dans sa plaidoirie finale, Suncor a souligné que Trans-Nord n'avait jamais mis en doute l'expertise de RailState ou de Trillium. Suncor a soutenu que Trans-Nord et Stillwater ont plutôt critiqué certains éléments précis des coûts estimatifs avancés, tout en en proposant de nouveaux pour des aspects du service de transport ferroviaire et maritime dont il avait été question. Ces autres coûts ne devraient pas être inclus dans l'analyse de la compétitivité des droits pour les raisons suivantes :

- Ils n'ont pas été vérifiés au moyen d'une évaluation ou d'une analyse d'envergure, ni simplement quantitative.
- Ils surestiment le coût des solutions de rechange tout en sous-évaluant celui du transport par pipeline.
- Ils ne tiennent pas compte du facteur de 25 %, qui comprend dans une mesure raisonnable bon nombre des éléments avancés par Trans-Nord et Stillwater (p. ex., complexité administrative, nouveaux wagons, etc.).

Dans sa plaidoirie finale toujours, Suncor a questionné l'expérience de Stillwater et de son associé, M. Kennedy, soutenant alors qu'elle était limitée et générale, sans aucun côté « pratique » directement lié aux prix et aux achats de services ferroviaires ou maritimes. Elle a ajouté qu'il n'était pas clair non plus si M. Penfield avait participé directement à l'établissement de prix ou à l'approvisionnement dans une mesure semblable à ce qu'ont fait en ce sens RailState et Trillium.

Suncor a aussi formulé des critiques plus détaillées des autres coûts estimatifs avancés par Trans-Nord et Stillwater, dont le résumé est présenté ci-après.

- Pertes de transport : Suncor a affirmé qu'aucune analyse d'envergure ni simplement quantitative n'est fournie à l'appui de l'inclusion par Stillwater des pertes de transport ferroviaire et maritime, qui n'entraîne pas la perte habituelle ou prévue de produits raffinés. Dans le cas du transport maritime, il y aura une petite quantité de produits raffinés résiduels lors du premier voyage (de l'ordre de 0,5 %) que les pompes des navires ne pourront pas atteindre. De la même manière, le transport ferroviaire pourrait faire en sorte qu'une petite quantité de produit résiduel reste dans le wagon, qui sera ensuite drainé et traité de nouveau par les raffineries. Suncor a soutenu que les pertes de transport et les coûts associés qui sont avancés par Trans-Nord ne sont pas exacts ni appropriés.

- Frais de chargement et de déchargement : Suncor a fait valoir que ni Trans-Nord ni Stillwater n'ont précisé comment elles arrivaient à des frais de chargement et de déchargement présumés de 16 \$/m³ pour le transport maritime ou ferroviaire, sans non plus fournir de justification expliquant pourquoi le maximum de tels frais s'applique dans les circonstances évoquées. L'inclusion de frais de cette nature a pour effet de surestimer le coût des solutions de rechange par rapport aux droits de Trans-Nord, qui ne comprennent rien de semblable. Elle a convenu avec Trans-Nord que si un terminal de réception dispose de l'espace voulu à quai et d'une capacité suffisante de stockage, les frais associés à un envoi par navire peuvent être directement comparés aux droits pipeliniers, ce qui correspond à la réalité de Suncor à son terminal d'Oakville. La preuve de RailState précise que la portée de son rapport ne comprend pas les frais de chargement ou de déchargement au terminal.
- Considérations relatives à des volumes de pointe : Selon Suncor, Trans-Nord maintient que l'analyse des coûts du transport ferroviaire doit tenir compte d'une prise en charge intégrale du débit de pointe de son réseau, de Montréal jusqu'à la région du Grand Toronto, avec davantage de wagons (et hausse connexe des coûts) que ce que suppose RailState²². Cependant, Suncor ne propose pas d'utiliser uniquement le chemin de fer comme solution de rechange afin de gérer la variabilité de la demande.
- Considérations relatives à de faibles volumes : Suncor a soutenu que la position de Trans-Nord au sujet des coûts associés aux wagons-citernes excédentaires lorsque les besoins sont inférieurs au volume de pointe repose sur son point de vue selon lequel un expéditeur aurait besoin d'une capacité ferroviaire suffisante pour répondre en tout temps à des besoins de pointe, ce qui n'est pas le cas.
- Wagons actuels et à ajouter : Bien que Trans-Nord ait fait remarquer que RailState n'avait pas déterminé si suffisamment de wagons étaient actuellement disponibles et n'avait pas fourni de tarifs de location pour en ajouter de nouveaux, Suncor a fait valoir que ni cette société ni Stillwater n'ont évalué ce qu'elles jugent manquant dans l'analyse en question. RailState a raisonnablement supposé que le transport ferroviaire se ferait au moyen de wagons existants du fait que la plupart des raffineurs disposent déjà dans leur parc de ceux voulus afin de transporter des produits raffinés et qu'ils pourraient les utiliser pour ce service. Elle a ajouté que les wagons-citernes existants pourraient ainsi à tout le moins constituer la plus grande partie du parc. Même si le tarif de location de nouveaux wagons est généralement plus élevé que celui des wagons existants, l'écart de coût n'est habituellement pas important dans le contexte de l'analyse des coûts totaux préparée par RailState, surtout compte tenu du facteur de 25 %.
- Contamination interfaciale : Suncor a soutenu que le transport par pipeline n'entraîne pas de perte habituelle ou prévue de produits raffinés, mais qu'il y a alors contamination interfaciale. Elle a affirmé que les volumes ainsi contaminés doivent être transportés par camion des terminaux de livraison jusqu'aux raffineries pour être traités, en contrepartie d'un coût assumé par les expéditeurs, individuellement, en sus des droits payés pour le transport sur le réseau de Trans-Nord. Elle a ajouté que le transport maritime ou

²² Trans-Nord affirme que le débit de 10 000 b/j défendu par RailState est trop faible compte tenu de ses prévisions de transport de 17 500 b/j entre Montréal et la région du Grand Toronto en 2023.

ferroviaire n'entraîne pas de contamination interfaciale. À son avis, pour assurer l'exactitude de la comparaison avec les solutions de recharge, les coûts associés à la contamination interfaciale devraient être ajoutés aux droits de Trans-Nord.

En raison des restrictions de pression imposées aux termes d'ordonnances de sécurité modificatrices, Suncor a déjà eu recours à des solutions de recharge afin de compenser l'offre réduite de Trans-Nord pour le transport de produits sur la canalisation Ouest. Plus précisément, elle a indiqué avoir déjà eu recours aux solutions suivantes :

- transport par navire de Montréal jusqu'à son terminal d'Oakville (Suncor a élargi son programme maritime en 2018);
- transport par chemin de fer d'Edmonton jusqu'à son terminal d'Oakville et l'aéroport Pearson de Toronto;
- transport par camion de Montréal jusqu'à Ottawa;
- ententes d'échange de produits.

Suncor a soutenu que son propre comportement à titre d'expéditeur cherchant à réaliser des économies qui adopte déjà des solutions de recharge à la canalisation Ouest de Trans-Nord constitue une preuve convaincante que les droits sur ce tronçon ne sont pas concurrentiels. Elle a affirmé avoir eu recours à sa capacité actuelle de remplacement pour résister, dans l'immédiat, aux droits élevés sur le réseau de Trans-Nord. À court terme et dans les limites de la capacité disponible actuelle, le coût des solutions de recharge est directement comparable aux droits de Trans-Nord sans le facteur de 25 %. L'utilisation de la canalisation Ouest par Suncor a surpassé son engagement d'expédition ferme vers la fin de 2022 jusqu'en 2023 pour des raisons non récurrentes autres qu'économiques, notamment la disponibilité limitée de navires, des problèmes d'exploitation dans les raffineries ontariennes et le bris d'une citerne d'essence au terminal d'Oakville.

Lorsque les droits ne sont pas concurrentiels, les expéditeurs ont intérêt à délaissier la canalisation Ouest au profit de solutions de recharge, ce qui fait augmenter les droits pour ceux qui restent et est à l'origine d'une situation économiquement inefficace. Les autres expéditeurs seraient alors davantage incités à délaissier la canalisation Ouest, ce qui accroîtrait le risque d'une « spirale tarifaire » et d'un abandon complet de cette canalisation (il sera question d'efficience économique et de cessation de service à la section 5.3). Suncor a soutenu qu'une fois que les expéditeurs auront investi dans des solutions de recharge, la baisse des volumes sur la canalisation Ouest sera probablement irréversible.

Les préoccupations relatives à la compétitivité associées à l'entente de règlement avec droits incitatifs, en particulier la méthode de conception de droits modulés, sont exacerbées par l'arrivée à échéance en 2025 des contrats d'expédition ferme conclus aux termes de la convention de soutien des installations pour la canalisation Ouest²³. Les volumes de Suncor visés par contrat sur la canalisation Ouest établissent un plancher pour les commandes

²³ Suncor est partie à une convention de soutien des installations sur 20 ans associée au projet d'agrandissement et d'inversion du sens d'écoulement, qui lui donne un accès sans répartition à une capacité de 7 280 m³/j en échange d'un engagement d'expédition ferme. L'accès sans répartition est établi pour la durée de la convention alors que l'engagement (à partir duquel est calculée toute pénalité connexe) est réduit à 1 590 m³/j pendant la deuxième moitié de celle-ci (ce qui signifie qu'actuellement, la pénalité est fondée sur le volume réduit). Valero Energy Inc. est partie à une entente semblable qui prend elle aussi fin en 2025.

d'expédition. La capacité d'utiliser des solutions de rechange est actuellement limitée compte tenu de ces volumes qui doivent ainsi être transportés sur la canalisation.

L'expert-conseil Brattle de Suncor a fait valoir que les droits selon l'entente de règlement deviendraient concurrentiels par rapport aux solutions de rechange (plus 25 % pour couvrir les préférences non tarifaires²⁴ et les coûts en capital éventuels) dans un scénario où les volumes seraient ramenés aux niveaux moyens de 2015 et 2016 pour représenter les débits antérieurs aux ordonnances de sécurité modificatrices. La pleine capacité de la canalisation Ouest peut raisonnablement être reproduite par des solutions de rechange en matière de transport, exclusivement ou conjointement avec l'échange de produits, tout en offrant un niveau de service semblable à chaque point de livraison de la canalisation. Des investissements en immobilisations sous forme d'accroissement de la capacité ou d'engagements relatifs au transport selon des solutions de rechange seraient requis, mais Suncor ne les considère pas comme un obstacle ou un désavantage important au recours à de telles solutions. Elle a refusé de fournir des renseignements précis sur les investissements qui seraient requis, leurs coûts et la capacité actuelle ou accrue éventuelle des solutions de rechange, car ils sont confidentiels et délicats sur le plan commercial.

Suncor a affirmé qu'elle n'a pas l'intention de réduire l'offre de produits pétroliers raffinés sur le marché de l'Ontario, y compris la région du Grand Toronto, sa preuve à ce sujet faisant état du recours à des solutions de rechange plutôt qu'à la canalisation Ouest pour s'y rendre. Elle a convenu avec Trans-Nord que les expéditeurs sont plus ou moins en mesure de faire payer les coûts de transport plus élevés aux consommateurs compte tenu de la nature concurrentielle des marchés desservis par cette dernière. La probabilité, si elle existe, d'incidence raisonnable ou réaliste sur les marchés desservis par Suncor en raison des questions en litige dans cette instance est limitée.

5.2.1 Analyse et constatations de la Commission

Dans la présente section, la Commission traite de la compétitivité des coûts, notamment sous les aspects suivants :

- la pertinence d'évaluer les coûts tout compris des solutions de rechange;
- les droits du réseau de Trans-Nord qu'il convient de comparer aux coûts tout compris des solutions de rechange;
- les éléments de coût qui devraient être inclus ou ajoutés aux tarifs de base des modes de transport de rechange pour arriver à une estimation raisonnable de leurs coûts tout compris;
- les pourcentages appropriés en ce qui concerne les préférences non tarifaires pour le réseau de Trans-Nord par rapport aux solutions de rechange, y compris les coûts d'investissement nécessaires et les autres obstacles qui pourraient se poser au moment de quitter la canalisation Ouest.

²⁴ À l'appui de son argument voulant qu'un facteur de 5 % pour les préférences non tarifaires soit un ajout approprié aux droits prévus selon l'entente de règlement, Suncor cite plusieurs décisions rendues par la Federal Energy Regulatory Commission (« FERC »). La Commission traite de cet élément plus loin.

Comme il est expliqué en détail ci-après, la Commission conclut que Suncor a sous-estimé le coût total des solutions de rechange et qu'une fois les coûts supplémentaires pris en compte, les droits de l'entente de règlement visés par la demande devraient généralement être concurrentiels par rapport au transport maritime et ferroviaire, particulièrement quand on s'attarde aux obstacles qui se posent à une prise en charge intégrale.

La Commission a tenu compte de la compétitivité des droits dans le contexte d'une tarification selon le principe de l'efficacité économique. Dans des décisions antérieures²⁵, cette compétitivité a servi à déterminer si la méthode de conception proposée favoriserait l'efficacité économique, donc produirait des droits justes et raisonnables. La Commission estime qu'une telle efficacité, dans un contexte réglementé, peut être favorisée en établissant des droits qui sont concurrentiels par rapport à d'autres options de transport, ce qui accroît l'utilisation du réseau et se traduit par une baisse des coûts servant aux calculs des montants exigibles. L'utilisation efficace et l'optimisation de la capacité du réseau existant devraient également être favorisées dans des circonstances appropriées de manière à éviter chevauchements ou perturbations.

Caractère approprié des coûts tout compris

La Commission juge que dans le contexte de la demande visée ici, ce sont des coûts tout compris dont doit dépendre son évaluation de la compétitivité du transport empruntant des solutions de rechange, alors que pour prendre des décisions à court terme, les coûts actuels uniquement pour le transport sur l'infrastructure existante en présence d'une capacité disponible peuvent constituer une base raisonnable. Ainsi, dans le cas présent, puisque la décision de quitter la canalisation Ouest en est une à long terme potentiellement irréversible qui nécessiterait des investissements et des contrats supplémentaires avec d'autres fournisseurs de services de transport^{26,27}, une analyse plus complète des coûts tout compris rend mieux compte de l'éventail complet de ceux que les expéditeurs prendraient probablement en considération au moment de décider. Les coûts tout compris des solutions de rechange regroupent tous ceux engagés pour des trajets et des volumes semblables à des fins de comparaison avec la canalisation Ouest de Trans-Nord. Bien que ces coûts ne soient pas toujours faciles à calculer, la Commission considère que la preuve déposée par les parties en permet une estimation raisonnable de telle manière qu'il n'est pas nécessaire de tenir une autre instance pour leur examen comme le propose Suncor²⁸.

²⁵ Par exemple : Office national de l'énergie – Motifs de décision RH-003-2017 – TransCanada PipeLines Limited – Demande visant le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Dawn, dépôt [A88125-2](#) (23 novembre 2017), p. 28 (sur 36 du document en format PDF)

²⁶ Impériale a déclaré que son terminal de Belleville nécessiterait un investissement important quant à sa capacité de transbordement de chargements de camions ou de wagons-citernes en remplacement des livraisons par pipeline du réseau de Trans-Nord.

²⁷ Suncor a confirmé, en termes généraux, qu'elle devrait effectuer des investissements supplémentaires dans l'infrastructure ou conclure des ententes d'échange de produits pour une prise en charge intégrale du transport effectué sur la canalisation Ouest vers la région du Grand Toronto douze mois par année. Elle a affirmé que tout investissement dans l'infrastructure devrait prendre la forme d'accroissements de capacité ou d'engagements pour des services de transport en ayant recours à des solutions de rechange.

²⁸ Trillium, expert-conseil de Suncor, a indiqué que les tarifs d'affrètement ponctuel sont de 30 % à 40 % plus élevés que ceux d'affrètement à durée déterminée. L'analyse de Trans-Nord suppose un écart de 20,6 % entre les deux.

Droits de Trans-Nord pour analyse de leur compétitivité

La Commission juge que les calculs prévus selon la méthode de conception des droits modulés²⁹ visée par la demande de Trans-Nord sont à l'origine des valeurs les plus appropriées à des fins de comparaison avec les coûts estimatifs tout compris des solutions de rechange dans les circonstances qui nous intéressent ici. D'autres catégories de coûts pourraient être ajoutées aux droits du réseau de Trans-Nord (comme ceux découlant de la contamination interfaciale ou les frais de chargement/déchargement engagés par le transporteur en amont ou en aval des installations pipelinères) pour de meilleures comparaisons avec le coût tout compris des solutions de rechange. Bien qu'aucune estimation de ces coûts n'ait été versée au dossier, la preuve présentée par Trans-Nord indique que ces coûts devraient être assez minimales ou gérables pour les expéditeurs. De plus, ceux-ci profiteraient des installations existantes de Trans-Nord (comme les compteurs et les pompes), non disponibles pour les solutions de rechange. Bien que les droits exigibles sur le réseau de Trans-Nord qui sont utilisés dans l'analyse puissent sous-estimer les véritables coûts tout compris du transport par pipeline, la Commission est d'avis que ceux manquants, s'ils étaient inclus, ne réduiraient que légèrement la compétitivité de la société.

La question la plus contestée de cette instance a trait à la compétitivité éventuelle des droits pour le transport de produits raffinés de Montréal vers la région du Grand Toronto sur la canalisation Ouest une fois échues les conventions de soutien des installations en 2025. Les droits modulés estimatifs de ce trajet³⁰ sont donc au cœur de la question de savoir si l'entente de règlement sera à l'origine de droits concurrentiels. Les conventions de soutien des installations constituent actuellement des volumes planchers pour ce même trajet, mais à leur échéance, les expéditeurs sur la canalisation Ouest, dont Suncor, auront la possibilité de délaisser le réseau de Trans-Nord en faisant appel à la logistique d'autres modes de transport. L'échéance en question coïncidera avec le début de la conception de droits modulés.

Frais de transport de base

La Commission juge que les coûts estimatifs du transport maritime et ferroviaire fournis par Suncor par l'entremise de ses experts-conseils, soit respectivement Trillium et RailState, puis acceptés par Trans-Nord, sont en soi raisonnables et constituent un bon point de départ pour son analyse de la compétitivité, en particulier dans le contexte suivant.

- Pour son analyse, la Commission s'en remet à la moyenne de la fourchette de droits estimatifs du scénario de référence (chargement de précision) de RailState pour le transport par chemin de fer, ce qui correspond aux données utilisées par Trans-Nord. RailState et Suncor n'ont pas indiqué si l'infrastructure ferroviaire, actuelle ou proposée par cette dernière, permet le chargement de précision ou un moins précis. La Commission a donc accepté la démarche adoptée par Trans-Nord qui repose sur la

²⁹ Les droits modulés selon le modèle proposé se trouvent à la figure 7 de la preuve écrite de Brattle et ceux en fonction de débits plus élevés peuvent être visualisés à la figure 9 de cette même preuve écrite. D'autres droits selon divers scénarios se trouvent dans la feuille de calcul intitulée « Suncor_Energy_Marketing_Inc_-_Written_Evidence_-_WP2_-_Toll_Scenario_Sensitivities_xlsx » (en anglais).

³⁰ La région du Grand Toronto comprend les points de livraison Toronto-Nord et Oakville sur le réseau de Trans-Nord.

moyenne de l'une et l'autre des séries d'estimations fournies par RailState³¹. La compétitivité des droits de Trans-Nord s'améliore légèrement si le scénario de chargement moins précis est utilisé plutôt que celui de référence. Dans l'ensemble, le degré de compétitivité du transport ferroviaire peut varier quelque peu selon le type de chargement (moins précis ou scénario de référence) et le recours à des tarifs bas ou élevés plutôt qu'à leur moyenne. Toutefois, la Commission juge qu'un scénario de référence avec tarifs moyens serait le plus approprié, surtout sans autre moyen d'établir la position unique de Suncor et en l'absence de critique de cette dernière quant à l'utilisation de ce scénario par Trans-Nord.

- La Commission juge que les tarifs journaliers (ou d'affrètement ponctuel) pour le transport maritime sont plus appropriés ici. Étant donné que Trillium, l'expert-conseil de Suncor pour les questions maritimes, a indiqué que la flotte de navires-citernes adaptés à la situation est pratiquement utilisée « à capacité »³² et que leur disponibilité était limitée ces dernières années³³, il est peu probable que des affrètements à durée déterminée à des tarifs conséquents seraient disponibles en 2025. Pour ces raisons, il est plus probable que les volumes passant de la canalisation Ouest au transport maritime devraient être transportés en ayant recours à l'affrètement ponctuel, ce qui fait que les tarifs correspondants sont ainsi plus appropriés. Les tarifs d'affrètement ponctuel ou occasionnel sont plus élevés que ceux d'affrètement à durée déterminée, mais ils peuvent avoir l'avantage d'un investissement et de coûts contractuels à long terme réduits ou même inexistants. La preuve indique que les tarifs d'affrètement ponctuel sont d'au moins 20 % plus élevés que ceux d'affrètement à durée déterminée, ce pourcentage pouvant même atteindre 40 %³⁴. Dans son analyse de la compétitivité présentée plus loin, la Commission a utilisé l'écart estimatif de 20,6 % ajouté par Trans-Nord à l'affrètement ponctuel par rapport aux taux d'affrètement à durée déterminée, soit la valeur la plus prudente constatée au dossier, tout en faisant remarquer que le pipeline deviendrait encore plus concurrentiel en tenant compte des pourcentages avancés par Trillium pouvant atteindre 30 % ou 40 %.

Préférences non tarifaires et coûts d'investissement des solutions de rechange

La Commission juge que le coût des investissements et une préférence non tarifaire pour le transport par pipeline devraient être inclus dans les coûts tout compris pour l'analyse de leur caractère concurrentiel. Elle juge également que le facteur de 25 %³⁵ proposé par Suncor pour rendre compte de ces deux éléments aux fins d'analyse comparative avec les droits exigibles sur le pipeline de Trans-Nord n'est probablement pas assez élevé. La Commission accepte que

³¹ RailState a indiqué que certains terminaux pourraient ne pas être adaptés à un chargement de précision.

³² Dans sa preuve, Trillium a affirmé que la flotte de navires-citernes adaptés à la Voie maritime du Saint-Laurent et battant pavillon canadien est pratiquement utilisée à capacité dans le cadre de contrats à long terme.

³³ Suncor a fait valoir qu'aux troisième et quatrième trimestres de 2022, la disponibilité des navires était limitée.

³⁴ Trillium, expert-conseil de Suncor, a indiqué que les tarifs d'affrètement ponctuel sont de 30 % à 40 % plus élevés que ceux d'affrètement à durée déterminée. L'analyse de Trans-Nord suppose un écart de 20,6 % entre les deux.

³⁵ Suncor a fait valoir que le facteur de 25 % qu'elle recommande tient compte des investissements en immobilisations supplémentaires dans des solutions de rechange (20 %) et des préférences non tarifaires pour le transport par pipeline par rapport à de telles solutions (5 %).

les préférences non tarifaires pour les pipelines par rapport aux modes de transport de rechange puissent raisonnablement être représentées comme une prime (ou un facteur de pourcentage), car cela n'est pas aussi facilement quantifiable. Cependant, le coût des investissements requis devrait pour sa part être raisonnablement quantifiable par les expéditeurs qui envisagent sérieusement de quitter la canalisation Ouest afin d'en rendre compte dans les coûts estimatifs réels, comme c'est le cas pour tous les autres éléments de ceux tout compris.

Suncor a affirmé qu'une tranche de 20 % du facteur de 25 % appliqué aux tarifs de fret de base tenait adéquatement compte du coût des investissements en immobilisations qui seraient nécessaires à l'appui de la logistique propre aux solutions de rechange. Toutefois, la Commission a jugé que cette affirmation n'était pas étayée par la preuve. Elle a demandé, mais en vain, de l'information sur l'infrastructure ferroviaire et maritime existante de Suncor, ainsi que sur les investissements futurs et les coûts connexes qui seraient nécessaires en vue d'une prise en charge complète des volumes actuellement transportés sur la canalisation Ouest. De plus, en réponse à une demande de renseignements de la Régie, Suncor a indiqué qu'elle n'avait pas fait d'évaluation détaillée des coûts des investissements qui seraient nécessaires dans ce dernier cas. Elle a soutenu que le risque d'abandon intégral de la canalisation Ouest constituait un problème important, mais n'a fourni que des éléments de preuve de nature générale sans aucun détail propre à la société, et ce, nonobstant la possibilité qu'elle ait voulu protéger des renseignements commerciaux de nature délicate³⁶.

La Commission n'a pas pu se ranger à la position défendue par Suncor, selon laquelle une tranche de 20 % du facteur de 25 % suffit afin de tenir compte des coûts d'investissement en capital, pour les raisons qui suivent.

- La Commission a accepté l'argument de Trans-Nord voulant que le facteur de 25 % ne représente pas même la moitié des frais de chargement et de déchargement selon les taux suggérés par Stillwater, expert-conseil de cette dernière.
- Même si Suncor dispose déjà d'une infrastructure pour au moins une certaine quantité de produit transporté par navire, le dossier indique qu'elle n'en a pas actuellement du côté ferroviaire pour le produit ainsi acheminé de Montréal à Toronto-Nord et il est peu probable que celle dont elle dispose à Oakville permette un abandon intégral de la canalisation Ouest. Par conséquent, elle devra probablement investir dans des solutions de rechange³⁷.
- La Commission n'a pas non plus été convaincue de la pertinence de la comparaison proposée ici par Suncor pour illustrer son propos entre la valeur actualisée de la tranche de 20 % (tenant uniquement compte des investissements en immobilisations) et la

³⁶ Aux termes de l'article 60 de la LRCE, les parties peuvent demander une ordonnance de confidentialité et la Commission peut prendre toute mesure alors jugée nécessaire pour préserver le caractère confidentiel de l'information fournie. C'est à chaque partie qu'il incombe de déterminer s'il y a lieu de demander une telle ordonnance ou si le dépôt de renseignements moins précis peut suffire. Suncor n'a pas présenté de demande de cet ordre.

³⁷ En réponse à une demande de renseignements de la Commission, Suncor a décrit en détail son utilisation actuelle et passée de solutions de rechange au réseau de Trans-Nord (dans les mêmes marchés ou des marchés semblables). La réponse de Suncor ne faisait état d'aucun transport ferroviaire entre Montréal et la région du Grand Toronto.

valeur comptable nette de la canalisation Ouest. Un expéditeur qui envisage d'investir dans une nouvelle logistique à l'appui de solutions de rechange pourrait raisonnablement obtenir des estimations détaillées de ce qu'il en coûtera à des fins de comparaison avec les droits prévus sur le réseau pipelinier (plus tous les autres frais directs liés à son utilisation) plutôt que d'effectuer une analyse comparative avec la seule valeur comptable nette d'une installation sans rapport dont les coûts d'investissements sont irrécupérables.

- La Commission est d'avis que les coûts d'investissement requis devraient être raisonnablement quantifiables en dollars réels plutôt qu'évoqués sous forme d'un facteur de pourcentage imprécis appliqué aux tarifs de transport de base, qui sont sujets à changement.

La Commission estime que les préférences non tarifaires en faveur du pipeline par rapport à d'autres modes de transport devraient être incluses dans l'analyse de la compétitivité et bien que difficilement quantifiables, elles sont susceptibles d'être d'au moins 5 %, pouvant même atteindre les 15 % suggérés par Trans-Nord dans certaines circonstances. Elle reconnaît une préférence, largement acceptée, pour les pipelines par rapport aux solutions de rechange maritime et ferroviaire dans la plupart des cas. Pour leur part, Trans-Nord et Suncor ont toutes deux reconnu d'autres désavantages non tarifaires au transport ferroviaire ou maritime propres au trajet de Montréal jusqu'à la région du Grand Toronto, notamment la congestion des voies ferrées dans cette région et la disponibilité limitée des navires sur la Voie maritime du Saint-Laurent. Par conséquent, un facteur de préférence non tarifaire supérieur à 5 % est probablement approprié pour bien saisir les circonstances uniques au trajet entre Montréal et la région du Grand Toronto. Bien que Suncor ait eu recours à des solutions de rechange à la canalisation Ouest à un moment ou un autre dans le passé, une prise en charge intégrale des volumes sur cette canalisation est susceptible d'entraîner une prime de préférence non tarifaire encore plus élevée. La multiplicité des options et des transporteurs avec lesquels il faudrait alors composer ouvrirait sur de nouvelles complexités associées à la gestion de tout un ensemble de solutions de rechange³⁸.

La Commission n'a pas été persuadée du bien-fondé du dépôt de décisions de la Federal Energy Regulatory Commission (« FERC ») par Suncor afin de justifier une prime de 5 % pour les préférences non tarifaires³⁹, ni de celle citée par Trans-Nord à l'appui d'une prime de 15 %⁴⁰. Toutes ces décisions ont pu démontrer que de telles préférences pouvaient constituer un facteur pertinent pour la comparaison de modes de transport de rechange, mais elles n'ont nullement aidé à quantifier ces préférences dans la demande qui nous intéresse ici, une opération qui varie grandement d'une situation à une autre. La Commission admet ainsi que les préférences non tarifaires étant difficilement quantifiables pour les pipelines et qu'elles

³⁸ Suncor a indiqué qu'elle utiliserait différentes solutions de rechange en remplacement de la canalisation Ouest de Trans-Nord (p. ex., service ferroviaire et maritime, ententes d'échange de produits et entreposage ou stockage).

³⁹ *Guttman Energy et al. c. Buckeye Pipe Line Company, L.P. et al.*, [2017] 161 FERC 61,180, paragr. 141 à 143; ordonnance de nouvelle audience, *Guttman Energy et al. c. Buckeye Pipe Line Company, L.P. et al.*, [2018] 164 FERC 61,025, paragr. 64 à 80.

⁴⁰ Ordonnance suivant la décision initiale, *Enterprise TE Products Pipeline Company LLC*, [2014] [146 FERC 61,157](#), paragr. 45.

varieront selon la société et les circonstances. Son analyse présentée plus loin pour l'évaluation du degré de compétitivité suppose un facteur minimum de 5 %, tout en faisant remarquer qu'il s'agit probablement d'une valeur prudente ou faible pour les préférences non tarifaires dans ces circonstances. Une valeur plus élevée rendrait le réseau de Trans-Nord encore plus concurrentiel par rapport aux solutions de rechange.

Autres éléments du coût tout compris

La Commission juge que même si les données estimatives fournies par Suncor par l'entremise des experts-conseils Trillium et RailState constituent un point de départ raisonnable pour lancer une analyse quant au caractère concurrentiel des coûts de transport en soi, elles ne tiennent pas compte des frais supplémentaires requis en amont et en aval selon les différentes options en présence. En fait, RailState a indiqué que la portée de ses travaux ne comprenait absolument aucun coût de chargement et de déchargement aux terminaux. Par conséquent, la preuve de Suncor a exclu plusieurs catégories de coûts supplémentaires soulevées par Trans-Nord et Stillwater, son expert-conseil. Suncor a reconnu que sa preuve concernant le coût des solutions de rechange a été intentionnellement simplifiée pour l'instance et qu'elle n'a pas tenté de fournir des coûts tout compris exacts, ce qui, de l'avis de la Commission, limite l'utilité de la preuve ainsi déposée. À l'inverse, Richard Penfield et Stillwater, experts-conseils de Trans-Nord, ont utilisé la preuve sur les tarifs généraux de transport de marchandises de Trillium et de RailState comme point de départ, puis y ont greffé des coûts supplémentaires pertinents pour une analyse plus détaillée de ceux tout compris. Même si Suncor a mis en doute la compétence des experts-conseils de Trans-Nord, la Commission fait remarquer que Richard Penfield et Stillwater possèdent une expérience considérable de longue date en logistique pétrolière ou gazière. Elle considère que leur expérience et leurs connaissances sont pertinentes, en plus d'être généralement valables quant aux questions de compétitivité soulevées au cours de l'audience.

La Commission convient que certains éléments de coûts supplémentaires relevés par Trans-Nord et ses experts-conseils, soit les pertes de transport et les frais de chargement ou de déchargement de wagons-citernes, sont importants et devraient être inclus pour faciliter une comparaison exacte des coûts tout compris de diverses solutions de rechange avec les droits pipeliniers exigibles pour les raisons qui suivent.

- Pertes de transport : La Commission juge que l'estimation des pertes de transport avancée par Trans-Nord devrait être incluse dans le coût tout compris du transport ferroviaire et maritime. Suncor adopte une définition étroite de telles pertes alors que celle de Trans-Nord/Stillwater tient compte des différences de comptage, de l'évaporation et de la contraction. Suncor n'a pas contesté l'existence de ces coûts mais a fait remarquer l'absence d'une analyse d'envergure ou simplement quantitative de Stillwater. La Commission estime satisfaisante la définition plus large de Stillwater et ses estimations hypothétiques des pertes de transport, compte tenu de la vaste expérience en la matière acquise par cette société dans l'industrie, qui souligne que rien de cela n'est inclus dans le facteur de 25 % de Suncor. La Commission reconnaît en outre que ce chiffre variera en fonction de la fluctuation des coûts des produits pétroliers.

- Frais de chargement et de déchargement de wagons-citernes : La Commission considère que les frais estimatifs présentés par Trans-Nord pour le chargement et le déchargement devraient être inclus dans le coût tout compris du transport ferroviaire. Sur la base de son expérience, Stillwater indique que ces frais peuvent, dans chaque cas, varier entre 2 et 3 cents le gallon, donc aller jusqu'à 16 \$/m³ lorsque la partie supérieure de cette fourchette (3 cents le gallon) est utilisée, pour les frais combinés de chargement et de déchargement. La principale critique de Suncor à l'égard de ces frais est qu'il n'y a aucune raison pour laquelle leur maximum devrait s'appliquer. La Commission convient avec Suncor que Trans-Nord a adopté la partie supérieure de la fourchette sans justification, sans s'opposer toutefois en général aux estimations fondées sur l'expérience de Stillwater. Dans cette optique, le point médian de l'échelle, soit 2,5 cents le gallon, pourrait être plus approprié. Suncor a soutenu que le facteur de 25 % tient raisonnablement compte des frais de chargement et de déchargement, mais la Commission s'est plutôt rangée à l'argument de Trans-Nord voulant que, selon l'estimation de Stillwater, pas même la moitié de ces frais, une fois combinés, ne seraient couverts par le facteur précité, sans parler de tous les autres aussi censés l'être⁴¹. Il est donc peu probable que ce facteur de 25 % tienne intégralement compte des frais de chargement et de déchargement, faisant en sorte que l'estimation de Stillwater à ce sujet peut être incluse sans grand risque de double comptabilisation.

La Commission n'a pas jugé approprié, dans les circonstances, d'inclure certains autres éléments de coûts supplémentaires relevés par Trans-Nord, comme les frais de chargement et de déchargement de navires, la location et l'entreposage de wagons-citernes inutilisés ou de nouveaux wagons, pour les raisons qui suivent.

- Frais de chargement et de déchargement de navires : La Commission considère que les frais estimatifs présentés par Trans-Nord pour le chargement et le déchargement de navires ne devraient pas être inclus dans le coût tout compris du transport maritime compte tenu des conditions propres à Suncor. Celle-ci a confirmé une capacité disponible à cet égard à son terminal d'Oakville, dont les coûts sont directement comparables aux droits pipeliniers, ce qui indique que des frais supplémentaires ne seraient pas engagés dans ces circonstances. Trans-Nord a reconnu ce point dans sa propre analyse pendant la plaidoirie.
- Coûts de location et d'entreposage de wagons-citernes inutilisés : La Commission considère que les coûts estimatifs présentés par Trans-Nord pour la location et l'entreposage de wagons-citernes inutilisés (on parle aussi de capacité d'appoint dans le dossier) ne devraient pas être inclus dans le coût tout compris du transport ferroviaire. Elle admet que des expéditeurs comme Suncor seraient en mesure d'utiliser diverses solutions de rechange à la canalisation Ouest, notamment par la voie d'accords de transport par chemin de fer, navire ou camion et d'ententes d'échange de produits faisant en sorte qu'aucune solution ne serait nécessairement exclusive pour l'acheminement de volumes de pointe. Par conséquent, il est moins probable que des coûts attribuables à la gestion de la variabilité de la demande exclusivement par chemin

⁴¹ Trans-Nord a calculé que le facteur de 25 % appliqué à la moyenne de la fourchette des valeurs estimatives avancées par RailState selon le scénario de chargement de précision s'élèverait à 6,88 \$/m³. Le total des frais estimatifs de chargement et de déchargement selon Stillwater s'élève à 16 \$/m³, soit 8 \$/m³ dans chaque cas.

de fer se matérialisent dans la pratique. La Commission juge que la complexité accrue de la gestion logistique d'un tel ensemble de solutions de rechange devrait alors être prise en compte dans les préférences non tarifaires pour le pipeline.

- **Coût des wagons actuels et à ajouter :** La Commission estime que l'analyse de Trans-Nord à l'égard des coûts de location de nouveaux wagons-citernes ne devrait pas être incluse dans le coût tout compris du transport ferroviaire compte tenu des circonstances précitées. Les principaux expéditeurs sur la canalisation Ouest, dont Suncor fait partie, utilisent déjà le chemin de fer comme solution de rechange au pipeline de Trans-Nord pour le transport de produits jusque dans la région du Grand Toronto⁴², où ils mènent d'importantes activités de raffinage et autres en aval. Il est probable que les wagons-citernes existants puissent constituer la plus grande partie du parc alors requis. Au besoin, il serait plus approprié d'ajouter les coûts de nouveaux wagons-citernes à celui des wagons existants⁴³ dans le facteur de 25 % (en tant que nouveaux investissements en immobilisations).
- **Autres coûts :** La Commission a examiné tous les autres coûts et facteurs supplémentaires indiqués par Trans-Nord comme étant absents des estimations de Trillium et de RailState. Elle est d'avis qu'aucun de ces coûts supplémentaires ne doit être ajouté, car ceux-ci dépassent la portée de l'instance, ne sont pas pertinents pour l'analyse du degré de compétitivité, sont déjà pris en compte ou ne seraient à l'origine d'aucun ajout important aux frais à engager pour les solutions de rechange.

Scénarios de compétitivité utilisés

La Commission considère que les droits modulés de Trans-Nord sur la canalisation Ouest sont généralement concurrentiels par rapport au transport maritime et ferroviaire, selon les scénarios les plus probables, lorsqu'elle applique les conclusions qui précèdent à tous les éléments qui devraient être pris en compte dans le coût tout compris des solutions de rechange. De plus, elle estime que les expéditeurs pourraient profiter de droits modulés plus avantageux et concurrentiels en optimisant l'utilisation de cette même canalisation.

Dans son analyse, la Commission a tenu compte des trajets entre Montréal et les deux principaux points de livraison dans la région du Grand Toronto, soit Toronto-Nord et Oakville, mais estime que cette dernière destination est moins importante pour déterminer le degré de compétitivité de la canalisation Ouest compte tenu des débits sur le réseau de Trans-Nord et des actions prises par les expéditeurs. Ceci est dû au fait qu'en 2023, on s'attend que les mouvements de produits acheminés de Montréal jusqu'à Toronto-Nord soit environ 15 fois plus nombreux que jusqu'à Oakville⁴⁴, une tendance au niveau des débits qui se vérifie au fil du temps.

⁴² Par exemple, Suncor a recours au transport ferroviaire pour acheminer des produits raffinés de sa raffinerie d'Edmonton jusqu'à son terminal d'Oakville et à l'aéroport Pearson de Toronto.

⁴³ Suncor a indiqué que même si le tarif de location de nouveaux wagons est généralement plus élevé que celui des wagons existants, l'écart de coût n'est habituellement pas important dans le contexte de l'analyse des coûts totaux préparée par RailState.

⁴⁴ En 2023, les débits estimatifs de Montréal jusqu'à Toronto-Nord sont de 16 400 b/j, tandis que jusqu'à Oakville ils sont de 1 100 b/j.

La Commission a également tenu compte de deux niveaux de débit dans son évaluation du degré de compétitivité, soit les débits actuels⁴⁵ utilisés pour calculer les droits modulés et d'autres plus élevés où l'utilisation de la capacité de la canalisation Ouest présentement disponible est supérieure à 90 %. Bien qu'il y ait une certaine incertitude quant à savoir si la demande est suffisante pour revenir à de tels niveaux d'utilisation, Suncor a indiqué que sur le plan commercial, il lui faut continuer de desservir la région du Grand Toronto. Le débit élevé ainsi choisi, tout de même raisonnable compte tenu de l'utilisation actuelle sans élimination des ordonnances de sécurité modificatrices touchant la canalisation Ouest ou Metro⁴⁶, permet à la Commission d'évaluer si les expéditeurs ont une possibilité réaliste d'atteindre des droits concurrentiels en transportant davantage de produits au moment où ces droits seront modulés selon l'entente de règlement.

Compétitivité du transport maritime

La Commission s'est penchée sur la compétitivité du transport maritime pour deux trajets :

- De Montréal à Toronto-Nord⁴⁷ (figure 3) : La Commission conclut que compte tenu des tarifs d'affrètement ponctuel, des pertes en cours de transport et d'un facteur de 5 % pour préférences non tarifaires (scénario maritime 1), les droits modulés proposés dans l'entente de règlement de Trans-Nord pour le tronçon reliant Montréal et Toronto-Nord sont légèrement concurrentiels par rapport aux coûts du transport maritime. En appliquant le facteur de 25 % (scénario maritime 2), elle juge que ces mêmes droits seraient vraisemblablement concurrentiels par rapport aux coûts du transport maritime. Dans une situation de forte utilisation, ils seraient très concurrentiels par rapport aux coûts des scénarios maritimes 1 et 2.

⁴⁵ Débits prévus en 2023 utilisés dans l'entente de règlement avec droits incitatifs.

⁴⁶ La figure 9 de la preuve écrite de Brattle présente les droits qui seraient obtenus pour le trajet de Montréal jusqu'à Toronto-Nord après augmentation des débits sur la canalisation Ouest, rajustés proportionnellement sur celle-ci uniquement à partir des prévisions pour 2023 dans l'entente de règlement avec droits incitatifs alors que tous les autres volumes demeurent ceux prévus pour cette même année dans l'entente en question. La Commission a également évalué les trois scénarios présentés par Trans-Nord dans sa contre-preuve, qui supposent une utilisation intégrale des capacités existantes ou des débits plus élevés en raison d'une capacité accrue une fois levées les ordonnances de sécurité modificatrices, faisant en sorte que le réseau pipelinier s'en trouve encore plus concurrentiel.

⁴⁷ Le service maritime ne pouvant être assuré que jusqu'à Oakville, cette solution de rechange pour le trajet entre Montréal et Toronto-Nord doit inclure les droits modulés de la canalisation Metro de Trans-Nord entre Oakville et Toronto-Nord.

Figure 3 – Compétitivité du transport maritime par rapport au réseau de Trans-Nord (entre Montréal et Toronto-Nord)

	Scénario maritime 1 : Affrètement ponctuel et facteur de 5 %	Scénario maritime 2 : Affrètement ponctuel et facteur de 25 %
Coût de base du transport maritime ⁴⁸	43,02 \$	43,02 \$
Facteur de pourcentage appliqué au coût de base du transport maritime	2,15 \$	10,76 \$
Pertes en cours de transport	8,28 \$	8,28 \$
Canalisation Metro de Trans-Nord entre Oakville et Toronto-Nord ⁴⁹	7,65 \$	7,65 \$
Coût de transport tout compris (facteur de pourcentage inclus)	61,10 \$	69,71 \$
Droits modulés de Trans-Nord (débits actuels) ⁵⁰	58,43 \$	58,43 \$
Droits modulés de Trans-Nord (utilisation de 90 % et plus) ⁵¹	47,06 \$	47,06 \$
Compétitivité (débits actuels sur la canalisation Ouest)	Trans-Nord est légèrement concurrentielle⁵² <i>Coût tout compris du transport maritime de 61,10 \$ comparativement à des droits de 58,43 \$ pour le réseau de Trans-Nord</i>	Trans-Nord est concurrentielle <i>Coût tout compris du transport maritime de 69,71 \$ comparativement à des droits de 58,43 \$ pour le réseau de Trans-Nord</i>
Compétitivité (taux d'utilisation de 90 % et plus de la canalisation Ouest)	Trans-Nord est très concurrentielle <i>Coût tout compris du transport maritime de 61,10 \$ comparativement à des droits de 47,06 \$ pour le réseau de Trans-Nord</i>	Trans-Nord est très concurrentielle <i>Coût tout compris du transport maritime de 69,71 \$ comparativement à des droits de 47,06 \$ pour le réseau de Trans-Nord</i>

⁴⁸ Moyenne pondérée des prix des carburants pour le transport entre Montréal et Toronto-Nord (70 % d'essence à 34,41 \$/m³ et 30 % de diesel à 38,6 \$/m³) plus un tarif estimé de 20,6 % pour l'affrètement ponctuel.

⁴⁹ Droits en fonction du tronçon. Feuille de calcul : Suncor_IR_1_1(e).xlsx, feuille de calcul : Sch2b Ph2.

⁵⁰ Feuille de calcul : Suncor_IR_1_1(e).xlsx, feuille de calcul : Sch2b Ph2.

⁵¹ Feuille de calcul : WP2-Toll Scenario Sensitivities.xlsx, feuille de travail : ITSA_WL_1.4.

⁵² Trans-Nord n'est pas concurrentielle (le coût de la solution de rechange est de 5 % à 20 % inférieur à celui de la société), Trans-Nord est légèrement non concurrentielle (le coût de la solution de rechange est de 0 % à 5 % inférieur à celui de la société), Trans-Nord est légèrement concurrentielle (le coût de la solution de rechange est de 0 % à 5 % plus élevé que celui de la société), Trans-Nord est concurrentielle (le coût de la solution de rechange est de 5 % à 20 % plus élevé que celui de la société), Trans-Nord est très concurrentielle (le coût de la solution de rechange est de plus de 20 % supérieur à celui de la société).

- De Montréal à Oakville (figure 4) : La Commission est d'avis que, dans le scénario maritime 1, les droits modulés proposés dans l'entente de règlement de Trans-Nord pour le tronçon Montréal-Oakville ne sont pas concurrentiels par rapport aux coûts du transport maritime. Cela n'a rien d'étonnant puisque Suncor a révélé qu'elle avait eu recours au transport maritime pour ce trajet particulier. Dans une situation de forte utilisation, ces mêmes droits sont légèrement concurrentiels par rapport aux coûts du scénario maritime 1. Les droits sont plus concurrentiels avec l'application du facteur de 25 % du scénario maritime 2 (20 % pour les coûts d'investissement et 5 % pour les préférences non tarifaires du scénario 1), et deviennent très concurrentiels dans un contexte de forte utilisation.

Figure 4 – Compétitivité du transport maritime par rapport au réseau de Trans-Nord (entre Montréal et Oakville)

	Scénario maritime 1 : Affrètement ponctuel et facteur de 5 %	Scénario maritime 2 : Affrètement ponctuel et facteur de 25 %
Coût de base du transport maritime ⁵³	43,02 \$	43,02 \$
Facteur de pourcentage appliqué au coût de base du transport maritime	2,15 \$	10,76 \$
Pertes en cours de transport	8,28 \$	8,28 \$
Canalisation Metro de Trans-Nord entre Oakville et Toronto-Nord	s.o.	s.o.
Coût de transport tout compris (facteur de pourcentage inclus)	53,45 \$	62,06 \$
Droits modulés de Trans-Nord (débits actuels)	63,75 \$	63,75 \$
Droits modulés de Trans-Nord (utilisation de 90 % et plus)	51,29 \$	51,29 \$
Compétitivité (débits actuels sur la canalisation Ouest)	Trans-Nord n'est pas concurrentielle <i>Coût tout compris du transport maritime de 53,45 \$ comparativement à des droits de 63,75 \$ pour le réseau de Trans-Nord</i>	Trans-Nord est légèrement concurrentielle <i>Coût tout compris du transport maritime de 62,06 \$ comparativement à des droits de 63,75 \$ pour le réseau de Trans-Nord</i>
Compétitivité (taux d'utilisation de 90 % et plus de la canalisation Ouest)	Trans-Nord est légèrement concurrentielle <i>Coût tout compris du transport maritime de 53,45 \$ comparativement à des droits de 51,29 \$ pour le réseau de Trans-Nord</i>	Trans-Nord est très concurrentielle <i>Coût tout compris du transport maritime de 62,06 \$ comparativement à des droits de 51,29 \$ pour le réseau de Trans-Nord</i>

Dans le scénario maritime 1, la Commission a appliqué un facteur de 5 % pour tenir compte des préférences non tarifaires, et dans le scénario maritime 2, elle a utilisé un facteur de 25 % intégrant les préférences non tarifaires et les coûts d'investissement ou les engagements contractuels. Le scénario maritime 1 est très prudent et évite toute possibilité de double comptabilisation des coûts.

⁵³ Moyenne pondérée des prix des carburants pour le transport entre Montréal et Toronto-Nord (70 % d'essence à 34,41 \$/m³ et 30 % de diesel à 38,6 \$/m³) plus un taux d'affrètement ponctuel estimé à 20,6 %.

Lorsque l'on applique des tarifs d'affrètement ponctuel plutôt que des tarifs d'affrètement à durée déterminée, comme c'est le cas dans les scénarios maritimes 1 et 2, la nécessité de réaliser des dépenses en immobilisations supplémentaires ou de conclure des engagements à long terme est probablement moins importante. Par conséquent, le scénario maritime 2 pourrait surestimer les coûts en comptant en double certains coûts d'investissement. La Commission considère ces deux scénarios comme des extrêmes, ou comme les limites supérieure et inférieure d'une fourchette, et il est probable que la réalité se situe quelque part entre les deux, et peut-être plus près du scénario maritime 1 (facteur de 5 %) dans ces circonstances.

Compétitivité du transport ferroviaire

La Commission s'est penchée sur la compétitivité du transport ferroviaire pour deux trajets :

- De Montréal à Toronto-Nord⁵⁴ (figure 5) : La Commission juge qu'avec les pertes en cours de transport, les frais de chargement et de déchargement moyens et un facteur de 5 % pour préférences non tarifaires (scénario ferroviaire 1), les droits modulés proposés dans l'entente de règlement de Trans-Nord pour le tronçon reliant Montréal et Toronto-Nord sont vraisemblablement non concurrentiels par rapport aux coûts du transport ferroviaire. Dans une situation de forte utilisation, ces mêmes droits sont concurrentiels par rapport aux coûts de transport du scénario ferroviaire 1. Lorsque le facteur de pourcentage est porté à 25 % pour tenir compte à la fois des préférences non tarifaires et des dépenses en immobilisations supplémentaires (scénario ferroviaire 2), les droits modulés proposés dans l'entente de règlement avec droits incitatifs de Trans-Nord pour le tronçon reliant Montréal et Toronto-Nord sont légèrement concurrentiels par rapport aux coûts du transport par chemin de fer. Dans un contexte de forte utilisation, ces mêmes droits sont très concurrentiels par rapport aux coûts de transport du scénario ferroviaire 2.

⁵⁴ Remarque : On présume que les produits acheminés par chemin de fer de Montréal à Toronto-Nord sont livrés directement à cette destination, sans d'abord passer par Oakville, et qu'ils n'utilisent pas le réseau de Trans-Nord, comme c'est le cas pour l'option du transport maritime.

Figure 5 – Compétitivité du transport ferroviaire par rapport au réseau de Trans-Nord (entre Montréal et Toronto-Nord)

	Scénario ferroviaire 1 : Facteur de 5 %	Scénario ferroviaire 2 : Facteur de 25 %
Coût de base du transport ferroviaire ⁵⁵	27,53 \$	27,53 \$
Facteur de pourcentage appliqué au coût de base du transport ferroviaire	1,38 \$	6,88 \$
Pertes en cours de transport	11,04 \$	11,04 \$
Coûts de chargement ⁵⁶	6,61 \$	6,61 \$
Coûts de déchargement ⁵⁷	6,61 \$	6,61 \$
Coût de transport tout compris (facteur de pourcentage inclus)	53,16 \$	58,66 \$
Droits modulés de Trans-Nord (débits actuels)	58,43 \$	58,43 \$
Droits modulés de Trans-Nord (utilisation de 90 % et plus)	47,06 \$	47,06 \$
Compétitivité (débits actuels sur la canalisation Ouest)	Trans-Nord n'est pas concurrentielle <i>Coût tout compris du transport ferroviaire de 53,16 \$ comparativement à des droits de 58,43 \$ pour le réseau de Trans-Nord</i>	Trans-Nord est légèrement concurrentielle <i>Coût tout compris du transport ferroviaire de 58,66 \$ comparativement à des droits de 58,43 \$ pour le réseau de Trans-Nord</i>
Compétitivité (taux d'utilisation de 90 % et plus de la canalisation Ouest)	Trans-Nord est concurrentielle <i>Coût tout compris du transport ferroviaire de 53,16 \$ comparativement à des droits de 47,06 \$ pour le réseau de Trans-Nord</i>	Trans-Nord est très concurrentielle <i>Coût tout compris du transport ferroviaire de 58,66 \$ comparativement à des droits de 47,06 \$ pour le réseau de Trans-Nord</i>

- De Montréal à Oakville (figure 6) : L'analyse pour le tronçon Montréal-Oakville donne les mêmes résultats que celle pour le tronçon reliant Montréal et Toronto-Nord.

⁵⁵ Moyenne des tarifs ferroviaires inférieur et supérieur dans le scénario de chargement de précision de RailState.

⁵⁶ En présumant un coût de 2,5 cents le gallon, soit la moyenne des coûts de chargement et de déchargement de Stillwater (entre 2 et 3 cents le gallon).

⁵⁷ En présumant aussi un coût de 2,5 cents le gallon, soit la moyenne des coûts de chargement et de déchargement de Stillwater (entre 2 et 3 cents le gallon).

**Figure 6 – Compétitivité du transport ferroviaire par rapport au réseau de Trans-Nord
(entre Montréal et Oakville)**

	Scénario ferroviaire 1 : Facteur de 5 %	Scénario ferroviaire 2 : Facteur de 25 %
Coût de base du transport ferroviaire	34,08 \$	34,08 \$
Facteur de pourcentage appliqué au coût de base du transport ferroviaire	1,70 \$	8,52 \$
Pertes en cours de transport	11,04 \$	11,04 \$
Coûts de chargement	6,61 \$	6,61 \$
Coûts de déchargement	6,61 \$	6,61 \$
Coût de transport tout compris (facteur de pourcentage inclus)	60,03 \$	66,85 \$
Droits modulés de Trans-Nord (débits actuels)	63,75 \$	63,75 \$
Droits modulés de Trans-Nord (utilisation de 90 % et plus)	51,29 \$	51,29 \$
Compétitivité (débits actuels sur la canalisation Ouest)	Trans-Nord n'est pas concurrentielle <i>Coût tout compris du transport ferroviaire de 60,03 \$ comparativement à des droits de 63,75 \$ pour le réseau de Trans-Nord</i>	Trans-Nord est légèrement concurrentielle <i>Coût tout compris du transport ferroviaire de 66,85 \$ comparativement à des droits de 63,75 \$ pour le réseau de Trans-Nord</i>
Compétitivité (taux d'utilisation de 90 % et plus de la canalisation Ouest)	Trans-Nord est concurrentielle <i>Coût tout compris du transport ferroviaire de 60,03 \$ comparativement à des droits de 51,29 \$ pour le réseau de Trans-Nord</i>	Trans-Nord est très concurrentielle <i>Coût tout compris du transport ferroviaire de 66,85 \$ comparativement à des droits de 51,29 \$ pour le réseau de Trans-Nord</i>

Dans le scénario ferroviaire 1, la Commission a appliqué un facteur de 5 % pour tenir compte des préférences non tarifaires, et dans le scénario ferroviaire 2, elle a utilisé un facteur de 25 % intégrant les préférences non tarifaires et les coûts d'investissement. Le scénario ferroviaire 1 est très prudent et limite toute possibilité de chevauchement ou de double comptabilisation des coûts d'investissement, étant donné que Suncor a soutenu que le facteur de 25 % comprend les coûts de chargement et de déchargement. Dans ces circonstances toutefois, le scénario ferroviaire 2 est probablement le plus approprié puisque le facteur de 25 % ne suffit vraisemblablement pas à couvrir les coûts de chargement et de déchargement, comme l'a souligné Trans-Nord dans sa plaidoirie, et que d'autres investissements en infrastructure devront probablement être réalisés pour que les volumes puissent être transportés par chemin de fer entre Montréal et Toronto-Nord, car le dossier indique que Suncor n'a jamais utilisé ce moyen de transport pour acheminer directement ses produits entre ces deux points, et qu'elle ne dispose pas de l'infrastructure nécessaire pour le faire. La Commission considère aussi ces

deux scénarios comme des extrêmes, ou comme les limites supérieure et inférieure d'une fourchette, et il est probable que la réalité se situe quelque part entre les deux, et peut-être plus près du scénario ferroviaire 2 (facteur de 25 %) dans ces circonstances.

Selon le scénario ferroviaire 1, les droits modulés visant la canalisation Ouest de Trans-Nord ne sont pas concurrentiels dans le contexte d'utilisation actuel. Toutefois, il s'agit du scénario le moins probable en raison des investissements et des engagements à long terme qui seraient probablement requis, et du fait que la capacité disponible sur la canalisation Ouest permettrait aux expéditeurs d'accroître les débits et d'obtenir des tarifs plus concurrentiels.

Obstacles au retrait des volumes

La Commission estime que si plusieurs obstacles peuvent compliquer le transfert de volumes de la canalisation Ouest vers d'autres modes de transport, ces obstacles ne sont pas insurmontables. Comme indiqué plus haut, des obstacles entravent la hausse de la capacité actuelle disponible. En ce qui concerne le transport maritime, il est peu probable que la capacité augmente ou que des tarifs d'affrètement à durée déterminée soient disponibles. Quant au transport ferroviaire, même si la Commission ne connaît pas le montant exact que les expéditeurs utilisant la canalisation Ouest devraient investir pour remplacer le volume moyen ou la capacité moyenne de cette canalisation, le dossier précise que Suncor n'a jamais utilisé ce mode de transport pour acheminer directement des produits pétroliers de Montréal à Toronto-Nord et rien n'indique qu'elle a accès aux capacités nécessaires pour le faire⁵⁸. Impériale a également confirmé qu'au moins un des trois points de livraison sur la canalisation Ouest nécessiterait des investissements importants pour pouvoir passer à un autre mode de transport. Dans leur réponse à une demande de renseignements de la Commission, Suncor et Impériale n'ont fourni aucune estimation des investissements requis ni aucun échéancier, mais ni l'une ni l'autre n'a indiqué qu'il s'agissait d'obstacles insurmontables. Par conséquent, des obstacles sont bel et bien présents, mais ils ne sont pas suffisamment importants pour empêcher les grands expéditeurs spécialisés qui utilisent la canalisation Ouest d'investir les sommes nécessaires pour l'abandonner si cela s'avérait avantageux d'un point de vue économique.

Par conséquent, même si l'analyse fondée sur les coûts tout compris appuie ses conclusions sur la compétitivité, la Commission reconnaît que les solutions de rechange représentent une menace potentielle vraisemblable pour le réseau de Trans-Nord. Suncor a affirmé qu'elle a déjà eu recours à ces solutions, qu'elle dispose de certaines infrastructures et qu'elle pourrait investir davantage au besoin.

D'ici 2025, lorsque les conventions de soutien des installations expireront et ne fixeront plus le seuil minimal des volumes de la canalisation Ouest, les droits modulés et les coûts tout compris des solutions de rechange pourraient changer et être considérablement différents de ce qu'ils sont à l'heure actuelle. Les estimations de coûts fournies par les experts dans le cadre de la présente instance sont des estimations ponctuelles, et aucune partie n'a tenté de prévoir quels seraient les coûts à l'avenir. Les droits modulés qui sont utilisés dans l'analyse sont modélisés

⁵⁸ En réponse à une demande de renseignements de la Commission, Suncor a décrit en détail son utilisation actuelle et passée de solutions de rechange au réseau de Trans-Nord (dans les mêmes marchés ou des marchés semblables). La réponse de Suncor ne faisait état d'aucun transport ferroviaire entre Montréal et la région du Grand Toronto.

sur la base des estimations des débits et des coûts pour 2023, et les débits et coûts réels peuvent modifier sensiblement les droits réels demandés aux expéditeurs. Dans le contexte de l'évaluation de la compétitivité des droits, ceux-ci doivent normalement être suffisamment concurrentiels pour procurer une valeur satisfaisante aux expéditeurs⁵⁹, comme c'est probablement le cas en l'espèce. Suncor est plus susceptible de retirer la totalité de ses volumes à l'avenir si les coûts réels et réalisés des solutions de rechange ou les droits de Trans-Nord changent de façon importante et qu'un changement de moyen de transport s'avère avantageux pour elle à long terme.

Incidences sur le marché

La Commission a examiné les effets éventuels de la mise en œuvre de l'entente de règlement sur l'ensemble du marché et conclut que le dossier établit clairement qu'il n'y a pas lieu de s'attendre à des effets importants. Suncor et Impériale prévoient continuer de desservir les mêmes marchés le long de la canalisation Ouest (sites intermédiaires et région du Grand Toronto), y compris en ayant recours à d'autres modes de transport au besoin. Ces sociétés ont aussi indiqué que les prix à la consommation ne seraient pas touchés, car le coût différentiel découlant de l'utilisation d'une autre option de transport ne pourrait pas être reporté sur les clients puisque la concurrence est forte sur ces marchés.

5.3 Possibilité d'une spirale tarifaire et de la cessation du service sur la canalisation Ouest, et recommandation de Brattle

Une spirale tarifaire peut survenir lorsqu'une augmentation des droits entraîne une diminution des volumes sur un réseau pipelinier, et que celle-ci engendre une hausse plus importante des droits et une baisse accrue des débits. Les parties ont fourni des éléments de preuve sur la probabilité et les répercussions d'une spirale tarifaire découlant de l'entente de règlement, notamment sur la possibilité qu'une hausse des droits entraîne la cessation du service de la canalisation Ouest. Pour éviter ce scénario, Brattle a recommandé que les droits de la canalisation Ouest soient plafonnés à des niveaux concurrentiels et que la méthode de conception des droits intégraux soit conservée.

Point de vue de Suncor

Suncor a soutenu que la méthode de conception des droits en fonction du tronçon ne devrait pas être appliquée, car elle pourrait créer une spirale tarifaire susceptible de causer ultimement la cessation du service de la canalisation Ouest, ce qui serait inefficace sur le plan économique. L'impact économique de la sous-utilisation de la capacité de Trans-Nord sur cette dernière et sur les expéditeurs, combiné au dédoublement de la capacité existante de Trans-Nord par d'autres fournisseurs de services de transport, est inefficace sur le plan économique et contraire aux principes de conception des droits.

Suncor a ajouté que les seules mesures incitatives temporaires qui encourageront les expéditeurs à continuer d'utiliser la canalisation Ouest sont celles qui auront pour effet de rendre les droits de la canalisation Ouest comparables aux coûts des solutions de rechange. Lorsque Suncor aura fait des investissements et pris des engagements pour utiliser des

⁵⁹ RH-003-2011, précité à la note 8, p. 220 (p. 239 du document PDF).

solutions de rechange, il est peu probable qu'elle utilise le réseau de Trans-Nord même si celle-ci ramène ultérieurement les droits au même niveau que les coûts des solutions de rechange.

Brattle, au nom de Suncor, a fourni une estimation des droits modulés pour divers taux de réduction du débit entre des points de la canalisation Ouest (spirale tarifaire). Voici les résultats pour les trois parcours les plus utilisés.

Tableau 5 – Estimations des droits découlant de diminutions du débit (selon la conception des droits de l'entente de règlement)

Débit prévu entre Montréal à la région du Grand Toronto pour l'évaluation de la demande de 2023						
Du point d'origine à la destination	100 % (demande)	80 %	60 %	40 %	20 %	1 %
De Montréal à Ottawa	25,849 \$	29,216 \$	33,792 \$	40,423 \$	51,018 \$	69,605 \$
De Montréal à Toronto-Nord	58,257 \$	66,445 \$	77,663 \$	94,048 \$	120,432 \$	167,058 \$
De Nanticoke à Toronto-Nord	12,242 \$	12,609 \$	13,038 \$	13,553 \$	14,190 \$	14,964 \$

Brattle a ajouté que si une quantité suffisante des volumes circulant entre Montréal et la région du Grand Toronto était retirée, la canalisation Ouest serait probablement mise hors service, et Trans-Nord devrait retirer les actifs de la base tarifaire. Suncor a estimé que la cessation du service de la canalisation Ouest pourrait entraîner une perte de revenus annuelle de 13 millions de dollars, qui serait à la charge des propriétaires de Trans-Nord ou intégrée aux tarifs des expéditeurs qui utilisent les autres tronçons du réseau de la société.

Cette cessation de service serait inefficace d'un point de vue économique puisque les installations de la canalisation Ouest et la capacité connexe seraient retirées prématurément et que d'autres fournisseurs doubleraient sa capacité de transport. Suncor a indiqué qu'un retrait de volumes de la canalisation Ouest donnerait probablement lieu à un retrait complet, en particulier si la méthode de conception des droits en fonction du tronçon est appliquée. Si les droits modulés pour la canalisation Ouest augmentent de plus en plus par rapport aux coûts des solutions de rechange, les expéditeurs feront des investissements pour faciliter l'utilisation à long terme de ces solutions, ce qui entraînerait vraisemblablement une baisse soudaine et irréversible des volumes circulant sur la canalisation Ouest.

Tableau 6 – Résumé des incidences sur les droits de la cessation du service de la canalisation Ouest

Tracé du pipeline	Droits intégraux (\$/m ³)		Droits modulés (\$/m ³)	
	Entente de règlement de mars 2023	Cessation du service de la canalisation Ouest	Entente de règlement de mars 2023	Cessation du service de la canalisation Ouest
De Montréal à Ottawa	23,192 \$	29,399 \$	25,849 \$	41,414 \$
De Nanticoke à Toronto-Nord	16,174 \$	20,429 \$	12,242 \$	15,011 \$

Brattle a estimé que les hausses en pourcentage des droits d'utilisation du réseau de Trans-Nord en cas de cessation du service de la canalisation Ouest seraient les suivantes :

- Hausse de 26,76 % sur le tronçon Montréal-Ottawa selon la méthode de conception des droits intégraux, et de 60,22 % selon la méthode de conception des droits en fonction du tronçon.
- Hausse de 26,31 % sur le tronçon reliant Nanticoke et Toronto-Nord selon la méthode de conception des droits intégraux, et de 22,62 % selon la méthode de conception des droits en fonction du tronçon.

Suncor a soutenu que si la capacité de Trans-Nord revenait aux niveaux antérieurs à la délivrance des ordonnances de sécurité modificatrices sur tous les tronçons, le débit pourrait revenir aux niveaux de 2015-2016. Toutefois, même si les débits sur la canalisation Ouest ne reviennent pas exactement aux niveaux de 2015-2016, les droits fondés sur les coûts établis selon la méthode des droits intégraux pourraient tout de même être inférieurs ou égaux aux coûts des solutions de rechange puisqu'il est probable que les coûts diminueraient en raison de l'achèvement des projets relatifs à l'intégrité.

Recommandation de Brattle

Brattle a recommandé que la méthode de conception des droits intégraux soit appliquée à tous les tronçons du réseau de Trans-Nord et que les droits pour le transport entre Montréal et les destinations qui jalonnent la canalisation Ouest soient plafonnés. Ce plafond prendrait en compte les coûts de transport de produits raffinés par chemin de fer entre les mêmes points d'origine et de destination, majoré d'un facteur de 25 % (avantages non tarifaires liés au transport par pipeline et investissements nécessaires pour accroître l'utilisation du chemin de fer). Ce plafond demeurerait en place jusqu'à ce que les volumes globaux circulant sur le réseau de Trans-Nord augmentent ou jusqu'à ce que les droits fondés sur les coûts pour le transport des produits entre Montréal et les différentes destinations de la canalisation Ouest soient suffisamment bas pour être concurrentiels par rapport aux coûts des solutions de rechange pour ce trajet. Suncor a compris que la Commission considère l'entente de règlement comme un tout et qu'elle ne peut approuver la recommandation de Brattle, et a uniquement fourni la méthode de calcul de rechange pour orienter les éventuelles directives ou instructions en cas de rejet de la demande.

Suncor a fait valoir que la recommandation de Brattle offrait une approche différente en matière de tarification et qu'elle pourrait se traduire par des droits concurrentiels, et donc justes et raisonnables, sur le réseau de Trans-Nord. Suncor considérait que la méthode de conception des droits intégraux assortie d'un plafond permettrait d'établir, pour la canalisation Ouest, des droits concurrentiels par rapport aux coûts des solutions de rechange et qu'elle a pour effet d'atténuer – plutôt que d'augmenter – le risque d'inefficience économique découlant de retraits de volumes de la canalisation Ouest.

Suncor a compris que la recommandation de Brattle donnerait lieu à des bénéfices inférieurs à ceux de la méthode de droits modulés et ceux de la méthode des droits intégraux sans le plafond, mais qu'elle continuerait de procurer à Trans-Nord des revenus suffisants pour couvrir toutes ses charges d'exploitation, sans compromettre la sécurité et la fiabilité.

Pour estimer le manque à gagner imputable au plafonnement des droits, Brattle s'est basée sur les estimations de coûts les plus élevées et les plus faibles pour le transport ferroviaire, auxquelles elle a ajouté un facteur de 25 % pour la liaison entre Montréal et la région du Grand Toronto, comme suit :

- Le manque à gagner résultant du plafonnement des droits pour le service ferroviaire selon les estimations de coûts les plus faibles est évalué à 21,1 millions de dollars.
- Le manque à gagner résultant du plafonnement des droits pour le service ferroviaire selon les estimations de coûts les plus élevées est évalué à 12,6 millions de dollars.

Ces deux montants représentent respectivement environ 11,7 % et 6,9 % des besoins en produits projetés de Trans-Nord en 2023, soit 181,3 millions de dollars. Suncor a expliqué que même si les propriétaires de Trans-Nord prenaient à leur charge la totalité du manque à gagner lié au plafonnement temporaire des droits pour la canalisation Ouest, Trans-Nord réaliserait tout de même un bénéfice net de 2,3 millions à 8,6 millions de dollars en 2023, ce qui correspond à un rendement des capitaux propres de 2,05 % à 7,72 %. Suncor a conclu qu'il serait quand même plus avantageux pour les expéditeurs de payer des droits plus élevés pouvant atteindre un niveau tout juste inférieur à celui qui s'appliquerait si le service était abandonné sur le tronçon de la canalisation Ouest.

Brattle a fait valoir que les coûts résultant d'un manque à recouvrer créé par le plafonnement de certains droits pourraient devoir être compensés par des droits plus élevés pour les autres expéditeurs et un rendement moins élevé pour les propriétaires de la canalisation. Brattle a évoqué les précédents ci-après, dans lesquels l'Office, en raison de la présence de solutions de rechange concurrentielles, a autorisé des propriétaires ou d'autres expéditeurs à prendre en charge les coûts d'un manque à recouvrer découlant de droits inférieurs à ceux fixés en fonction des coûts.

Dans l'instance RH-003-2011 portant sur une demande visant l'approbation de la proposition de restructuration d'entreprise et de services ainsi que des droits définitifs exigibles sur le réseau principal en 2012 et 2013⁶⁰, l'Office a traité du rejet et des conséquences d'un sous-recouvrement des coûts dû à la nécessité de conserver les volumes en présence de solutions concurrentes. Dans sa décision, l'Office a indiqué qu'il y a une limite aux coûts de la sous-utilisation résultant de la concurrence que l'on peut faire absorber aux expéditeurs du

⁶⁰ RH-003-2011, précité à la note 8, p. 43 (p. 62 du document PDF).

réseau principal sans que les droits cessent d'être justes et raisonnables. Il n'est pas juste et raisonnable que tous les coûts et les risques associés à la concurrence soient assumés par les expéditeurs sur le réseau qui n'ont pas accès à des sources d'approvisionnement concurrentes pour répondre à leurs besoins énergétiques. Les droits ne peuvent pas continuer d'augmenter chaque année en raison de la baisse du débit. De plus, lorsque le niveau de sous-utilisation devient très élevé, la matérialisation du risque lié au débit converge vers la matérialisation des risques fondamentaux liés au marché, à l'approvisionnement et à la concurrence.

Dans la décision RH-002-2017 concernant le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert⁶¹, l'Office a jugé que les droits applicables à ce service étaient justes et raisonnables parce qu'ils correspondaient à un niveau nécessaire pour attirer des charges supplémentaires. L'Office a confirmé que « l'affrontement de la concurrence au profit du réseau principal et de ses expéditeurs pèse lourd dans la balance », et que « [d]es mesures doivent être prises pour faire face aux réalités concurrentielles du réseau principal, sans quoi les expéditeurs pourraient observer une diminution du trafic sur le réseau principal et une augmentation des droits. »

Dans l'instance MH-2-96, l'Office a approuvé l'acquisition, par Westcoast, d'installations pipelinières qui auraient autrement été achetées par un tiers concurrent. L'Office a conclu que 46,7 % du prix d'achat pouvait être intégré aux coûts du réseau élargi de Westcoast, un taux correspondant exactement au montant qui aurait été nécessaire pour empêcher les expéditeurs d'utiliser les installations pipelinières comme solution de rechange concurrentielle si elles avaient été acquises par la tierce partie. L'Office a soutenu que les utilisateurs actuels du réseau devaient uniquement prendre en charge les coûts nécessaires pour éviter la perte des clients susceptibles d'utiliser la solution de rechange. Ces droits concurrentiels semblent s'écarter du principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur en tant que réponse économiquement efficiente aux pressions concurrentielles auxquelles Westcoast aurait autrement fait face.

Dans sa décision sur le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Dawn, l'Office a jugé que les droits alors exigés pour le service garanti jusqu'à Dawn étaient prohibitifs pour les producteurs et que ceux-ci ne concluraient pas de contrats de service s'il n'était pas rentable de le faire et qu'il fallait réagir de façon proactive aux forces concurrentielles importantes. Il a conclu que ces pressions concurrentielles justifiaient une dérogation au principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur en faveur d'une utilisation efficiente du réseau et d'une baisse nette des droits.

Dans la décision sur le pipeline Suffield de Campus Energy, la Commission a reconnu que ce pipeline faisait face à une certaine concurrence de la part du réseau de NGTL et a jugé que des droits fondés sur le coût du service ne seraient pas appropriés compte tenu, entre autres, des préoccupations concernant la viabilité du pipeline. La Commission a convenu qu'en plus d'autres défis, celui que pose la baisse constante du débit justifiait que Campus dispose d'une certaine souplesse pour fixer les droits afin d'attirer des volumes de manière efficace. Plus particulièrement, la Commission était persuadée qu'une telle souplesse était nécessaire pour

⁶¹ Office national de l'énergie, Lettre de décision RH-002-2017 – TransCanada PipeLines Limited (juillet 2017), Demande visant à faire approuver le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert, dépôt [A84788-2](#) (5 juillet 2017), p. 16 (p. 16 du document PDF).

favoriser la viabilité du pipeline dans une période de diminution des volumes et de transition importante des contrats.

Suncor a ajouté que, conformément à un précédent bien établi, chacune des parties à l'audience a reconnu que l'efficacité économique constituait un principe de tarification fondamental ou clairement reconnu, et qu'elle était pertinente dans l'évaluation de droits justes et raisonnables. La société est d'avis qu'il est important que des droits concurrentiels et efficaces sur le plan économique soient fixés pour assurer la viabilité à long terme de la canalisation Ouest et qu'il serait approprié, voire nécessaire, de déroger au principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur dans les circonstances pour établir des droits justes et raisonnables.

Point de vue d'Impériale

Impériale a reconnu que la cessation du service de la canalisation Ouest pourrait entraîner une hausse des droits sur les autres tronçons. Toutefois, elle a ajouté qu'il était peu probable que ce service soit abandonné et que les droits plus élevés évoqués par Suncor ne modifieraient probablement pas de façon importante son utilisation du réseau de Trans-Nord.

À la question visant à établir si son utilisation du tronçon Nanticoke-Est changerait si les droits modulés prévus dans l'entente de règlement entraînaient une spirale tarifaire, Impériale a indiqué qu'il était possible qu'elle diminue ses volumes si la hausse des droits sur ce tronçon découlait d'un interfinancement accru de la canalisation Ouest. Étant donné que la demande globale à Toronto est fixe, tout financement d'une voie d'approvisionnement vers cette ville au détriment d'une autre pourrait entraîner un transfert de parts de marché entre ces voies d'approvisionnement.

Impériale a expliqué qu'elle ne fait pas partie des expéditeurs qui utilisent la canalisation Ouest jusqu'à Toronto ou Oakville, mais qu'elle serait touchée par une éventuelle cessation du service puisqu'elle devrait recourir à d'autres moyens de transport (camions et trains) pour satisfaire ses clients situés le long de la canalisation. La société a déclaré qu'elle n'appuyait pas la suggestion de Suncor d'établir un prix plafond à 25 % au-dessus de celui des solutions de rechange. Elle considère également qu'aucun pourcentage n'est approprié, car la suggestion de Suncor est fondamentalement contraire à la solution négociée qui figure dans l'entente de règlement. Toute structure tarifaire comportant un prix plafond qui n'est pas lié à une valeur de référence transparente pour le transport et qui ne comporte pas d'engagements d'achat ferme à long terme est contraire à l'objectif fondamental consistant à mettre en place une structure tarifaire juste et raisonnable qui réduit au minimum l'interfinancement des autres tronçons du réseau de Trans-Nord.

Point de vue de Trans-Nord

Trans-Nord est d'avis que les droits proposés dans l'entente de règlement sont concurrentiels par rapport aux coûts des solutions de rechange et qu'il est donc peu probable que le service cesse. Elle n'a pas appuyé la recommandation de Brattle, soulignant que son administration serait complexe et qu'elle nuirait à sa capacité de répondre à ses besoins en produits, ce qui la mettrait fortement à risque de ne plus être en mesure de couvrir ses charges d'exploitation ou de respecter ses obligations en matière de sécurité et de fiabilité.

En réponse aux observations de Suncor au sujet du risque de spirale tarifaire découlant de droits non concurrentiels sur la canalisation Ouest, Trans-Nord a indiqué que si le débit du tronçon Montréal-Ouest devait diminuer considérablement, la proportion des frais directs imputés aux autres mouvements sur ce tronçon et les dépenses partagées des autres mouvements sur l'ensemble de son réseau augmenteraient. Cela est d'autant plus vrai que les coûts fixes représentent une proportion relativement grande du coût global d'un pipeline et qu'il serait difficile pour Trans-Nord de réduire ces coûts.

Trans-Nord a envisagé quelques approches pour augmenter le débit et éviter d'importants retraits de volumes. Toutefois, elle a affirmé que chaque solution de rechange créait des occasions pour les expéditeurs de déjouer le système et de profiter d'incitatifs sans avoir à accroître substantiellement les volumes. Elle a aussi envisagé de réduire temporairement les droits, mais a rejeté cette option parce que certains expéditeurs ont dit ne pas vouloir financer une baisse des droits pour d'autres expéditeurs. Le fait de réduire les droits risquerait de compromettre la capacité de Trans-Nord à financer l'intégralité des dépenses d'exploitation essentielles à la sécurité, ainsi que les dépenses en immobilisations nécessaires au maintien de l'intégrité à long terme du réseau. La conception des droits fondés sur le coût du service offre peu d'options pour atténuer les baisses sans transférer ces coûts à d'autres expéditeurs.

À la question visant à établir comment elle réagirait à une spirale tarifaire sur la canalisation Ouest, Trans-Nord a expliqué que l'entente de règlement a été conçue pour encourager les expéditeurs à maximiser le débit tout en l'incitant elle-même à exercer un contrôle raisonnable de ses coûts. L'incitatif des expéditeurs à maximiser leurs volumes réside dans le fait que tout excédent de revenus généré par Trans-Nord grâce à un débit plus élevé que prévu se traduit par une réduction des besoins en produits pour l'année suivante. Si une spirale tarifaire devait survenir et que le service sur la canalisation Ouest devait être interrompu, les dispositions de l'entente de règlement permettraient de retirer les actifs inutilisés de la base tarifaire, ce qui exposerait les propriétaires de Trans-Nord à un risque lié au recouvrement du capital. Trans-Nord a ajouté qu'elle évaluerait les possibilités qui s'offrent à elle pour remplacer ce débit, notamment en attirant de nouveaux expéditeurs et de nouveaux produits, mais qu'elle ignore pour l'instant s'il existe des possibilités intéressantes à court terme dans les marchés où elle exerce ses activités.

La cessation du service sur la canalisation Ouest se traduirait par une baisse du rendement du capital et des remboursements de capital recouverts au moyen des droits. Elle réduirait également certaines charges transférables, les coûts liés à l'intégrité et les besoins en produits. Le fait de diminuer les besoins en produits compenserait en partie l'incidence d'une baisse du débit sur son réseau. Les frais généraux et les charges non transférables seraient également réduits en raison de la baisse du débit. Trans-Nord a soutenu que Suncor cherchait une option « gratuite » en proposant des droits plafonnés qui ne sont pas liés aux coûts du service. Suncor a demandé des droits moins élevés qui ne seraient pas assortis d'engagement ferme ou à long terme quant au volume ni d'incitatif à maximiser son débit. Trans-Nord s'est dite préoccupée par le fait que les expéditeurs de la canalisation Ouest pourraient profiter des réductions de coûts de la chaîne d'approvisionnement découlant d'échanges de produits et du recours à d'autres solutions sans avoir à prendre d'engagements.

Trans-Nord a répliqué que les scénarios de conservation des volumes sur lesquels Suncor s'est fondée comportaient des appels de soumissions pour de nouveaux services assortis d'engagements fermes à long terme de la part d'expéditeurs actuels et nouveaux afin de

garantir une utilisation accrue du pipeline. Dans le cas de Trans-Nord, Suncor n'a pris aucun engagement ferme et n'a pas offert de le faire. Trans-Nord ne partage pas l'avis selon lequel le principe de coût-efficacité justifie l'application de droits inférieurs aux coûts, en l'absence d'engagements fermes ou à long terme sur les volumes. Contrairement aux cas cités par Suncor, rien ne prouve en l'espèce que des droits inférieurs augmenteraient réellement l'utilisation du réseau, et Trans-Nord ne subit pas de pressions concurrentielles sérieuses, comme c'était le cas pour TCPL.

Trans-Nord a fait valoir qu'elle n'est pas soumise aux mêmes pressions concurrentielles que celles auxquelles sont confrontés les pipelines dans les scénarios sur lesquels Suncor s'est fondée. Dans le cas du réseau principal de TransCanada, TCPL était confrontée à un risque fondamental important lié à l'évolution des marchés du gaz en Amérique du Nord. La croissance rapide de la production de gaz de schiste dans l'est des États-Unis – qui permet de maintenir des prix beaucoup plus bas sur les marchés acheteurs de l'est – a considérablement réduit la capacité des producteurs de gaz du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien à répondre de façon concurrentielle aux besoins de ces mêmes marchés, qui constituent les principaux débouchés du réseau principal de TransCanada. Trans-Nord a soutenu qu'elle ne fait face à aucune concurrence semblable, ni en amont ni en aval.

La position de Trans-Nord, étayée par le témoignage de Timothy S. Lyons (« Lyons »), précisait que ses propres circonstances ne nécessitent pas de modifier la méthode de conception des droits pour attirer des volumes supplémentaires ou de nouveaux clients. Suncor ne s'engage pas à augmenter les volumes si sa méthode de conception des droits est adoptée. En comparaison, la conception des droits du réseau principal de TCPL comprend des engagements précis de la part des expéditeurs. Lyons a ajouté que la situation de Trans-Nord ne ressemble pas à celle de Campus puisqu'elle ne perçoit pas de droits différenciés selon la durée et que les droits qu'elle impose ne sont pas conçus pour favoriser la conclusion d'engagements à long terme.

Dans la décision RH-002-2017 concernant le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert, TCPL et l'Office ont évoqué une option de services de transport de rechange appelée l'option Shaunavon, dans un contexte de concurrence entre deux réseaux pipeliniers pour s'approprier un nouveau client important qui apporterait de nouveaux volumes. Il ne s'agissait pas d'une situation de concurrence entre un pipeline déjà en place et une autre solution de transport pour conserver des volumes existants, comme dans le cas de Trans-Nord. Cette dernière a affirmé qu'aucun autre service pipelinier ne lui faisait concurrence pour ses clients ou ses produits. Trans-Nord a conclu en soulignant que son réseau n'est pas un pipeline qui s'étend à l'échelle du continent et qui est conçu pour de nombreux producteurs présents dans une région productrice de gaz. Il est principalement utilisé par quelques expéditeurs non indépendants pour transporter des produits raffinés entre des raffineries établies et des municipalités et aéroports précis en Ontario et au Québec, et ne fait pas partie d'un grand marché de commerce de gaz qui s'étend sur tout le continent. Lyons a affirmé que les instances et les décisions concernant l'approbation de droits basés sur les prix du marché cités par Suncor ne pouvaient généralement pas être comparées aux circonstances de Trans-Nord puisqu'elles mettaient en cause des mécanismes de marché inédits, des volumes supplémentaires et des solutions de rechange concurrentielles autres que le transport ferroviaire et maritime.

5.3.1 Analyse et constatations de la Commission

Compte tenu des éléments de preuve déposés par les parties et du fait qu'elle-même conclut à la section 5.2.1 que les droits prévus dans l'entente de règlement devraient généralement être concurrentiels par rapport aux coûts des solutions de rechange, la Commission juge que l'entente de règlement est peu susceptible de donner lieu à une spirale tarifaire, à la cessation du service de la canalisation Ouest et à des résultats économiquement inefficients. La Commission estime par ailleurs que la méthode de conception des droits en fonction de deux tronçons incitera davantage les expéditeurs à accroître leurs volumes sur le réseau qu'une conception des droits intégraux, et qu'elle permettra d'établir des droits de plus en plus concurrentiels par rapport aux coûts des autres modes de transport. Comme indiqué à la section 5.2.1, la Commission estime que certains obstacles compliquent le transfert de volumes de la canalisation Ouest vers d'autres moyens de transport. Bien que ces obstacles ne soient pas insurmontables, ils remettent en question les observations de Suncor au sujet des risques de spirale tarifaire et de cessation du service sur la canalisation Ouest.

La recommandation de Brattle n'a pas été présentée à des fins d'approbation, mais pour illustrer une autre méthode de conception des droits qui pourrait permettre de conserver les volumes sur la canalisation Ouest. Cette méthode consistait à plafonner les droits afin de mieux les harmoniser avec les coûts des solutions de rechange, et d'y ajouter un facteur de 25 %. Suncor considérait que cette méthode serait plus avantageuse pour les expéditeurs que les répercussions de la cessation du service de la canalisation Ouest. Même si cette recommandation détaillée a été utile pour évaluer une autre méthode de conception des droits, la Commission n'a pas été convaincue de sa pertinence, principalement parce que l'on s'attend généralement à ce que les droits proposés dans l'entente de règlement soient concurrentiels par rapport aux coûts des solutions de rechange et que l'imposition d'un plafond n'est donc pas nécessaire pour conserver les volumes. De plus, contrairement aux dossiers portant sur le service de transport à prix fixe longue durée sur lesquels Suncor s'est fondée, la recommandation de Brattle ne renfermait pas d'offre ou de proposition de volume ni d'engagement à long terme de la part de Suncor⁶². À l'époque, l'Office a jugé que les revenus générés par les contrats à long terme étaient déterminants dans l'évaluation des avantages nets pour le réseau principal de TransCanada. En l'absence de toute forme d'engagement, la Commission ne pouvait pas quantifier les revenus projetés de façon fiable, ni conclure que le réseau de Trans-Nord et ses expéditeurs bénéficieraient d'avantages nets grâce au plafonnement, et encore plus difficilement les quantifier. Même si des orientations ou des directives auraient pu être données aux parties concernant d'éventuels engagements si la demande avait été rejetée, les négociations futures risquaient d'échouer puisque rien n'indique que Suncor est disposée à conclure d'autres ententes relativement aux volumes.

Quant aux dossiers relatifs au réseau principal de TransCanada, il convient aussi de rappeler que l'Office estimait que le réseau se trouvait dans une situation « inédite » en raison de la croissance rapide de la production de gaz de schiste aux États-Unis et qu'aucun grand gazoduc sous sa réglementation n'avait auparavant été exposé à des forces de marché d'une telle intensité⁶³. L'Office a fourni à TransCanada des outils lui permettant de réagir à ce risque de

⁶² La Commission reconnaît que tout engagement contractuel à l'égard du réseau de Trans-Nord devra être conforme aux obligations de transporteur public de la société prévues dans la LRCE.

⁶³ RH-003-2011, précité à la note 8 p. 1 (p. 21 du document PDF).

concurrence unique, dont la portée et les répercussions⁶⁴ dépassent largement celles liées au risque auquel fait face la canalisation Ouest de Trans-Nord. En ce qui concerne la décision de l'Office dans l'instance MH-2-96⁶⁵ portant sur une demande de Westcoast visant à éviter un détournement, l'Office a approuvé des droits inférieurs au coût du service. L'Office a conclu que si Westcoast n'avait pas demandé à sa filiale d'acheter les installations, cela aurait eu un effet négatif important sur son réseau. Il a précisé que la décision était spécifique au cas. Même si cette instance prouve que certaines circonstances particulières peuvent justifier un écart du principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur, l'Office et la Commission ont aussi par la suite tenu compte de l'importance de respecter ce principe dans le contexte concurrentiel des pipelines du nord-est de la Colombie-Britannique.

La décision portant sur Campus Energy Partners Suffield LP (RH-002-2020⁶⁶) rendue plus récemment par la Commission a brièvement été évoquée par les parties. Dans ce cas, la Commission a jugé que Campus devait bénéficier d'une certaine latitude dans l'établissement de ses droits, mais l'a restreinte à une fourchette étroite qui tenait compte des coûts. Dans le cas de Campus et de la présente demande, des preuves indiquaient que les débits diminuaient et que les contrats à long terme n'étaient pas renouvelés par les expéditeurs. La présente demande se distingue toutefois de Campus à plusieurs égards. Dans le cas de Campus, peu de preuves indiquaient que le marché appuyait les droits différenciés selon la durée proposés par Campus, et des lacunes ont été constatées dans les méthodes de conception proposées par les intervenants, autant celle basée sur les prix du marché que celle fondée sur les coûts.

Au moment d'examiner les propositions de rétention et d'attraction de volumes, il est important que chaque situation soit évaluée au cas par cas. Au bout du compte, bien que les précédents demeurent utiles, chaque proposition doit être examinée en fonction de son contexte particulier et l'approbation ne peut pas s'appuyer sur des critères généraux⁶⁷. À la section 5.4 ci-dessous, la Commission poursuit et complète son analyse des questions entourant la conception et la compétitivité des droits proposés dans l'entente de règlement.

⁶⁴ Par exemple, contrairement au réseau principal de TCPL, le réseau de Trans-Nord n'est pas un grand pipeline continental qui dessert un grand nombre de producteurs présents dans une région productrice de gaz, mais plutôt un réseau utilisé par quatre expéditeurs qui transportent des produits raffinés des raffineries vers des marchés précis en Ontario et au Québec.

⁶⁵ Office national de l'énergie, *Motifs de décision MH-2-96* – Demande de Westcoast Energy Inc. visant l'acquisition d'installations, l'obtention d'un certificat en vue de les exploiter et la détermination de la méthode de conception des droits s'y rapportant (juillet 1996).

⁶⁶ Régie de l'énergie du Canada, *Lettre de décision RH-002-2020* – Campus Energy Partners Suffield LP, Demande relative aux droits et aux modalités et conditions de service visant le pipeline North Suffield (la « demande ») et plaintes de Rockpoint Gas Storage Canada Ltd., Pine Cliff Energy Ltd. et Torxen Energy Ltd. concernant Suffield Processing Limited Partnership et son commandité, 2133151 Alberta Ltd, dépôt [C12297](#) (7 avril 2021).

⁶⁷ Régie de l'énergie du Canada, *Motifs de décision RH-001-2021* – NOVA Gas Transmission Ltd – Demande présentée le 31 mai 2021 visant le service de transport garanti – lié sur la canalisation principale North Montney, dépôt [C18261](#) (mars 2022), p. 25 et 26 (p. 33 et 34 du document PDF).

5.4 Conclusion sur la conception et la compétitivité des droits

La Commission approuve la méthode de conception des droits proposée dans l'entente de règlement et juge que Trans-Nord s'est acquittée du fardeau qui lui incombait d'établir que cette entente donnera lieu à des droits justes, raisonnables et conformes aux principes de conception des droits établis. Plus précisément, comme il en a été question dans le présent chapitre :

- la conception des droits modulés proposée permettrait de réduire l'interfinancement actuel et de renforcer la conformité au principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur;
- l'entente de règlement devrait donner lieu à des droits qui sont généralement concurrentiels par rapport aux coûts des solutions de transport de rechange, en particulier le transport maritime et ferroviaire, pour les trajets entre Montréal et Toronto-Nord et Oakville;
- selon la preuve déposée par les parties, il est peu probable que l'entente de règlement entraîne d'importants retraits de volumes du réseau de Trans-Nord, une spirale tarifaire, la cessation du service de la canalisation Ouest, ni des résultats économiquement inefficients.

Compte tenu de ces constatations, l'entente de règlement devrait donner lieu à des droits conformes aux principes des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur et de l'efficacité économique. De plus, la Commission juge que des raisons convaincantes plaident en faveur de l'adhésion au principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur, tel qu'il est prévu dans l'entente de règlement :

- Le degré élevé d'interfinancement entre un concurrent et un autre qui a été observé dans la conception actuelle des droits intégraux de Trans-Nord pourraient se maintenir ou augmenter si on plafonne les droits de la canalisation Ouest.
- Bien qu'une spirale tarifaire et la cessation du service de la canalisation Ouest soient des conséquences possibles de la mise en œuvre de l'entente de règlement, il a été établi qu'elles étaient peu probables.
- En vertu de l'entente de règlement, les expéditeurs de la canalisation Ouest peuvent obtenir des droits modulés plus avantageux en augmentant leur utilisation du tronçon.
- Trans-Nord et les autres expéditeurs n'appuient pas l'option de plafonnement des droits de la canalisation Ouest. De plus, les autres expéditeurs n'ont pas soulevé de préoccupation concernant le risque que les droits pour la canalisation Ouest soient non concurrentiels ou que des hausses des droits connexes ne surviennent sur d'autres parties du réseau de Trans-Nord.
- Les coûts associés aux travaux liés à l'intégrité et à la sécurité des pipelines constituent une partie importante des besoins en produits de Trans-Nord, ce qui rend d'autant plus importante la mise en place d'une méthode de conception des droits qui tient compte des coûts pour garantir la disponibilité des fonds et du financement nécessaires à ces travaux.

- Même en tenant compte des préoccupations liées aux informations commerciales de nature délicate, la preuve concernant les coûts des solutions de rechange auxquelles Suncor a accès était opaque. Compte tenu des rares preuves relatives aux coûts et des données simplifiées fournies par Suncor, la Commission a uniquement pu faire une évaluation générale de la viabilité des solutions de rechange – par exemple, le facteur de 25 % appliqué aux coûts de ces solutions manquait de précision et de transparence.
- L'absence de proposition d'engagement sur la durée ou sur les volumes de la part de Suncor a compliqué la réalisation d'une évaluation fiable des avantages nets d'un plafonnement des droits pour le réseau de Trans-Nord et ses expéditeurs.
- Trois des quatre expéditeurs du réseau de Trans-Nord, dont Suncor, sont également propriétaires de Trans-Nord, ce qui pourrait influencer la probabilité qu'un propriétaire-expéditeur décide de quitter le réseau.

Il convient de souligner que la réduction de l'interfinancement et le fait de garantir que les droits reflètent les coûts sous-jacents de la prestation de services sont des considérations essentielles pour la Commission, car cela se traduit généralement par des résultats équitables pour les expéditeurs. Ceux-ci devraient assumer la responsabilité financière des coûts associés au transport de leur produit par pipeline. Par conséquent, et conformément aux décisions antérieures de l'Office et de la Commission, cette dernière s'attend à ce que l'approbation de droits qui favorisent l'efficacité économique au détriment du principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur soit justifiée par des circonstances impérieuses et une preuve détaillée. Les raisons valables de s'écarter de ce principe peuvent comprendre, dans les circonstances appropriées, la nécessité d'attirer ou de conserver des volumes sur les capacités pipelinières existantes, le fait d'éviter la duplication d'infrastructures ou l'obtention d'un vaste soutien de la part des parties prenantes en faveur d'un modèle de conception des droits négocié. Chaque demande doit être évaluée au cas par cas en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes. La Commission ne considère donc pas qu'il est absolument impossible d'imposer un plafond ou une limite aux droits. Toutes les circonstances et tous les défis auxquels fait face un pipeline, y compris sa situation concurrentielle, doivent être pris en compte pour évaluer s'il y a des raisons impérieuses de s'écarter du principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur.

La Commission reconnaît que les droits pour la canalisation Ouest aux termes de l'entente de règlement, bien qu'ils soient généralement concurrentiels, demeurent relativement proches des coûts des solutions de rechange maritimes et ferroviaires. Pendant la durée initiale de cinq ans de l'entente de règlement, les besoins en produits, les débits, les droits et les coûts réels des solutions de rechange peuvent varier considérablement, en particulier en ce qui a trait aux déplacements entre Montréal et la région du Grand Toronto. La Commission s'attend à ce que Trans-Nord gère ces incertitudes et les risques connexes liés à la concurrence qui pourraient survenir sur son réseau. La Commission juge qu'il y a des facteurs qui atténuent le potentiel et les effets de droits non concurrentiels pendant la durée de l'entente de règlement. Comme indiqué précédemment, Trans-Nord accepte un risque sérieux de recouvrement des coûts en capital aux termes de l'entente de règlement, et les expéditeurs de la canalisation Ouest ont un certain pouvoir sur la compétitivité de leurs droits, qu'ils peuvent réduire en augmentant leur utilisation de cette canalisation. Également, contrairement à la situation du réseau principal de

TCPL décrite dans les motifs de décision RH-003-2011⁶⁸, rien dans la présente preuve n'indique que des expéditeurs captifs devraient assumer, sans pouvoir les atténuer, les risques liés à une hausse des droits découlant d'un retrait des volumes, à une spirale tarifaire ou à la cessation du service sur la canalisation Ouest si les droits devenaient non concurrentiels pour cette canalisation. Finalement, la durée initiale de cinq ans de l'entente de règlement, étant relativement courte, donne à Trans-Nord et aux expéditeurs l'occasion de réévaluer la conception des droits, le contexte concurrentiel, et le caractère juste et raisonnable des droits, y compris l'inefficience économique qui pourrait découler de la variabilité future des estimations qui faisaient partie du dossier de la présente instance.

Si les risques auxquels Trans-Nord est exposée devaient changer, l'équilibre entre le principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur et celui de l'efficacité économique pourrait être affecté. La Commission s'attend à ce que Trans-Nord évalue et gère de façon proactive les risques auxquels fait face son réseau, et qu'elle demande les exemptions appropriées à la Commission lorsque les circonstances l'exigent.

⁶⁸ RH-003-2011, précité à la note 8, p. 220 (p. 239 du document PDF).

6 Besoins en produits et autres questions liées à l'entente de règlement

La nouvelle entente de règlement proposait de modifier divers points liés à la conception des droits figurant dans l'entente en vigueur. En plus des changements concernant la conception des droits examinés au chapitre 5, l'entente de règlement prévoit des hausses des besoins en produits de Trans-Nord et d'autres modifications à cet égard, une nouvelle méthode pour déterminer le rendement de la base tarifaire, une augmentation de la durée globale de l'entente, la séparation des charges d'exploitation entre une composante de charges non transférables et une composante de charges transférables, une clarification des droits d'audit, la mise en place d'un processus de résolution des différends en matière de droits et l'ajout d'une possibilité de réviser les droits au milieu de l'année pour compléter le mécanisme de rajustement des écarts de revenus de fin d'année.

Point de vue de Trans-Nord

L'entente de règlement a intégré un cadre d'établissement des besoins en produits qui rend mieux compte des coûts de prestation de service de Trans-Nord. En vertu de l'entente de règlement, les besoins en produits totaux pour 2023 s'élèvent à 182 millions de dollars, ce qui représente une augmentation de 23 % par rapport à l'année précédente.

Trans-Nord a fait valoir que les besoins en produits prévus dans l'entente sur les droits incitatifs en vigueur n'ont pas suivi la hausse des dépenses qu'elle a engagées et qu'elle prévoit engager pour exploiter et entretenir son réseau. L'augmentation des coûts de Trans-Nord au-delà de ce qui était prévu dans l'entente en vigueur découle principalement de la hausse des charges d'exploitation depuis 1996, qui a dépassé celle de l'indice des prix à la consommation prévue dans cette entente, de la croissance des dépenses de main-d'œuvre et de services externes liées aux ordonnances de sécurité, de la progression des coûts de financement des initiatives de Trans-Nord visant à améliorer la sécurité, l'efficacité opérationnelle et le débit, ainsi que de l'augmentation des niveaux de rémunération des employés de la société. Les besoins en produits de Trans-Nord comprendraient une composante de charges transférables et une composante de charges non transférables. La première inclurait les coûts liés à l'intégrité, à la contamination, à l'assainissement, aux ordonnances de sécurité modificatrices et à la sécurité.

La structure de capital, le rendement du capital-actions et la nouvelle formule de rajustement du rendement annuel des capitaux propres proposés par Trans-Nord sont fondés sur les éléments de preuve fournis par M. Dylan D'Ascendis, de ScottMadden Management Consultants. L'entente de règlement intègre également les conditions de transport actuelles de Trans-Nord et le processus convenu de révision de ces conditions, qui aboutiront au dépôt par la société de conditions révisées devant être approuvées par la Commission d'ici la fin de 2023. L'entente de règlement a aussi ajouté un examen semestriel des débits, qui permettra à Trans-Nord de rajuster les droits pour tenir compte de prévisions de débit plus faibles.

Trans-Nord a fait valoir qu'aucune partie ne s'est opposée au montant des besoins en produits ni aux conditions de transport prévus dans l'entente de règlement durant la présente instance. Les besoins en produits correspondent aux coûts raisonnables et prudents liés à la prestation

de services sur le réseau de Trans-Nord et constituent donc une base solide pour établir des droits justes et raisonnables.

Point de vue d'Impériale

Impériale est d'avis que le cadre d'établissement des besoins en produits, y compris les définitions des catégories et les méthodes de calcul des besoins en produits, des prévisions de débit et des droits, est conforme aux pratiques généralement reconnues dans l'industrie. Il permettra d'accroître la transparence et de réduire l'incertitude pour les expéditeurs, en plus de garantir que Trans-Nord dispose du financement nécessaire pour assurer l'exploitation sécuritaire, efficace et efficiente de ses pipelines.

Point de vue de Suncor

Suncor ne s'est pas opposée expressément au cadre d'établissement des besoins en produits proposé dans l'entente de règlement ni aux conditions de transport, mais elle a soulevé des préoccupations au sujet de la conception et de la compétitivité des droits, dont il est question au chapitre 5.

6.1 Analyse et constatations de la Commission

La Commission approuve le cadre d'établissement des besoins en produits et les autres dispositions de l'entente de règlement. La Commission juge que, par rapport à l'entente sur les droits incitatifs en vigueur, l'entente de règlement proposée améliore la structure, la clarté et la transparence des besoins en produits de Trans-Nord et qu'elle reflète mieux les coûts de prestation de service de la société. Les rajustements inutiles ou compliqués sont remplacés par des estimations de coûts plus transparentes, qui sont révisées plus tard en fonction des coûts réels en prévision de l'année tarifaire suivante. Dans l'ensemble, les droits proposés dans l'entente de règlement sont alignés de manière plus transparente et plus étroite sur le principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur que ceux figurant dans l'entente actuelle. De plus, la nouvelle formule de rajustement du rendement des capitaux propres est bien étayée par la preuve d'expert versée au dossier. Trans-Nord a retenu les services de M. D'Ascendis pour analyser son rendement des capitaux propres et proposer une façon dont ce dernier pourrait être rajusté annuellement. De plus, la proposition de maintenir les conditions de transport existantes pour l'instant et de déposer une version modifiée d'ici la fin de 2023 est raisonnable et permettra à Trans-Nord de travailler avec ses expéditeurs pour s'entendre sur les modifications nécessaires. Aucune partie n'a contesté le cadre d'établissement des besoins en produits, les propositions relatives au rendement des capitaux propres, ni aucune autre disposition de l'entente de règlement qui n'est pas liée à la conception des droits.

La Commission est convaincue que l'entente de règlement permettra à Trans-Nord de financer les coûts associés à l'intégrité et à la sécurité de son réseau, et de les recouvrer. En vertu de l'entente de règlement, les principales catégories de coûts, comme celles liées à l'intégrité, à la sécurité, à la contamination et à l'assainissement, sont traitées comme des catégories de coûts transférables, ce qui signifie que Trans-Nord recouvrera tous ces coûts auprès des expéditeurs. En outre, la possibilité pour Trans-Nord d'effectuer un examen semestriel du débit et de procéder à un rajustement des droits en conséquence réduit la probabilité qu'elle impose des droits qui génèrent beaucoup moins de produits que les coûts réels de la prestation du service.

Ce mécanisme permettra de s'assurer que Trans-Nord génère des revenus suffisants pour couvrir les coûts d'exploitation de son réseau, y compris ceux liés à l'intégrité et à la sécurité.

7 Décision et ordonnance sur les droits

La Commission juge que l'entente de règlement donnera lieu à des droits justes et raisonnables et approuve la demande telle qu'elle a été déposée. L'ordonnance sur les droits TO-002-2023 donne effet à cette décision. Comme le réseau de Trans-Nord est divisé en deux tronçons aux fins de l'établissement des droits, la Commission ordonne à la société de fournir des données sur le transport pour chacun d'eux dans les rapports de surveillance qu'elle produira à compter du premier trimestre de 2024. La Commission rappelle à Trans-Nord qu'elle doit respecter les obligations énoncées à la rubrique BB du *Guide de dépôt*, notamment en ce qui a trait à la capacité de chacun des tronçons, ainsi qu'aux données sur les commandes et la répartition⁶⁹.

À compter du premier trimestre de 2024, la Commission ordonne à Trans-Nord de déposer, au minimum, les données sur le transport pour chacun des deux tronçons de son réseau, conformément aux exigences de la rubrique BB du *Guide de dépôt* de la Régie. Les données doivent être aussi détaillées que possible sans pour autant compromettre la confidentialité. Les données seront affichées dans le site Web de la Régie afin que les parties intéressées puissent y avoir accès et, à ce titre, Trans-Nord devrait prendre en considération les préoccupations en matière de confidentialité qui peuvent s'appliquer aux données. Trans-Nord peut collaborer avec le personnel de la Régie pour déterminer les points clés pour lesquels des données sur le transport doivent être déclarées, conformément à la méthode approuvée. Trans-Nord peut aussi discuter avec ses expéditeurs de tout regroupement de données qui pourrait s'avérer nécessaire, notamment pour déterminer si les données sur des groupes de points de livraison sur chaque tronçon (p. ex., de Montréal à Dorval, de Montréal à Ottawa, de Montréal aux points de livraison intermédiaires, de Montréal à la région du Grand Toronto) peuvent être divulguées ou si elles doivent être regroupées pour l'ensemble du tronçon pour préserver la confidentialité.

⁶⁹ Régie de l'énergie du Canada, [Guide de dépôt](#), rubrique BB.2 – Données sur le transport (août 2020), p. 282 (p. 301 du document PDF).

Annexe I – Liste des questions

La Commission a relevé les questions ci-dessous pour discussion pendant l'instance (la liste n'est pas exhaustive) sur les propositions présentées dans la demande de Trans-Nord et pouvant aussi se rapporter à d'autres propositions.

- 1) Le caractère approprié de l'entente de règlement, y compris la mesure dans laquelle les droits obtenus sont justes et raisonnables, et en harmonie avec les principes de tarification pertinents :
 - a) la période visée par la conception des droits en fonction du tronçon (« droits modulés ») commençant en 2025 et dans le cadre de laquelle le réseau serait divisé en deux tronçons : Montréal-Ouest et Nanticoke-Est aux fins de la tarification;
 - b) la période visée par la conception des droits intégraux de 2023 à 2024, qui est une version modifiée de la conception des droits intégraux actuelle;
 - c) le cadre général d'établissement des besoins en produits et des droits de Trans-Nord énoncés dans l'entente de règlement pour chaque année civile au cours de la première année de l'entente de règlement et des années suivantes;
 - d) les besoins en produits et les droits convenus pour 2023 qui sont reflétés dans l'entente de règlement;
- 2) La validité de l'entente de règlement selon les *Lignes directrices révisées relatives aux règlements négociés pour le transport, les droits et les tarifs* de la Régie, notamment le processus utilisé pour parvenir au règlement, le niveau d'information à la disposition des parties intéressées et de la Commission, et la conformité du règlement contesté à la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie*⁷⁰ (notamment si les droits obtenus seront justes et raisonnables et n'entraîneront aucune distinction injuste).
- 3) Les modalités et conditions dont devrait s'assortir toute approbation de la Commission.

⁷⁰ L.C. 2019, ch. 28, art. 10.