

RAPPORT FINAL
PRÉSENTÉ AU
MINISTRE DES RESSOURCES NATURELLES ET AU MINISTRE DE L'INDUSTRIE

EXAMEN DU MARCHÉ DU PROPANE

25 AVRIL 2014

Rapport conjoint produit par
l'Office national de l'énergie et le Bureau de la concurrence

TABLE DES MATIÈRES

1. SOMMAIRE	1
2. INTRODUCTION	2
3. L'INDUSTRIE CANADIENNE DU PROPANE	4
LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT EN PROPANE DU CANADA.....	6
LA PRODUCTION DE PROPANE EN AMONT	7
LE STOCKAGE DU PROPANE DANS LE SECTEUR INTERMÉDIAIRE	9
LE TRANSPORT DU PROPANE DANS LE SECTEUR INTERMÉDIAIRE	10
LA DISTRIBUTION DU PROPANE EN AVAL	12
LA DEMANDE DES CONSOMMATEURS FINAUX.....	13
L'INDUSTRIE INTÉGRÉE DU PROPANE CANADA-ÉTATS-UNIS.....	14
L'ÉTABLISSEMENT DES PRIX DU PROPANE AU CANADA	16
RÉGLEMENTATION DU PROPANE	18
4. SITUATION ACTUELLE	20
PRIX.....	20
PRODUCTION	21
STOCKS ET APPROVISIONNEMENT	22
EXPORTATIONS CANADIENNES	27
5. LES CAUSES DE L'AUGMENTATION RÉCENTE DU PRIX DU PROPANE	29
DEMANDE ACCRUE EN RAISON DU TEMPS FROID	30
DEMANDE ACCRUE DE PROPANE DESTINÉ AU SÉCHAGE DES RÉCOLTES	34
CONGESTION ET PERTURBATIONS DANS LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT.....	36
DIMINUTION DE L'OFFRE EN RAISON D'UNE HAUSSE DES EXPORTATIONS AMÉRICAINES.....	38
6. OFFRE, DEMANDE ET EXPORTATIONS FUTURES DE PROPANE	40
SITUATION DU CANADA	40
SITUATION AUX ÉTATS-UNIS	43

7. EXAMEN DU COMPORTEMENT ANTICONCURRENTIEL	45
PORTÉE ET RÉALISATION DE L'EXAMEN	47
ANALYSE DE LA PRODUCTION EN AMONT	48
ANALYSE DES ENTREPRISES DU SECTEUR INTERMÉDIAIRE	49
ANALYSE DES DISTRIBUTEURS EN AVAL	50
ANALYSE DES PRIX DU PROPANE	52
CONCLUSION CONCERNANT LE COMPORTEMENT ANTICONCURRENTIEL	53
8. CONCLUSIONS	53
ANNEXE : SOURCES DES DONNÉES ET PROBLÈMES	55

1. Sommaire

1.1 Le 4 février 2014, le ministre des Ressources naturelles et le ministre de l'Industrie ont demandé à l'Office national de l'énergie et au Bureau de la concurrence d'examiner ensemble les enjeux concernant le marché du propane. Le présent document repose sur le rapport préliminaire, rendu public le 11 mars 2014, et présente une analyse détaillée de l'ensemble du marché du propane au Canada.

1.2 Au Canada, le propane est produit, stocké, transporté et distribué par l'entremise d'une vaste chaîne d'approvisionnement. Le propane fabriqué par les sociétés en amont est issu du traitement du gaz naturel ou du raffinage de pétrole brut. Le propane est ensuite stocké dans des cavernes de sel ou transporté par pipeline, par train ou par camion par des sociétés du secteur intermédiaire. Enfin, les distributeurs en aval vendent le propane aux consommateurs, qui l'achètent à des fins commerciales ou personnelles. Il fait également l'objet d'échanges commerciaux avec les États-Unis.

1.3 Au cours de l'hiver 2013-2014, les stocks de propane ont été inférieurs à la normale, et la demande, exceptionnellement plus élevée au Canada et aux États-Unis. Les stocks ont baissé et les prix ont grimpé rapidement. En outre, des problèmes de livraison du propane dans le marché de détail, surtout en Ontario et dans l'Ouest du Québec, ont été rapportés. Facteurs ayant contribué à la situation :

- l'hiver plus froid que la normale dans les régions de l'Est du Canada et des États-Unis a causé une augmentation de la demande de combustibles de chauffage domestique;
- une récolte exceptionnellement abondante de maïs particulièrement humide dans le Midwest des États-Unis a entraîné une demande plus élevée que la normale de propane destiné au séchage du maïs avant son entreposage;
- une congestion et des défaillances dans la chaîne d'approvisionnement, en raison du temps et des besoins d'entretien, ont fait en sorte qu'une moins grande quantité de propane était disponible aux fins de distribution et de livraison;
- la croissance rapide des exportations de propane des États-Unis à destination des marchés étrangers a mené à une nouvelle répartition de volumes qui auraient autrement été accessibles tant au Canada que chez nos voisins.

1.4 Le resserrement de l'offre s'est poursuivi tout au long de l'hiver, mais les prix ont considérablement diminué après avoir atteint un point culminant à la fin de janvier, et les problèmes de livraison se sont résorbés. La redirection de stocks de la côte du golfe des États-Unis vers le Midwest a contribué à modérer les prix, tant au Canada qu'aux États-Unis. Les consommateurs de propane, dont les ménages, ont subi les importants contrechocs de ces fluctuations. Un examen indépendant du Bureau de la concurrence n'a toutefois pas permis de découvrir des éléments de preuve suffisants, selon les renseignements recueillis, pour conclure

que des pratiques anticoncurrentielles ont exacerbé l'effet des prix élevés sur les consommateurs. Si le Bureau était informé d'une pratique contrevenant à la *Loi sur la concurrence*, il n'hésiterait pas à prendre les mesures qui s'imposent.

1.5 Un examen des facteurs pouvant contribuer à de futures pénuries de propane et hausses de prix indique qu'il n'y a pas de déséquilibre général entre l'offre et la demande dans cette industrie qui puisse secouer de manière persistante le marché ou empêcher ce dernier de régler de futures perturbations. La demande et les prix de ce produit ont cependant toujours été instables, et des événements imprévisibles, comme ceux de cet hiver, continueront vraisemblablement d'alimenter cette instabilité.

2. Introduction

2.1 L'Office national de l'énergie (ONE) et le Bureau de la concurrence (Bureau) avaient été invités à se pencher ensemble sur les enjeux concernant le marché du propane, notamment les hausses de prix, la rareté du produit et le volume des exportations de propane aux États-Unis. Plus précisément, dans une lettre datée du 4 février 2014¹, le ministre des Ressources naturelles et le ministre de l'Industrie demandaient à l'ONE et au Bureau d'examiner :

- la situation concernant l'offre et la demande de propane au Canada, y compris la production, les stocks, les exportations, les importations et l'utilisation finale;
- le réseau de distribution du propane;
- l'établissement des prix de gros et de détail du propane;
- la composition du marché de gros et de détail;
- les facteurs ayant contribué aux récentes pénuries et flambées des prix;
- si des activités anticoncurrentielles peuvent avoir aggravé les répercussions sur les consommateurs;
- les possibles facteurs qui pourraient aggraver les problèmes actuels du marché ou contribuer à de futures pénuries de propane et hausses de prix connexes.

2.2 L'ONE et le Bureau ont rédigé un rapport préliminaire qui analyse les questions soulevées ci-dessus, en portant une attention particulière à l'accessibilité des stocks actuels et aux facteurs ayant peut-être contribué aux récentes pénuries de propane et hausses des prix au Canada. Le rapport préliminaire a été rendu public le 11 mars 2014².

¹ « Lettre à l'Office national de l'énergie et au Bureau de la concurrence », Ressources naturelles Canada. Accessible en ligne au <http://www.rncan.gc.ca/salle-medias/communiques/2014/14981>.

² « Examen du marché du propane – Rapport préliminaire présenté au ministre des Ressources naturelles et au ministre de l'Industrie » Accessible en ligne au :<http://www.rncan.gc.ca/energie/carburants-replacement/carburants-faits/propane/15682>.

2.3 Le présent rapport, plus détaillé, repose sur les constats du rapport préliminaire et en fait la mise à jour, en plus de présenter une nouvelle analyse sur des sujets comme les éventuelles pratiques anticoncurrentielles et les facteurs pouvant contribuer à de futures pénuries de propane et aux hausses de prix qu'elles entraînent.

2.4 L'ONE et le Bureau sont bien outillés pour effectuer un tel examen du marché. À titre d'organisme de réglementation nationale de l'énergie, l'ONE comprend très bien l'industrie canadienne du propane et entretient des relations avec cette industrie³. Pour sa part, le Bureau dispose d'une véritable expertise en matière d'évaluation du rendement de diverses industries et d'examen du rôle que les forces de la concurrence jouent sur les résultats du marché⁴. Les deux organismes ont travaillé conjointement à la rédaction du rapport préliminaire et du rapport final, à l'exception de la partie 7 de ce dernier, laquelle décrit un examen indépendant mené par le Bureau de la concurrence.

2.5 Pour rédiger le présent rapport, l'ONE et le Bureau ont examiné de l'information privée et publique de sources canadiennes et américaines. Les données canadiennes proviennent de l'Office national de l'énergie, de Statistique Canada, de Kent Marketing Services, de Ressources naturelles Canada et d'Environnement Canada. Les renseignements sur la demande de propane au Canada sont limités, mais les données sur la production sont compilées par l'Alberta Energy Regulator, le Saskatchewan Ministry of the Economy et la BC Ministry of Energy and Mines.

2.6 Pour leur part, les données américaines proviennent de l'Energy Information Administration (EIA) et de la National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA). Les données sur l'établissement des prix des carrefours proviennent de Bloomberg, de Butane-Propane News et du site Web Barchart.com.

2.7 Ces sources canadiennes et américaines, combinées aux rapports de différents médias, consultants et publications spécialisées, dressent un portrait assez détaillé de l'industrie du propane. Les données colligées comportent toutefois certaines limites (consulter l'annexe).

2.8 Par conséquent, la recherche fondée sur les données a été étoffée en consultant divers intervenants de toutes les parties de la chaîne d'approvisionnement du propane. Au total,

³ L'ONE est un tribunal quasi judiciaire, indépendant, de compétence fédérale. L'ONE régleme les aspects internationaux et interprovinciaux des secteurs du pétrole, du gaz et de l'électricité, y compris la construction et l'exploitation de gazoducs et d'oléoducs interprovinciaux et internationaux, les exportations de gaz naturel, de pétrole, de liquides de gaz naturel (notamment le propane) et d'électricité, et les importations de gaz naturel. Les pouvoirs et la compétence de l'ONE sont énoncés dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et d'autres textes légaux.

⁴ Le Bureau de la concurrence est un organisme d'application de la loi indépendant chargé notamment d'assurer et de contrôler l'application de la *Loi sur la concurrence*, loi portant réglementation générale du commerce en matière de complots, de pratiques commerciales et de fusionnements qui touchent à la concurrence, et garantissant que les entreprises et les consommateurs canadiens bénéficient d'un marché concurrentiel.

68 entrevues avec des acteurs du marché ont été réalisées, soit 12 sociétés exerçant des activités en amont ou dans le secteur intermédiaire, 41 exerçant des activités en aval et 15 associations de l'industrie, groupes de consommateurs et autres parties intéressées.

3. L'industrie canadienne du propane

3.1 Le propane est un gaz naturel liquide (GNL)⁵ utilisé par les Canadiens à diverses fins, notamment pour se chauffer, faire la cuisine, faire sécher les récoltes et alimenter les véhicules. En 2012, environ 10,2 millions de mètres cubes de propane ont été consommés au Canada⁶. Le **tableau 3.1** présente les utilisations finales du propane les plus fréquentes au Canada. La **figure 3.1** présente le pourcentage de propane consommé par secteur en 2012, la consommation résidentielle, dont le chauffage, en représentant 9 %.

Tableau 3.1 – Utilisations finales du propane

Secteur	Utilisations finales
Résidentiel	Chauffage des habitations et de l'eau, cuisine
Commercial	Chauffage des locaux et de l'eau, cuisine
Industriel	Chariots élévateurs, chauffage pour l'affinage
Transport	Véhicules automobiles
Agriculture	Séchage des récoltes, chauffage des granges et des étables
Hors énergie	Fabrication de plastiques

3.2 Le propane est couramment utilisé comme combustible pour chauffer les habitations et les lieux de commerce non alimentés par les gazoducs. Selon les estimations de Statistique Canada, environ 1 % des ménages se chauffent au propane⁷, le taux le plus élevé étant observé en Ontario, à 2 %⁸. La **figure 3.2** montre la distribution géographique de la demande résidentielle de propane, laquelle est concentrée en Ontario.

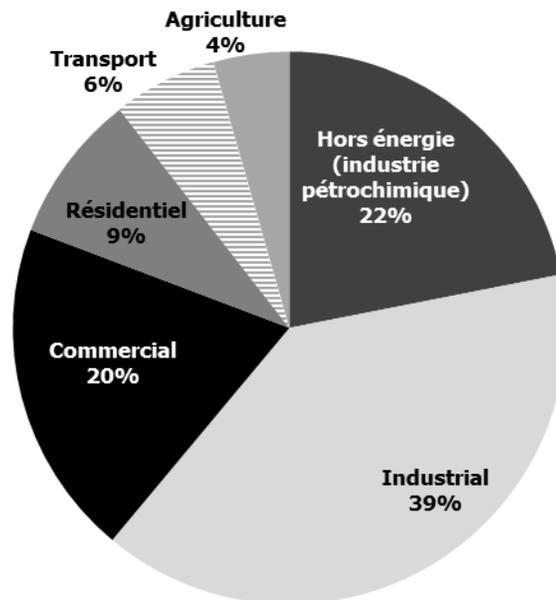
⁵ « Liquide de gaz naturel » s'entend de tous les types d'hydrocarbures qui peuvent être liquéfiés et extraits d'un flux de gaz naturel. Un puits de gaz naturel peut produire non seulement du méthane gazeux, mais aussi différentes quantités d'éthane, de propane, de butane et de pentanes liquides. Ces liquides de gaz naturel restent dans le flux de gaz naturel brut jusqu'à ce que le flux soit traité. Les liquides sont également issus des processus de raffinage. Autre terme courant, les « gaz pétroliers liquéfiés » (GPL) sont un sous-ensemble des liquides de gaz naturel faisant référence au propane et au butane seulement.

⁶ Statistique Canada, tableau CANSIM 128-0012. Les données les plus récentes sont de 2012.

⁷ Le propane est moins couramment utilisé pour le chauffage résidentiel au Canada qu'aux États-Unis. L'Energy Information Administration estime que 6 % des ménages se chauffent au propane, surtout dans les régions du Midwest et des Rocheuses (Propane Education and Research Council, 2013 Propane Market Outlook).

⁸ Statistique Canada : Les ménages et l'environnement : utilisation de l'énergie, produit n° 11-526-SWE au catalogue.

Figure 3.1 – Demande de propane par secteur au Canada⁹, 2012



Source: Statistique Canada, tableau CANSIM 128-0012

⁹ Résidentiel – Toutes les résidences privées, y compris les maisons unifamiliales, les appartements, les hôtels-résidences, les condominiums et les maisons de ferme.

Transport – Utilisation du carburant par l'industrie des transports à des fins de transport seulement. Est exclu tout combustible utilisé pour des activités non liées directement au transport (*par exemple*, les gares ferroviaires, les entrepôts, les aéroports, etc.).

Industriel – Industries manufacturières, y compris la somme des établissements d'extraction minière et d'extraction de pétrole et de gaz, de pâtes et papiers, de fonte et d'affinage (non-ferreux), de ciment, de raffinage pétrolier, de produits chimiques et autres établissements.

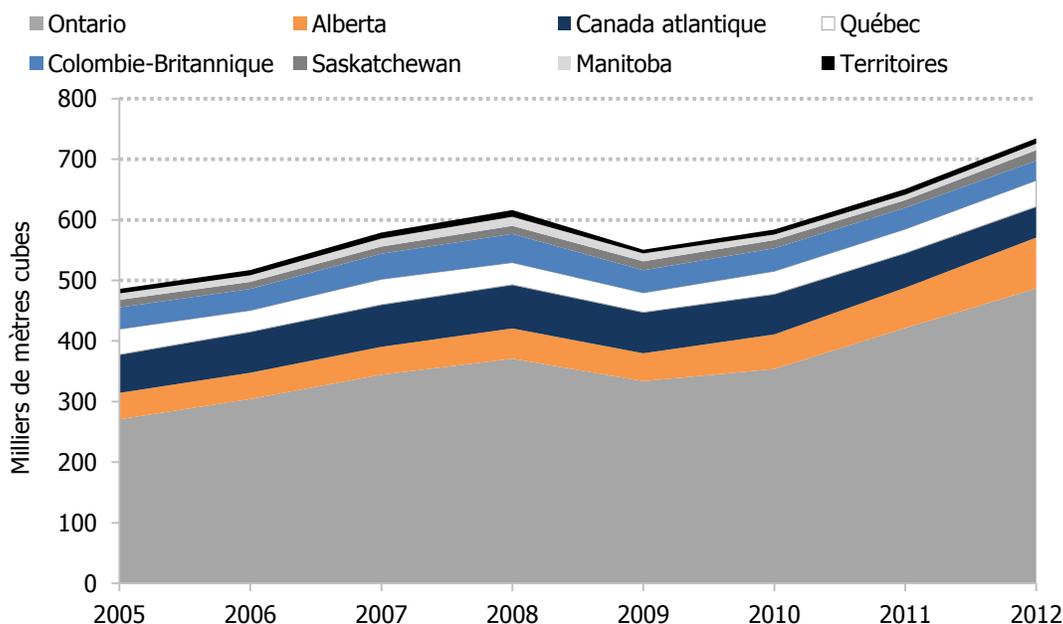
Hors énergie (secteur pétrochimique) – Quantités utilisées à des fins autres que combustibles. Ces quantités comprennent des produits utilisés comme alimentation pétrochimique, anodes et cathodes, graisses, lubrifiants, etc.

Agriculture – Établissements dont les activités sont principalement liées à l'agriculture, à la chasse et au piégeage. Sont exclues toutes installations dont l'activité principale est la transformation des aliments ou la construction et la réparation de machines agricoles.

Commercial – Consommateurs finaux et consommateurs institutionnels autres que ceux indiqués ci-dessus.

Veuillez consulter la publication de Statistique Canada 57-003-X « Bulletin sur la disponibilité et écoulement d'énergie au Canada – Qualité des données, concepts et méthodologie ». Accessible en ligne : <http://www.statcan.gc.ca/pub/57-003-x/2014002/technote-notetech1-fra.htm>.

Figure 3.2 – Demande résidentielle de propane par province ou région du Canada, 2005-2012



Source: Statistique Canada, tableau CANSIM 128-0012

3.3 Le propane est produit de deux façons. De 85 à 90 % du propane canadien est issu du traitement du gaz naturel, et de 10 à 15 % constitue un sous-produit du raffinage du pétrole brut. En 2013, environ 11 millions de mètres cubes de propane ont été produits au Canada¹⁰.

3.4 Le propane destiné à la revente est universellement produit selon la norme industrielle HD-5¹¹. Une fois le propane traité conformément à cette norme, il n’y a aucune différence chimique importante entre le propane vendu par les différentes entreprises.

La chaîne d’approvisionnement en propane du Canada

3.5 Les protagonistes de l’industrie canadienne du propane exercent leurs activités dans une chaîne d’approvisionnement (consulter la **figure 3.3**) qui peut se diviser en trois parties :

- a) les producteurs en amont séparent le propane du gaz naturel à l’usine de traitement et par fractionnement¹², ou le dérivent comme sous-produit du raffinage du pétrole brut;

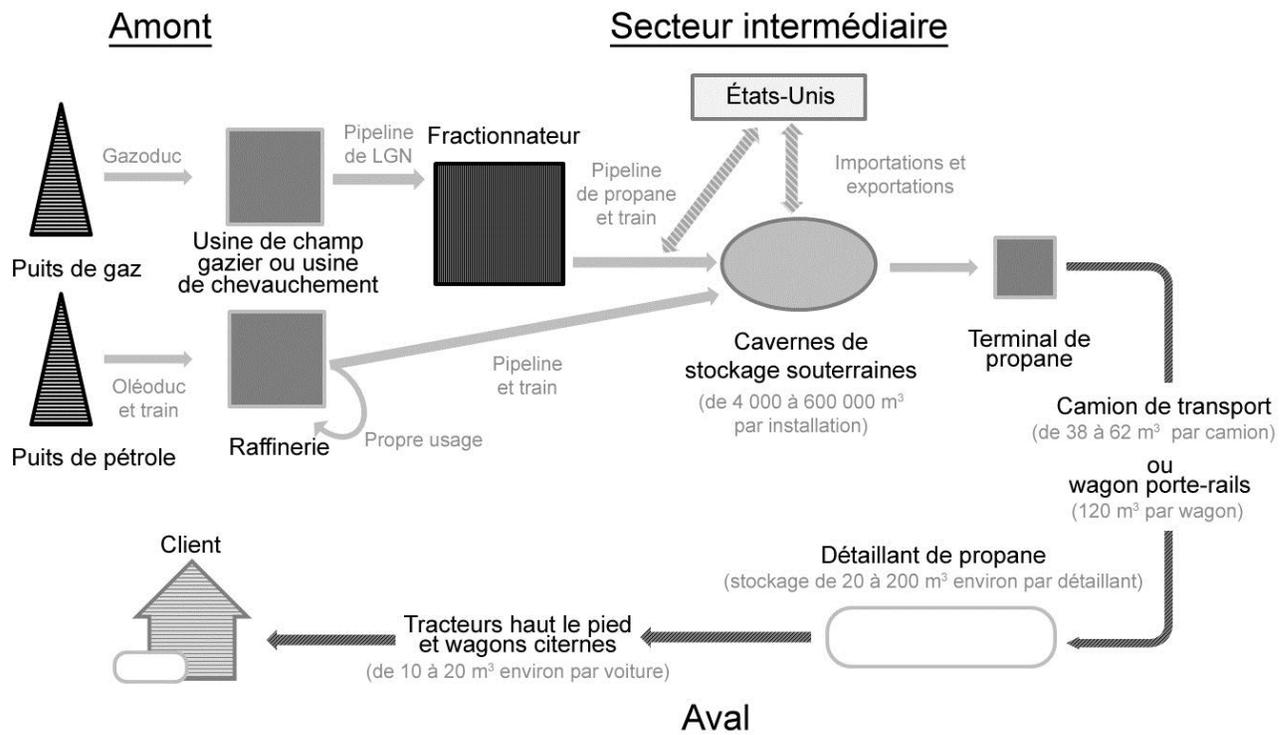
¹⁰ Statistique Canada, tableau CANSIM 128-0012 et estimations de l’ONE.

¹¹ Le propane de grade HD-5 est un produit destiné à la consommation qui contient un maximum de 5 % de propylène.

- b) Les sociétés du secteur intermédiaire stockent de grandes quantités de propane en vrac dans des cavernes de sel et/ou transportent le propane sur de longues distances par pipeline, par train ou par camion de l'endroit où le propane est produit jusqu'à l'endroit où il est consommé.
- c) Les distributeurs en aval livrent le propane aux utilisateurs finaux.

3.6 Les observations initiales indiquent que chaque niveau de la chaîne d'approvisionnement est généralement servi par un groupe distinct de sociétés, aucune entité ne se chargeant de toutes les fonctions de la chaîne d'approvisionnement. Bien que certaines sociétés puissent être présentes à plus d'un niveau, il semble que ce soit l'exception et non la règle.

Figure 3.3 – Illustration de la chaîne d'approvisionnement de l'industrie canadienne du propane



La production de propane en amont

3.7 La production du propane canadien est centrée dans l'Ouest du pays. Comme il a été mentionné ci-dessus, de 85 à 90 % du propane canadien est issu du traitement du gaz naturel. Environ 88 % de ce propane est produit en Alberta, en raison du grand nombre de projets de

¹² Le gaz naturel est d'abord traité dans les usines pour obtenir un mélange de gaz de pipeline et de liquides de gaz naturel. Le fractionnement consiste à séparer un flux de liquides de gaz naturel en composantes (ou fractions, y compris le propane) par distillation.

mise en valeur du gaz naturel réalisés dans cette province. La Colombie-Britannique est le deuxième producteur de propane en usine, sa part étant de 7 % du total canadien. De petits volumes sont également produits par des usines à gaz de la Saskatchewan ou tirés de champs gaziers au large de la Nouvelle-Écosse¹³. La part de 10 à 15 % de la production canadienne de propane qui est dérivée du raffinage et de la valorisation du pétrole brut est répartie plus également dans tout le Canada.

3.8 Un certain nombre de producteurs de propane en amont exercent leurs activités au Canada, mais une poignée de sociétés possèdent et exploitent le gros de la capacité de fractionnement canadienne. Les autres producteurs de propane comprennent les sociétés qui possèdent et exploitent des raffineries de pétrole et des installations de valorisation du bitume.

3.9 Une société en amont peut disposer du propane après sa production de trois façons :

- a) le vendre tout de suite localement à des sociétés en aval ou à des tierces parties;
- b) envoyer le propane en vrac à des sociétés en aval situées ailleurs au moyen des immobilisations de transport du secteur intermédiaire (*c.-à-d.* les pipelines, les trains ou les camions);
- c) stocker le propane pour l'utiliser ou le vendre plus tard.

3.10 Les volumes produits par les sociétés en amont sont généralement vendus à de grandes sociétés du secteur intermédiaire ou à d'importants clients en aval. Ces ventes sont généralement conclues aux termes de contrats négociés chaque année qui précisent les volumes cibles et les mécanismes d'établissement des prix¹⁴.

3.11 Lorsqu'ils négocient des contrats d'achat, les fournisseurs en amont exigent généralement que les clients du secteur intermédiaire ou en aval achètent au moins un baril pendant les mois d'été, alors que la demande est faible, pour tous les trois barils dont ils ont besoin pendant la saison d'hiver, alors que la demande est forte¹⁵.

¹³ Alberta Energy Regulator (rapport ST-3); Saskatchewan Ministry of the Economy (statistiques annuelles sur le pétrole); BC Ministry of Energy, Oil and Gas Division (rapport sur les sous-produits); ONE.

¹⁴ Les fournisseurs préfèrent que les clients respectent les volumes visés par leur contrat à un certain pourcentage près. Le fait d'acheter moins que le volume visé par le contrat durant l'été peut avoir les conséquences suivantes : a) des allocations mensuelles inférieures pour les clients du secteur intermédiaire et en aval durant les mois d'hiver, b) la dégradation des relations d'affaires entre la société en amont et le client du secteur intermédiaire ou en aval. Si les clients achètent moins que le volume visé par contrat durant l'hiver (p. ex., en raison de températures plus clémentes), le fournisseur doit généralement stocker le produit pour le vendre plus tard ou l'expédier par chemin de fer à d'autres marchés au Canada et aux États-Unis ou, en dernier lieu, à l'étranger.

¹⁵ En dépit de cette pratique, cependant, certains clients en aval ont remarqué dans le passé que, pendant l'hiver, les fournisseurs étaient disposés à fournir au tarif contractuel un volume de propane inférieur ou supérieur au volume visé par le contrat.

Le stockage du propane dans le secteur intermédiaire

3.12 La demande de propane est fortement saisonnière et variable, et atteint des sommets à l'automne et en hiver en raison du séchage des récoltes et de l'utilisation finale de propane comme combustible de chauffage. Le stockage du propane permet aux sociétés de constituer des stocks de propane au cours de l'année afin de répondre à la demande pendant la haute saison et d'atténuer l'instabilité des prix.

3.13 Le stockage de grands volumes de propane dans des cavernes de sel est l'option privilégiée, car celles-ci peuvent abriter en toute sécurité d'importantes quantités en vrac à un coût relativement faible par comparaison au stockage hors sol. Les cavernes sont également plus faciles d'accès que d'autres emplacements de stockage souterrains comme les réservoirs de pétrole et de gaz épuisés ou les aquifères¹⁶.

3.14 Les cavernes de stockage sont exploitées dans les endroits où il existe des formations géologiques salifères situées près d'un pipeline ou qui y sont reliées, près des fractionneurs de LGN, des terminaux routiers ou ferroviaires, ou des grands utilisateurs de LGN comme les installations pétrochimiques et les raffineries. Au Canada, on trouve des cavernes de sel en Alberta (Fort Saskatchewan, Edmonton et Redwater), en Saskatchewan (Kerrobert, Regina et Richardson) et en Ontario (Windsor et Sarnia)¹⁷. La capacité totale de stockage souterrain du propane au pays est estimée à 2,6 millions de mètres cubes¹⁸. Au cours des cinq dernières années, la capacité utilisée a fluctué entre 6 % et 65 % du total, selon la saison et différents facteurs liés à la demande¹⁹.

3.15 Pour procéder au stockage du propane dans une caverne, on pompe la solution saumâtre (saumure) à l'extérieur alors que le propane est injecté dans la partie supérieure de la caverne. Puisque le propane et les hydrocarbures ont une densité moindre que la saumure, ils flottent au-dessus de la solution saumâtre dans la caverne. Pour extraire le propane, on réinjecte la saumure

¹⁶ Keyera : « Fort Saskatchewan Underground Storage Expansion Project », 7 décembre 2009. Accessible en ligne au : <https://www.keyera.com/titanweb/keyera/webcms.nsf/AllDoc/A1AD49A587A229DE8725768500707E23?OpenDocument> (en anglais).

¹⁷ On exploite également des cavernes à Marysville, au Michigan, qui se trouve à environ 20 kilomètres de Sarnia, et à 90 kilomètres de Windsor. Elles sont reliées à celles de Sarnia et de Windsor par pipeline, train et camion.

¹⁸ La capacité de stockage sous terre est variable et tributaire de la quantité de saumure dans la caverne. On s'attend à la voir augmenter au cours des prochaines années à certains endroits, grâce à des efforts supplémentaires pour éliminer la saumure excédentaire.

¹⁹ Ces données ne concernent que le propane pur (HD-5). Les données sur les stocks conservés sous terre sont mises à jour et publiées chaque mois par l'ONE au : <http://www.neb-one.gc.ca/clf-nsi/rnrgynfmtn/sttstc/lqdptrlmgs/lqdptrlmgs-fra.html>.

dans la caverne pendant que le produit est pompé à l'extérieur²⁰. Les murs de sel sont insolubles aux hydrocarbures, ce qui empêche les fuites.

3.16 Les cavernes de sel appartiennent à des sociétés en amont et du secteur intermédiaire. Certains distributeurs en aval y louent de l'espace selon leurs besoins pour y stocker leur propane jusqu'au moment où ils en auront besoin et le retireront de la caverne aux fins d'acheminement. L'espace souterrain est généralement loué en vertu d'un contrat annuel ou pluriannuel dans lequel sont stipulés les volumes et les prix.

Le transport du propane dans le secteur intermédiaire

3.17 Au Canada, les deux moyens les plus courants de transporter du propane sur de longues distances, depuis les installations de stockage ou de production jusqu'aux utilisateurs finaux, sont le pipeline et le train. Le transport par camion sur de longues distances est généralement trop coûteux²¹.

3.18 À l'heure actuelle, un important réseau pipelinier, celui d'Enbridge, transporte le propane de l'Ouest du Canada jusqu'au centre²². Il est principalement utilisé pour le transport du pétrole brut, mais deux de ses pipelines transportent également des produits de pétrole raffiné et un mélange de propane plus²³ depuis Fort Saskatchewan, en Alberta, jusqu'à Sarnia, en Ontario, où le mélange est fractionné en propane, en butane et en condensat.

- La canalisation 1 dispose d'une capacité de 37 600 mètres cubes par jour (236 500 barils par jour) et s'étend de Fort Saskatchewan à Superior, au Wisconsin. Elle transporte des lots²⁴ liquides de gaz naturel, des produits de pétrole raffiné et du pétrole brut synthétique léger.
- La canalisation 5 dispose d'une capacité de 78 100 mètres cubes par jour (491 200 barils par jour) et se déploie de Superior à Sarnia. Elle transporte des lots de liquides de gaz naturel et divers types de pétrole brut.

²⁰ Ministère des Ressources naturelles de l'Ontario : « Les ressources en stockage souterrain – Les cavernes de sel ». Accessible en ligne au : http://www.mnr.gov.on.ca/fr/Business/OGSR/2ColumnSubPage/STEL02_169521.html.

²¹ Dans toute industrie, le régime économique d'une immobilisation de transport se contracte et s'étend en réponse aux prix. En cas de congestion ou de retard sur le réseau ferroviaire dus aux conditions météorologiques, les transporteurs routiers peuvent assurer une livraison plus rapide et étendre ainsi leur rayon d'activité.

²² La configuration du réseau entier d'Enbridge (principal réseau canadien) est accessible au : <http://www.enbridge.com/DeliveringEnergy/OurPipelines/LiquidsPipelines.aspx> (en anglais).

²³ Le propane plus est un mélange de propane, de butanes et de condensat.

²⁴ Les pipelines qui transportent différents types d'hydrocarbures liquides les injectent chacun en séquence pour créer des lots séparés, qui sont ensuite pompés un à un dans le pipeline.

3.19 De 2006 à mars 2014, un autre réseau pipelinier transportait également du propane de l'Ouest du Canada jusqu'au centre²⁵. Le pipeline Cochin de Kinder Morgan disposait d'une capacité de 7 950 mètres cubes par jour (50 000 barils par jour) et transportait du propane depuis l'Ouest du Canada jusqu'aux marchés situés principalement au Midwest des États-Unis. Le pipeline livrait également de petits volumes de propane à Windsor, en Ontario, puis à Sarnia par l'intermédiaire de son réseau de distribution est (consulter la **figure 3.4**). La capacité et l'utilisation du pipeline Cochin étaient largement moindres que celles du réseau d'Enbridge, et la majeure partie des LGN (y compris le propane) fournis par pipeline au centre du Canada était transportée par le réseau d'Enbridge.

3.20 Le pipeline Cochin n'a jamais fonctionné à sa pleine capacité. En raison du déclin de la production de propane, des exportations depuis l'Ouest du Canada et de la demande croissante de condensat des sables bitumineux, Kinder Morgan a demandé, en 2012, à l'ONE d'autoriser l'inversion du sens d'écoulement d'une partie de son pipeline à l'ouest de Kankakee County, en Illinois, pour lui permettre d'importer du condensat en Alberta. L'ONE a approuvé cette demande en juin 2013, sous réserve de certaines conditions²⁶. Le pipeline Cochin a cessé de recevoir du propane à la fin de mars 2014 et Kinder Morgan a entrepris les travaux liés à l'inversion.

3.21 Le projet d'inversion devait également être autorisé aux États-Unis. Il a reçu le permis présidentiel du Département d'État en novembre 2013²⁷.

3.22 Pour transporter du propane par train, il faut construire une infrastructure de remplissage et de déchargement des wagons porte-rails (communément appelée « rampe » ou « terminal ») au point d'origine et au point de destination. Les installations situées à une usine de production au point d'origine appartiennent généralement à des sociétés en amont, tandis que les installations situées au point de destination appartiennent généralement à des sociétés en aval.

3.23 Le transport de propane par train peut être considérablement perturbé durant les mois d'hiver. Des signaux gelés peuvent ralentir la progression et causer de la congestion. Les températures froides causent aussi des problèmes de locomotive, et les chutes de neige abondantes provoquent des retards parce que les voies ferrées doivent être dégagées. De plus, il a été signalé qu'une importante compagnie ferroviaire éprouve des problèmes de pression d'air

²⁵ De nombreux autres pipelines transportent des LGN depuis les États-Unis jusqu'à la région de Sarnia, notamment Kalkaska Pipeline, depuis ses installations de traitement de gaz de Kalkaska, au Michigan, et SCL Pipeline, qui relie Sarnia aux cavernes de stockage de Marysville, au Michigan.

²⁶ La décision de l'ONE est accessible en ligne au : <https://docs.neb-one.gc.ca/ll-eng/llisapi.dll/fetch/2000/90464/90552/457425/846117/962916/A3I4H0 - Lettre de d%C3%A9cision - Kinder Morgan Cochin ULC - projet d%E2%80%99inversion de Cochin.pdf?nodeid=962917&vernum=-2>.

²⁷ Accessible en ligne au : <http://www.state.gov/e/enr/applicant/applicants/217905.htm> (en anglais).

quand il fait froid et doit donc utiliser des trains plus courts²⁸. Cette situation peut entraîner une pénurie de locomotives, ce qui réduit d'autant plus la capacité utile du transport par train.

3.24 Pendant l'hiver, la haute saison de chauffage résidentiel, le transport du propane par train peut fonctionner à plein rendement ou presque. Dans une telle situation, si un chargement n'est pas transporté le jour prévu, il peut être annulé en l'absence de capacité excédentaire le lendemain. Quand pareil cas se produit, les sociétés en aval n'obtiennent pas toujours le volume de propane prévu dans leur contrat.

La distribution du propane en aval

3.25 Les distributeurs en aval achètent généralement le propane directement aux terminaux en y envoyant des trains ou des camions²⁹, ou ils l'achètent indirectement en allant s'approvisionner dans les installations de stockage d'une autre société en aval ou en faisant appel à une société de transport indépendante.

3.26 Les gros distributeurs en aval ont généralement leurs propres installations de stockage sous forme de parcs de stockage hors sol, qui contiennent de volumineux réservoirs de propane à partir desquels les camions de livraison (ou citernes) sont remplis.

3.27 Les sociétés plus modestes, surtout celles qui sont situées près d'un terminal ou d'un gros distributeur, peuvent choisir d'envoyer des camions chaque jour au terminal ou au distributeur plutôt que d'investir dans des installations de stockage. Les sociétés en aval ayant une petite clientèle ne possèdent généralement pas d'installations de stockage. Le recours au camionnage, particulièrement dans le cas de petites sociétés ne disposant pas d'actifs de stockage, rend la distribution en aval particulièrement vulnérable à des problèmes logistiques pendant la saison froide. La neige peut ralentir, voire bloquer l'accès par route aux terminaux, aux parcs de stockage et aux utilisateurs finaux (y compris les clients particuliers).

3.28 Les distributeurs en aval qui ont investi dans des installations de stockage ont généralement une capacité de stockage suffisante pour entreposer un volume de propane correspondant à la demande d'une ou deux journées de pointe. Les distributeurs en aval ont indiqué que les avantages limités³⁰ que conférait une capacité de stockage supplémentaire étaient

²⁸ Par exemple, les trains font généralement de 10 000 à 12 000 pieds de longueur, tandis que les trains plus courts utilisés en hiver peuvent faire de 5 000 à 5 500 pieds de longueur.

²⁹ Les distributeurs du Sud de l'Ontario sont approvisionnés surtout par camions depuis les terminaux routiers de Sarnia. Certains camions poursuivent leur route jusqu'à l'Ouest du Québec, quoique le transport ferroviaire soit beaucoup plus économique si le propane est expédié jusqu'à Montréal. Les distributeurs du Nord-Ouest de l'Ontario peuvent être approvisionnés par camion depuis Fort Whyte, au Manitoba, ou par train.

³⁰ En cas de grave pénurie, même s'ils disposaient d'installations de stockage supplémentaires, les distributeurs ne pourraient peut-être pas répondre à la demande.

annulés par les coûts financiers et réglementaires associés à l'accroissement de cette capacité, surtout dans le cas des distributeurs en aval ayant seulement un petit nombre de clients³¹.

3.29 Les distributeurs en aval achètent généralement le propane aux termes de contrats négociés chaque année qui précisent les volumes cibles et les mécanismes d'établissement des prix. Selon ces contrats, les distributeurs en aval paient généralement un prix flottant variable à la réception du propane (le prix à la rampe), et peu de distributeurs concluent des contrats à prix fixe. Quand les prix de gros fluctuent, les variations se répercutent sur les prix de détail payés par les consommateurs finaux. La plupart des clients en aval paient un prix de détail au moment du remplissage du réservoir, mais quelques-uns négocient à l'avance des contrats à prix fixe³².

La demande des consommateurs finaux

3.30 Les modalités des contrats à prix flottant pour les consommateurs finaux varient en fonction du détaillant, mais elles permettent généralement au client de mettre fin immédiatement à son contrat sous réserve de certains coûts examinés ci-dessous. Dans le cas des contrats à prix fixe, les détaillants font l'achat préalable de volumes équivalents auprès de leurs fournisseurs dès la conclusion du contrat. Cet achat préalable entraîne un coût supplémentaire, à savoir le coût du stockage. Le supplément est transmis aux consommateurs, ce qui explique en partie le tiède intérêt manifesté par les consommateurs pour les contrats de ce genre.

3.31 Les distributeurs en aval rapportent qu'ils louent des réservoirs de stockage de propane aux clients, et qu'une faible proportion de clients choisissent d'acheter leurs propres réservoirs. Une fois que le détaillant a placé un réservoir de location sur le site d'un client, aucun autre fournisseur ne peut remplir le réservoir en raison des restrictions contractuelles. Si un client veut changer de fournisseur, les distributeurs en aval imposeront des frais pour l'installation du réservoir, le retrait du réservoir, ou les deux. Bien que les frais varient selon le distributeur et en fonction de la nature de la relation entre le client et le fournisseur, ils ont un effet dissuasif sur le client qui voudrait changer de fournisseur³³.

³¹ Les sociétés estiment que l'ajout d'installations en vue de doubler leur capacité de stockage utile coûterait de 250 000 \$ à 500 000 \$ et qu'il faudrait environ un an avant que ces installations ne deviennent fonctionnelles. Ces coûts s'expliquent entre autres par les règlements plus rigoureux sur le stockage du propane imposés à la suite de l'explosion qui a secoué en 2008 le site de Sunrise Propane à Toronto, en Ontario.

³² Le Nord-Ouest de l'Ontario fait figure d'exception. Dans cette région, une proportion supérieure de clients ont des contrats à prix fixe. De tels contrats ne semblent courants nulle part ailleurs au Canada.

³³ Voir, par exemple, *Commissaire à la concurrence c. Superior Propane Inc. et al* (CT-1998-002), accessible en ligne sous <http://www.ct-tc.gc.ca/CasesAffaires/CasesDetails-fra.asp?CaseID=202> (« Superior Propane »); *Commissaire à la concurrence c. Enbridge Services Inc.* (CT-2001-008), accessible en ligne sous <http://www.ct-tc.gc.ca/CasesAffaires/AffairesDetails-fra.asp?CaseID=170>; et *Directeur des enquêtes et recherches c. Laidlaw Waste Systems Ltd.* (CT-1991-002), accessible en ligne sous <http://www.ct-tc.gc.ca/CasesAffaires/AffairesDetails-fra.asp?CaseID=186>.

3.32 Un consommateur qui a fait le choix du propane doit investir des sommes importantes pour acquérir de l'équipement et des appareils conçus pour fonctionner au propane seulement³⁴. Par conséquent, ces consommateurs ne peuvent pas facilement passer à un autre combustible et il est donc probable que la demande résidentielle de propane soit « inélastique » à court terme³⁵.

3.33 Compte tenu de l'inélasticité de la demande et des importants coûts associés au remplacement du propane par un autre combustible, les consommateurs ont peu de choix quand les prix montent³⁶. Les ménages qui utilisent le propane consommeront le même volume de propane et paieront sensiblement plus cher pour se le procurer, ou alors ils réduiront leur consommation afin de compenser en partie les hausses de prix. Par conséquent, de nombreux Canadiens ont été considérablement touchés par les récentes hausses de prix et les difficultés d'approvisionnement.

L'industrie intégrée du propane Canada–États-Unis

3.34 L'industrie canadienne du propane est intégrée à celle des États-Unis. Le Canada produit plus de propane qu'il n'en consomme et expédie ses surplus aux États-Unis, son seul marché d'exportation. Le Canada importe également de faibles volumes de propane (équivalents à moins de 5 % de ses exportations) des États-Unis vers les marchés de l'Ontario, de l'Est du Canada et de la Colombie-Britannique³⁷. Il n'existe pas au Canada de terminaux permettant d'exporter du propane vers les marchés outre-mer ou d'en importer de ces endroits³⁸.

3.35 Les principaux marchés régionaux d'exportation du propane canadien aux États-Unis sont le Midwest et la côte Est. En 2013, environ 85 % des exportations de propane canadien étaient destinés à ces marchés. Le transport du propane canadien vers les États-Unis se fait

³⁴ Au moment de la fusion entre Supérieur Propane et Propane ICG en 1999, les coûts totaux du remplacement du propane par un autre combustible pour le chauffage d'une habitation et la cuisine s'élevaient à environ 12 300 \$. Voir Superior Propane au paragraphe 31.

³⁵ La demande est considérée inélastique quand une faible augmentation de prix entraîne une diminution qui est moins que proportionnelle de la demande. En d'autres mots, quand la demande est inélastique, bon nombre de consommateurs confrontés à une hausse de prix continueront d'acheter le produit plutôt que de le remplacer par un autre.

³⁶ Il en va de même pour les autres combustibles, comme le mazout et le gaz naturel. Dès lors qu'un consommateur choisit d'utiliser un combustible donné, l'utilisation d'autres combustibles entraîne souvent des coûts substantiels.

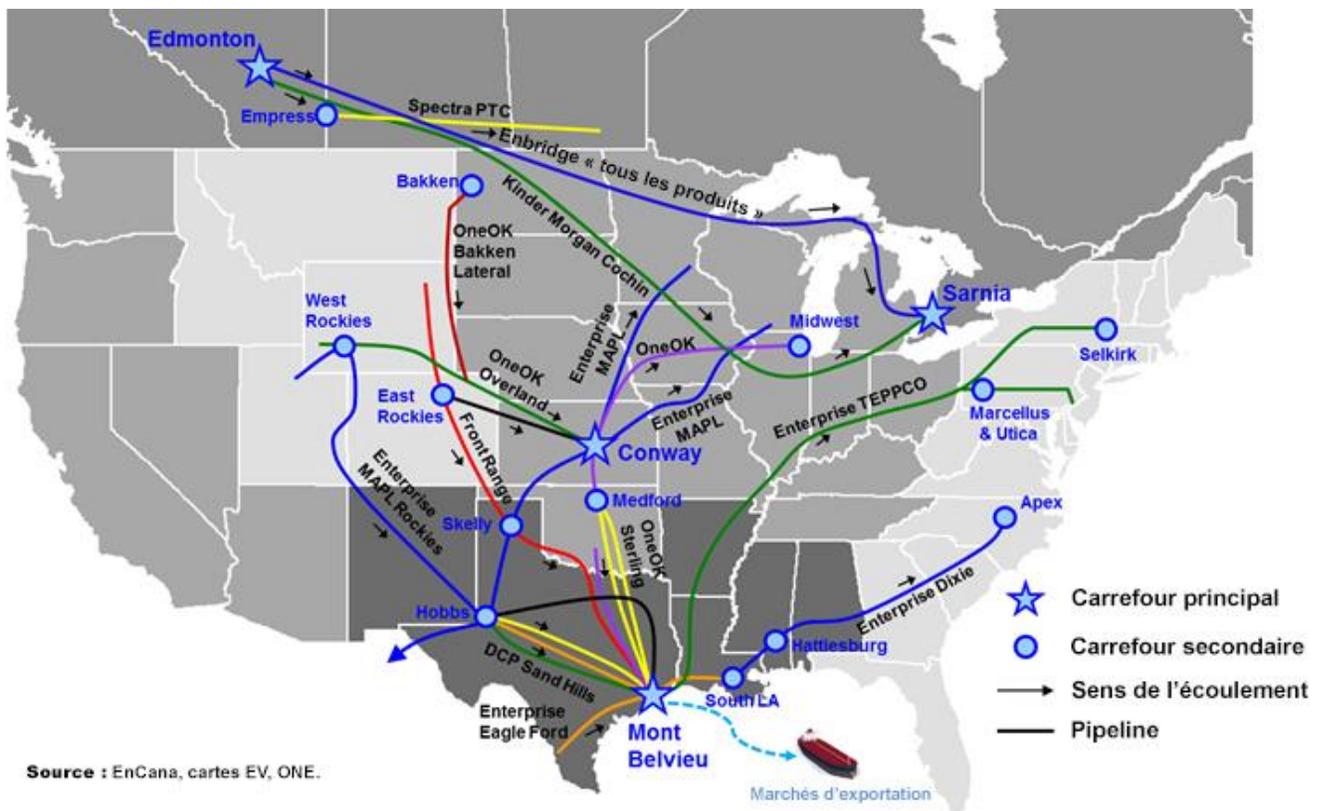
³⁷ Statistique Canada, tableau CANSIM 128-0012. Les données les plus récentes sont celles de 2012 et indiquent des importations de propane au Canada de 255 000 m³. L'EIA ne compile pas de statistiques équivalentes (exportations de propane des États-Unis vers le Canada).

³⁸ Les exportations de propane du Canada sont traitées de façon plus détaillée aux paragraphes 3.44-3.48 et 4.15-4.17 plus bas.

principalement par chemin de fer (55 %) et pipeline (35 %), le reste étant transporté par camion (10 %) ³⁹.

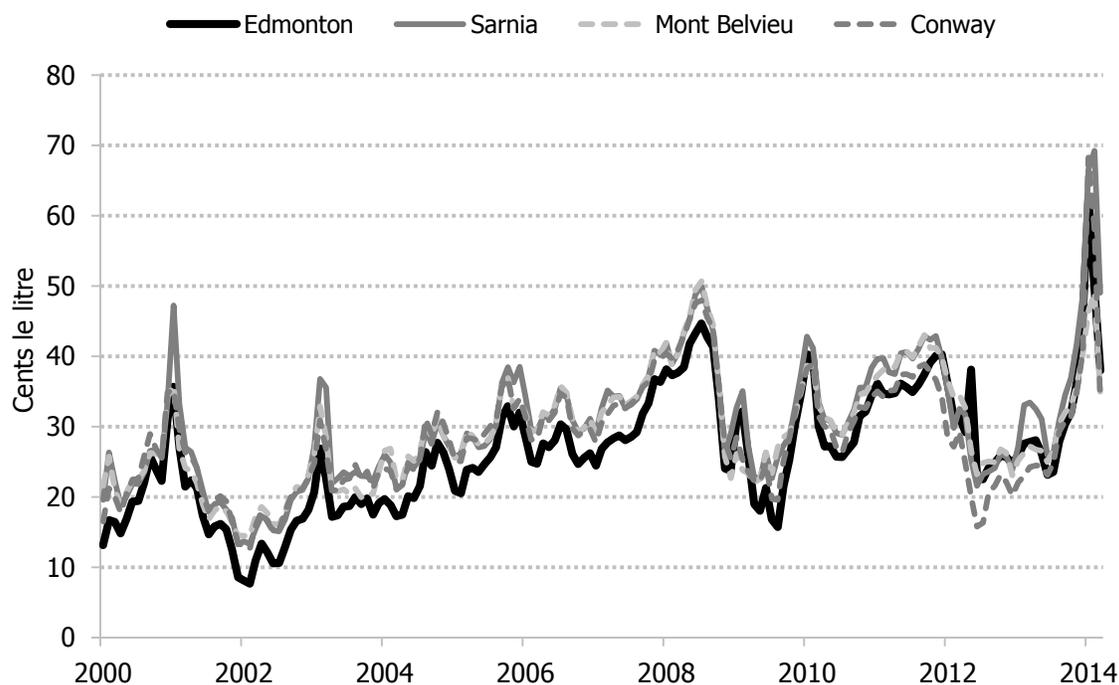
3.36 Les principaux carrefours du propane au Canada sont ceux d'Edmonton, en Alberta, et de Sarnia, en Ontario. Aux États-Unis, les deux plus importants carrefours sont ceux de Mont Belvieu, au Texas, et de Conway, au Kansas. La **figure 3.4** montre ces quatre carrefours et les principaux éléments de l'infrastructure de pipelines servant au transport de liquides de gaz naturels (y compris le propane) au Canada et aux États-Unis. La **figure 3.5** montre que les prix de gros affichés dans ces carrefours ont tendance à se suivre, un autre signe de la nature intégrée des industries canadienne et américaine.

Figure 3.4 – Principaux pipelines servant au transport de liquides de gaz naturel au Canada et aux États-Unis, 2013



³⁹ Données de l'ONE.

Figure 3.5 – Prix mensuels affichés moyens du propane aux principaux carrefours du Canada et des États-Unis, 2000-2014



Source: Butane-Propane News, calculs de l'ONÉ.

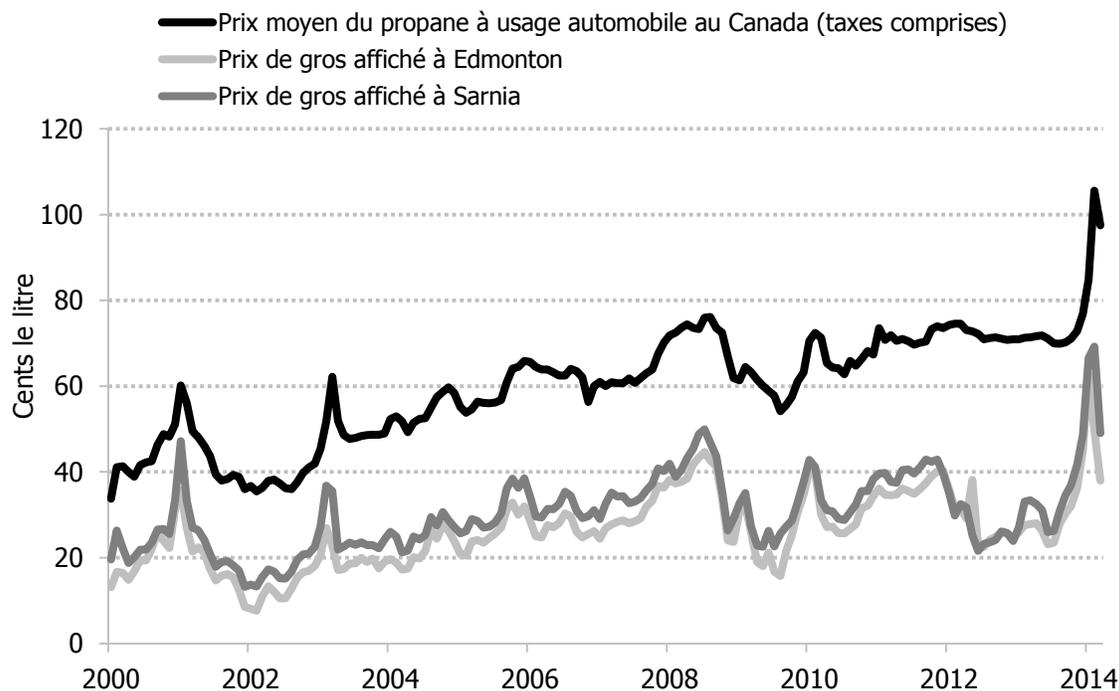
L'établissement des prix du propane au Canada

3.37 Les achats de propane au détail sont des transactions privées entre un distributeur en aval et une famille ou une entreprise individuelle. Aucune source de données centralisée ne mesure ni ne recueille ces prix. Ressources naturelles Canada publie toutefois les prix du propane pour usage automobile⁴⁰, qui peuvent servir d'indicateurs pour les prix du propane à usage domestique et autres utilisations finales⁴¹. La **figure 3.6** montre les prix au détail du propane pour usage automobile et les prix de gros affichés au Canada de janvier 2000 à mars 2014, et illustre leur corrélation.

⁴⁰ Voir « Prix du propane », Ressources naturelles Canada. Accessible en ligne au :<http://www.rncan.gc.ca/energie/prix-carburant/4802>. Ces données sont publiées par Ressources naturelles Canada, mais elles sont recueillies par Kent Marketing Services.

⁴¹ Le propane à usage automobile est chimiquement identique au propane destiné à d'autres utilisations finales. Il semble cependant probable que des demandes différentes sous-tendent les diverses utilisations finales, et on ne sait pas trop dans quelle mesure l'arbitrage pourrait faire en sorte que le prix du propane à usage automobile soit égal au prix du propane destiné à d'autres utilisations finales.

Figure 3.6 – Prix de détail moyen (automobile) et prix de gros affichés du propane au Canada, 2000-2014



Source: Kent Marketing Services, Butane-Propane News, calculs de l'ONÉ

3.38 Les contrats de gros sont généralement négociés chaque année entre des producteurs de propane en amont et leurs clients du secteur intermédiaire ou en aval, les prix affichés servant de points de référence. Dans ces négociations, les acheteurs et les vendeurs en amont ne sont généralement pas liés par des prix fixes, mais négocient à la baisse ou à la hausse les prix de gros affichés. Les prix de gros (réels et affichés) sont déterminés par les forces du marché.

3.39 Quand les prix de gros grimpent ou reculent (ce qui fait augmenter ou diminuer les marges des producteurs), les entreprises en amont et du secteur intermédiaire transmettent généralement la variation, en partie du moins, aux consommateurs finaux. Les acteurs du marché ont indiqué que les distributeurs en amont et en aval tentent d'obtenir une marge correspondant à un certain nombre de cents le litre plutôt qu'à un taux de marge particulier⁴². Les contrats à prix fixe, qui imposent aux consommateurs des prix plus élevés, mais garantis, sont rares dans le cas du propane à usage domestique.

⁴² Lorsque le prix augmente, la marge du distributeur en aval en pourcentage de ses coûts diminue, mais sa marge en cents le litre ne change pas.

Réglementation du propane

3.40 L'industrie du propane est assujettie à différents règlements fédéraux, provinciaux et municipaux, y compris les règlements généraux sur les activités commerciales et la protection de l'environnement applicables à différentes industries. Deux segments de la réglementation canadienne sur le propane particulièrement pertinents pour le présent rapport sont les prix au détail et les exportations⁴³.

3.41 Les prix au détail du propane sont réglementés à des degrés divers dans cinq provinces canadiennes par les organismes réglementaires suivants :

- Prince Edward Island Regulatory and Appeals Commission;
- Newfoundland and Labrador Board of Commissioners of Public Utilities;
- Commission de l'énergie et des services publics du Nouveau-Brunswick;
- Régie des services publics du Manitoba;
- British Columbia Utilities Commission.

3.42 Les modalités de réglementation des prix de détail du propane varient d'une province à l'autre⁴⁴, tout comme l'application du prix réglementé (c'est-à-dire que la réglementation s'applique à tout le propane, seulement au propane utilisé pour le chauffage de locaux, seulement au propane livré par pipeline, etc.). Cette réglementation est établie en vertu de dispositions spécifiques des lois provinciales et ne s'applique qu'aux prix du propane dans une province donnée. Les prix non réglementés dans ces provinces et ailleurs sont déterminés par le marché.

3.43 Les exportations canadiennes de propane sont réglementées par l'Office national de l'énergie et régies par la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'ONE) et les règlements connexes⁴⁵. Toutes les exportations de propane doivent être autorisées par une licence ou une ordonnance et faire l'objet de rapports mensuels à l'ONE⁴⁶.

⁴³ Les activités du marché du propane sont aussi assujetties à la *Loi sur la concurrence* du Canada. Une analyse indépendante de la mesure dans laquelle les pratiques anticoncurrentielles pourraient avoir exacerbé les effets des récentes flambées de prix sur les consommateurs, préparée par le Bureau de la concurrence, est présentée à la section 7 du présent rapport.

⁴⁴ La réglementation prend souvent la forme d'un prix maximum basé sur des majorations maximums des prix de gros affichés. Par conséquent, les prix réglementés sont quand même liés au marché et peuvent fluctuer. Voir par exemple l'explication de la Commission de l'énergie et des services publics du Nouveau-Brunswick sur la façon dont elle établit les prix du propane : <http://www.nbeub.ca/index.php/ft/produits-petroliers/comment-les-prix-maximums-sont-fixes>.

⁴⁵ Les règlements connexes sont le *Règlement de l'Office national de l'énergie concernant le gaz et le pétrole (partie VI de la Loi)* (Règlement d'application de la partie VI) et le *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les rapports relatifs aux exportations et importations*.

⁴⁶ L'ONE publie les données d'exportation chaque mois à l'adresse : <http://www.neb-one.gc.ca/CommodityStatistics/?language=french>.

3.44 Dans le cas des licences d'exportation de propane, l'Office doit s'assurer que le propane à exporter n'est pas requis au Canada⁴⁷. Une licence d'exportation de propane exige l'approbation du gouverneur en conseil, c'est-à-dire du Cabinet fédéral), et sa durée ne peut excéder 25 ans. L'Office peut, à sa discrétion, imposer des conditions de licence en fonction des éléments énoncés dans la Loi sur l'ONE et ses règlements⁴⁸.

3.45 Les ordonnances d'exportation de propane ne sont pas assujetties au critère de l'excédent applicable aux licences d'exportation et n'exigent pas l'approbation du gouverneur en conseil. Les ordonnances d'exportation ne peuvent avoir une durée supérieure à un an⁴⁹ et contiennent des conditions différentes de celles applicables aux licences d'exportation⁵⁰. Les demandes d'ordonnances d'exportation n'exigent normalement que des renseignements minimums et sont traitées en deux jours ouvrables par l'ONE. Les demandes de licences d'exportation exigent des renseignements plus détaillés⁵¹, et leur traitement demande beaucoup plus de temps. Les titulaires qui détiennent à la fois des licences et des ordonnances doivent transmettre certains renseignements à l'ONE, notamment le volume mensuel des exportations et les revenus.

3.46 Au cours des dernières décennies, l'industrie du propane a exporté du propane en vertu d'ordonnances de courte durée plutôt que de licences à long terme. Aucune licence d'exportation de propane n'est actuellement en vigueur. Entre 64 et 72 ordonnances visant l'exportation ont été délivrées durant chacune des cinq dernières années.

3.47 Le régime d'exportation actuel du propane appliqué par l'ONE reflète une tendance politique plus large, initiée en 1985⁵² et renforcée durant les années qui ont suivi par des accords commerciaux et d'autres mesures, visant à mettre en place un cadre réglementaire plus souple et axé sur le marché pour l'industrie de l'énergie. L'ONE a affirmé cette orientation stratégique dans une décision rendue en 2002 sur les procédures visant les ordonnances d'exportation de gaz

⁴⁷ Voir l'article 118 de la Loi sur l'ONE.

⁴⁸ Par exemple, voir l'article 21 du Règlement sur la Partie VI, qui contient les conditions relatives aux points et aux volumes d'exportation applicables aux licences d'exportation du propane. Les conditions, le cas échéant, doivent être conformes aux obligations commerciales du Canada.

⁴⁹ Selon les modifications proposées au Règlement sur la Partie VI, les ordonnances ne seraient valides que pour des périodes maximales de deux ans, ce qui les rendrait conformes aux ordonnances d'exportation pour les autres produits de base réglementés, comme le gaz naturel, l'éthane et le pétrole brut lourd.

⁵⁰ Voir l'article 23 du Règlement sur la Partie VI. L'Office, conformément à la politique fédérale, n'applique pas certaines des conditions applicables aux ordonnances visant l'exportation du propane, y compris celles ayant trait aux points et aux volumes d'exportation.

⁵¹ Voir l'article 20 du Règlement sur la Partie VI. Il n'existe pas d'exigences équivalentes pour les ordonnances visant l'exportation.

⁵² En 1985, les gouvernements du Canada, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan ont signé des ententes appelées Accord de l'Ouest et Accord de l'Halloween, qui se sont traduits par une restructuration en profondeur du régime réglementaire canadien pour l'énergie.

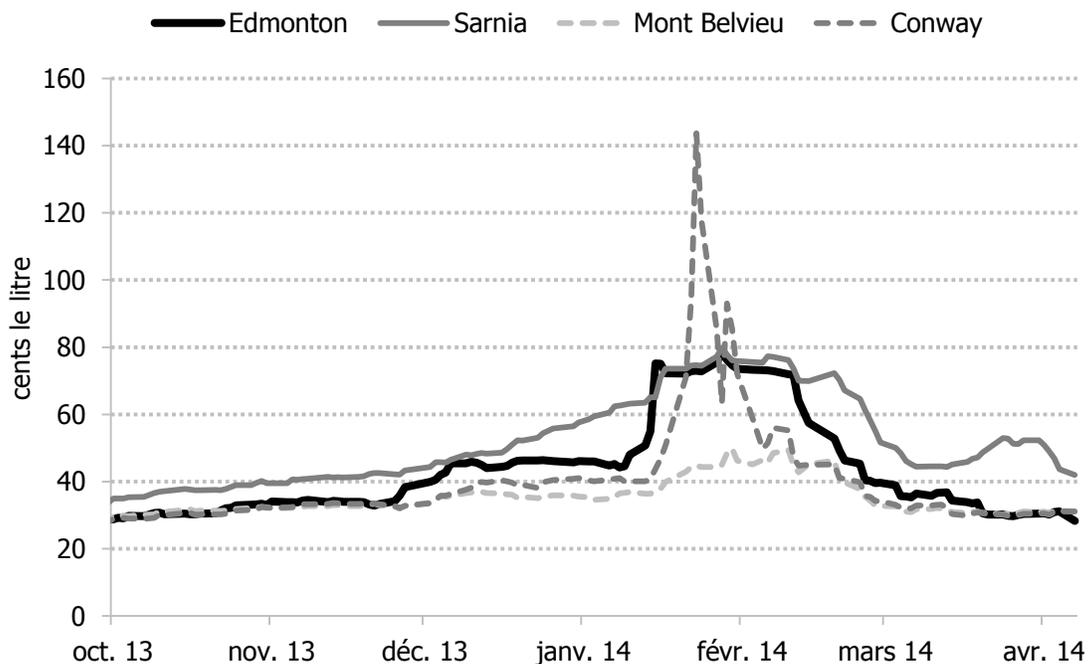
naturel des Maritimes : « L'Office a déclaré que l'intérêt public est le mieux servi lorsqu'on permet le libre jeu du marché avec un minimum d'intervention réglementaire, s'il n'y a pas d'indice clair d'un sérieux dysfonctionnement »⁵³. Dans cette décision, l'Office a choisi de ne pas mettre en œuvre « des procédures qui perturberaient indûment le fonctionnement normal du marché ».

4. Situation actuelle

Prix

4.1 Au moment de la rédaction du présent rapport, les prix du propane avaient chuté considérablement par rapport aux sommets atteints en janvier et février 2014. La situation est illustrée dans la **figure 4.1**, qui présente les prix du propane dans les grands carrefours canadiens et américains cet hiver⁵⁴. Les hausses de prix dans les carrefours canadiens n'ont pas été aussi importantes que la flambée des prix au carrefour de Conway, qui est le plus étroitement lié au grand marché résidentiel du Midwest américain.

Figure 4.1 – Prix moyens quotidiens du propane, au comptant, aux principaux carrefours canadiens et américains, 2013-2014



Source: Bloomberg, Banque du Canada et calculs de l'ONÉ

⁵³ ONE, Motifs de la décision, Province du Nouveau-Brunswick, MH-2-2002 », septembre 2002, p. 40.

⁵⁴ Bien que les prix du propane aient atteint un sommet à la fin de janvier, comme le montre la **figure 4.1**, le prix moyen global a été plus élevé en février, comme le montre le **tableau 4.1**.

4.2 La **figure 3.5** et la **figure 3.6** illustrent toutes deux l'ampleur des augmentations de prix de l'hiver dernier et l'instabilité historique des prix du propane de façon plus générale. Bien que les augmentations de prix de l'hiver dernier aient été remarquables par la vitesse à laquelle elles se sont produites et parce qu'elles ont établi de nouveaux sommets en matière de prix nominal, elles sont comparables, en ce qui a trait au pourcentage d'augmentation, aux autres flambées des prix du propane survenues au Canada depuis 2000, comme le montre le **tableau 4.1**.

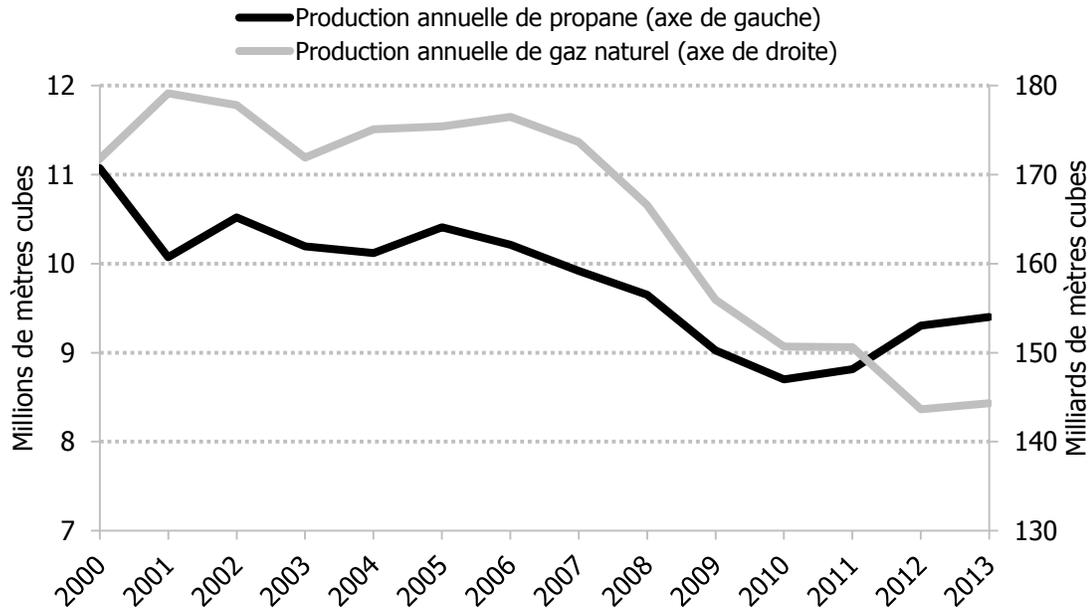
Tableau 4.1 – Flambées des prix du propane à Sarnia, sur la base des prix mensuels moyens, 2000-2014

Période	Prix le plus bas Mois	Prix le plus bas (cents/L)	Prix le plus élevé Mois	Prix le plus élevé (cents/L)	Pourcentage d'augmentation
2000-2001	Avril 2000	18,8	janvier 2001	47,2	151 %
2002-2003	Janvier 2002	13,7	Février 2003	36,8	167 %
2009-2010	Juillet 2009	22,7	Janvier 2010	42,8	89 %
2013-2014	Juin 2013	26,0	Février 2014	69,2	166 %

Production

4.3 Après avoir atteint un sommet en 2000, la production canadienne de propane provenant des usines de gaz a diminué régulièrement jusqu'aux dernières années. Depuis 2011, les prix élevés des produits de liquides du gaz naturel par rapport au prix du gaz naturel ont favorisé la mise en valeur du gaz naturel riche en liquides de l'Ouest du Canada, ce qui a donné lieu à une augmentation de 9 % de la production de propane dans les usines de gaz entre 2010 et 2013. La **figure 4.2** illustre la production annuelle de gaz naturel et de propane provenant des usines de gaz, production qui représente entre 85 et 90 % de la production canadienne totale. La diminution à long terme de la production de propane est corrélée avec la diminution de la production de gaz naturel au Canada.

Figure 4.2 – Production canadienne de gaz naturel et de propane provenant des usines de gaz, 2000-2013



Source: Gouvernements provinciaux et ONÉ.

4.4 Comme le propane est un sous-produit de l'extraction du gaz naturel et du raffinage du pétrole brut, la production de propane ne peut s'élargir sans que ne s'élargisse aussi la production de produits de gaz naturel ou de produits de pétrole raffiné, des processus complexes qui nécessitent du temps et des ressources et qui ne peuvent se réaliser à court terme.

Stocks et approvisionnement

4.5 Des entrevues avec des intervenants de l'industrie canadienne révèlent que les distributeurs en aval, et les consommateurs au bout du compte, ont eu de la difficulté à acquérir des quantités suffisantes de propane pour subvenir à leurs besoins l'hiver dernier. La plupart des distributeurs ont dû attendre des périodes variables pour acquérir le propane, et certains ne se sont vu accorder qu'une portion de la quantité prévue dans leur contrat. Dans certains cas, les fournisseurs en aval se sont vu temporairement refuser tout approvisionnement, ce qui a donné lieu à des pénuries chez les consommateurs. Ces problèmes semblent avoir été plus aigus dans l'Est de l'Ontario et l'Ouest du Québec qu'ailleurs au Canada, selon les problèmes de livraison rapportés dans ces régions en décembre et en janvier.

4.6 Les intervenants de l'industrie ont également signalé que les petits détaillants de propane, en particulier ceux qui ne s'approvisionnent qu'à une seule source et qui n'ont pas de contrat d'approvisionnement formel, ont parfois été forcés de fournir aux consommateurs une quantité moindre que la quantité souhaitée. Pareil rationnement a été plus fréquent chez les petits fournisseurs que chez les gros détaillants mieux établis, qui pouvaient compter sur diverses

sources d'approvisionnement. Les pénuries ont été ressenties plus durement à la fin de décembre et au début de janvier, les distributeurs en aval indiquant généralement que ces restrictions avaient disparu à la fin de janvier. Le service complet a ensuite repris, une fois faites les livraisons manquées.

4.7 De façon plus générale, le **tableau 4.2** affiche les niveaux historiques des stocks et les retraits durant la saison de chauffage dans l'Est et l'Ouest du Canada, tandis que le **tableau 4.3** donne les mêmes renseignements pour le Midwest américain et la côte américaine du golfe du Mexique. Le Midwest est l'un des principaux marchés d'exportation du propane canadien ainsi que la région américaine qui dépend le plus du propane pour satisfaire les besoins de chauffage des résidences et des locaux. De plus, les prix de gros dans les carrefours d'entreposage et de commerce, comme celui de Conway au Kansas, sont liés à ceux des carrefours canadiens. La côte américaine du golfe du Mexique est le cœur de l'industrie de la pétrochimie et du raffinage aux États-Unis. C'est également de là que la majeure partie du propane américain est exportée vers les marchés outre-mer.

4.8 Le **tableau 4.2** et le **tableau 4.3** montrent également l'effet des températures saisonnières sur les stocks de propane. Par exemple, les températures de l'hiver 2011-2012 ont été parmi les plus douces qui aient été enregistrées dans certaines parties du Canada et des États-Unis, et le retrait de propane conservé sous terre dans la plupart des régions n'a correspondu qu'à la moitié des retraits observés au cours des hivers où les températures saisonnières étaient plus « normales », comme les hivers 2010-2011 et 2012-2013.

Tableau 4.2 – Stocks de propane à l'Ouest et à l'Est du Canada, en milliers de mètres cubes, 2008-2014

Saison	<u>Ouest du Canada</u>			<u>Est du Canada</u>		
	1 ^{er} nov.	1 ^{er} mars	Retrait	1 ^{er} nov.	1 ^{er} mars	Retrait
2008-2009	793	90	703	516	118	398
2009-2010	956	232	724	548	67	481
2010-2011	1 093	281	812	485	159	329
2011-2012	843	458	385	513	245	268
2012-2013	986	95	891	639	111	528
2013-2014	746	102	644	524	118	406
5 ans Moyenne	934	231	703	540	140	401

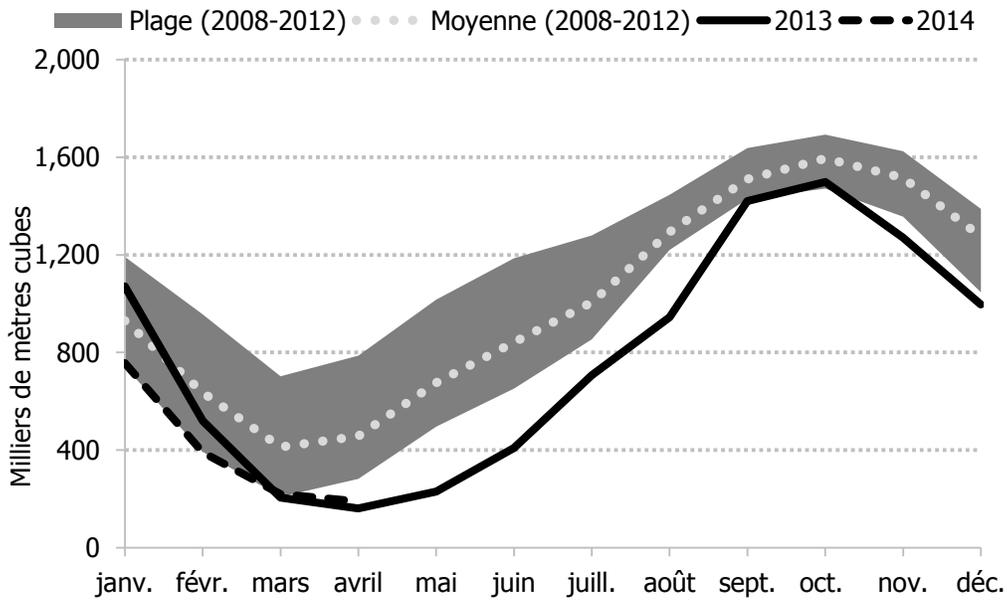
Tableau 4.3 – Stocks de propane du Midwest américain et de la côte américaine du golfe du Mexique, en milliers de mètres cubes, 2008-2014

Saison	Midwest américain (PADD II)			Côte américaine du golfe (PADD III)		
	1 ^{er} nov.	1 ^{er} mars	Retrait	1 ^{er} nov.	1 ^{er} mars	Retrait
2008-2009	3 610	2 091	1 519	4 752	3 639	1 113
2009-2010	4 626	1 631	2 995	5 568	2 178	3 390
2010-2011	4 246	1 512	2 734	4 340	2 208	2 132
2011-2012	4 036	2 588	1 448	4 032	3 629	403
2012-2013	4 332	1 831	2 501	6 060	5 205	855
2013-2014	3 229	1 353	1 876	5 477	2 482	2 996
5 ans Moyenne	4170	1 931	2 239	4 950	3 372	1 579

4.9 Comme le montre la **figure 4.3**, les stocks canadiens de propane conservés sous terre depuis le début de la saison d'injection, le 1^{er} mars 2013, jusqu'à la fin de la saison, le 31 septembre de la même année, étaient considérablement en deçà de la plage de cinq ans. Un temps inhabituellement froid en mars 2013 a occasionné la diminution des stocks canadiens à une période où les stocks augmentent généralement. En outre, le froid qui a perduré en avril a eu pour effet de ralentir le rythme de stockage prévu. Au cours de l'été, on a réussi à rebâtir les stocks canadiens, qui ont atteint tout juste la plage de cinq ans au 1^{er} octobre 2013. Depuis ce temps, les stocks canadiens sont restés sous ou dans le bas de la plage de cinq ans.

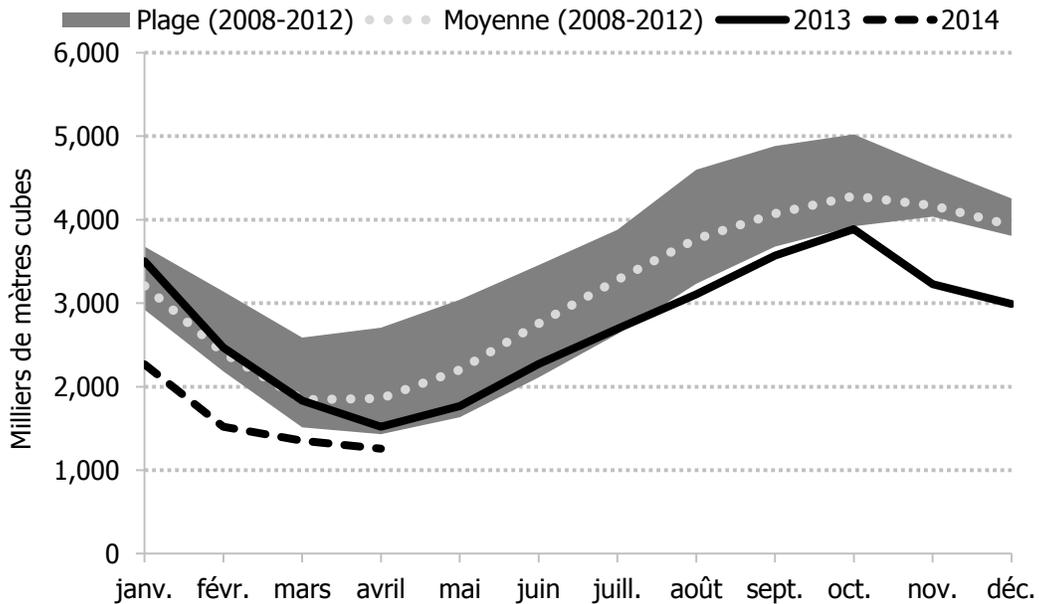
4.10 Les stocks de propane souterrains du Midwest américain ont suivi une courbe semblable à celle décrite à la **figure 4.4**, mais en dépit de l'important retrait attribuable à la longueur de la saison de chauffage, ils se sont maintenus dans la plage quinquennale durant la majeure partie de 2013. L'effet de la récolte considérable de maïs humide sur les stocks est particulièrement marqué en novembre, alors que les stocks ont chuté vivement en deçà de la plage de cinq ans et sont restés bas depuis.

Figure 4.3 – Stocks canadiens récents de propane en comparaison avec la plage et la moyenne de cinq ans



Source: ONÉ

Figure 4.4 – Stocks récents de propane dans le Midwest américain en comparaison avec la plage et la moyenne de cinq ans



Source: EIA

4.11 Au début de 2014, des quantités considérables ont été retirées des stocks du Canada et du Midwest américain, essentiellement en raison de températures plus froides que les moyennes. Des données récentes, y compris celles présentées au **tableau 4.3**, laissent croire que les faibles stocks dans le Midwest américain ont été compensés par le déplacement de propane de la côte américaine du golfe du Mexique vers les marchés au nord. Les retraits des stocks sur la côte américaine du golfe du Mexique ont atteint près du double de la moyenne sur cinq ans, soit leur plus haut niveau depuis 2009-2010, en raison à la fois d'exportations plus élevées et d'un plus fort volume circulant vers le nord⁵⁵. Au début d'avril 2014, les stocks du Midwest sont toujours faibles, mais plus proches de la plage quinquennale.

4.12 Cette réorientation des approvisionnements a été obtenue grâce à la réponse du marché aux différentiels de prix (voir la **figure 4.1** et la **figure 5.8**) et aux réponses politiques à l'échelle des États et du gouvernement fédéral des États-Unis. Sur ce dernier point, l'état d'urgence énergétique a été décrété dans plus de 30 États américains. Cela a conduit à un relâchement des règles sur les heures de conduite dans l'industrie du camionnage, ce qui a facilité une augmentation des livraisons de propane depuis la côte américaine du golfe du Mexique.

4.13 De plus, la Federal Energy Regulatory Commission (FERC) a invoqué ses pouvoirs d'urgence pour la première fois⁵⁶, afin d'aider à rediriger les approvisionnements en propane⁵⁷. La FERC a délivré une ordonnance enjoignant Enterprise TE Products Pipeline Company, LLC (TEPPCO) à accorder temporairement un traitement prioritaire⁵⁸ aux expéditions de propane dans ses pipelines de Mont Belvieu vers le Midwest et le Nord-Ouest des États-Unis du 7 au 14 février 2014. Durant cette semaine, les transporteurs ont injecté un volume additionnel de 80 000 mètres cubes (500 000 barils) de propane dans le TEPPCO⁵⁹. La FRC a prolongé l'ordonnance jusqu'au 21 février 2014, ce que TEPPCO a accepté⁶⁰.

⁵⁵ Source : PIRA, U.S. Weekly Propane Stocks by PADD Report (12 et 26 février 2014).

⁵⁶ Voir <http://www.ferc.gov/media/news-releases/2014/2014-1/02-07-14.asp> (en anglais).

⁵⁷ La FERC a agi sur la foi de renseignements provenant du Département américain de la sécurité du territoire et de communications échangées avec des gouverneurs, des sénateurs et des membres du Congrès des États-Unis. La National Propane Gas Association a également demandé à la FERC d'exercer ses pouvoirs d'urgence. Voir les numéros de registre OR14-19-000 et OR14-20-000 de la FERC.

⁵⁸ En général, les sociétés de pipelines ne sont pas propriétaires des matières transportées; elles transportent des produits appartenant aux expéditeurs.

⁵⁹ « Enterprise increasing TEPPCO propane shipments following US FERC order », Platts, 10 février 2014. Accessible en ligne à l'adresse : <http://www.platts.com/latest-news/oil/houston/enterprise-increasing-teppco-propane-shipments-21198473> (en anglais).

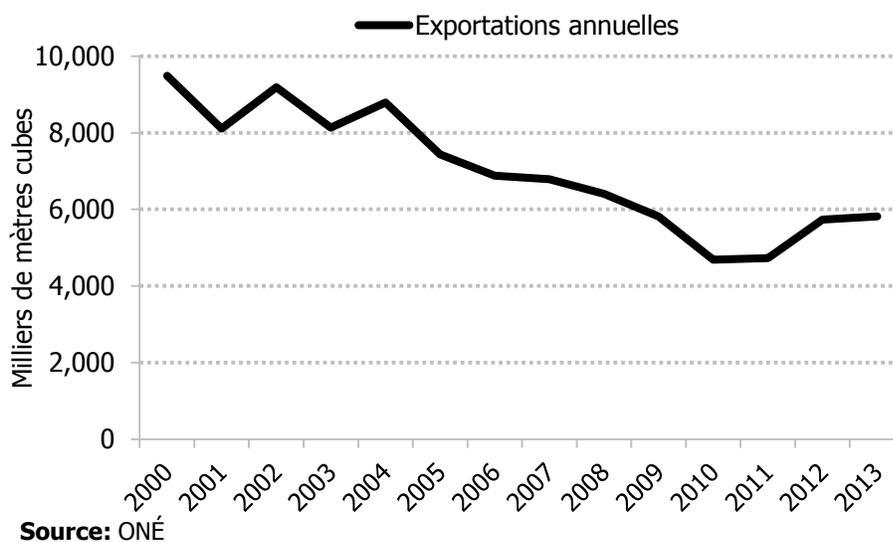
⁶⁰ Accessible en ligne à l'adresse : <http://www.ferc.gov/CalendarFiles/20140211142718-OR14-20-000A.pdf> (en anglais). Une autre société américaine du secteur intermédiaire, ONEOK, a déposé une demande de révision des tarifs auprès de la FERC le 31 janvier 2014, afin de pouvoir transporter du propane du sud vers le nord dans une portion du pipeline North Line 5 entre Medford, en Oklahoma, et Bushton, au Kansas, si les circonstances opérationnelles le permettaient.

4.14 Les autorités canadiennes n'ont pas appliqué les mesures d'atténuation utilisées aux États-Unis. Les autorités canadiennes concernées ont prolongé les heures de camionnage dans le passé en réponse à des pénuries dans le secteur énergétique⁶¹, mais ne semblent pas l'avoir fait cette fois. De plus, même si l'ONE a le pouvoir de tenir de courtes audiences afin d'examiner, par exemple, quelles mesures relevant de sa compétence peuvent être prises et s'avérer les plus efficaces, l'ONE ne dispose pas de vastes pouvoirs d'urgence équivalents à ceux dont dispose la FERC. L'ONE n'a reçu l'hiver dernier aucune demande de mesures d'urgence concernant le propane⁶².

Exportations canadiennes

4.15 La **figure 4.5** montre les exportations canadiennes annuelles de propane à destination des États-Unis entre 2000 et 2013⁶³. Les exportations ont récemment augmenté, même si la tendance est à la baisse sur le long terme. La **figure 4.6** compare les exportations canadiennes mensuelles entre 2013 et 2014 avec la plage et la moyenne de cinq ans.

Figure 4.5 – Exportations canadiennes annuelles de propane à destination des États-Unis, 2000-2013

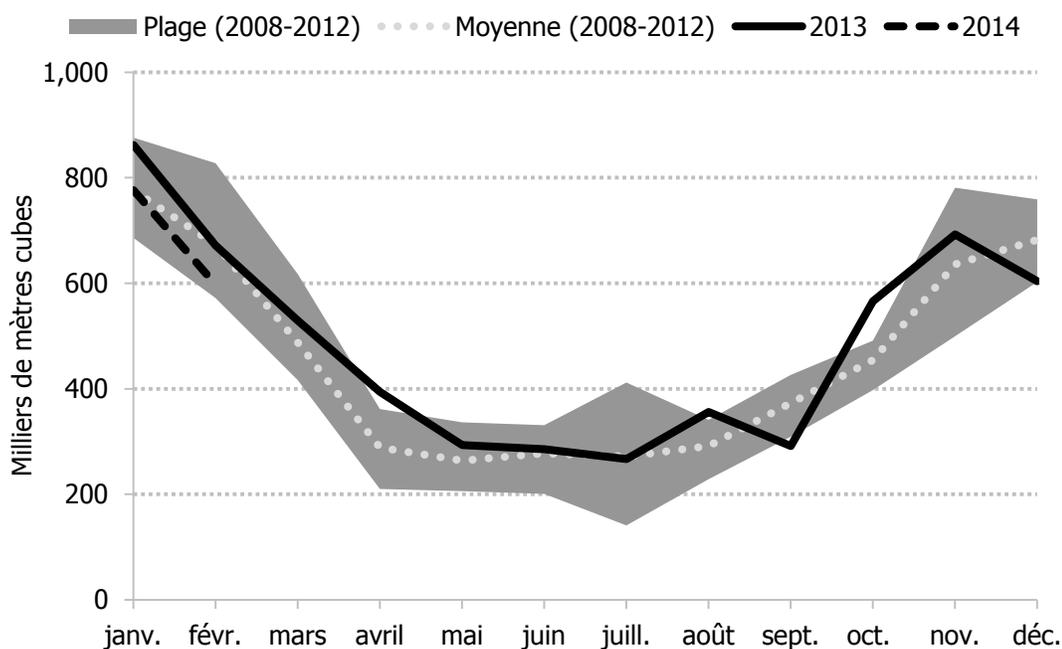


⁶¹ Par exemple, en 2007, l'Ontario avait suspendu l'application de certaines règles liées au camionnage en réponse à des pénuries dans des points de remplissage au détail. Voir : <http://www.cbc.ca/news/business/trucking-rules-waived-to-help-ont-deal-with-fuel-crunch-1.669761> (en anglais).

⁶² Le présent rapport met l'accent sur les mesures d'atténuation les plus visibles appliquées aux États-Unis et examine si des mesures équivalentes ont été ou pourraient être prises au Canada. Ce rapport n'a pas examiné la gamme complète des mesures d'atténuation et les pouvoirs de les appliquer, par exemple, les pouvoirs conférés au Cabinet fédéral en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* et de la *Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie*.

⁶³ Les acteurs de l'industrie canadienne du propane ne possèdent pas les infrastructures nécessaires pour exporter directement le propane du Canada vers d'autres marchés étrangers. Par conséquent, le Canada exporte son propane uniquement aux États-Unis.

Figure 4.6 – Exportations canadiennes de propane à destination des États Unis – Comparaison des exportations mensuelles avec la plage et la moyenne de cinq ans.



Source: ONÉ

4.16 En 2013, le Canada a exporté 5,9 millions de mètres cubes de propane aux États-Unis, ce qui représente environ 10 % de la consommation des Américains. En 2013, les exportations ont été d'environ 5 % supérieures à celles de 2012, ce qui cadre avec la croissance annuelle moyenne enregistrée depuis 2010, année où les exportations canadiennes à destination des États-Unis étaient au niveau le plus bas observé au cours des dernières années.

4.17 Le **tableau 4.4** présente les exportations canadiennes mensuelles de propane depuis 2008 et compare ces valeurs mensuelles avec la moyenne sur cinq ans. Depuis septembre 2013, les exportations se sont situées au-dessus et en deçà de ces moyennes sur cinq ans. Le seul mois se situant largement au-dessus de la moyenne est celui d'octobre. Cela s'explique par le fait que les expéditeurs ont dû envoyer d'importants volumes pour répondre à la demande accrue de propane nécessaire au séchage des récoltes et pour se préparer en vue de l'entretien du pipeline Cochin, qui devait avoir lieu entre le 27 novembre et le 17 décembre, comme il est expliqué ci-après. Pendant les mois de janvier et de février 2014, même si les prix pratiqués dans le Midwest américain étaient considérablement supérieurs à ceux du Canada (voir **figure 4.1**), les exportations pour ces mois ont été d'environ 10 % inférieures à celles de 2013 pour la même période.

Tableau 4.4 – Exportations canadiennes de propane pur, en milliers de mètres cubes, 2008-2014

Mois	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne 2008-2013
Janv.	875,9	873,9	729,8	686,1	711,8	862,2	776,7	775,5
Févr.	827,5	734,6	571,9	585,6	647,5	671,6	594,7	673,4
Mars	617,5	512,6	418,9	472,0	416,5	529,2	-	487,5
Avr.	361,7	280,4	210,2	298,8	292,9	394,2	-	288,8
Mai	336,5	254,7	206,1	211,8	310,4	293,6	-	263,9
Juin	331,1	286,0	243,9	200,8	326,0	285,3	-	277,6
Juill.	411,9	306,9	191,5	141,1	307,1	267,1	-	271,7
Août	310,5	326,7	228,7	250,1	341,2	356,0	-	291,4
Sept.	426,4	309,2	341,5	370,4	417,1	291,8	-	372,9
Oct.	486,1	488,0	397,6	407,7	491,3	569,4	-	454,1
Nov.	679,8	781,1	506,7	499,6	711,3	692,7	-	635,7
Déc.	739,2	666,2	643,6	602,5	758,9	604,0	-	682,1
Total annuel	6 404,1	5 820,4	4 690,4	4 726,6	5 732,0	5 817,0	-	5 474,7

5. Les causes de l'augmentation récente du prix du propane

5.1 L'augmentation rapide du prix du propane est généralement due à des déséquilibres entre l'offre et la demande. Comme il est tiré des activités de traitement du gaz naturel et de raffinage du pétrole brut, le propane est produit à un rythme plutôt régulier tout au long de l'année. Ainsi, la production peut difficilement être augmentée ou réduite subitement en réponse aux événements qui surviennent sur le marché. La demande dépendant largement des saisons toutefois, avec des pics importants en automne et en hiver, le stockage du propane joue un rôle important. En dépit des stocks, il se peut que la demande en vienne à surpasser largement l'offre pour la ou les raisons suivantes :

- a) perturbations de l'offre, lesquelles peuvent réduire temporairement l'offre à un ou plusieurs niveaux de la chaîne d'approvisionnement et limiter la capacité du système canadien de transport et de distribution du propane d'acheminer les quantités demandées;
- b) perturbations de la demande, lesquelles peuvent se traduire par une demande plus élevée que prévu au cours d'une période donnée, ce qui met la capacité de distribution à l'épreuve.

5.2 L'hiver dernier, des perturbations sont survenues tant sur le plan de l'offre que de la demande, et l'offre s'est raréfiée alors que la demande était particulièrement élevée. Au cours des mois qui ont précédé la période de pointe de l'automne et de l'hiver, les stocks de propane étaient par ailleurs moins élevés que d'habitude, surtout aux États-Unis, ce qui a entraîné une

hausse des prix, des problèmes d'ordre logistique et une offre limitée pour les Canadiens dépendant de ce combustible.

5.3 Les années où les perturbations de la demande ou de l'offre sont moins marquées, la demande qui excède les volumes visés par un contrat peut être comblée par un marché au comptant⁶⁴. Lorsque la demande demeure élevée pendant une longue période, toutefois, peu d'acteurs du marché sont en mesure de fournir du propane en quantité excédentaire, et les marchés au comptant ne peuvent pas jouer efficacement leur rôle.

Demande accrue en raison du temps froid

5.4 L'hiver 2013-2014 a été plus froid que les hivers précédents. Comme une proportion importante de la demande annuelle de propane survient durant la saison hivernale (chauffage domiciliaire et chauffage de locaux), le temps froid a créé une perturbation de la demande. Les détaillants ont souligné en entrevue que la demande de chauffage domiciliaire des consommateurs avait bondi de 20 à 25 % par rapport aux hivers précédents.

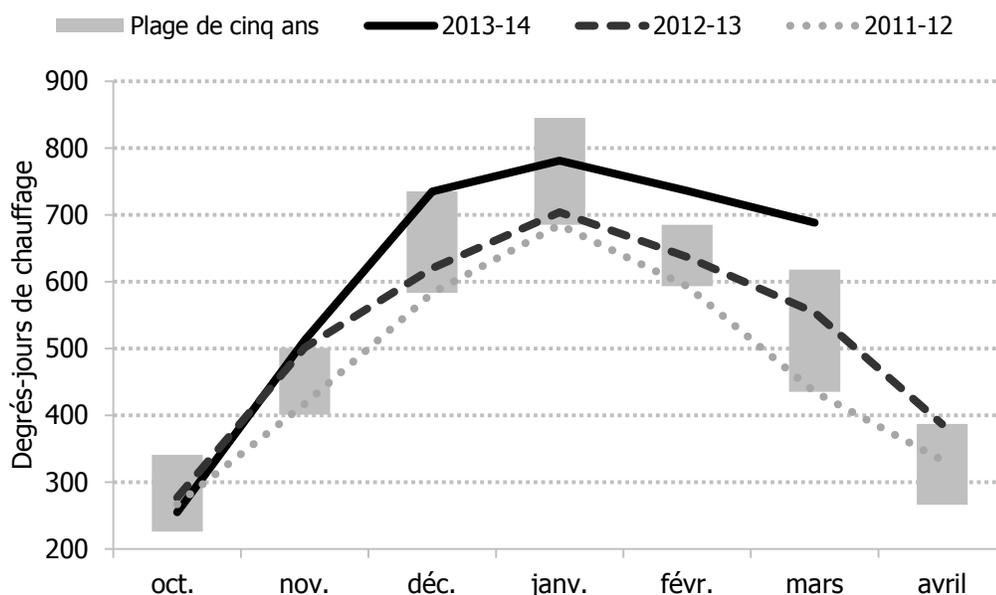
5.5 Une des façons de mesurer la rigueur de l'hiver dans une zone géographique donnée consiste à calculer le nombre de « degrés-jours de chauffage »⁶⁵ observés dans cette zone. La **figure 5.1** donne le nombre de degrés-jours de chauffage observés au cours des trois derniers hivers au Canada. On note que l'hiver 2013-2014 a été particulièrement rigoureux. En comparaison, les deux hivers précédents ont été plutôt doux⁶⁶.

⁶⁴ Les prix sur les marchés au comptant ne sont généralement pas garantis pour une durée donnée, et ils sont soit supérieurs aux prix contractuels (lorsque l'offre est restreinte), soit inférieurs aux prix contractuels (lorsque l'offre est abondante). Les acteurs d'un marché au comptant peuvent être issus de n'importe quel niveau de la filière (secteur en amont, secteur intermédiaire, secteur en aval). Bref, peuvent y prendre part tous ceux qui ont du propane en quantité excédentaire à un moment donné.

⁶⁵ Voir le glossaire d'Environnement Canada sur le climat, accessible en ligne à l'adresse : http://climat.meteo.gc.ca/glossary_f.html. Les degrés-jours sont utilisés pour mesurer : 1) le nombre de jours au cours desquels la température a été inférieure à 18 °C dans une zone géographique donnée; 2) l'écart par rapport à la référence de 18 °C. Par exemple, une température de -20 °C pendant deux jours correspond à 76 « degrés-jours », soit un écart de 38 °C par rapport à 18 °C, multiplié par deux (jours).

⁶⁶ Ce graphique fait état des degrés-jours pour l'ensemble du Canada, et pas seulement pour les zones géographiques où la demande de propane est importante. Ainsi, le chiffre indiqué pour janvier 2014 pourrait ne pas refléter la pleine mesure du temps froid observé dans l'Est du Canada, étant donné que la température a été inhabituellement clémente dans l'Ouest du Canada au cours de cette période. À l'inverse, les chiffres des mois de février et de mars peuvent refléter un temps particulièrement froid dans l'ensemble du Canada et pas seulement dans les zones où la demande de propane est importante.

Figure 5.1 – Degrés-jours de chauffage d’octobre à avril, 2011-2014



Source: Association canadienne du gaz, Environnement Canada

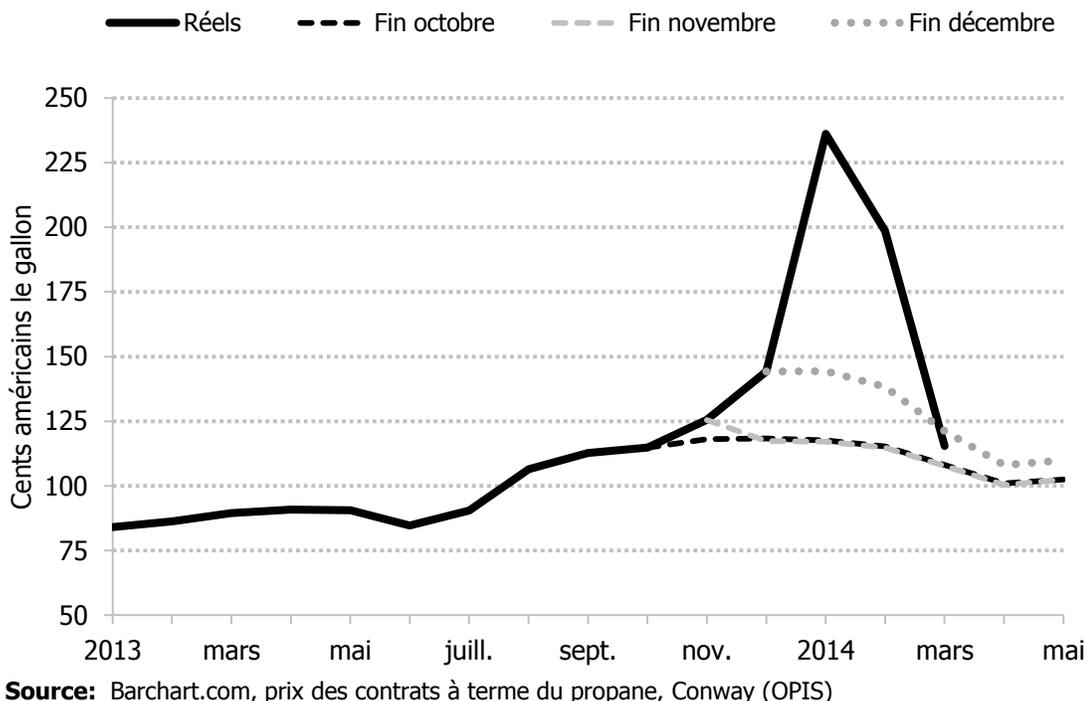
5.6 Les sociétés qui font partie de la chaîne d’approvisionnement du propane au Canada ont indiqué que, pour prévoir leurs stocks pour l’hiver, elles effectuent des prévisions en s’appuyant sur leur expérience des trois à cinq derniers hivers. Or, comme elles n’avaient pas anticipé un hiver aussi rigoureux, les stocks de propane se sont épuisés plus rapidement que prévu⁶⁷.

5.7 Selon les commentaires formulés par les acteurs de l’industrie, peu de sociétés ont su anticiper avec justesse les lacunes de l’approvisionnement ou l’augmentation de la demande et des prix observés l’hiver dernier. La **figure 5.2** fait état de l’évolution des prix des contrats à terme de propane⁶⁸ au carrefour de commerce de Conway à la fin de chaque mois, d’octobre à décembre 2013, comparativement aux prix réels observés jusqu’en mars 2014. Dans tous les cas, le marché des contrats à terme n’a pas su anticiper les hausses de prix de cet hiver.

⁶⁷ Comme la capacité de stockage doit être louée, les sociétés ont tendance à faire des prévisions modestes pour limiter leurs coûts. Les sociétés qui possèdent des installations de stockage doivent composer avec le coût de renonciation associé à la décision de remplir leurs installations avec leur propre propane plutôt que de mettre une capacité de stockage suffisante à la disposition de tierces parties aux fins de location. Les années où ces prévisions modestes entraînent une pénurie pour une société donnée, celle-ci peut se tourner vers un marché au comptant. Cette année, toutefois, peu d’acteurs du marché avaient des stocks excédentaires de propane, et les marchés au comptant n’ont pas été en mesure de combler les écarts.

⁶⁸ Conway est un grand carrefour de stockage et de commerce du propane situé au Kansas. Il est étroitement lié à certaines zones qui ont souffert d’un resserrement de l’offre dans le Midwest américain. Voir la **figure 3.5**.

Figure 5.2 – Prix historiques et prix des contrats à terme à Conway (Kansas), d’avril 2013 à mai 2014



5.8 Le 30 novembre 2013, les météorologistes prévoyaient un hiver généralement doux dans les grandes régions consommatrices de propane du Canada. La **figure 5.3** révèle qu’un hiver plus doux que la normale était attendu (en jaune et en orange) dans le Sud de l’Ontario, l’Est de l’Ontario, l’Ouest du Québec, la Nouvelle-Écosse et l’Est de Terre-Neuve-et-Labrador, des régions où la demande de propane destinée au chauffage domiciliaire est importante en période hivernale. La **figure 5.4** illustre une prévision du 31 décembre 2013, selon laquelle l’hiver serait plus froid dans la plupart des régions du Canada, sans toutefois être plus rigoureux que la normale dans les régions où la demande est forte (dont plusieurs sont toujours blanches).

5.9 De nombreuses régions des États-Unis ont également connu un hiver rigoureux. La **figure 5.5** montre que la région du Midwest a connu des températures hivernales largement en dessous des moyennes saisonnières, et que les régions du Nord-Est et du Centre-Nord ont connu des températures hivernales inférieures à la moyenne. Lorsque le Canada connaît un hiver froid et que ces États sont épargnés, l’offre peut être redirigée vers le Canada. Or, comme le froid a sévi partout dans l’Est du Canada et des États-Unis cet hiver, cette stratégie n’a pu être mise en œuvre.

Figure 5.3 – Prévisions saisonnières d'Environnement Canada au 30 novembre 2013

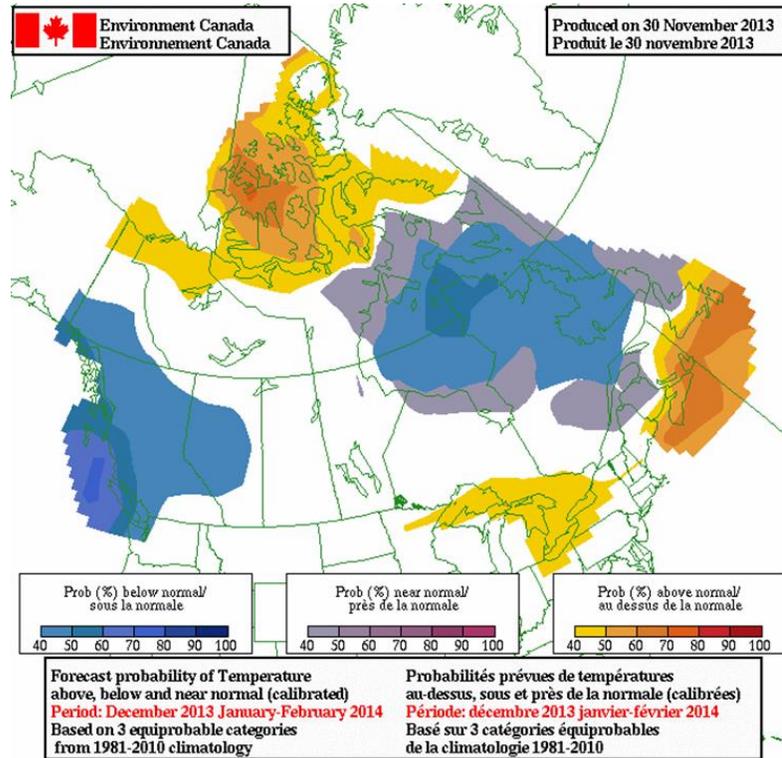


Figure 5.4 – Prévisions saisonnières d'Environnement Canada au 31 décembre 2013

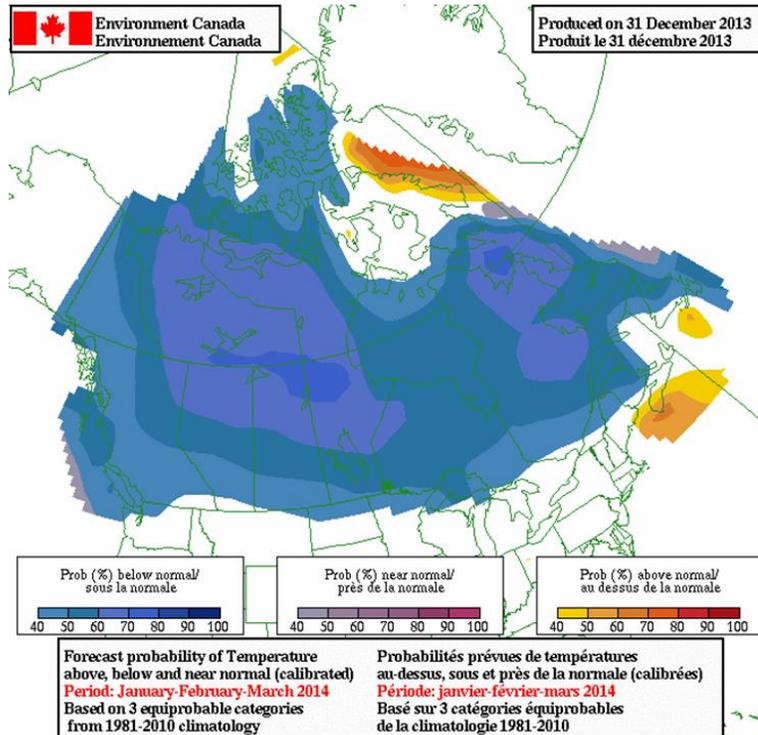
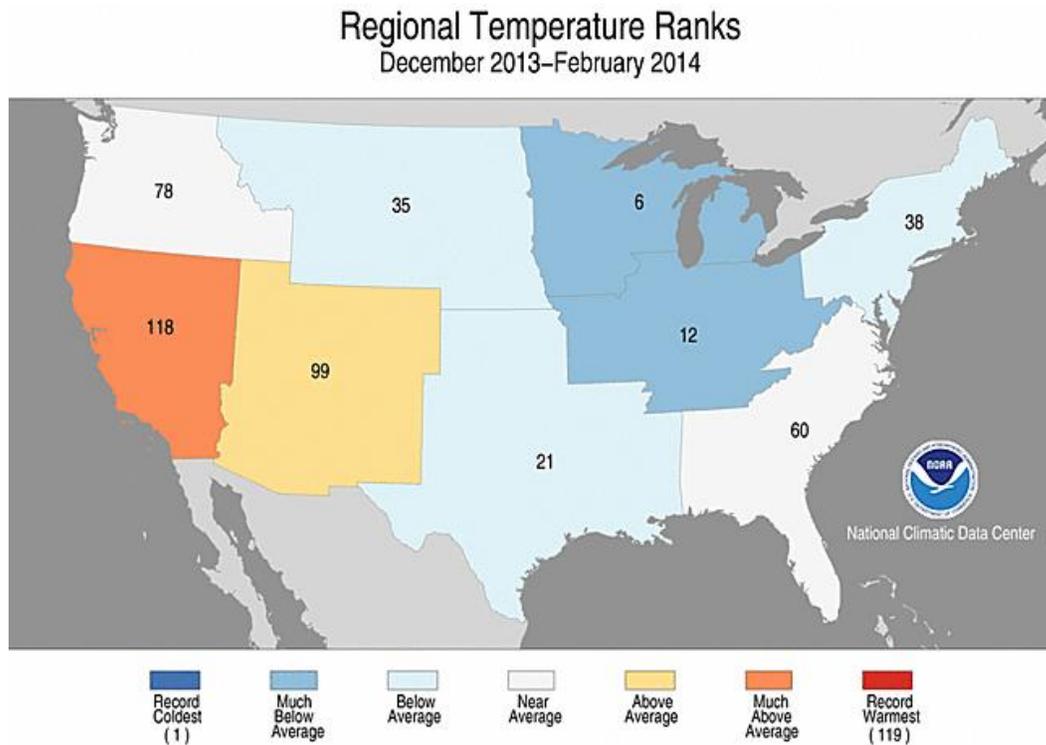


Figure 5.5 – Températures enregistrées aux États-Unis de décembre 2013 à février 2014



* ce graphique est disponible en anglais seulement.

5.10 Les températures froides enregistrées au Canada et aux États-Unis ont également retardé l’acheminement ferroviaire de propane ou réduit la quantité de propane acheminé par voie ferroviaire. Comme il a été mentionné précédemment, lorsque toutes les installations sont fortement sollicitées dans l’industrie du propane, il peut être difficile, voire impossible, de combler ce genre de lacunes à court terme en raison de la congestion du réseau ou du fort taux d’utilisation de la capacité.

Demande accrue de propane destiné au séchage des récoltes

5.11 Selon certains rapports, les récoltes de maïs de 2013 aux États-Unis ont été supérieures de 34 % par rapport à 2012⁶⁹. En outre, la **figure 5.6** montre qu’une bonne partie du Midwest américain, où le maïs est cultivé en quantités importantes, a connu un automne très humide. De fait, la plupart des États du Midwest ont reçu des précipitations en quantité supérieure à la moyenne entre octobre et décembre 2013.

⁶⁹ *Corn Pile Biggest Since 1994 as Crop Overwhelms Use: Commodities*, Bloomberg, 9 janvier 2014. Accessible en ligne à l’adresse : <http://www.bloomberg.com/news/2014-01-09/corn-pile-biggest-since-1994-as-crop-overwhelms-use-commodities.html> (en anglais).

5.12 Avant d'être stocké, le maïs doit être séché pour avoir une teneur en humidité inférieure à 15 %⁷⁰. L'ampleur de la récolte de 2013, la teneur en humidité importante de la moisson et les températures inférieures à la normale (nécessitant plus de propane en raison de la perte de chaleur lors du processus de séchage) ont provoqué une hausse inhabituelle de la demande de propane à partir de la mi-octobre et durant tout le mois de novembre. La demande de propane à des fins agricoles aux États-Unis en 2013 a été estimée jusqu'à cinq fois supérieure à celle de 2012⁷¹. D'après des entrevues menées auprès des acteurs de l'industrie, les distributeurs en aval qui vendent en Ontario et au Québec ont aussi constaté une hausse de la demande provenant du secteur agricole en octobre et en novembre.

5.13 La demande pour le séchage des récoltes était si importante que certains États du Midwest ont accordé des exemptions sur les heures de service aux chauffeurs de camion commerciaux qui livrent du propane afin de répondre à la demande importante du secteur agricole. Des pénuries de propane et des retards de chargement aux terminaux ont été signalés à partir du mois d'octobre 2013⁷². En novembre, le prix du propane au carrefour de Conway avait augmenté de 50 % par rapport à juin 2013 et de 57 % par rapport à novembre 2012.

5.14 La récolte de maïs a également été effectuée plus tard que la normale, ce qui a provoqué une forte demande liée au séchage au moment du pic saisonnier de la demande liée au chauffage. En raison de ce retard dans la récolte, il a été impossible de renouveler le stock de propane avant la saison de chauffage.

⁷⁰ Les producteurs de maïs ne peuvent généralement pas laisser les récoltes sécher dans les champs. Ils utilisent de grands séchoirs pour retirer l'humidité excessive des récoltes avant de les stocker.

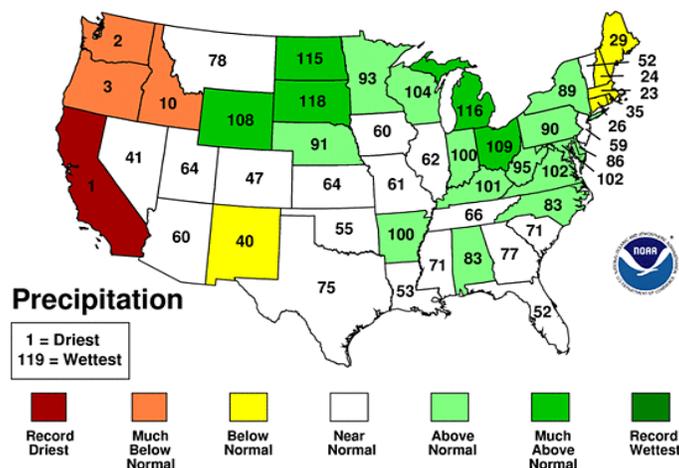
⁷¹ *Midwest Propane Prices Push Record as Pipelines Can't Catch Up*, Bloomberg, 22 janvier 2014. Accessible en ligne à l'adresse : <http://www.bloomberg.com/news/2014-01-22/midwest-propane-prices-push-record-as-pipelines-can-t-catch-up.html> (en anglais).

⁷² *Crop drying at a standstill in Upper Midwest*, LP Gas Magazine, 25 octobre 2013. Accessible en ligne à l'adresse : <http://www.lpgasmagazine.com/crop-drying-at-a-standstill-in-upper-midwest/> (en anglais).

Figure 5.6 – Carte des précipitations aux États-Unis, automne 2013

October-December 2013 Statewide Ranks

National Climatic Data Center/NESDIS/NOAA



* ce graphique est disponible en anglais seulement.

Congestion et perturbations dans la chaîne d'approvisionnement

5.15 Les problèmes de congestion observés aux rampes de chargement et à d'autres points de distribution ont contribué à la pénurie de l'offre de propane cet hiver. Cette congestion découlait vraisemblablement d'une demande plus élevée qu'à l'habitude dans les terminaux de propane et dans les autres infrastructures de transport, et de perturbations causées par les conditions météorologiques.

5.16 Des entrevues menées auprès des acteurs de l'industrie ont montré que lorsque la demande est forte, comme cet hiver, il peut être difficile de rattraper ne serait-ce qu'une seule livraison manquée entre un terminal et une installation de stockage, étant donné que les terminaux fonctionnent à plein rendement ou presque, et ce, en tout temps. Ainsi, même s'il y avait effectivement du propane au terminal de distribution ou à la caverne de stockage, l'acheminement était limité par la capacité quotidienne du terminal.

5.17 Les infrastructures ferroviaires adaptées à la livraison du propane sont limitées en Ontario. Pour cette raison, les distributeurs en aval de l'Ontario ont généralement recours au transport de propane par camion entre les terminaux et leurs propres parcs de stockage. L'hiver dernier, le transport par camion a été entravé par les conditions climatiques.

5.18 Au Québec, certains distributeurs en aval ont mis en place des infrastructures ferroviaires, ce qui les rend vulnérables à l'encombrement ferroviaire et aux problèmes d'approvisionnement dus au mauvais temps. L'hiver dernier, le transport ferroviaire vers le Québec a été affecté par les conditions météorologiques, et des volumes importants de propane ont dû être transportés par

camion vers les distributeurs locaux. Cette situation a généré des pressions sur les infrastructures de camionnage.

5.19 Les distributeurs en aval ont également rencontré des problèmes pour livrer le propane aux utilisateurs finaux en raison de la fermeture des routes. La plupart des consommateurs de propane pour le chauffage domestique se trouvent dans des zones rurales, et les fermetures de route peuvent entraver la livraison rapide de propane chez eux. Lorsque les routes sont dégagées, les clients doivent encore attendre avant de se faire livrer étant donné que les camions sont utilisés à leur capacité maximale à cause des livraisons manquées.

5.20 En outre, le pipeline Cochin, qui sert à transporter le propane vers la région du Midwest américain et de l'Est du Canada, a été fermé pour entretien pendant un certain temps de novembre à décembre. En janvier 2013, Kinder Morgan a informé les transporteurs du pipeline Cochin que ce dernier serait fermé pour entretien à plusieurs reprises, et que les travaux d'entretien évolueraient d'est en ouest au cours de l'année 2013.

5.21 Les travaux d'entretien sur les parties ouest du pipeline Cochin devaient avoir lieu pendant quatre semaines à partir de la mi-novembre. Toutefois, la forte demande pour le séchage des récoltes en octobre et en novembre a fait que la date des travaux a été reportée au 27 novembre 2013⁷³. Lorsque les travaux ont commencé, deux segments ont été fermés simultanément, ce qui a permis de réduire la durée de la fermeture de quatre à trois semaines. Le pipeline a été remis en service le 18 décembre 2013.

5.22 Pendant les travaux, le pipeline a été fermé et aucune livraison de propane n'a pu être effectuée entre le Midwest américain et l'Ontario. Les transporteurs ont intensifié l'acheminement de propane par le pipeline Cochin avant sa fermeture, ce qui a provoqué une augmentation des exportations canadiennes au mois d'octobre (voir la **figure 4.6**). Étant donné que la majeure partie des volumes de propane acheminés par le pipeline Cochin sont dirigés vers le Midwest américain, et que seule une petite partie est acheminée en Ontario, les travaux d'entretien du pipeline auraient eu plus de répercussions sur le Midwest américain que sur le centre canadien.

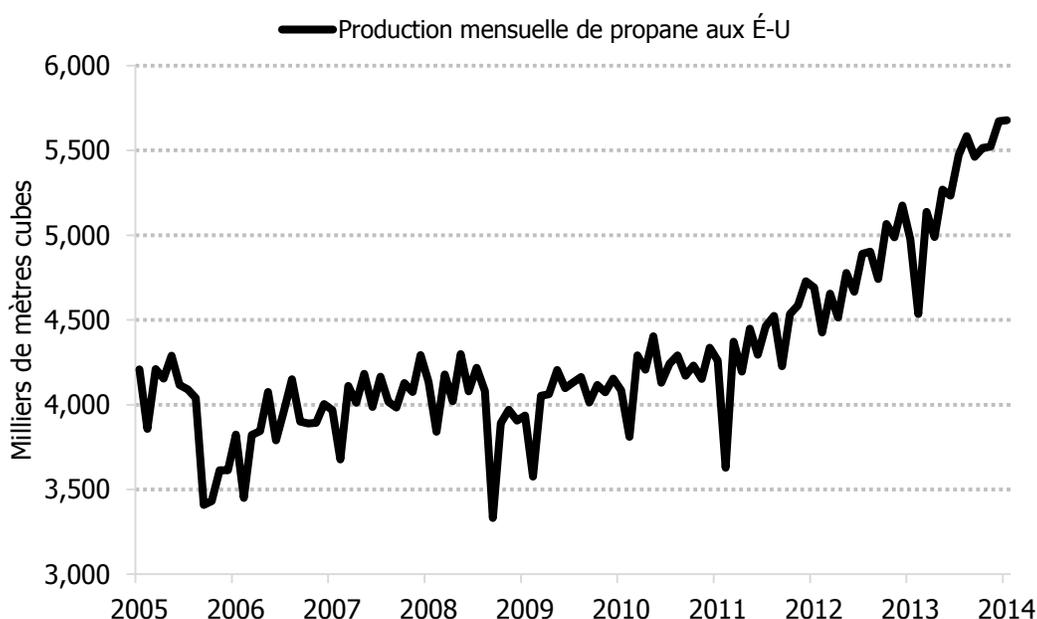
5.23 Pour finir, certaines installations de production en amont ont connu des interruptions temporaires cet hiver. Même si les niveaux de production pendant l'hiver représentent une partie relativement faible de l'offre générale en hiver, ces perturbations ont généré des pressions supplémentaires sur les infrastructures d'approvisionnement, en particulier dans les régions du Canada ne disposant pas de réservoirs de stockage souterrains.

⁷³ *Three-week shutdown coming to Cochin Pipeline*, LP Gas Magazine, 1^{er} novembre 2013. Accessible en ligne à l'adresse : <http://www.lpgasmagazine.com/three-week-shutdown-coming-to-cochin-pipeline/> (en anglais).

Diminution de l'offre en raison d'une hausse des exportations américaines

5.24 Comme la production américaine de propane a progressé au cours des dernières années, les investissements effectués dans les infrastructures d'exportation des grands terminaux situés aux abords de Houston, au Texas, ont permis aux producteurs en amont et aux transporteurs du secteur intermédiaire de desservir les marchés étrangers. La **figure 5.7** illustre la progression de la production américaine de propane depuis 2005. La **figure 5.8** montre que les prix obtenus par les exportateurs américains sont généralement plus favorables sur les marchés étrangers que sur le marché intérieur, en particulier en 2012⁷⁴.

Figure 5.7 – Production américaine de propane, 2005-2014



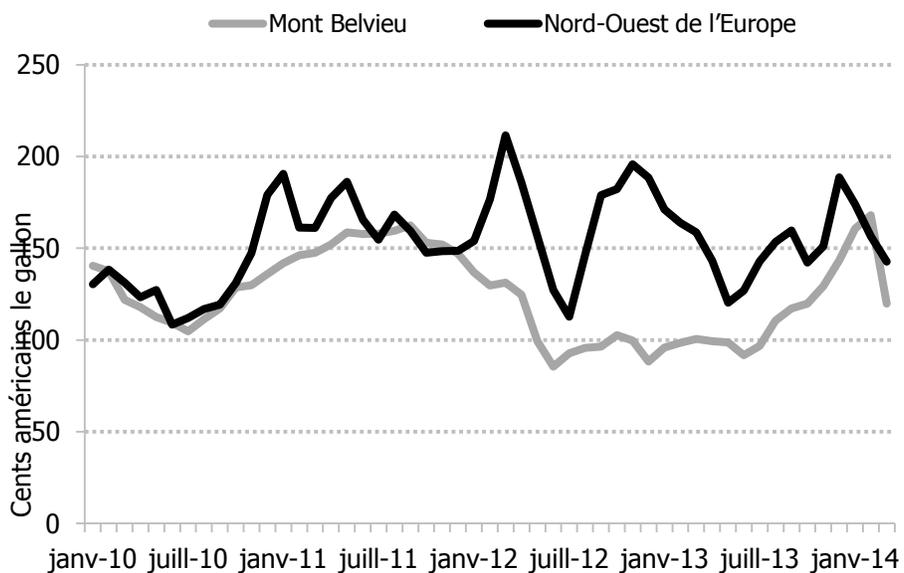
Source: EIA

5.25 La **figure 5.9** montre que les exportations américaines de propane se sont accrues à la fois en termes absolus et en proportion de la production américaine totale⁷⁵.

⁷⁴ Cette figure permet de comparer directement les prix et ne prend pas en compte les coûts liés au transport de propane vers l'Europe. Pour que les exportations de propane vers l'Europe soient rentables, le prix européen doit être assez élevé pour couvrir les frais des terminaux dans une installation d'exportation à Houston, les frais de chargement pour transférer le propane dans des réservoirs, et les frais de transport entre Houston et un port européen capable de réceptionner le propane. Ces frais incitent à garder le propane sur le marché américain, même lorsque les prix aux États-Unis sont légèrement moins élevés qu'en Europe, à condition qu'il n'y ait pas de problèmes logistiques pour acheminer le propane à l'intérieur des États-Unis.

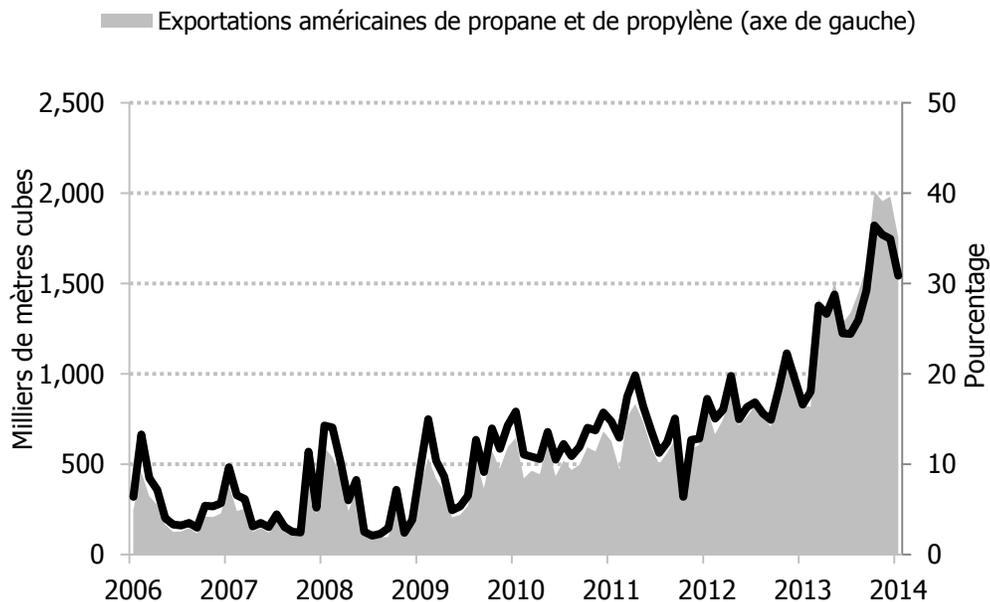
⁷⁵ En 2012, les États-Unis sont devenus des exportateurs nets de propane (et d'autres gaz liquides) pour la première fois en plusieurs décennies, et leurs exportations ne cessent de s'accroître depuis. L'Amérique latine, les Caraïbes, l'Europe et l'Asie orientale figurent parmi les principaux marchés d'exportation des États-Unis outre-mer. Comme

Figure 5.8 – Prix du propane dans le Nord-Ouest de l'Europe et sur la côte du golfe du Mexique, 2010-2014



Source: OPIS, Butane-Propane News, calculs de

Figure 5.9 – Exportations américaines de propane, volume total et pourcentage de la production totale, 2006-2013



Source: EIA

il a été indiqué précédemment, les exportations américaines vers le Canada sont très faibles et ne font pas l'objet d'une EIA.

5.26 Ainsi, bien que la production américaine se soit accrue de façon importante ces dernières années, cette hausse s'est faite simultanément à un accroissement de la production exportée outre-mer, ce qui a vraisemblablement eu une incidence sur l'offre de propane pour les utilisateurs finaux au Canada et aux États-Unis. Cette situation, conjuguée aux faibles stocks et à une très forte demande, a sans doute empêché l'industrie canadienne et américaine du propane de réagir rapidement aux perturbations de l'offre et de la demande durant l'hiver 2013-2014.

5.27 Par ailleurs, la **figure 5.8** montre que l'écart entre les prix supérieurs pratiqués sur les marchés européens et les prix de Mont Belvieu s'est rétréci en 2013 et que ces prix n'avaient presque pas changé en février 2014. En février 2014, on a annulé six cargaisons totalisant 475 milliers de mètres cubes de propane et de butane (3 millions de barils) et destinées à l'exportation à partir de la côte américaine du golfe du Mexique, en raison des prix peu favorables⁷⁶. La **figure 5.9** illustre également la réduction des exportations provenant de la côte américaine du golfe du Mexique en janvier et en février 2014.

6. Offre, demande et exportations futures de propane

Situation du Canada

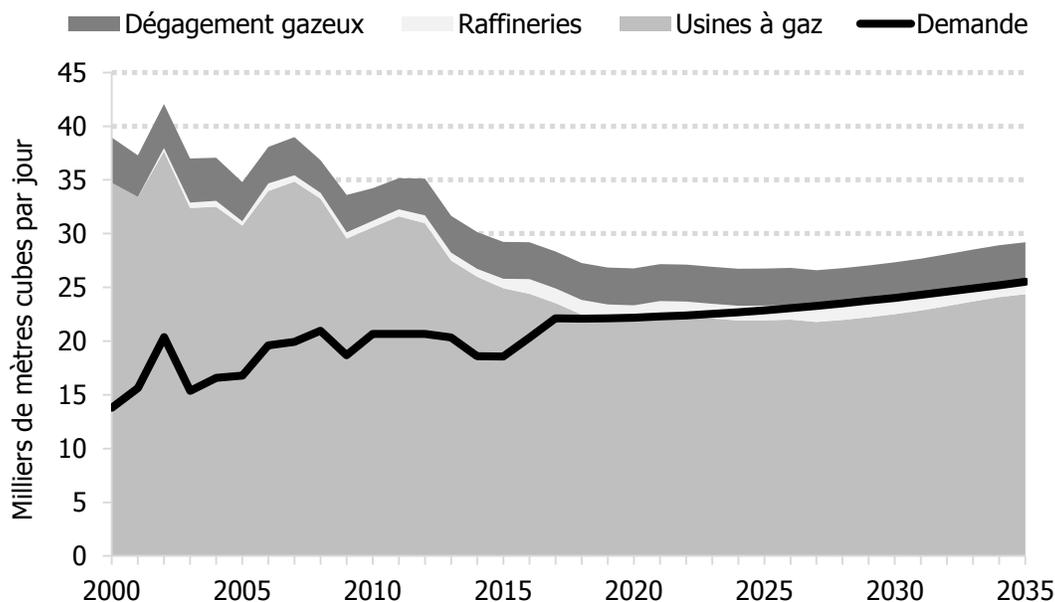
6.1 Dans l'édition 2013 d'*Avenir énergétique du Canada*⁷⁷, l'ONE prévoit une diminution de la production de propane au Canada à court terme étant donné que la production de gaz naturel classique est en baisse. La production de propane devrait se stabiliser d'ici 2020, avant d'augmenter après 2025 étant donné que la production de gaz de schiste et de gaz de réservoir étanche non classique compense la baisse de la production de gaz classique. La production de propane à partir des dégagements gazeux des sables bitumineux devrait également augmenter. Ces tendances de l'offre sont illustrées à la **figure 6.1**.

6.2 Une augmentation graduelle de la croissance de la demande de propane est également illustrée à la **figure 6.1**. La croissance des secteurs commercial, industriel et agricole ainsi que la croissance de la population constituent les principaux facteurs motivant la prévision de l'ONE quant à l'augmentation de la demande de propane au Canada. Cette augmentation de la demande jumelée à la baisse de l'offre devrait occasionner une diminution des volumes de propane disponibles pour l'exportation à long terme.

⁷⁶ *USGC LPG cargo cancellations total 3 million barrels in February: trade*, Platts, 26 février 2014. Accessible en ligne à l'adresse : <http://www.platts.com/latest-news/shipping/houston/usgc-lpg-cargo-cancellations-total-3-million-21273356> (en anglais).

⁷⁷ Accessible en ligne à l'adresse : <http://www.neb-one.gc.ca/clf-nsi/rnrgynfntn/nrgyrprt/nrgyfr/2013/nrgftr2013-fra.html>.

Figure 6.1 – Projection de l’offre et de la demande de propane au Canada jusqu’en 2035.



Source: ONÉ

6.3 En ce qui concerne le transport, l’inversion du pipeline Cochin ne devrait pas avoir une incidence importante à long terme sur l’offre et la demande au Canada étant donné son faible taux d’utilisation par le passé. Comme il est mentionné plus haut, la grande majorité des LGN (y compris le propane) fournis au Canada central par pipeline étaient transportés grâce au réseau d’Enbridge avant même le début du travail d’inversion du pipeline Cochin. De manière plus générale, la capacité était disponible pour le pipeline Cochin et le réseau d’Enbridge (canalisations 1 et 5) au plus fort de l’augmentation des prix du propane l’hiver dernier⁷⁸, ce qui révèle que la capacité du pipeline ne semble pas être un facteur aggravant même durant les périodes de demande exceptionnelle.

6.4 Le propane est déjà transporté par train d’ouest en est et l’on s’attend à une augmentation de ce mode de transport, étant donné qu’il est déjà utilisé pour livrer une partie des volumes qui étaient auparavant transportés par le pipeline Cochin. Pour ce faire, il faut environ 33 wagons-

⁷⁸ La répartition est en quelque sorte un rationnement appliqué à l’utilisation d’un pipeline lorsque la demande d’espace excède la capacité disponible. Même si la capacité de la canalisation 5 du réseau d’Enbridge est souvent répartie, ce n’était pas le cas en décembre 2013 et en janvier 2014. À aucun moment la capacité de la canalisation 1 du réseau d’Enbridge et du pipeline Cochin n’a été répartie durant cet hiver. Le 31 janvier 2014, au plus fort de l’augmentation des prix, Kinder Morgan a publié un communiqué de presse indiquant notamment que le pipeline Cochin avait la capacité de traiter des envois supplémentaires de propane à ce moment-là (voir : <http://www.kindermorgan.com/news/0131CochinStatement.pdf>) (en anglais).

citernes par jour⁷⁹. Les acteurs du marché ont indiqué que certaines entreprises avaient déjà commencé à effectuer les investissements nécessaires et à obtenir les approbations requises pour développer l'infrastructure ferroviaire afin de compenser les répercussions de l'inversion du pipeline Cochin.

6.5 Par exemple, en février 2014, l'exploitant du secteur intermédiaire Keyera a annoncé la construction d'un terminal ferroviaire de propane près de Fort Saskatchewan, en Alberta, dont l'entrée en service est prévue au milieu de 2015⁸⁰. Keyera a également annoncé qu'il allait augmenter ses capacités de stockage souterrain grâce à l'ajout de deux nouvelles cavernes de sel à Fort Saskatchewan afin de répondre à la demande.

6.6 Kinder Morgan et NOVA Chemicals ont proposé de maintenir le service du pipeline Cochin d'ouest en est pour la section de la conduite est de Riga, au Michigan⁸¹. La proposition, appelée le projet de pipeline UTOPIA, permettrait de livrer un mélange de liquides de gaz naturel déjà raffinés ou fractionnés, y compris le propane et l'éthane, aux marchés pétrochimiques et des combustibles de l'Ontario. Le mélange de liquides proviendrait des installations de traitement de gaz de schiste de l'Ohio et serait livré à Windsor, en Ontario. Le pipeline devrait avoir une capacité initiale de 7 950 mètres cubes par jour (50 000 barils par jour) et être fonctionnel d'ici le milieu de 2017.

6.7 À la lumière de ce projet d'infrastructure de transport, de la croissance graduelle de la demande et de la baisse de l'offre (qui devrait cependant finir par remonter), il ne semble pas y avoir un déséquilibre à long terme dans le marché du propane au Canada. Il y aura des ajustements de l'industrie (y compris un recours accru au stockage et aux stocks accumulés durant l'été) en raison de l'évolution de l'offre et de la demande, mais il ne semble pas y avoir de facteurs intérieurs importants susceptibles d'aggraver les problèmes rencontrés sur le marché cet hiver ou d'occasionner des pénuries prolongées ou des hausses de prix. Cette conclusion est renforcée par les facteurs américains abordés ci-dessous.

⁷⁹ Cela suppose une utilisation à 50 % du pipeline Cochin (selon les données historiques), ce qui équivaut à environ 4 000 mètres cubes de propane par jour provenant de l'Ouest canadien et à une capacité de wagons-citernes de 120 mètres cubes.

⁸⁰ « Keyera Corp. Announces Year End 2013 Results », 13 février 2014. Accessible à l'adresse : https://www.keyera.com/titanweb/keyera/webcms.nsf/AllDocs/A9641FC438C1341787257C7E007A6EAA?OpenDocument#.U0h1_6JN1Fo (en anglais).

⁸¹ « Kinder Morgan Energy Partners Announces Letter of Intent with NOVA Chemicals Corporation for New Utica to Ontario Pipeline », Business Wire, 16 décembre 2013. Accessible à l'adresse : <http://www.businesswire.com/news/home/20131216006291/en/Kinder-Morgan-Energy-Partners-Announces-Letter-Intent#.U0h34KJN1Fo> (en anglais).

Situation aux États-Unis

6.8 La production de propane aux États-Unis devrait augmenter considérablement à court terme. Cette hausse s'explique par la croissance de la production de LGN provenant des usines de traitement du gaz, qui découle à son tour des technologies de forage horizontal et de fracturation hydraulique qui font augmenter la production américaine à partir des bassins de gaz de schiste et de réservoir étanche⁸². Par exemple, la production totale de LGN (en grande partie du propane) provenant des formations de schiste de Marcellus et d'Utica⁸³ devrait, selon l'EIA, passer de 60 000 barils par jour en 2013 à au moins 650 000 barils par jour en 2016. Au moins 39 projets de traitement du gaz ont été annoncés ou planifiés dans ces deux bassins, y compris 7 nouvelles usines de traitement du gaz⁸⁴. Une partie de cette augmentation de la production sera disponible pour fournir des stocks de propane supplémentaires aux marchés du Canada et des États-Unis.

6.9 Selon un rapport de 2013 préparé par ICF International pour le Propane Education and Research Council⁸⁵, la production américaine de propane provenant des usines de traitement de gaz et des raffineries devrait augmenter de 20 % entre 2012 et 2020. Cette augmentation s'ajoute à la hausse de 20 % qui a déjà eu lieu entre 2005 et 2012 (comme l'indique la **figure 5.7**). Le même rapport prévoit que la demande de propane aux États-Unis devrait augmenter lentement jusqu'en 2020.

6.10 Les analystes de l'industrie pensent que la tendance à la hausse des exportations américaines vers les marchés outre-mer se poursuivra à court et à long terme. Targa et Enterprise, qui ont effectué d'importants agrandissements de leurs installations d'exportation en 2013, ont déjà annoncé de nouveaux plans d'agrandissement. D'autres entreprises américaines ont également annoncé de nouveaux projets. La plupart de ces nouveaux terminaux d'exportation devraient être achevés en 2015, au moment où la mise en œuvre du projet d'élargissement du canal de Panama améliorera l'accès aux marchés du propane en croissance de l'Asie. D'ici 2017, la capacité d'exportation de propane de la côte américaine du golfe du Mexique dépassera

⁸² « Growth in U.S. hydrocarbon production from shale resources driven by drilling efficiency », EIA, 11 mars 2014. Accessible à l'adresse : <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=15351> (en anglais).

⁸³ Le bassin de schiste de Marcellus couvre une partie des États américains de New York, de l'Ohio, de la Pennsylvanie et de la Virginie-Occidentale. Le bassin de schiste d'Utica est situé en dessous de celui de Marcellus, couvre une partie des États de New York, de l'Ohio et de la Virginie-Occidentale et s'étend à la partie adjacente du Kentucky, du Maryland, du Tennessee, de l'Ontario et du Québec.

⁸⁴ « Gas processing in the mighty Marcellus and uber Utica », Gas Processing News, octobre 2013. Accessible à l'adresse : <http://www.gasprocessingnews.com/features/201310/gas-processing-in-the-mighty-marcellus-and-ueber-utica.aspx> (en anglais).

⁸⁵ « 2013 Propane Market Outlook », ICF International. Accessible en ligne à l'adresse : http://www.afdc.energy.gov/uploads/publication/2013_Propane_Market_Outlook_1_.pdf (en anglais: abonnement requis).

220 000 mètres cubes par jour (1,4 million de barils par jour), soit plus du triple de la capacité de 2013⁸⁶.

6.11 Même avec le surplus de propane américain destiné à l'exportation, qui peut être redirigé vers les marchés nationaux lorsque la demande augmente, des pénuries et des augmentations de prix comme celles de l'hiver dernier demeurent possibles. Durant les périodes où la demande de propane est très élevée, la capacité du pipeline est limitée. D'autres moyens, comme le transport par train et par camion, ont également des limites de capacité et peuvent être retardés par le temps froid, particulièrement sur de longues distances. Même lorsque des incitations par les prix et des directives sont en place, comme c'était le cas en février 2014, ces problèmes logistiques signifient qu'un délai supplémentaire pourrait être nécessaire pour rediriger le propane.

6.12 D'autres problèmes logistiques peuvent aussi entrer en ligne de compte. En ce qui concerne la côte est des États-Unis, du propane a dû être livré de l'Europe et de l'Afrique du Nord l'hiver dernier, non seulement parce que les pipelines de propane américains étaient entièrement mobilisés, mais également parce qu'il n'y avait aucun pétrolier battant pavillon américain disponible pour transporter le propane de la côte du golfe du Mexique vers la côte Est⁸⁷. Les volumes importés peuvent aussi avoir été limités par les capacités de stockage des zones de réception⁸⁸.

6.13 En raison de la nature intégrée des industries de propane canadiennes et américaines, ces retards dans le réapprovisionnement du Midwest et de la côte est des États-Unis auront des répercussions sur les Canadiens durant les périodes où l'offre est restreinte. Le marché répondra et finira par baisser les prix, comme il l'a fait l'hiver dernier, mais il faut s'attendre à des retards.

⁸⁶ « Sail Away – Propane Exports Exceed 400 Mb/d for the First Time », RBN Energy, 28 janvier 2014. Accessible en ligne à l'adresse : <https://rbnenergy.com/sail-away-propane-exports-exceed-400mbd> (abonnement requis).

⁸⁷ Les mouvements de propane et d'autres marchandises entre les ports américains sont réservés, en vertu de la *Jones Act*, aux navires construits aux États-Unis et dont l'équipage est américain. « Frozen East Coast Pays as Law Blocks Cheaper Fuel Flows », Bloomberg News, 28 février 2014. Accessible en ligne à l'adresse : <http://www.bloomberg.com/news/2014-02-28/frozen-east-coast-pays-as-law-blocks-cheaper-fuel-flows.html>

⁸⁸ « Tight supply means propane prices headed upward », Concord Monitor, 19 janvier 2014. Accessible en ligne à l'adresse : www.concordmonitor.com/home/10242975-95/tight-supply-means-propane-prices-headed-upward (en anglais). Également, « Propane imports may help ease regional shortage that is driving up prices, Portland Press », 7 janvier 2014. Accessible en ligne à l'adresse : www.pressherald.com/news/Propane_imports_may_help_ease_regional_shortage_that_is_driving_up_prices_.html?pagenum=full (en anglais).

7. Examen du comportement anticoncurrentiel

7.1 Les consommateurs canadiens de propane ont dû composer avec des prix élevés au cours de l'hiver. C'est ce à quoi il faut s'attendre à court terme lorsque la demande est élevée et que l'offre est restreinte, étant donné que les prix témoignent de la rareté d'un produit et s'ajustent de façon que les stocks limités du produit soient affectés à l'utilisation qui profite le plus à l'économie⁸⁹. Dans les marchés efficients, le maintien des prix élevés maximise le bien-être économique⁹⁰. En effet, des prix élevés peuvent encourager une offre supplémentaire, ce qui aurait finalement tendance à modérer une hausse des prix à court terme⁹¹.

7.2 Les prix élevés peuvent toutefois également découler de pratiques non efficaces sur le marché. Dans certaines circonstances, les entreprises qui exercent une puissance commerciale⁹² ou qui s'entendent illégalement entre elles pour fixer les prix dans une industrie ou une partie d'une industrie peuvent faire monter les prix. Les prix élevés témoignent donc davantage d'un comportement anticoncurrentiel que du résultat d'un marché efficace. Les comportements anticoncurrentiels auxquels s'adonnent les entreprises se traduisent généralement par une montée des prix, une baisse du choix de produits, une diminution de la qualité des produits et des services, et une baisse du nombre d'offres novatrices.

7.3 Certains types de pratiques anticoncurrentielles peuvent être unilatéralement imposés par une entreprise, sans la coopération d'autres intervenants sur le marché⁹³. Ce type de comportement est commun dans les marchés desservis par un petit nombre d'entreprises et ceux où les obstacles à l'entrée et à l'expansion sur le marché sont nombreux. Autrement, lorsque les consommateurs ont un vaste choix de concurrents, ils peuvent plus facilement se tourner vers

⁸⁹ J. Church et R. Ware, *Industrial Organization: A Strategic Approach*, 2000, p. 750-751.

⁹⁰ N. G. Mankiw, *Principles of Microeconomics*, quatrième édition, 2006, p. 114-116.

⁹¹ Par exemple, comme il est décrit dans ce rapport aux paragraphes 5.27 et 6.12, les prix élevés du propane l'hiver dernier ont attiré des cargaisons de l'étranger vers la côte est des États-Unis et ont occasionné l'annulation de cargaisons destinées à l'exportation, qui provenaient de la côte américaine du golfe du Mexique.

⁹² La puissance commerciale correspond à la capacité d'une entreprise (ou d'un groupe d'entreprises) de maintenir de manière rentable les prix au-dessus du prix de la concurrence sur une longue période. Dans la plupart des cas, une entreprise qui exerce une puissance commerciale nuit à l'efficacité économique du marché.

⁹³ À titre d'exemple, une entreprise dominante peut mettre en œuvre des stratégies contre les nouveaux arrivants sur le marché en vue de faire monter leurs coûts et nuire à leur capacité de faire face à la concurrence. Une entreprise dominante peut également : imposer une condition selon laquelle elle est le fournisseur unique d'un client, pratiquer de la vente liée, refuser de fournir un produit ou un service à un client, influencer le prix de revente d'un produit, ou s'adonner à d'autres comportements qui ont pour effet de créer, de préserver ou de relever une puissance commerciale.

d'autres vendeurs, qui sont en assez grand nombre pour dissuader les entreprises de se livrer à un comportement anticoncurrentiel⁹⁴.

7.4 Par ailleurs, un groupe d'entreprises peut implicitement ou explicitement coordonner leurs actions sur un marché de façon à se donner un avantage anticoncurrentiel. Les marchés sont plus sujets à ce type de comportements lorsque les entreprises peuvent : (a) reconnaître entre elles les avantages de se livrer une concurrence moins féroce; (b) surveiller la conduite d'autres entreprises et repérer les écarts de la ligne de conduite établie; et (c) réagir à ces écarts par des mécanismes de dissuasion crédibles⁹⁵. Lorsqu'un groupe d'entreprises s'adonne à un comportement qui a pour effet de nuire à la concurrence sur le marché, ce comportement peut être visé par les dispositions civiles de la *Loi sur la concurrence*⁹⁶. Dans les cas où les entreprises coordonnent leurs agissements de façon à fixer des prix, à truquer des offres ou à attribuer des marchés, ce qui peut constituer des infractions punissables par mise en accusation en vertu de la *Loi sur la concurrence*, les personnes reconnues coupables peuvent être passibles de peines d'emprisonnement et d'amendes⁹⁷.

7.5 Il arrive également que les prix augmentent au cours d'une pénurie, généralement causée par une catastrophe ou un événement qui a perturbé l'approvisionnement normal de marchandises, lorsque les vendeurs profitent d'un dérèglement du marché pour gonfler artificiellement les prix⁹⁸. Cette manipulation des prix risque également de faire grimper les prix dans les marchés inefficaces. La *Loi sur la concurrence* n'interdit pas en soi aux entreprises de pratiquer des prix élevés, mais les prix élevés constituent un facteur de préoccupation au sens de la *Loi sur la concurrence* lorsqu'ils sont le résultat d'une conduite anticoncurrentielle⁹⁹.

7.6 L'économie fournit divers modèles d'interaction des entreprises, mais le principe à la base de l'économie de l'organisation industrielle et des politiques sur la concurrence veut qu'une concurrence accrue permette l'attribution plus efficace des ressources dans l'économie. Les types

⁹⁴ *Les dispositions sur l'abus de position dominante*, Bureau de la concurrence, p. 7 à 10. Accessible en ligne à l'adresse : [http://www.bureaudelaconcurrence.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/vwapj/cb-abuse-of-dominance-provisions-f.pdf/\\$FILE/cb-abuse-of-dominance-provisions-f.pdf](http://www.bureaudelaconcurrence.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/vwapj/cb-abuse-of-dominance-provisions-f.pdf/$FILE/cb-abuse-of-dominance-provisions-f.pdf).

⁹⁵ G. Stigler, « A Theory of Oligopoly », *Journal of Political Economy*, 1964, vol. 72, p. 44-61.

⁹⁶ *Loi sur la concurrence*, (« Loi sur la concurrence »), partie VIII.

⁹⁷ *Loi sur la concurrence*, partie VI.

⁹⁸ U.S. Federal Trade Commission, « Analysis of Price Increases in the Aftermath of Hurricane Katrina », *Investigation of Gasoline Price Manipulation and Post-Katrina Gasoline Price Increases*, 2006, p. 137-154. Accessible en ligne à l'adresse : <http://www.ftc.gov/reports/federal-trade-commission-investigation-gasoline-price-manipulation-post-katrina-gasoline> (en anglais).

⁹⁹ Bureau de la concurrence, *Le Bureau de la concurrence termine ses examens des prix de l'essence*, 2006. Accessible en ligne à l'adresse : http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?mthd=advSrch&crtr.page=1&nid=204259&crtr.kw=competition+bureau+gasoline+pricing+examinations&_ga=1.68796625.1527877961.1397820321.

de comportements susmentionnés peuvent donner lieu à une distorsion du marché et à des pratiques inefficaces sur les marchés, qui à leur tour peuvent contribuer à faire monter les prix à la consommation et nuire à l'économie. Le propane est un produit de première nécessité pour certains consommateurs, de sorte que des pratiques anticoncurrentielles pourraient vraisemblablement avoir d'importantes conséquences néfastes pour les consommateurs canadiens.

Portée et réalisation de l'examen

7.7 Le Bureau a entrepris un examen afin de savoir si les marchés canadiens du propane ont fait l'objet d'activités anticoncurrentielles qui peuvent avoir aggravé les répercussions des récentes flambées des prix du propane sur les consommateurs. En réalisant cet examen, le Bureau a effectué des entrevues auprès d'une vaste gamme d'intervenants de l'industrie et a examiné les renseignements fournis sur une base volontaire par les acteurs du marché. Le Bureau a également tenté d'entreprendre un examen quantitatif des prix du propane, lequel est abordé plus en détail ci-dessous.

7.8 Cet examen n'était pas une enquête officielle en vertu de la *Loi sur la concurrence*. L'examen du Bureau s'est appuyé sur la participation volontaire des intervenants de l'industrie. Dans une étude de marché comme l'examen actuel, le Bureau n'a pas la capacité d'utiliser les outils de collecte de renseignements officiels prévus dans la *Loi sur la concurrence*.

7.9 Les conclusions du Bureau, comme en témoigne ce rapport, ne sont pas des conclusions de fait ou de droit ayant subi l'épreuve des tribunaux. Les décisions liées à l'application de la *Loi sur la concurrence* sont prises au cas par cas; les conclusions dont il est question dans le rapport lui sont propres et n'engagent aucunement le commissaire de la concurrence. Le lecteur est invité à faire preuve de prudence dans son interprétation de l'évaluation du Bureau.

7.10 Selon les renseignements recueillis, l'examen du Bureau n'a pas trouvé suffisamment de preuves, à l'heure actuelle, pour conclure que des activités anticoncurrentielles ont aggravé les répercussions des récentes flambées des prix du propane sur les consommateurs. Si quelqu'un a des renseignements concernant des activités anticoncurrentielles qui ont eu lieu ou qui ont lieu au sein des marchés canadiens du propane, il doit les transmettre au Bureau. Celui-ci n'hésitera pas à prendre les mesures appropriées s'il prend connaissance d'un comportement anticoncurrentiel qui contrevient à la *Loi sur la concurrence*¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Les renseignements peuvent être soumis au moyen du formulaire en ligne à l'adresse : <http://www.bureaudelaconcurrence.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/frm-fra/GH%C3%89T-7TDNA5>.

Analyse de la production en amont

7.11 Des profits excessifs réalisés par les acteurs du marché constituent l'un des symptômes d'un comportement anticoncurrentiel¹⁰¹. Comme il a été mentionné ci-dessus, la pratique générale du Bureau dans le cadre de l'évaluation d'un comportement anticoncurrentiel consiste à déterminer si les acteurs du marché ont la capacité d'exercer une puissance commerciale en poussant les prix au-dessus du niveau concurrentiel. Lorsqu'un acteur du marché peut exercer une puissance commerciale, on s'attend généralement à ce qu'il réalise des profits excessifs.

7.12 Les acteurs du marché de l'industrie canadienne du propane ont fait remarquer d'une manière générale que les producteurs de propane en amont réalisent les plus gros bénéfices financiers lorsque les prix du propane augmentent, et qu'ils courent le plus grand risque lorsque les prix du propane chutent. Cette situation se produit généralement parce que les entreprises de propane du secteur intermédiaire et en aval effectuent des achats et des ventes de propane sous contrat par rapport à un ou plusieurs prix indexés provenant des principaux carrefours du propane en Amérique du Nord, de sorte que leur marge en cents par litre demeure constante, peu importe le prix ultime du propane. Par conséquent, un comportement anticoncurrentiel risque peut-être davantage de se produire au niveau de l'industrie en amont étant donné que les producteurs en amont ont la plus grande capacité de profiter directement des prix plus élevés du propane.

7.13 Le Bureau n'a toutefois reçu aucune plainte des acteurs du marché du secteur intermédiaire ou en aval concernant les pratiques d'établissement des prix des entreprises en amont durant les récentes périodes de prix élevés du propane. Étant donné que les entreprises en amont vendent leur propane directement aux entreprises intermédiaires ou en aval, ces clients seraient probablement à même de reconnaître et de signaler toute tentative des entreprises en amont d'augmenter les prix au-dessus du niveau concurrentiel. Même s'il peut être difficile de reconnaître un comportement anticoncurrentiel durant les périodes d'augmentation rapide des prix, il convient de noter que la plupart des acteurs du marché du secteur intermédiaire, et certains acteurs du secteur en aval, ont une grande expérience et une bonne connaissance des marchés du propane au Canada et que le discernement de ces clients, jumelé au fait qu'ils ne profiteraient probablement pas des prix plus élevés du propane, diminue la probabilité qu'une puissance commerciale exercée par les entreprises en amont passe inaperçue.

7.14 Il semble également peu probable qu'une entreprise en amont puisse influencer rentablement les prix, étant donné que la production de propane du secteur en amont est répartie parmi un assez grand nombre d'entreprises. Étant donné que plusieurs entreprises indépendantes

¹⁰¹ Motifs et ordonnance, *Directeur des enquêtes et recherches c. Télé-Direct (Publications) Inc.*, paragraphe 144, CT-1994-003. Accessible en ligne à l'adresse : <http://www.ct-tc.gc.ca/CasesAffaires/AffairesDetails-fra.asp?CaseID=181>.

produisent du propane au Canada, il semble peu probable qu'un producteur agissant seul puisse augmenter les prix de manière unilatérale, étant donné qu'une telle tentative serait probablement sanctionnée par les clients s'approvisionnant auprès d'autres producteurs en amont. Cela dit, le Bureau note qu'il y a relativement peu de producteurs de propane en Ontario et au Québec, et que dans les périodes où l'infrastructure ferroviaire est considérablement congestionnée, la possibilité qu'un tel comportement se produise est plus élevée.

7.15 Certaines installations de production en amont au Canada ont connu des périodes d'arrêt et d'entretien en janvier et en février 2014, ou juste avant, lorsque les prix du propane ont atteint leurs niveaux les plus élevés. Ces arrêts peuvent aussi être un symptôme de l'exercice d'une puissance commerciale, si un tel arrêt peut restreindre suffisamment l'offre pour influencer la hausse des prix. Il semble toutefois que ces arrêts découlaient de besoins légitimes en matière de sécurité et d'entretien et n'étaient pas le résultat de tentatives des producteurs en amont visant à limiter l'offre et à obtenir des prix plus élevés. De plus, compte tenu du fait que la production en amont fournit une proportion relativement faible de l'approvisionnement global durant les mois d'hiver, il n'est pas certain qu'un seul producteur de propane limitant l'offre de manière unilatérale puisse avoir eu un effet important durant les courtes périodes où les arrêts ont eu lieu.

7.16 Enfin, même si les producteurs en amont peuvent bénéficier le plus d'une augmentation des prix du propane, l'une des causes principales des prix supérieurs à la normale l'hiver dernier concerne la congestion et les faibles stocks au niveau du transport et des installations de stockage du secteur intermédiaire et non pas au niveau de la production en amont. Les producteurs de propane en amont qui ne participent pas à d'autres niveaux de l'industrie auraient probablement peu de capacité directe d'influencer le secteur intermédiaire du marché.

Analyse des entreprises du secteur intermédiaire

7.17 L'exercice d'une puissance commerciale par les entreprises du secteur intermédiaire (pour ce qui est du transport ferroviaire, du transport par pipeline et du stockage) pourrait donner lieu aux problèmes de pénurie rencontrés l'hiver dernier. Autrement dit, les entreprises de transport du secteur intermédiaire peuvent limiter l'offre disponible pour le transport en vue d'augmenter les prix du propane, ou les entreprises de stockage du secteur intermédiaire peuvent délibérément garder des niveaux de stocks peu élevés pour créer un choc d'offre artificiel, qui occasionnerait également des prix élevés.

7.18 Dans le cas des entreprises ferroviaires transportant le propane dans tout le Canada, les problèmes rencontrés l'hiver dernier semblent être les conséquences bien comprises des conditions météorologiques hivernales extrêmes et ne semblent pas être propres à cette récente pénurie. Par conséquent, il semble peu probable que les interruptions du service observées durant cet hiver découlent de l'exercice d'une puissance commerciale par les entreprises ferroviaires.

7.19 Le propane est également transporté dans tout le Canada par pipeline. Dans le cas du pipeline Cochin, la décision d'inverser le pipeline et les approbations réglementaires nécessaires pour que le plan soit mis en place ont toutes été obtenues avant la récente pénurie. La décision de Kinder Morgan d'inverser le pipeline semble être davantage liée aux faibles taux passés d'utilisation de la capacité du pipeline Cochin et à la nouvelle demande pour des condensats dans l'Ouest canadien, plutôt qu'être motivée par le désir d'augmenter les prix du propane. De plus, Kinder Morgan n'a pas d'autres installations liées au propane au Canada et la restriction de l'offre en vue d'augmenter les prix ne lui apporterait probablement aucun avantage.

7.20 En ce qui concerne le réseau d'Enbridge, les tarifs imposés par Enbridge à ses expéditeurs sont réglementés par l'ONE et la FERC. Cette surveillance réglementaire limite la capacité d'Enbridge d'augmenter les tarifs pour son propre bénéfice financier. De plus, Enbridge participe seulement au secteur intermédiaire de l'industrie canadienne du propane et ne s'approprie pas les LGN transportés par ses pipelines. Enfin, en 2017, la partie est du pipeline Cochin sera de nouveau disponible pour le transport des LGN du Midwest américain vers l'Ontario.

7.21 La structure des installations de traitement et de stockage du secteur intermédiaire de l'Ontario peut rendre ces marchés plus susceptibles d'exercer une puissance commerciale. Plus précisément, dans le Sud de l'Ontario, ces installations appartiennent généralement à un petit nombre d'entreprises et sont fortement contrôlées par un seul exploitant. Les preuves recueillies durant l'examen du Bureau ne concordent toutefois pas avec une stratégie visant à limiter l'offre ou à autrement influencer par ailleurs l'établissement des prix du propane au Canada. Plusieurs entreprises ont indiqué leur intention d'augmenter leur capacité de stockage du propane dans les marchés de l'Est canadien, ce qui est incompatible avec une stratégie visant à limiter l'offre pour augmenter les prix.

7.22 De plus, comme il a été mentionné ci-dessus, la forte demande de propane cette année a créé des problèmes de congestion aux installations du secteur intermédiaire ou y a contribué. Même si la congestion peut être un effet secondaire d'une restriction de l'offre anticoncurrentielle, il semble être bien démontré que la demande de propane a été considérablement plus élevée cet hiver que les hivers précédents, et que cette augmentation de la demande a été un facteur important de la congestion aux sites d'approvisionnement du secteur intermédiaire.

Analyse des distributeurs en aval

7.23 Au cours des années 1990, Superior Propane et ICG Propane étaient les deux principaux fournisseurs de propane dans de nombreux marchés de propane canadiens. En 1998, Superior Propane a acheté ICG Propane. Cette acquisition achevée, le commissaire de la concurrence a demandé au Tribunal de la concurrence de la dissoudre, arguant que la fusion aurait pour effet d'empêcher ou de diminuer sensiblement la concurrence dans 74 marchés locaux de propane au

Canada¹⁰². La demande du commissaire a été pleinement débattue devant le Tribunal de la concurrence et les tribunaux, mais elle a finalement été rejetée et Superior Propane est devenu le fournisseur unique ou prédominant dans un grand nombre de marchés de propane canadiens.

7.24 Depuis cette époque, cependant, les marchés de propane locaux ont vu l'établissement de nouveaux distributeurs de propane en aval. Certains acteurs du marché ont indiqué que le fait que certains consommateurs sont passés du mazout au propane pour chauffer leur résidence peut avoir contribué à une augmentation de la demande, ce qui a poussé certaines sociétés en aval à lancer des activités dans certains marchés de vente au détail locaux.

7.25 Aux fins de l'analyse de la concurrence, c'est la mesure dans laquelle les sociétés d'un marché peuvent jouer le rôle de contrainte concurrentielle les unes par rapport aux autres qui compte, et non pas leur simple participation en marge du marché. Dans ce sens, le Bureau fait une différence entre les sociétés qui offrent simplement un service dans un marché et les sociétés qui peuvent réellement livrer concurrence dans ce marché. La mesure dans laquelle les distributeurs en aval peuvent jouer le rôle de concurrents réels dépend, pour le moins, de leur capacité à trouver des fournisseurs de propane indépendants, de leur capacité de stockage, du nombre de leurs camions de livraison, de leur clientèle et de leur capacité à offrir un service à valeur ajoutée aux consommateurs. En d'autres termes, il est plus probable qu'un distributeur en aval assume le rôle de contrainte concurrentielle s'il ne doit pas dépendre de ses concurrents pour obtenir ses approvisionnements en propane, s'il dispose de l'infrastructure de stockage et des camions de livraison nécessaires pour desservir une clientèle suffisamment importante pour obtenir un coût concurrentiel, et s'il peut offrir un service de qualité à ses clients.

7.26 Pour examiner la pénétration réelle des marchés du propane en aval, le Bureau a surveillé les activités de plus de 25 distributeurs de propane en aval dans les régions de l'Ontario et du Québec qui étaient les plus touchées par les prix élevés du propane cet hiver¹⁰³. Cette analyse a montré un degré de pénétration considérable dans les marchés de propane locaux au cours des cinq dernières années et a conclu qu'au moins deux fournisseurs, et quelquefois plus de deux, jouent le rôle de réels concurrents dans chaque marché local. Bien que la nature de cet examen empêche le Bureau de conclure que tous ces marchés sont desservis à un niveau concurrentiel, il semble probable que les marchés de propane locaux ne subissent pas les effets d'une position de domination du marché comme cela a peut-être été le cas immédiatement après la fusion entre Superior Propane et ICG Propane.

¹⁰² Superior Propane, supra note 33, au paragraphe 110.

¹⁰³ Comme les ressources étaient limitées, notre analyse n'a pas pu surveiller la situation concurrentielle dans les marchés en dehors de l'Ontario et du Québec. Par conséquent, on ignore quel degré de concurrence réelle règne à l'extérieur de ces marchés.

Analyse des prix du propane

7.27 Dans les études de marché précédentes, le Bureau était en mesure d'utiliser les données du marché pour évaluer de façon quantitative si, et dans quelle mesure, les acteurs du marché possédaient une puissance commerciale. Par exemple, en 2005, le Bureau est parvenu à entreprendre une analyse économétrique des marchés locaux de l'essence au Canada, et à conclure que les prix de l'essence anormalement élevés observés en 2004 étaient le résultat des « conditions du marché » plutôt que d'un comportement anticoncurrentiel de la part des acteurs du marché¹⁰⁴.

7.28 Le Bureau n'était pas en mesure d'effectuer une analyse quantitative similaire pour le présent rapport, principalement parce que les données nécessaires n'étaient pas disponibles. Plus particulièrement, le Bureau a essayé de réaliser une analyse de la « différence dans la différence », en comparant les prix de gros de certains carrefours du propane au Canada aux prix correspondants d'un certain carrefour de référence aux États-Unis, afin de tenter de déterminer si les prix du propane à ces carrefours canadiens avaient augmenté par rapport aux prix du propane au carrefour américain, une fois les conditions du marché local contrôlées¹⁰⁵. Si les augmentations de prix au Canada ne s'expliquent pas par les conditions du marché local, il est possible que les différences de prix soient symptomatiques de l'exercice d'une puissance commerciale.

7.29 Cette analyse économétrique n'a pas permis d'expliquer une part substantielle de la fluctuation des prix dans les carrefours du propane canadiens. On ignore cependant si cette fluctuation inexpliquée est le résultat d'une puissance commerciale ou est causée par l'absence de données suffisantes pour contrôler les différences des conditions d'offre et de demande entre les marchés étudiés. En fin de compte, le Bureau n'est pas en mesure d'affirmer que cette analyse prouve l'exercice d'une puissance commerciale.

7.30 Le Bureau aurait pu obtenir des résultats plus clairs s'il avait eu accès à de meilleures données. Par exemple, pour mieux comparer les prix de gros entre les carrefours canadiens et américains, il serait utile de disposer de renseignements supplémentaires sur le type et le volume de la demande d'utilisation finale auprès de chaque carrefour, mais ces données ne sont pas publiques. De même, le Bureau est conscient que certains actifs de production et de transport du

¹⁰⁴ Bureau de la concurrence « Analyse empirique sur l'essence ». Mars 2005. Accessible en ligne à l'adresse : <http://www.bureaudelaconcurrence.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/fra/00223.html>.

¹⁰⁵ L'analyse de la « différence dans la différence » compare au fil du temps le cadre dans lequel un événement s'est produit à un cadre témoin où l'événement ne s'est pas produit afin d'isoler les effets de cet événement, une fois les caractéristiques non observables contrôlées. Pour consulter une analyse détaillée des modèles de la différence dans la différence, se reporter par exemple à James H. Stock et à Mark W. Watson, *Introduction to Econometrics*, deuxième édition (Pearson Addison Wesley, 2007), p. 481-517.

propane ont subi des perturbations temporaires l'hiver dernier, mais les données permettant de décrire exactement la portée de ces perturbations ne sont généralement pas publiques.

7.31 Il serait également utile pour l'analyse du Bureau d'obtenir un accès plus rapide aux données canadiennes, car un temps considérable s'écoule avant que ces données ne soient recueillies, compilées et communiquées. Même à l'heure actuelle, les données clés qui décrivent la portée complète de la production et de la consommation pendant les flambées de prix de janvier et de février 2014 ne sont toujours pas disponibles.

7.32 De surcroît, même si le Bureau avait obtenu de solides résultats à partir des données disponibles, les différences entre les prix de gros affichés ne donnent aucune information sur la mesure de la puissance commerciale potentiellement exercée par les distributeurs en aval. Pour examiner les problèmes qui se posent en aval, il faudrait que les données sur les prix de vente au détail soient accessibles pour chaque utilisation finale, mais ces données ne sont pas recueillies au Canada. Les problèmes liés à l'accès aux données nécessaires ont, au moins en partie, limité la capacité du Bureau à évaluer de façon quantitative si des activités anticoncurrentielles ont exacerbé les répercussions des récentes flambées de prix du propane sur les consommateurs.

Conclusion concernant le comportement anticoncurrentiel

7.33 À l'heure actuelle, le Bureau n'a pas trouvé suffisamment de preuves pour conclure que des activités anticoncurrentielles ont aggravé les répercussions des récentes flambées des prix sur les consommateurs. Le Bureau fait toutefois remarquer que cet examen des questions concernant le marché du propane est limité par certains facteurs indiqués ci-dessus, et que si quelqu'un a des renseignements concernant des activités anticoncurrentielles qui ont eu lieu ou qui ont lieu dans les marchés du propane canadiens, il doit les transmettre au Bureau, qui n'hésitera pas à prendre les mesures appropriées s'il s'aperçoit d'un comportement anticoncurrentiel qui contrevient à la *Loi sur la concurrence*¹⁰⁶.

8. Conclusions

8.1 L'industrie canadienne du propane englobe les producteurs en amont, les entreprises de stockage et de transport du secteur intermédiaire et les distributeurs en aval. Les éléments de cette chaîne d'approvisionnement de grande envergure collaborent pour fournir du propane aux utilisateurs finaux canadiens.

8.2 Les industries du propane au Canada et aux États-Unis sont intégrées, et les prix, les fournitures et l'infrastructure du propane au Canada sont reliés aux principaux carrefours de commerce du propane aux États-Unis. Le Canada exporte de gros volumes de propane aux États-

¹⁰⁶ Les renseignements peuvent être soumis par le formulaire en ligne à l'adresse suivante : <http://www.bureaudelaconcurrence.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/frm-fra/GH%C3%89T-7TDNA5>.

Unis. Ces réalités commerciales sont appuyées par un cadre réglementaire de longue date fondé sur le marché pour le propane et les autres produits énergétiques.

8.3 L'hiver dernier, un concours unique de circonstances – à savoir un froid inhabituel, une demande de propane élevée provenant de la filière agricole aux États-Unis, des stocks inférieurs à la normale et des exportations américaines outre-mer en rapide croissance – a entraîné un resserrement de l'offre et une augmentation des prix au Canada et aux États-Unis. Cette hausse des prix a eu des répercussions considérables sur les Canadiens, y compris sur les ménages qui chauffent leur domicile au propane.

8.4 Les prix du propane se sont modérés après la flambée de janvier, car les stocks ont été reconstitués et le propane entreposé sur la côte américaine du golfe du Mexique a été réacheminé vers le Midwest. Les prix canadiens n'ont pas flambé aussi spectaculairement que les prix américains. En outre, les rapports de pénuries locales concentrées en Ontario et dans l'Ouest du Québec ne se sont pas poursuivis pendant tout l'hiver. Le marché a répondu, bien que les facteurs tels que les problèmes logistiques et l'incapacité inhérente à l'industrie du propane d'augmenter considérablement la production à court terme aient empêché les consommateurs d'obtenir un soulagement plus immédiat.

8.5 Le Bureau n'a pas découvert de preuves suffisantes, selon l'information recueillie pendant son examen, pour conclure que des activités anticoncurrentielles avaient aggravé les récentes flambées de prix du propane pour les consommateurs.

8.6 Les augmentations de prix de l'hiver dernier et les pénuries locales initiales n'indiquent pas un déséquilibre à long terme entre l'offre et la demande dans l'industrie canadienne du propane. Les prix du propane à court terme ont toujours été instables en raison de l'association traditionnelle d'un approvisionnement constant, d'une demande variable et d'une logistique complexe dans l'industrie. Bien que l'infrastructure de production, de stockage et de transport suffise à répondre aux futurs besoins des Canadiens, l'utilisation de cette infrastructure au cours de l'année est souvent basée sur les attentes du marché à l'égard de variables telles que les conditions météorologiques. Par conséquent, des hausses temporaires de prix et des pénuries se produiront probablement à l'avenir. Aucun autre facteur ne devrait exacerber ces problèmes ou contribuer aux pénuries et aux hausses de prix futures.

8.7 À long terme, l'offre et la demande de propane au Canada devraient être relativement stables, tout comme la demande à long terme aux États-Unis. L'offre aux États-Unis devrait considérablement augmenter à long terme, et le surplus sera principalement acheminé outre-mer sous forme d'exportations. Le surplus en croissance aux États-Unis pourrait apporter un soulagement supplémentaire pendant les périodes de demande très élevée au Canada et aux États-Unis, comme ce fut le cas l'hiver dernier.

Annexe : Sources des données et problèmes

A.1 L'ONE et le Bureau ont analysé de grands volumes de données pendant la préparation de ce rapport. Ils ont néanmoins rencontré des problèmes en ce qui concerne la disponibilité de données opportunes, détaillées et de haute qualité sur l'industrie du propane au Canada. L'absence de telles données peut empêcher les gouvernements, les organismes de réglementation et les acteurs de l'industrie de déterminer rapidement et précisément les mesures éventuelles à prendre en réponse aux événements qui surviennent sur le marché du propane, comme ceux qui se sont produits l'hiver dernier.

A.2 Statistique Canada établit des rapports annuels sur les données relatives à la disponibilité et à l'écoulement du propane au Canada dans le tableau CANSIM 128-0012¹⁰⁷. Les données indiquées dans ce tableau CANSIM proviennent de sources multiples et sont recueillies selon différentes méthodologies. Par exemple, certaines données du tableau proviennent du rapport de l'ONE sur la disponibilité et l'écoulement des produits, que l'ONE fournit à Statistique Canada mais ne publie plus. Les chiffres sur la consommation industrielle proviennent de l'enquête à grande échelle de Statistique Canada sur la consommation industrielle d'énergie. Les autres données sur l'industrie proviennent des enquêtes de Statistique Canada auprès des producteurs et des utilisateurs finaux.

A.3 Les diverses méthodologies de recueil de données ont fait que les chiffres indiqués sur la production, la consommation et l'exportation du propane au Canada ne sont pas cohérents. Quand Statistique Canada calcule les données sur la disponibilité du propane et l'approvisionnement net en propane, il inclut un élément appelé « autres ajustements », qui comprend « les changements cycliques de la facturation, les différences de lecture et les pertes dans le transport ». En 2012, cet ajout à l'approvisionnement net était d'environ 4 145 milliers de mètres cubes, ce qui équivalait à plus d'un tiers du chiffre de l'approvisionnement canadien total.

A.4 En ce qui concerne les données d'exportation du propane au Canada, l'ONE recueille des données auprès des titulaires de licences et d'ordonnances d'exportation délivrées au titre de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et de ses règlements. En vertu de l'article 5 du *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les rapports relatifs aux exportations et importations*, les titulaires d'une licence ou d'une ordonnance d'exportation de propane doivent soumettre tous les mois à l'Office des renseignements de base sur l'exportation du propane (volume, prix, destination et mode de transport), ainsi que sur la disponibilité et l'écoulement des volumes de propane, y compris les stocks d'ouverture et de clôture. L'ONE regroupe les renseignements fournis par les titulaires d'autorisations d'exportation du propane et les publie chaque mois sur le site Web de l'ONE.

¹⁰⁷ Avant 2002, les données faisaient partie d'un rapport trimestriel dans le tableau CANSIM 128-0003.

A.5 Par comparaison, les données sur l'industrie du propane aux États-Unis proviennent principalement de l'EIA, qui fait partie du département de l'Énergie des États-Unis et est responsable de la collecte, de l'analyse et de la diffusion de l'information sur l'énergie. La majorité des relevés de données sont basés sur des mandats établis dans la *Federal Energy Administration Act* de 1974 et dans l'*Organization Act* de 1977 du département de l'Énergie des États-Unis. Dans ce dernier document, l'article 205 établit l'EIA comme l'autorité chargée d'exécuter un programme central, complet et unifié de données et d'information sur l'énergie.

A.6 L'EIA établit des rapports plus fréquemment et sur une plus vaste gamme de données relatives au propane que toute source au Canada. Par exemple, les prix résidentiels du propane dans chaque région et chaque État des États-Unis font l'objet d'un rapport hebdomadaire. Il en va de même pour les statistiques régionales sur le propane relatives aux stocks conservés sous terre, à la production, à la demande, aux exportations et aux importations.

A.7 Dans un document de 2004 intitulé « Un regard vers 2010 – des marchés du gaz naturel en transition », l'ONE faisait remarquer que l'industrie reconnaissait largement que l'information sur l'énergie au Canada est plus fragmentée qu'aux États-Unis, où l'EIA met en œuvre une stratégie à « guichet unique » de diffusion des données sur l'énergie¹⁰⁸. Dans son rapport de 2004, l'ONE note que les acteurs de l'industrie ont suggéré qu'un « dépôt central pour l'information sur l'énergie au Canada serait très utile afin d'aider les différents secteurs commerciaux et le gouvernement à prendre des décisions éclairées en temps opportun ». Plus récemment, les médias canadiens ont également parlé des lacunes dans les données sur l'industrie de l'énergie au Canada, en particulier concernant le besoin de données à jour¹⁰⁹.

A.8 On pourrait faciliter une collecte et une publication des données sur l'industrie du propane au Canada comparables à celles des États-Unis en augmentant la coordination et l'échange d'information entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et les organismes de réglementation, entre les organisations à chaque niveau de gouvernement et entre les gouvernements et l'industrie.

¹⁰⁸ Office national de l'énergie (2004), « Un regard vers 2010 – des marchés du gaz naturel en transition » p. 22-23. Accessible en ligne à l'adresse : <http://publications.gc.ca/collections/Collection/NE23-118-2004F.pdf>.

¹⁰⁹ « Trading in the dark: Crude supply data scarce in Canada », *The Globe and Mail*, 23 août 2012. Accessible en ligne à l'adresse : <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/industry-news/energy-and-resources/trading-in-the-dark-crude-supply-data-scarce-in-canada/article4324881/>.