



Office national
de l'énergie

National Energy
Board

Motifs de décision

**TransCanada
PipeLines Limited**

**visant la modernisation et la
normalisation du service de
transport assorti de
stockage (STS)**

RH-001-2016

Novembre 2016

Partie IV – Droits et tarifs

Canada

Motifs de décision

Relativement à une demande de

TransCanada PipeLines Limited

visant la modernisation et la normalisation du service de transport assorti de stockage (STS)

RH-001-2016

Novembre 2016

Autorisation de reproduction

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

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, veuillez écrire à l'adresse info@neb-one.gc.ca.

Permission to Reproduce

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

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

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 2016
représentée par l'Office national de l'énergie

N° de cat. NE22-1/2016-3F
ISBN 978-0-660-06777-3

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

Pour obtenir des exemplaires sur demande :

Bureau des publications
Office national de l'énergie
517, Dixième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2R 0A8
Courriel : publications@neb-one.gc.ca
Télécopieur : 403-292-5503
Téléphone : 1-800-899-1265

Exemplaires également disponibles à la

Bibliothèque de l'Office
Deuxième étage

Printed in Canada

© Her Majesty the Queen in Right of Canada 2016 as
represented by the National Energy Board

Cat No. NE22-1/2016-3E
ISBN 978-0-660-06776-6

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

Copies are available on request from:

The Publications Office
National Energy Board
517 Tenth Avenue SW
Calgary, Alberta, T2R 0A8
E-Mail: publications@neb-one.gc.ca
Fax: 403-292-5503
Phone: 1-800-899-1265

For pick-up at the Board office:

Library
2nd floor

Printed in Canada

Table des matières

Table des matières.....	i
Liste des figures	i
Glossaire et liste des sigles et abréviations	ii
Exposé et comparutions	iv
Chapitre 1 Décision.....	1
Chapitre 2 Introduction et contexte	3
2.1 Aperçu de la demande et de l’audience.....	3
2.2 Services STS et STS-L sur le réseau principal de TransCanada.....	4
2.3 Contexte.....	5
Chapitre 3 Enjeux.....	7
3.1 Injections et retraits – Quantités admissibles	7
3.2 Application du droit du STS.....	10
3.3 Soldes STS	13
3.4 Mécanisme de cumul du STS.....	18
3.5 Tarification des dépassements du STS.....	22
3.6 Point commun d’injection/de retrait et marché unique pour chaque contrat de STS	23
3.7 Périodes prioritaires normalisées.....	24
3.8 Élimination du STS-L	27
3.9 Revenus incitatifs	27
3.10 Calendrier, mise en œuvre et équité	29
Chapitre 4 Opinion de l’Office	35
Annexe I.....	40
Liste des questions.....	40

Liste des figures

Figure 2-1 Réseau principal de TransCanada	4
--	---

Glossaire et liste des sigles et abréviations

CALT	compte d'ajustement à long terme
canalisation des Prairies	installation s'étendant d'Empress, en Alberta, jusqu'aux environs de Winnipeg, au Manitoba
canalisation du Nord de l'Ontario	installation s'étendant de Winnipeg, au Manitoba, jusqu'aux environs de North Bay, en Ontario
Centra	Centra Gas Manitoba Inc.
Drazen Counselling	Drazen Counselling Group Inc.
EGDI	Enbridge Gas Distribution Inc.
FRE	frais pour retraits excédentaires
Gaz Métro	Société en commandite Gaz Métro
GJ	gigajoule
GJ/j	gigajoules par jour
<i>Loi</i>	<i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i>
Office	Office national de l'énergie
PJ	pétajoule
règlement	entente de règlement 2013-2030
SAEM	service amélioré d'équilibrage du marché
SDL	société de distribution locale
STS	service de transport assorti de stockage
STS-L	service de transport assorti de stockage – lié
TG	transport garanti
TG-LD	transport garanti longue distance
TI	transport interruptible
TPT	transport par des tiers

TransCanada	TransCanada PipeLines Limited
triangle de l'Est	zone située à l'intérieur d'un triangle qui relie approximativement les villes ontariennes de North Bay, de Toronto et d'Ottawa
Union	Union Gas Limited
ZLC	zone de livraison du Centre
ZLCN	zone de livraison du Centre-Nord
ZLD	zone de livraison de distributeur
ZLE	zone de livraison de l'Est
ZLM	zone de livraison du Manitoba
ZLN	zone de livraison du Nord
ZLO	zone de livraison de l'Ouest
ZLSO	zone de livraison du Sud-Ouest
ZLSSM	zone de livraison de Sault Ste. Marie

Exposé et comparutions

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la *Loi*) et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À une demande de TransCanada PipeLines Limited, datée du 18 février 2016 et déposée auprès de l'Office national de l'énergie aux termes des parties I et IV de la *Loi*, à l'égard de modifications au tarif de transport de gaz sur le réseau principal au Canada et visant le service de transport assorti de stockage ainsi que le service de transport assorti de stockage – lié (dossier OF-Tolls-Group1-T211-2016-01 01);

CONFORMÉMENT À l'ordonnance d'audience RH-001-2016 de l'Office, en date du 6 avril 2016;

ENTENDUE à Calgary, en Alberta, les 19, 20, 21 et 23 septembre 2016.

DEVANT

R. George	Membre président l'audience
L. Mercier	Membre
J. Gauthier	Membre

Comparutions

C. K. Yates, c.r.
M. Ducharme

H. Van Iderstine
B. Czarnecki

D. P. Langen
C. M. Graham

D. P. Langen

T. Lange

L. E. Smith, c.r.

D. Audino

Participants

TransCanada PipeLines Limited

Centra Gas Manitoba Inc.

Enbridge Gas Distribution Inc.

St. Lawrence Gas Company, Inc.

Tenaska Marketing Canada, division de
TMV Corp.

Union Gas Limited

Office national de l'énergie

Témoins

D. Schultz
A. Harris
G. Kuntz
M. Wharton
J. J. Reed

L. Stewart
N. Kostick
M. Drazen
R. Mikkelsen

L. Lawler
A. Welburn

C. R. Shorts
J. Gillett
G. Habib

Chapitre 1

Dispositif

Au cours des cinq dernières années, les circonstances du marché et les droits sur le réseau pipelinier principal de TransCanada PipeLines Limited (TransCanada) ont beaucoup évolué. Dans le cadre de l'instance RH-003-2011, l'Office national de l'énergie a traité d'augmentations de droits de même que d'érosion de la compétitivité du réseau principal et il a donné à TransCanada des outils pour lui permettre de mieux gérer son réseau ainsi que pour réagir aux changements. Pendant la période précédant l'instance RH-003-2011, les litiges qui se succédaient, associés au besoin d'investissements, ont mené à l'entente de règlement 2013-2030 (le règlement) et aux Motifs de décision RH-001-2014 qui ont permis de procéder à une restructuration plus en profondeur du réseau principal, pour lequel ils prévoient une mise à jour des droits de 2018 à 2020. La segmentation du réseau principal après 2020 se profile à l'horizon et elle comportera ses propres enjeux dans un contexte où les parties prenantes devront composer avec un remodelage majeur de la conception des droits. D'autres changements pourraient également être apportés sur le réseau principal alors que TransCanada continue d'innover et de réagir afin de relever de nouveaux défis ou de saisir de nouvelles occasions. Ces circonstances uniques font que les expéditeurs se retrouvent dans un milieu dynamique qui doit être examiné avec le plus grand soin par l'organisme de réglementation.

TransCanada a demandé à l'Office d'approuver, pour ce qui est du service de transport assorti de stockage (STS) et du service de transport assorti de stockage – lié (STS-L), des modifications au tarif du réseau principal. Les changements ainsi proposés par la société visaient à moderniser et à normaliser le STS, à mieux faire correspondre la causalité des coûts à leur imputabilité, en plus d'améliorer l'équité entre les différents expéditeurs du STS comme entre ceux-ci et les autres aussi présents sur le réseau principal. Centra Gas Manitoba Inc. (Centra), Enbridge Gas Distribution Inc. (EGDI) et Union Gas Limited (Union) se sont opposées à la demande tandis que Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro) ne l'était pas. Cependant, de façon générale, les intervenants ont laissé entendre à l'Office que la demande était prématurée et que le STS devrait plutôt être passé en revue de façon exhaustive à l'occasion de l'instance qui traitera des droits exigibles sur le réseau principal ainsi que du tarif après 2020.

TransCanada n'a pas convaincu l'Office que les différences actuelles entre les contrats de STS hors norme constituaient des distinctions injustes. Compte tenu de la nature du service, de l'emplacement géographique des différents expéditeurs et des besoins qui leur sont propres, l'Office n'est pas persuadé que le transport pour chaque expéditeur du STS est effectué dans des circonstances et conditions essentiellement similaires. Qui plus est, il est d'avis que le moment est mal choisi pour apporter des changements en profondeur au STS, un service de premier plan sur lequel les sociétés de distribution locale (SDL) ont pu compter depuis nombre d'années, soit depuis aussi loin que 1975, pour l'équilibrage saisonnier et quotidien. Le milieu dans lequel opère actuellement le réseau principal est aussi une considération qui joue un rôle important lorsque l'Office doit déterminer si la demande est inappropriée ou prématurée. Celui-ci est d'avis que les expéditeurs s'attendaient, après le règlement et la décision RH-001-2014, à un niveau raisonnable de certitude et de stabilité des droits. Ils ont pris des engagements en matière de

transport garanti longue distance (TG-LD) croyant que les dispositions du STS ne changeraient pas dans une mesure importante pendant la période de transition jusqu'en 2020 et en supposant également qu'ils ne seraient pas soumis à des hausses de coûts majeures pour ce service. Avec la question de la segmentation du réseau principal qui s'amène, l'Office croit par ailleurs qu'il serait injuste et inéquitable, pour les expéditeurs du STS, de leur demander d'apporter des rajustements d'envergure à leur portefeuille de contrats de transport de gaz ou de leur imposer des coûts considérables et de réduire la souplesse dont ils profitent sans possibilité apparente de mesures d'atténuation.

Même si TransCanada a fondé sa demande sur les principes d'impartialité et d'équité entre expéditeurs, l'Office juge qu'en raison des circonstances particulières qui prévalent sur le réseau principal, ces mêmes principes s'appliquent aussi bien entre la société et ses expéditeurs. Par conséquent, au contraire de TransCanada, l'Office ne considère pas que le maintien de la situation actuelle pour le STS soit à l'origine d'un service et d'une tarification menant à des distinctions injustes qui, compte tenu des normes et principes en vigueur, font qu'ils ne sont plus justes et raisonnables. L'Office rejette la demande de TransCanada visant la modification du STS et du STS-L.



R. George
Membre présidant l'audience



L. Mercier
Membre



J. Gauthier
Membre

Calgary (Alberta)
Novembre 2016

Chapitre 2

Introduction et contexte

2.1 Aperçu de la demande et de l'audience

Le 18 février 2016, TransCanada a déposé une demande auprès de l'Office aux termes des parties I et IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la *Loi*) afin d'obtenir une ordonnance d'approbation à l'égard de modifications au tarif de transport de gaz sur le réseau principal au Canada, en ce qui a trait au STS, et de l'abolition du STS-L.

TransCanada a demandé à l'Office de rendre une décision au plus tard le 30 septembre 2016, de sorte que les changements puissent entrer en vigueur le 1^{er} avril 2017, ce qui coïncide avec le début de la saison d'injection de stocks de gaz naturel.

TransCanada a demandé plus particulièrement des ordonnances ayant pour effet :

- d'approuver les modifications proposées au tarif en ce qui concerne le STS, l'abolition du STS-L ainsi que le processus de mise en œuvre et de sélection applicable aux expéditeurs, comme décrit dans la demande;
- de réviser le tarif conformément à l'annexe 4 de la preuve écrite déposée par TransCanada avec la demande;
- d'accorder toute autre mesure que TransCanada pourrait demander ou que l'Office pourrait juger appropriée.

Dans une lettre datée du 26 février 2016, l'Office a sollicité les commentaires des parties intéressées par la demande. Six personnes intéressées – 1425445 Ontario Ltd., sous le nom de Utilities Kingston, Centra, EGDI, Gaz Métro, St. Lawrence Gas Company Inc. et Union – ont déposé des commentaires en respectant la date limite du 4 mars 2016, auxquels TransCanada a répliqué le 9 mars 2016.

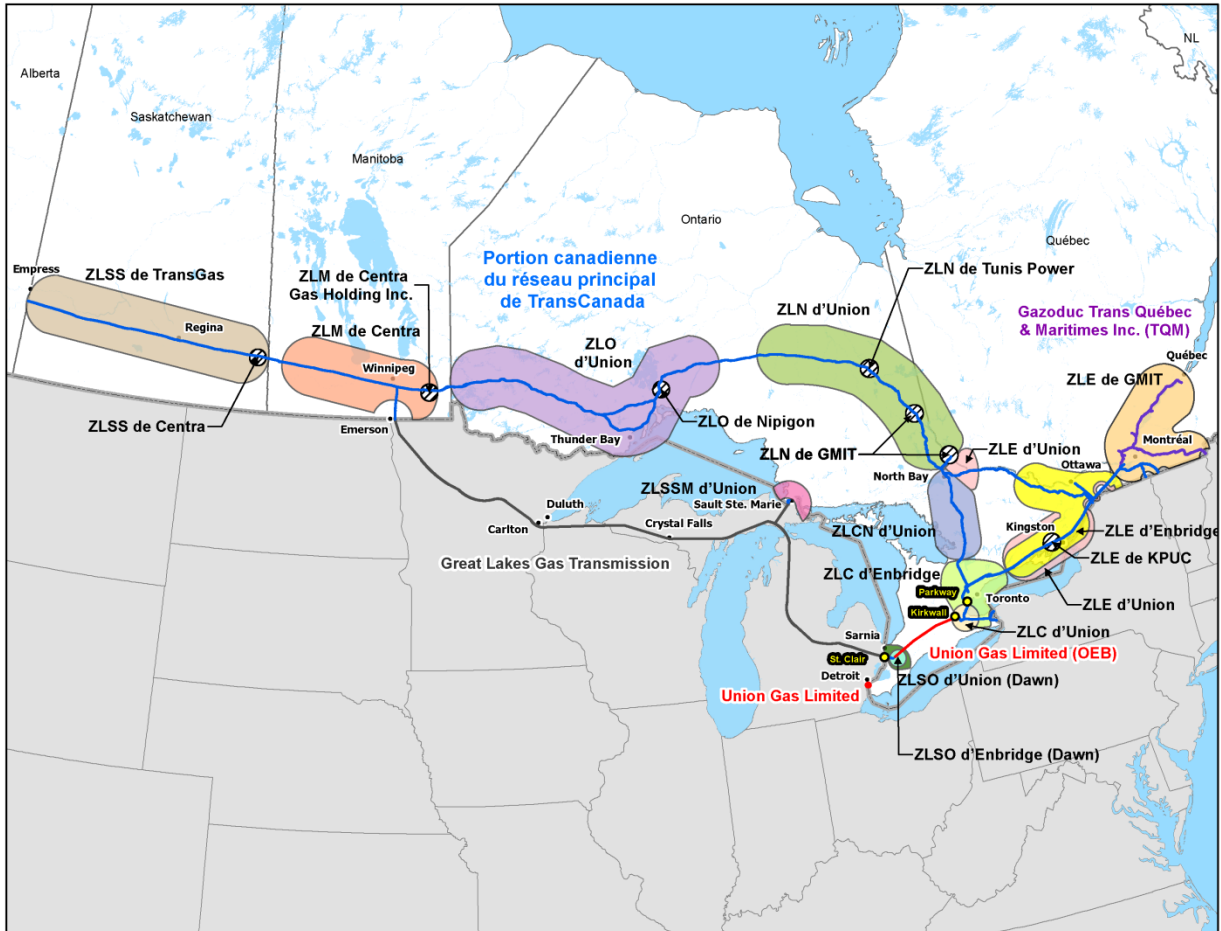
Après avoir étudié les commentaires reçus, l'Office a rendu l'ordonnance d'audience RH-001-2016, le 6 avril 2016, pour convoquer une audience publique orale afin d'examiner la demande. Le volet oral de l'audience s'est déroulé à Calgary, du 19 au 23 septembre 2016. La liste des questions propres à l'audience se trouve à l'annexe I.

Neuf personnes ont demandé à participer à l'audience et elles ont toutes obtenu le droit de participer et le statut souhaité.

2.2 Services STS et STS-L sur le réseau principal de TransCanada

TransCanada est propriétaire-exploitante d'un réseau de transport de gaz naturel à haute pression qui s'étend d'Empress, en Alberta, près de la frontière de la Saskatchewan, jusqu'au Québec, en passant par la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario, et se raccorde à divers gazoducs en aval, canadiens et internationaux. La figure 2-1 est une carte du réseau principal de TransCanada.

Figure 2-1 Réseau principal de TransCanada



Le STS et le STS-L sont des services qui fournissent le transport de gaz naturel au départ et à destination d'un lieu de stockage, conjointement avec un service de TG-LD, afin d'aider les expéditeurs à gérer les fluctuations saisonnières et quotidiennes de la demande dans leur marché.

TransCanada perçoit actuellement des droits conformément à la décision RH-001-2014 et à l'ordonnance TG-011-2015 de l'Office, qui ont été approuvés à titre de droits définitifs pour la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2017. La mise en œuvre des changements proposés dans la demande n'appellerait aucune modification aux droits pour le STS qui ont été approuvés par l'entremise de l'ordonnance TG-011-2015.

Les contrats de STS existants ont été négociés individuellement et représentent souvent différentes caractéristiques de service, selon les exigences particulières des SDL, de l'emplacement du marché par rapport au lieu de stockage et d'autres facteurs.

2.3 Contexte

Décision RH-003-2011

La décision RH-003-2011 a été rendue en mars 2013, soit après 72 jours d'audience publique orale. Elle reflétait l'opinion de l'Office selon laquelle il revenait à TransCanada d'assurer la viabilité économique du réseau principal, de faire face à la réalité de la concurrence dans laquelle il était plongé et de se mesurer aux forces du marché en proposant des solutions ciblées. TransCanada ne devait pas se tourner vers l'Office pour obtenir une protection contre les risques auxquels elle était exposée, mais pouvait raisonnablement s'attendre à disposer des outils lui permettant de faire face à ces risques.

La décision RH-003-2011 approuvait notamment ce qui suit :

- droits pluriannuels du service de transport garanti (TG) sur le réseau principal, pour la période du 1^{er} juillet 2013 au 31 décembre 2017, qui étaient compétitifs afin d'offrir à TransCanada une occasion raisonnable de recouvrer ses coûts liés au réseau principal et d'assurer aux expéditeurs une certitude et une stabilité à l'égard des droits;
- la création d'un compte d'ajustement à long terme (CALT) et d'un compte des ajustements de stabilisation des droits, qui sont devenus les deux seuls comptes de report;
- un processus réglementaire simplifié pour le réseau principal qui permettra à l'Office de se pencher dans de plus brefs délais sur les propositions tarifaires ou portant sur de nouveaux services;
- des circonstances (portes de sortie) dans lesquelles l'Office s'attendrait à ce que TransCanada lui présente une nouvelle demande visant les droits exigibles sur le réseau principal avant le 31 décembre 2017.

La décision RH-003-2011 a causé de l'incertitude et de la tension entre TransCanada et les expéditeurs quant à l'accès au réseau principal et au recouvrement des coûts de celui-ci. Cela a entraîné plusieurs actions civiles et réglementaires devant les tribunaux, la Commission de l'énergie de l'Ontario et l'Office. La possibilité de passer des années en procédures contradictoires a motivé TransCanada, EGDI, Gaz Métro et Union à chercher une solution. Le 10 septembre 2013, les parties ont convenu d'une liste qui établissait toutes les dispositions substantielles du règlement. Ce dernier a été établi pour la période du 31 octobre 2013 au 31 décembre 2030.

Décision RH-001-2014

Le 20 décembre 2013, TransCanada a soumis à l'approbation de l'Office une entente de règlement conclue avec EGDI, Gaz Métro et Union. Après avoir reçu des commentaires sur l'entente, l'Office a déterminé qu'il ne pouvait pas l'approuver en tant que règlement contesté

aux termes des *Lignes directrices relatives aux règlements négociés pour le transport, les droits et le tarif*. Il a en revanche indiqué qu'il était prêt à traiter l'entente comme une position commune des quatre parties, dans le cadre d'une demande visant des droits contestés, ce dont a convenu TransCanada.

En novembre 2014, l'Office a rendu sa décision à l'égard de la demande de TransCanada, avec motifs à suivre. Il a publié les Motifs de décision RH-001-2014 en décembre 2014.

La décision RH-001-2014 approuvait notamment ce qui suit :

- les besoins en produits et les composantes de la base tarifaires proposés pour la période de 2015 à 2020, sous réserve d'un examen des hypothèses à la base des prévisions pour la période de 2018 à 2020;
- le mécanisme incitatif de partage proposé, qui fait courir tant des risques de hausse que des risques de baisse au réseau principal, d'une année à l'autre, et qui comprend une contribution de la part de TransCanada;
- le traitement proposé du CALT, à titre de compte de rajustement afin d'éliminer tous les écarts entre les besoins en produits réels et les besoins en produits prévus, ainsi qu'entre les produits réels et les produits prévus, pour la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2020, déduction faite des rajustements découlant du mécanisme incitatif;
- la disposition de prolongation proposée qui devait entrer en vigueur le 30 mars 2015 et qui serait déclenchée si TransCanada déterminait que des installations d'un coût approximatif supérieur à 20 millions de dollars étaient requises;
- l'offre d'un nouveau service amélioré d'équilibrage du marché (SAEM);
- la segmentation du réseau principal, en principe après 2020, de manière à séparer le triangle de l'Est de la canalisation du Nord de l'Ontario et de la canalisation des Prairies.

Demande visant les droits pour la période de 2018 à 2020

Dans la décision RH-001-2014, l'Office a ordonné à TransCanada de consulter toutes les parties intéressées et de lui présenter, avant le 31 décembre 2017, une demande d'approbation des droits pour la période de 2018 à 2020. Il a précisé que la demande doit comprendre ce qui suit :

- une analyse des besoins en produits, dont le rendement, les impôts, le montant des rajustements différentiels des droits et le solde du CALT, pour la période de 2018 à 2020;
- une analyse des déterminants de facturation, y compris les volumes contractuels longue distance jusqu'au triangle de l'Est;
- une analyse des prévisions de produits divers discrétionnaires pour la période de 2018 à 2020;
- un exposé sur tout changement important qui aurait une incidence sur l'exploitation du réseau principal de 2018 à 2020.

Chapitre 3

Enjeux

3.1 Injections et retraits – Quantités admissibles

Opinion de TransCanada

TransCanada a proposé qu'en termes de quantités quotidiennes dans le cadre du STS, les injections d'un expéditeur soient limitées à 71 % de ses retraits pour tout marché sur lequel il se prévaut d'un tel service. Elle a déclaré qu'un tel rapport donnera aux expéditeurs du STS la possibilité, avec garantie de capacité, d'injecter en un lieu de stockage donné la même quantité de gaz en été que celle qu'il pourra en retirer en hiver. Dans le secteur gazier, l'année est constituée de cinq mois d'hiver (pour 151 jours) et de sept mois d'été (pour 214 jours), ce qui donne 71 % quand on divise le nombre de jours d'hiver par ceux d'été. Les injections continueraient d'être assujetties à l'exigence voulant que leur quantité ne puisse être supérieure à celle prévue au contrat longue distance d'un expéditeur pour le marché visé.

La société a affirmé que le rapport proposé entre les quantités d'injection et de retrait apporterait des éclaircissements bien mérités dans le tarif au sujet des droits garantis des expéditeurs du STS à cet égard, en plus de faire correspondre de plus près un tel service à son objet qui est de permettre un équilibre saisonnier.

M. Reed, au nom de TransCanada, a mentionné que l'écart important qui existe entre les différents expéditeurs du STS quant au rapport de capacité entre injections et retraits donne à certains une souplesse beaucoup plus grande qu'à d'autres tout au long de l'année. Sans même parler du mode d'application du droit de ce service, M. Reed est d'avis que cette situation ne cadre pas avec le principe d'absence de distinction injuste défendu par l'Office. Il soutient que la proposition de la société fera que tous les expéditeurs du STS seront traités d'une manière semblable pour ce qui est de la souplesse contractuelle que le service leur accorde en termes d'injections et de retraits. Il ajoute que cette proposition éliminerait les incohérences actuelles quant au lien de causalité avec les coûts en ceci que certains expéditeurs du STS bénéficient d'une souplesse accrue alors qu'ils n'assument pas les frais qui en découlent.

TransCanada a aussi envisagé un rapport un pour un entre les quantités quotidiennes maximales d'injection et de retrait, mais elle juge moins bonne cette solution de rechange, car elle serait à l'origine d'un rapport déséquilibré sur l'année.

Opinion des participants

Centra

Centra a mentionné que la proposition de TransCanada ne rend pas compte des besoins réels des SDL quant aux retraits des points de stockage en hiver. Elle a expliqué que ces retraits constituaient leur principal outil pour répondre aux écarts journaliers de température pendant la saison hivernale et aux variations correspondantes au chapitre de la consommation. Une journée

douce peut alors signifier aucun retrait tandis qu'une journée froide, le même mois, pourrait exiger des SDL qu'elles retirent la quantité maximale de gaz prévue par contrat.

La société a allégué qu'un coefficient de charge raisonnable pour ce qui est des retraits des points de stockage par les SDL en hiver variera selon les températures extrêmes enregistrées au cours d'un hiver donné, mais pourrait fort bien se situer entre 20 % et 50 %. Comparativement au rapport proposé par TransCanada, elle précise qu'un coefficient de charge pour les retraits situé dans cette fourchette entraînerait un rapport injection/retrait très différent, selon lequel la quantité quotidienne des retraits serait suffisamment supérieure à celle des injections pour permettre une souplesse de ce côté.

Centra a déclaré que la proposition de fixer un rapport entre les quantités injectées et celles retirées pour les expéditeurs du STS, sans égard aux besoins individuels de chacun, serait à l'origine d'une obligation accrue pour TransCanada de lui fournir une capacité d'injection, même si elle ne l'a pas demandée et n'en a pas besoin. À son avis, cette situation est non seulement inéquitable (car elle n'est ni juste ni raisonnable), mais il est clair qu'elle est discriminatoire à l'endroit des expéditeurs du STS situés à l'ouest des points de stockage, comme c'est son cas, pour lesquels le rapport injection/retrait n'est absolument pas comparable aux 71 % avancés. La société ajoute que la répartition de la capacité d'injection qui en découlerait serait illogique et inefficace.

Drazen Consulting Group Inc. (Drazen Consulting), au nom de Centra, a soutenu que le rapport de 71 % n'illustre nullement les besoins opérationnels réels des expéditeurs du STS. Ces besoins diffèrent d'une SDL à l'autre. Un rapport injection/retrait approprié et rentable dépend de plusieurs facteurs, notamment, à tout le moins, de la charge hivernale comparativement à celle d'été, de la nature de ces charges selon la SDL (par exemple, s'il s'agit ou non d'une charge interruptible) et des conditions d'exploitation. En les obligeant toutes à adopter un rapport de 71 %, on ne tient pas compte de telles différences. Selon Drazen Consulting, chaque SDL devrait avoir la possibilité de continuer à déterminer les quantités relatives d'injection et de retrait en fonction de son profil de charge.

EGDI

EGDI a fait valoir que ses préoccupations par rapport à la création d'un lien entre les quantités injectées et celles retirées n'avaient pas trait à son ordre de grandeur mais plutôt à l'inexactitude des hypothèses sur lesquelles il est fondé, de même qu'à ses incidences quant à la fiabilité et à la souplesse du STS dans le contexte de la valeur de celui-ci en tant que service associé au TG-LD. À son avis, les quantités d'injection et de retrait ne devraient pas être liées par quelque pourcentage que ce soit, le tarif actuel du réseau principal devant plutôt être préservé.

La société a affirmé que le « lien », découlant de la limite d'injection de 71 % proposée par TransCanada, est inutile et suppose, de façon erronée, que le recours à ce service par les expéditeurs du STS est exclusivement de nature saisonnière. C'est-à-dire qu'on prétend que les injections et les retraits des expéditeurs, dans le contexte de ce service, varient en respectant le cadre des saisons définies dans le secteur gazier alors que ce n'est pas le cas. Les graphiques à barres fournis démontrent que ces expéditeurs ont aussi procédé à des injections hors saison pendant l'hiver 2015-2016, de façon plus marquée pour ceux en aval des points de stockage.

EGDI a soutenu que les changements proposés feraient en sorte que les expéditeurs du STS ne pourraient, au moyen du TG, acheminer jusqu'au point de stockage qu'un maximum de 71 % de la quantité de retraits autorisés au quotidien. En tenant compte de la capacité totale de TG-LD, il faudra s'en remettre aux détournements discrétionnaires pour toute quantité au-delà de ce pourcentage, tant pendant les mois d'été qu'en hiver. Les injections au point de stockage liées au TG seront limitées aux retraits demandés aux termes de contrats de STS et non de contrats de TG-LD. Par conséquent, les augmentations du TG-LD ne seront pas à l'origine d'un accroissement subséquent des injections en mode de TG.

Union

Union a mentionné que le rapport fixe proposé entre injections et retraits signifie que si elle s'engage par contrat aux retraits requis afin de répondre aux pointes de demande quotidienne en hiver, ses droits d'injection pourraient ne pas suffire de manière à bien équilibrer les livraisons dans une zone de livraison de distributeur (ZLD) lorsque la demande estivale est beaucoup plus faible. Cette situation est donc à l'origine d'une moins grande souplesse pour Union en matière d'injection du gaz devant être transporté sur de longues distances afin d'assurer l'équilibre dans une ZLD, ce qui soulève à son tour la possibilité d'une hausse des frais associés à une entente d'équilibrage limité. En raison de l'amenuisement proposé des attributs propres au STS, Union allègue donc que sa capacité d'assurer l'équilibre dans ses ZLD du Nord est diminuée.

Réplique de TransCanada

Selon TransCanada, un rapport défini entre les quantités d'injection et de retrait est clairement requis pour assurer une prestation équitable du STS. Les échanges devraient porter sur ce que ce rapport devrait être et non s'il devrait être. La société a souligné que les principaux arguments présentés en opposition à un tel rapport étaient que les SDL n'avaient pas toutes les mêmes besoins, que dans le passé, les contrats pour injections et retraits variaient de telle manière à répondre le mieux possible à ces besoins et que des quantités d'injection supplémentaires n'étaient pas requises. Tous ces points ont trait à l'utilisation prévue du STS, mais il n'en demeure pas moins que le principe même de l'écart des droits pour le service garanti, causé par l'absence, comme c'est le cas actuellement, d'un rapport défini entre injections et retraits, n'est dans ces circonstances ni reconnu, ni justifié.

TransCanada admet qu'il est possible que les SDL aient des besoins de stockage différents pour les retraits et les injections selon les ZLD. Toutefois, à son avis, il ne s'ensuit pas automatiquement que de ces différents besoins découlent des droits garantis d'injection et de retrait sur le réseau principal qui varient selon les expéditeurs du STS. Elle a déclaré que le plafond proposé de 71 % en ce qui concerne les quantités d'injections quotidiennes n'est pas fondé sur l'usage mais bien sur un droit garanti des expéditeurs du STS sur le réseau. Autrement dit, le plafond proposé pour les injections constitue un service garanti à la mesure des quantités de retrait garanties elles aussi et auxquelles s'appliqueraient le droit du STS.

La société a précisé qu'elle ne proposait pas un rapport fixe entre quantités d'injection et quantités de retrait mais plutôt un plafond, pour ce qui est des injections (soit que la quantité des injections ne peut être supérieure à 71 % de la quantité des retraits ou à la quantité prévue par contrat d'un expéditeur du STS pour le transport longue distance). Ce sont les expéditeurs du

STS qui choisiront les quantités auxquelles ils auront droit et auxquelles ils auront recours sur une base journalière dans le contexte des différents contrats à leur disposition. TransCanada a ajouté qu'elle ne croyait pas que le taux d'utilisation, par un expéditeur, de la capacité de stockage d'un tiers devrait constituer un facteur déterminant quant au calcul des droits d'injection garantis par rapport à ceux de retrait garantis pour le STS.

3.2 Application du droit du STS

Opinion de TransCanada

TransCanada a proposé d'appliquer aux quantités de retrait le droit du STS pour tous les contrats de ce type. À l'heure actuelle, ce droit est appliqué aux quantités d'injection pour les marchés du STS depuis longtemps considérés en amont ou à l'ouest des points de stockage. La société a déclaré que l'adoption d'un traitement tarifaire uniforme pour un même service permettra, de façon équitable et sans distinction, d'assurer une plus grande cohérence entre les expéditeurs et de rendre ce service davantage fondé sur les coûts en fonction de la prestation obtenue. TransCanada a allégué qu'une application variable du droit de STS selon l'emplacement des points de stockage est à l'origine d'avantages, au chapitre des coûts de transport, pour certains expéditeurs du STS par rapport à d'autres, en vue de l'obtention d'un même service sous-jacent.

La société a fait valoir qu'une tarification distincte selon l'emplacement des points de stockage n'était plus appropriée. Les modèles d'écoulement sur le réseau principal ont changé et tenter de déterminer si un emplacement est, par rapport à un autre, en amont ou en aval, devient difficile et subjectif. Par ailleurs, le sens d'écoulement ne constitue pas actuellement un point de différenciation pertinent pour la tarification d'un quelconque autre service de transport sur le réseau principal.

TransCanada a affirmé que c'est la quantité des retraits et non celle des injections qui est pertinente aux fins de tarification. Les retraits rendent compte de la capacité requise par les expéditeurs du STS afin de répondre aux pointes de la demande en hiver et c'est justement dans le contexte de telles périodes que TransCanada doit s'assurer de disposer de la capacité voulue au profit des expéditeurs du service garanti. Puisque la capacité requise pour le service de transport des expéditeurs du STS en période de pointe correspond à celle devant servir à assurer le service de TG entre les mêmes points de réception et de livraison, la société a soutenu que les utilisateurs de cette capacité devraient acquitter le même droit que celui payé par d'autres expéditeurs dans une situation identique, afin de respecter le principe de tarification de l'utilisateur-payeur en fonction des coûts. En outre, c'est la capacité de retrait qui est le plus en demande sur le réseau (soit celle à partir de Parkway, de Dawn et d'Emerson jusqu'aux marchés) et non celle d'injection, puisqu'il n'y a actuellement aucune capacité disponible pour service garanti annuel sur l'un ou l'autre des parcours de retrait existants empruntés par les expéditeurs du STS. TransCanada a mentionné que cela démontrait bien que c'est la quantité des retraits qui est la plus pertinente pour les expéditeurs du STS et que l'application du droit du STS correspondant favorisait une répartition efficiente en plus d'envoyer des signaux de prix appropriés.

M. Reed a avancé qu'en modifiant la tarification de telle manière que tous les expéditeurs du STS acquittent des droits qui rendent raisonnablement compte des coûts des installations utilisées

(le droit versé reflète le coût d'une possibilité de livraison supplémentaire par l'expéditeur d'un point de stockage désigné jusqu'à un marché défini), les signaux de prix envoyés seront appropriés pour décider de l'ajout de capacité par contrat ou du délestage. Il a ajouté qu'une application uniforme du droit du STS permettrait aussi d'éviter toute distorsion concurrentielle entre expéditeurs, découlant d'un mauvais alignement entre la cause des coûts et leur acquittement.

TransCanada a proposé que l'ensemble du STS soit assujéti à des frais pour retraits excédentaires (FRE) équivalant à 25 % du droit du STS en vigueur, soit le montant actuellement imputé pour les marchés en aval des points de stockage. Les frais actuels pour les marchés en amont, qui sont de 125 % du droit du STS en vigueur, ne s'appliqueraient plus.

La société a par ailleurs proposé que le supplément perçu au titre de la cessation d'exploitation soit appliqué aux quantités de retrait puisque la demande contractuelle pour le STS sera définie sur cette base.

Opinion des participants

Centra

Centra a dit ne pas appuyer la position de TransCanada selon laquelle celle-ci doit pouvoir imputer des frais pendant douze mois sur les quantités retirées même si ce parcours n'est garanti que cinq mois durant. À son avis, accepter cette logique signifierait qu'il est équitable de demander davantage à un expéditeur du STS par rapport à un autre du TG empruntant le même parcours, puisque le premier ne profite du service garanti que pendant 41 % du temps (soit 151 jours sur 365) alors que le second en profite tous les jours de l'année, en plus d'avoir à sa disposition un plus grand nombre de caractéristiques de service et d'être assujéti à moins de restrictions.

La société s'oppose aussi à la suggestion de TransCanada voulant que les parcours de retrait empruntés par les expéditeurs du STS soient maintenant en plus forte demande que ceux d'injection en précisant que ce n'était d'ailleurs pas le cas à Emerson. Elle a allégué qu'à cet endroit, la preuve de TransCanada démontrait en fait que la demande était beaucoup plus grande pour les livraisons (parcours d'injection) que pour les réceptions (parcours de retrait). À son avis, de tels faits au sujet de la demande à Emerson contraient la suggestion à l'effet qu'on enverrait un signal de prix approprié si on facturait les expéditeurs du STS selon la quantité des retraits.

Drazen Consulting a indiqué que le changement des modèles d'écoulement sur le réseau est principalement visible dans le triangle de l'Est. L'écoulement dans la canalisation des Prairies demeure pratiquement inchangé et est surtout d'ouest en est, d'Empress à la station 41. La charge de Centra se situe à 96 % à l'ouest de la station 41, ce qui fait que l'alimentation réelle en gaz provient en tout temps d'Empress. Le prolongement Emerson constitue la seule partie du réseau des Prairies où l'écoulement va parfois dans le sens inverse (d'Emerson à la station 41).

Gaz Métro

Gaz Métro a indiqué croire que les attributs actuels du STS permettaient à ses utilisateurs d'avoir accès à une capacité de transport à laquelle aucun droit ne s'appliquait. Elle a déclaré être d'avis

que les modifications tarifaires proposées permettraient de mieux respecter les principes fondamentaux de la causalité des coûts et de l'utilisateur-payeur ainsi que de l'absence de droits acquis.

Union

Union a déclaré que TransCanada proposait de modifier en profondeur le mode de tarification des expéditeurs du STS, ce qui lui ferait subir une forte augmentation des coûts pour desservir ses clients dans les zones du Nord. Elle a allégué que la demande visait l'imputation de droits sur les retraits pour les parcours empruntés par les expéditeurs en question alors que de tels droits s'appliquaient auparavant aux injections. La société a renchérit en disant que l'accroissement proposé des coûts annuels, devant ainsi atteindre 40 millions de dollars, était dû à la nouvelle méthode d'application des droits aux expéditeurs du STS et du TG en fonction des volumes des retraits, alors que dans le premier cas ils s'appliquaient plutôt depuis fort longtemps aux quantités injectées.

Réplique de TransCanada

TransCanada a indiqué qu'aucune des parties n'avait présenté une justification de principe pour poursuivre avec la façon de procéder actuelle est-ouest afin de déterminer la quantité à laquelle le droit du STS s'appliquerait. Elle a précisé que l'application de ce droit à la quantité des retraits éliminerait les avantages, en matière de coûts du transport, dont bénéficient présentement certains expéditeurs du STS par rapport à d'autres. Cela ferait également en sorte qu'un même service sous-jacent serait tarifé à tous ces expéditeurs selon les mêmes modalités.

La société a fait valoir que le fait que ce sont les quantités retirées, non pas celles injectées, qui jouent lorsqu'il faut répondre aux besoins en période de pointe, s'applique de la même façon peu importe si le marché est situé à l'est ou à l'ouest du point de stockage. Elle ajoute que l'application du droit du STS aux quantités retirées permettra de mieux reconnaître le rapport qui existe entre les besoins sur le réseau principal pendant les périodes de pointe en hiver et les coûts que cela entraîne. Cela fera aussi en sorte que tous les expéditeurs du STS paieront un droit pour ce service à la mesure des coûts annuels liés à la capacité requise sur le réseau principal afin de pouvoir répondre à la demande de pointe hivernale précitée. TransCanada a soutenu que la situation actuelle du STS, qui fait que le droit s'applique aux quantités injectées dans le cas de certains contrats, fait qu'une capacité garantie pour la demande de pointe, qui pourrait plutôt être utilisée pour le service de TG en fonction du droit annuel imposé pour un tel service de transport, est dans les faits vendue à rabais. De l'avis de la société, cette situation n'est pas conforme à l'objectif de répartition efficiente et ne permet pas d'envoyer le signal de prix approprié au marché si seulement certains expéditeurs obtiennent une remise sur la capacité garantie pendant les périodes de pointe.

TransCanada a allégué que la principale préoccupation exprimée par Centra avait trait à l'imposition du droit du STS sur les quantités retirées pendant douze mois alors que le parcours n'est garanti que cinq mois durant. Cette position ne tient pas compte du fait que le STS permet également des retraits presque garantis pendant les sept mois d'été, des droits de TG sur le parcours d'injection pendant cette même période et des droits d'injection presque garantis pendant les cinq mois d'hiver.

3.3 Soldes STS

Opinion de TransCanada

Les soldes STS et les FRE qui les accompagnent ont été mis en œuvre en avril 2005. TransCanada a mentionné que l'intention était d'inciter les expéditeurs du STS à s'assurer par contrat de quantités appropriées pour le transport longue distance à des fins d'injection de manière à pouvoir répondre aux exigences de retrait en hiver sur les marchés desservis. Elle a fait valoir que les soldes STS pouvaient être considérés des soldes d'injection et de retrait sur papier, mesurés en gigajoules (GJ). Ils ne correspondent pas nécessairement au volume physique réel de gaz en stockage.

La société a indiqué que les soldes STS étaient suivis au niveau du marché et représentaient la différence entre les quantités cumulatives, injectées et retirées. Elle a défini les injections du STS comme englobant l'ensemble des injections programmées, des dépassements et des détournements faits par l'expéditeur vers un point de stockage non prévu à ses contrats longue distance, ainsi que certaines quantités visant le service de transport interruptible (TI) et le service garanti à court terme. Les retraits du STS ont pour leur part été définis comme englobant l'ensemble des retraits programmés et des dépassements transportés du point de stockage jusqu'au marché.

Les soldes STS ne sont pas remis à zéro chaque année et ne sont pas non plus plafonnés. Cependant, ils ne peuvent être inférieurs à zéro GJ. À partir d'un tel solde, tout retrait supplémentaire est à l'origine de FRE, qui équivalent à 25 % du droit du STS applicable sur les marchés situés en aval du point de stockage et à 125 % de ce même droit pour les marchés en amont.

TransCanada a cerné deux enjeux en rapport avec la structure actuelle des soldes STS. Premièrement, ce ne sont pas tous les marchés qui présentent un solde STS individuel. Deuxièmement, les soldes STS ne sont pas actuellement limités par un plafond quelconque.

La société a ainsi fait valoir que puisque ce ne sont pas tous les marchés qui présentent un solde STS individuel, ce solde est parfois calculé pour deux marchés ou plus. À son avis, cette réalité invite les expéditeurs à détenir des quantités moindres dans des contrats longue distance vers les marchés où les droits pour un tel service de transport sont plus élevés puisqu'ils peuvent alors compter sur les injections et les détournements provenant de marchés où les droits correspondants sont inférieurs pour éviter que le solde STS soit déficitaire.

Afin de s'assurer que tous les expéditeurs du STS sont traités de façon plus équitable, TransCanada a proposé que chaque marché dispose d'un solde STS individuel. À son avis, de tels soldes inciteront les expéditeurs à détenir une quantité contractuelle appropriée pour le transport longue distance vers chacun des marchés STS.

TransCanada a soutenu que depuis l'adoption des soldes STS en avril 2005, certains sont devenus très imposants sous le régime des calculs actuellement effectués. À son avis, d'imposants soldes STS pourraient permettre aux expéditeurs de continuer de commander des retraits pendant nombre d'années en détenant une quantité contractuelle d'à peine 1 gigajoule

par jour (GJ/j) pour le transport longue distance. Par exemple, elle a allégué qu'un des soldes STS est tellement imposant qu'il faudrait 15 ans à l'expéditeur pour le réduire à néant s'il commandait quotidiennement des retraits pour 100 % du coefficient de charge chaque jour d'hiver sans aucune injection en un point de stockage quelconque par voie de contrat de transport longue distance. Pour les autres expéditeurs, il faudrait jusqu'à trois hivers pour ramener ce solde à zéro.

La société a proposé de limiter la taille du solde STS de chaque expéditeur aux marchés individuels de façon qu'il ne dépasse pas le total des quantités contractuelles de retraits quotidiens prévues pour chacun de ces marchés, multipliées par 151 jours (soit, dans le secteur gazier, le nombre habituel de jours d'hiver, lequel s'étend du 1^{er} novembre au 31 mars). À son avis, la limite proposée est raisonnable et permettrait à un expéditeur de retirer chaque jour la quantité intégrale prévue sans risque d'avoir à payer de FRE, pourvu que l'expéditeur du STS ait précédemment injecté une quantité de gaz correspondante. TransCanada a insisté sur le fait qu'aucun expéditeur du STS n'avait déjà commandé la quantité intégrale prévue pour les retraits chaque jour d'une période d'hiver, disant que cela prouvait que la limite proposée permettrait de répondre aux besoins des différents marchés. Elle fournit d'autres précisions sur la façon dont les soldes STS continueraient d'être calculés et sur l'incidence de la date de mise en œuvre sur ces soldes.

Étant donné qu'on sollicite dans la demande une uniformisation du droit du STS pour les quantités retirées quel que soit le marché, la société déclare inutile d'appliquer des FRE différents selon les marchés. TransCanada a proposé que tous les services propres au STS soient assujettis à des FRE équivalant à 25 % du droit du STS en vigueur.

La société a mentionné considérer une solution de rechange aux calculs proposés quant aux soldes STS, au titre de laquelle le solde de chaque expéditeur serait remis à zéro chaque année au début de la saison d'injection estivale (le 1^{er} avril). Cela permettrait aux expéditeurs du STS d'accumuler une quantité appropriée d'injections dans leur solde STS pendant les mois d'été en vue de l'utilisation prévue des retraits au cours de l'hiver qui suit, tout en maintenant ce solde à un niveau raisonnable. Même si cette solution de rechange serait acceptable, TransCanada a maintenu qu'elle réduirait sa capacité à préserver l'équilibre entre injections et retraits sur une période supérieure à un an.

Opinion des participants

Centra

Le contrat de Centra permet le partage des soldes STS entre la zone de livraison du Manitoba et la zone de livraison du sud de la Saskatchewan. La société a soutenu que la proposition de TransCanada en vue de limiter son solde STS à 32 557 714 GJ (215 614 GJ/j x 151 jours) aurait comme effet d'éliminer plus de la moitié de celui qu'elle a accumulé à l'heure actuelle et qui s'élève à 73 041 565 GJ, malgré le fait qu'elle ait accumulé ce solde sous le régime du tarif du réseau principal. Elle s'est opposée à la proposition de TransCanada de limiter les soldes STS, soutenant que ceux-ci, constitués par les expéditeurs sous le régime du tarif du réseau principal, seraient réduits après coup, ce qui est contraire à l'interdiction générale d'une tarification

rétroactive. À son avis, les rajustements rétroactifs ne sont pas appropriés et ne devraient pas être approuvés.

Drazen Consulting appuie la position de Centra à l'effet que les changements au STS proposés par TransCanada constituent une tarification basée sur un déterminant. Elle qualifie une telle tarification de méthode inefficace et encombrante visant l'obtention d'un complément de produits au-delà du montant envisagé dans les demandes visant des droits généraux. Qui plus est, elle ajoute que ce type de tarification ne tient pas compte des liens qui unissent les diverses composantes de la tarification en fonction des coûts, ni d'autres questions tarifaires qui pourraient être au moins tout aussi importantes. De l'avis de Drazen Consulting, l'ajout de 50 millions de dollars par année aux produits aurait eu une incidence considérable sur les droits autorisés dans les motifs RH-003-2011 et RH-001-2014, qui auraient pris en compte ce montant au moment d'établir le bilan des risques entre TransCanada et ses expéditeurs.

En réponse à l'exemple fourni par TransCanada voulant que le solde STS d'un expéditeur est tellement imposant qu'il faudrait une quinzaine d'années pour le ramener à zéro, Centra a indiqué qu'il s'agissait là d'une déclaration montrant une situation sous un verre grossissant. Elle a souligné que cet exemple constituait un cas unique, car on ne retrouvait qu'un seul solde d'une telle ampleur, alors que la fourchette de temps qui permettrait l'épuisement des soldes dans les autres marchés STS va de moins d'un an à moins de trois ans.

EGDI

EGDI a fait valoir qu'au même titre que d'autres expéditeurs du STS, elle a constitué un solde STS pour chacun de ses marchés, car elle détient des contrats de TG à partir d'Empress, commande des quantités à injecter au point de stockage et acquitte le droit lié à la demande pour le STS. Parmi les éléments qui justifient son engagement à détenir un portefeuille de contrats de TG-LD sur le réseau principal, elle parle de la possibilité d'y adjoindre des contrats de STS en raison de la souplesse que ceux-ci procurent actuellement ainsi que de la possibilité de constituer et de reporter des soldes STS. À son avis, quand on l'adjoint au TG-LD, le STS rehausse la valeur des contrats de transport longue distance, qui constituent l'option de transport la plus coûteuse dans le plan d'approvisionnement en gaz de la société. EGDI a souligné que son engagement, dans le cadre de la décision RH-001-2014, à conserver le transport longue distance, découlait en partie de sa capacité à utiliser les soldes STS cumulatifs jusqu'en 2021.

La société a soutenu que la préoccupation exprimée par TransCanada quant à la possibilité de constitution d'imposants soldes STS qui pourraient permettre aux expéditeurs de poursuivre avec des commandes de retrait pendant nombre d'années tout en ne détenant que des contrats de TG-LD de 1 GJ/j ne se manifeste nullement de façon substantielle d'ici 2021. EGDI a indiqué que dans la vaste majorité des cas, les expéditeurs qui détiennent actuellement un solde STS cumulatif, soit détiennent aussi des contrats prévoyant des quantités substantielles à l'égard du TG-LD au moins jusqu'en 2020, soit sont des expéditeurs captifs d'un tel transport. La société a mis en lumière le fait que les soldes STS existent depuis onze ans et qu'à ce jour, le « scénario du 1 GJ » ne s'est jamais matérialisé.

EGDI a allégué que les soldes STS ont une valeur future intrinsèque qui équivaut aux FRE du STS, précisant que celle de son propre solde se situe autour de 27 millions de dollars.

La société a ajouté que, dans l'ensemble, le STS constitue un service adjoint au TG-LD qui rend plus intéressant de détenir ces derniers. À son avis, la formule actuelle des soldes STS et l'absence de plafond à cet égard est un attribut attrayant pour détenir des contrats de TG-LD. Si un tel plafond devait être approuvé et si TransCanada était autorisée à éliminer les soldes STS déjà accumulés au-delà de ce plafond, EGDI a mentionné que le solde de sa zone de livraison du Centre (ZLC d'Enbridge) reviendrait à zéro au début de 2019, moment où, même en continuant de détenir d'importants contrats de TG-LD et de STS adjoints, la société commencerait à devoir au moins acquitter des FRE.

EGDI a conclu en disant que si l'Office devait approuver les changements demandés par TransCanada, en tout ou en partie, les soldes STS accumulés devraient être protégés au moins jusqu'en 2020. À son avis, cette façon de procéder permettrait aux expéditeurs du STS détenant actuellement de tels contrats et ayant accumulé des soldes d'en disposer, au besoin, jusqu'à la fin de 2020. Cela permettrait aussi de tenir pleinement compte des importantes quantités prévues dans des contrats de TG-LD jusqu'à la fin de 2020 auxquelles se sont engagées la société, Union et Gaz Métro. Tous les nouveaux contrats de STS qui suivraient une éventuelle décision favorable à la demande pourraient alors être assujettis aux plafonds proposés pour les soldes STS.

Gaz Métro

Gaz Métro a expliqué ne pas être touchée par les plafonds proposés pour les soldes STS puisque son solde à elle se situe actuellement autour de la limite envisagée par TransCanada. Elle a ajouté qu'en raison du déplacement d'une partie de sa structure d'approvisionnement vers Dawn le 1^{er} novembre 2016 et de la diminution de sa capacité en termes de TG-LD, les possibilités d'injection seront limitées, ce qui fait que le maintien d'un solde STS supérieur au plafond envisagé par TransCanada est peu probable dans l'avenir.

Union

Union partage un solde STS entre sa zone de livraison du Nord (ZLN), sa zone de livraison de l'Ouest (ZLO), sa zone de livraison du Centre-Nord (ZLCN) et sa zone de livraison de Sault Ste. Marie (ZLSSM).

La société a fait valoir qu'en raison des fortes variations de la demande pouvant découler des conditions météorologiques, il se peut qu'elle ne puisse pas constituer un solde approprié au cours d'une saison pour un ZLD donnée alors que dans une autre, le solde pourrait être supérieur à celui requis. Le partage des soldes STS lui permet d'éviter une telle situation et de mieux gérer ses coûts en évitant d'avoir à acquitter des FRE. Union a ajouté que l'élimination de soldes STS partagés qui était proposée par TransCanada rendra une telle gestion plus difficile. Prise à part, une ZLD pourrait ne pas être en mesure de conserver un solde positif alors qu'une autre pourrait en constituer un au-delà ses besoins.

Réplique de TransCanada

En réponse à la position d'Union quant aux mérites du partage d'un solde STS unique entre quatre ZLD, TransCanada a répliqué que cette façon de faire était contraire à la nature même

du STS, qui est un service permettant le retrait de gaz d'un marché si ce gaz a précédemment été injecté dans ce même marché par la voie d'un service de transport longue distance.

De l'avis de TransCanada, l'admission par Union que des injections dans certaines ZLD puissent « compenser » pour des manques dans d'autres laisse supposer que cette société détient une quantité contractuelle longue distance moindre que ce qu'elle devrait être dans certains de ses marchés STS. Elle souligne que sa proposition visant à limiter les soldes STS fera en sorte d'assurer que les capacités des expéditeurs à contribuer à la constitution d'un tel solde pour chacun des marchés ainsi ciblés sera à la mesure des quantités auxquelles ils se sont engagés pour le transport longue distance.

Dans le but de répondre aux observations d'EGDI à l'effet que les soldes STS proposés pourraient contraindre cette société à acquitter des FRE à la ZLC d'Enbridge, TransCanada soutient que cette possibilité est davantage en rapport avec les décisions prises au sujet des contrats et les hypothèses sur lesquelles on se fonde pour gérer ces soldes. Les plafonds qu'elle a proposés représentent des soldes approximatifs de 43 pétajoules (PJ) pour la ZLC d'Enbridge et de 12 PJ pour la zone de livraison de l'Est (ZLE) ce qui, à son avis, est plus que suffisant dans le cas des marchés STS d'EGDI puisqu'ils sont supérieurs aux retraits annuels réels que celle-ci a déjà effectués dans le passé et qu'elle prévoit pour l'avenir. Par conséquent, les plafonds proposés pour les soldes STS ne devraient empêcher ni EGDI, ni d'autres expéditeurs du STS, de constituer des soldes suffisants pour leur éviter d'avoir à acquitter des FRE.

TransCanada a indiqué qu'elle s'opposait à protéger les soldes STS déjà constitués au-delà des plafonds proposés, car à son avis, ces plafonds sont suffisants afin de permettre à un expéditeur de profiter chaque jour de l'hiver de la quantité intégrale prévue pour ses retraits, tant qu'il a précédemment injecté cette même quantité de gaz. Elle a ajouté que la protection proposée par EGDI aurait les mêmes conséquences que le refus d'adopter les plafonds et irait à l'encontre du principe qui veut qu'il n'y ait « pas de droits acquis ». La société a mis l'accent sur le fait que les soldes STS ne représentent pas du gaz en soi mais plutôt le produit qui a été livré à un autre client plutôt qu'à un point de stockage.

M. Reed a contré la position de Centra, à l'effet que l'imposition de plafonds pour les soldes STS représente une tarification rétroactive basée sur un déterminant. En disant que TransCanada adoptait des modalités de service prospectives en vue d'une utilisation prospective du STS et que les modifications qu'elle proposait pour ce service ne seraient à l'origine d'aucun droit ni de la collecte d'aucun produit pour des services dont la prestation est déjà chose du passé.

Pour ce qui est de l'argument présenté par EGDI voulant que les expéditeurs devraient être en mesure de conserver leur solde STS parce qu'ils ont acquitté les droits liés à la demande pour ce service, TransCanada a mentionné que les droits payés dans le passé l'ont été pour des services de transport obtenus au cours de la période où le paiement a été effectué et ne devraient pas par la suite procurer d'avantages aux expéditeurs. En mettant l'accent sur le principe d'absence de droits acquis, elle a indiqué que les expéditeurs du STS ne devraient pas pouvoir repousser tout changement à ce service parce qu'ils en ont acquitté des droits dans le passé. Dans le même ordre d'idées, plutôt que de maintenir en place des crédits pour service longue distance obtenus dans le passé, les niveaux des soldes STS devraient être rajustés en tenant compte des contrats actuellement détenus par les expéditeurs pour un tel service et celui de TG-LD.

Quant aux commentaires d'EGDI sur l'attrait de détenir des contrats de TG-LD découlant de la formule actuelle pour le calcul des soldes STS et de l'absence de plafond, selon TransCanada cela n'illustre pas les propres décisions prises en la matière par EGDI, qui montrent une régression des quantités contractuelles pour le transport longue distance vers la ZLC d'Enbridge et une intention de continuer d'avoir recours aux retraits intégraux prévus pour le STS.

Pendant le contre-interrogatoire, M. Reed a précisé que puisque, dans la plupart des cas, les expéditeurs s'approchent du plafond proposé pour les soldes STS ou ont déjà atteint ce niveau, l'adoption des changements en avril 2017 ou à tout autre moment ne mènerait pas à une grande différence en termes de soldes qui seraient alors en vigueur.

3.4 Mécanisme de cumul du STS

Le mécanisme de cumul est une caractéristique du STS, inhabituelle et complexe, qui ne s'applique qu'à certains contrats avec Union et Gaz Métro. Le tarif du réseau principal ne fait pas mention de ce mécanisme, qui est plutôt expliqué par écrit dans le contrat de STS d'Union ainsi que dans deux des quatre contrats de STS de Gaz Métro.

Avec la mise en place du mécanisme de cumul, un expéditeur peut, chaque jour, utiliser les quantités prévues dans un contrat de STS qui ne l'ont pas été, pour le ou les marchés visés, à des fins de transport vers différents autres marchés ou en provenance de tels autres marchés. En termes concrets, cela permet à un expéditeur de transporter des quantités garanties, en plus de celles prévues par contrat pour les injections ou les retraits à l'intérieur d'un marché STS donné, en réorientant ces quantités en provenance de différents marchés. À l'heure actuelle, aucun droit supplémentaire ni aucuns frais ne sont exigés pour profiter de la souplesse de ce mécanisme.

Opinion de TransCanada

TransCanada a indiqué que les droits de cumul sont garantis au cours d'une saison précise et que par conséquent elle doit s'assurer d'être en mesure de répondre aux obligations qui en découlent dans chacun des marchés auxquels ces droits s'appliquent si jamais l'expéditeur, une journée donnée, optait pour une commande ciblant des quantités cumulées vers l'un ou l'autre de ces marchés. Il découle de ce qui précède un accroissement des obligations au chapitre des livraisons garanties vers de tels marchés sur le réseau principal.

M. Reed a mentionné que les caractéristiques actuelles du mécanisme de cumul du STS n'allaient pas dans le sens des principes en place pour une « absence de distinction injuste » et une « tarification de l'utilisateur-payeur en fonction des coûts » en ceci que les deux sociétés qui en bénéficient, soit Union et Gaz Métro, acquittent les mêmes droits que les autres expéditeurs, lesquels ne profitent pas d'une telle souplesse.

Cumul des retraits

Alors que le principal but visé par la demande est d'uniformiser le service de transport STS, TransCanada a déclaré reconnaître qu'on s'en remettait depuis longtemps au cumul des retraits, à Union et à Gaz Métro, pour répondre aux besoins du marché, ce qui fait qu'elle est prête à permettre à ces sociétés de continuer de profiter de cette souplesse inhabituelle selon les

circonstances limitées prévues dans les contrats existants. Cependant, elle est d'avis que le maintien d'un accès à des droits supplémentaires de TG sans qu'il en coûte quoi que ce soit serait à l'origine d'une distinction injuste. Par conséquent, elle propose que les parties qui profitent d'un tel service versent un supplément qui s'ajoutera au droit du STS de base, à la mesure de l'unicité des possibilités offertes par ce service de cumul des retraits, si elles souhaitent continuer d'en bénéficier.

Supplément pour cumul des retraits – Gaz Métro

Le contrat de STS de Gaz Métro permet des retraits de 216 174 GJ/j de Parkway vers la ZLE de GMIT. En outre, la société peut, à partir de cette quantité, cumuler jusqu'à 29 000 GJ/j pour desservir la ZLN de GMIT. TransCanada propose d'appliquer un supplément pour toute partie du cumul que Gaz Métro choisit de conserver dans le cadre du processus de sélection. Ce supplément serait de 0,3979 \$ le GJ/j, ce montant correspondant au droit du STS de Parkway vers la ZLN de GMIT moins la composante énergie fixe de tous les droits courte distance du triangle de l'Est (soit 0,5308 \$ moins 0,1329 \$).

Dans la mesure où Gaz Métro choisirait de conserver tous ses droits existants en matière de cumul des retraits pour la ZLN, l'augmentation annuelle de ses coûts se situerait autour de 4,2 millions de dollars.

Supplément pour cumul des retraits – Union

Le contrat de STS d'Union permet des retraits de 154 872 GJ/j de Parkway ou Dawn vers cinq différents marchés. En outre, Union peut cumuler des retraits pour la ZLCN et la ZLN au-delà des quantités prévues pour ces marchés. Ainsi, le mécanisme de cumul lui permet des retraits de 109 748 GJ/j supérieurs à la quantité prévue pour la ZLCN et de 75 077 GJ/j supérieurs à la quantité prévue pour la ZLN, sous réserve de ne pas dépasser 123 452 GJ/j en tout pour la ZLSSM, la ZLCN, la ZLN et la ZLE.

Les suppléments proposés dépendent du parcours emprunté pour les quantités attribuables au cumul. Dans la mesure où Union choisirait de conserver tous ses droits existants en matière de cumul des retraits pour la ZLN et la ZLCN, l'augmentation annuelle de ses coûts se situerait autour de 12,6 millions de dollars. TransCanada a fait remarquer, à des fins de comparaison, que des contrats distincts pour des quantités correspondantes vers ces deux zones de livraison entraîneraient des frais supplémentaires de l'ordre de 26,4 millions de dollars.

Cumul des injections – Union

Dans le cas d'Union, il est précisé qu'en été, toute quantité d'injection autorisée aux ZLN, ZLE et ZLO de la société mais non utilisée peut faire l'objet d'une commande le même jour en vue d'une injection à partir de la ZLCN. Les droits de cumul des injections d'Union à partir de la ZLCN vers son point de stockage sont actuellement plafonnés à 10 095 GJ/j selon le contrat de TG-LD de la société pour cette zone.

Union profite ainsi de droits d'injection garantis pour la ZLCN au-delà de la quantité pouvant être injectée par contrat pour cette même zone. TransCanada a déclaré que cela ne cadrerait pas avec les propositions présentées dans la demande à l'effet que la capacité garantie d'injection

longue distance d'un expéditeur à l'intérieur de son marché soit établie en fonction de la quantité des retraits prévue pour ce même marché et à laquelle le droit du STS s'applique. Le cumul des injections donne par ailleurs à Union la capacité fonctionnelle de faire passer les soldes STS d'un marché à un autre. La société ajoute que cela non plus ne cadre pas avec la proposition présentée dans la demande afin qu'il existe un solde propre à chaque marché STS, ne pouvant être constitué que par la voie du TG-LD en fonction des droits d'injection qui s'appliquent au marché en question.

C'est dans ce contexte que TransCanada a proposé d'éliminer le cumul des injections pour Union. Elle a mentionné que cette proposition permettrait de s'assurer que les droits d'injection associés au TG-LD pour un marché donné ne puissent être supérieurs aux quantités pouvant être injectées au titre d'un contrat visant ce même marché et que les soldes STS de différents marchés ne puissent être regroupés pour s'équilibrer.

Au sujet de l'importance relative des suppléments proposés, TransCanada a indiqué qu'un facteur de 0,5 pourrait être appliqué à ceux prévu pour le cumul des retraits, la première année de la mise en œuvre, en tant que mesure de transition avant imputation intégrale par la suite.

La société a précisé qu'elle était prête à offrir aux expéditeurs qui disposaient actuellement de droits de cumul des retraits la possibilité, par la voie du processus de sélection, de réaffecter entre les différents marchés jusqu'à maintenant regroupés les quantités d'injection prévues dans leur contrat de STS existant, sous réserve de certaines conditions.

Opinion des participants

Gaz Métro

Gaz Métro a mentionné que les modifications tarifaires proposées permettraient de mieux respecter les principes fondamentaux de la causalité des coûts et de l'utilisateur-payeur ainsi que de l'absence de droits acquis. Elle a indiqué ne pas s'opposer à la demande de TransCanada.

La société a ajouté que si l'Office devait approuver la proposition relative au supplément pour cumul, elle devrait alors décider si elle souhaite conserver cette option et dans quelle mesure, le cas échéant. Si elle ne la conservait pas, elle devrait s'assurer qu'elle dispose des quantités de produit voulues pour toujours répondre à la demande de pointe au cours d'une journée, séparément pour chaque marché (ZLE et ZLN). Gaz Métro a précisé qu'elle n'avait pas terminé ses analyses au sujet de la distribution de la capacité totale pour le STS (216 174 GJ/j) entre les deux marchés précités si l'option du cumul n'était pas retenue. Au besoin, les capacités requises pour chaque marché seraient établies une fois fixée la date de mise en œuvre du nouveau service de STS, de manière à pouvoir prendre en compte les différents contrats d'approvisionnement qui seraient requis en fonction des besoins de chaque marché.

Union

Union a déclaré que les propositions de TransCanada, y compris les suppléments pour cumul, entraînerait une forte augmentation de ses coûts lorsqu'il s'agit de desservir les clients présents dans les zones du Nord. Si la demande est approuvée telle qu'elle a été déposée, les coûts d'Union pour le STS passeraient de 16 millions de dollars par année à entre 40 et 52,6 millions

(ce qui constitue une augmentation de 250 % à 330 %). La hausse des coûts attribuable au cumul des retraits est de 12,6 millions de dollars (soit de 79 % par rapport aux coûts actuels du STS). Aussi, l'élimination du cumul des injections réduirait la capacité d'Union d'équilibrer le gaz livré à ses ZLD et limiterait la possibilité d'éviter les frais liés à la demande inutilisée pour les contrats de transport longue distance.

La société a allégué que le supplément pour cumul proposé constitue une modification des droits de transport actuellement en vigueur. L'imposition de ce nouveau droit va à l'encontre de l'ordonnance TG-011-2015 de l'Office qui établit déjà des droits justes et raisonnables, sans distinction injuste et qui sont définitifs.

Selon M^{me} Habib, témoin représentant Union, le supplément proposé ne cadre pas avec les principes défendus par l'Office pour des droits justes et raisonnables. Elle a soutenu que TransCanada n'avait pas fourni de preuve démontrant l'ampleur des coûts associés aux obligations supplémentaires découlant d'une offre du cumul des retraits. Alors que la société a avancé que l'offre de cumul a un prix, de l'avis de M^{me} Habib, aucune vérification ne peut être effectuée pour savoir si le supplément proposé rend bien compte des coûts associés à l'offre en question, donc pour savoir s'ils sont justes et raisonnables.

Le témoin a précisé qu'il semblerait que l'élimination de certaines dispositions propres au STS, comme le cumul des retraits, par exemple, pourrait nécessiter l'ajout de nouvelles installations, ce qui pourrait signifier que le maintien de cette caractéristique permettrait en fait une utilisation plus efficiente de la capacité existante.

Union a affirmé que même si elle n'est pas en mesure actuellement de cerner quel serait au juste le résultat du processus de sélection proposé pour le STS, si la demande de TransCanada était approuvée telle qu'elle a été déposée, il est probable qu'elle choisirait de rendre une grande partie de ses droits de cumul des retraits prévus au titre du contrat de STS qu'elle détient afin de ne pas avoir à payer le nouveau supplément proposé ou à tout le moins de pouvoir en réduire le montant. Elle réaffecterait alors une partie des retraits du STS de sa ZLSSM à ses ZLN et ZLCN pour répondre aux besoins quotidiens prévus dans ces zones. Dans ces circonstances, les coûts annuels plus élevés proposés pourraient peut-être être réduits à 38,1 millions de dollars (plutôt que d'être de 52,6 millions de dollars).

Réplique de TransCanada

TransCanada a remis en question la preuve de M^{me} Habib, qui disait que la demande constitue une modification tarifaire en raison de l'ajout de suppléments pour cumul de retraits. La société a déclaré que sa position était qu'aucun des droits rendus définitifs par l'ordonnance TG-011-2015 ne serait modifié en raison de la demande. L'ajout d'un nouveau droit, un supplément, ne constitue pas une modification tarifaire, plutôt une mise à jour semblable à l'ajout de droits applicables à un nouveau point de réception.

En outre, TransCanada s'est opposée à ce qu'a avancé M^{me} Habib au sujet de l'absence de preuve démontrant l'ampleur des coûts découlant des obligations supplémentaires associées à l'offre du cumul des retraits. La société a passé sa preuve en revue quant à la justification des suppléments et à la façon dont la prestation d'un service de cumul des retraits représente un coût

de renonciation sous forme de perte de produits. Elle a fait remarquer que pour proposer un service STS et le cumul des retraits, elle s'en remet aux mêmes installations intégrées que celles utilisées pour le TG simple ou court préavis, le SAEM et toute autre prestation habituelle sur le réseau principal. Pour tous ces services, le droit est fondé sur les coûts moyens du réseau intégré, rendant compte de ce qu'il en coûte pour fournir ces services. TransCanada a soutenu que l'Office avait conclu que les droits de TG étaient fondés sur les coûts et rendaient bien compte de ce qu'il en coûte pour fournir ce service, tout en étant justes et raisonnables. Il a ajouté qu'il n'existait aucune exigence réglementaire à l'effet qu'un supplément ne devait s'appliquer que dans les cas où des installations ou des coûts pouvaient être isolés du reste.

En dernier lieu, TransCanada a affirmé qu'il ne pouvait y avoir aucun doute que des coûts étaient effectivement engagés et qu'en ce sens, la prestation actuelle sans frais va clairement à l'encontre des principes de tarification de l'utilisateur-payeur et d'absence de distinction injuste, sous-jacents à l'évaluation par l'Office de ce que sont des droits justes et raisonnables. Au contraire, la méthode de calcul du supplément proposée par la société est précisément structurée afin de rendre compte de la souplesse allouée par le cumul. Qui plus est, elle se fonde sur les coûts moyens intégrés pour le réseau, une démarche qui a toujours été considérée par l'Office comme menant à des droits justes et raisonnables sur le réseau principal.

3.5 Tarification des dépassements du STS

Opinion de TransCanada

TransCanada a fait valoir que le STS permettait des dépassements au chapitre des injections et des retraits au-delà des quantités contractuelles prévues pour l'expéditeur. Aux fins de tarification, l'équivalent du droit quotidien du STS s'applique à tous les dépassements, qu'il s'agisse de retraits ou d'injections. En termes de priorité de service et compte tenu des prix, les dépassements se situent au niveau du service de TI.

Sur le réseau principal, le STS est le seul service qui prévoit des dépassements permettant aux expéditeurs de transporter des quantités supérieures à celles précisées dans les contrats. Pour leur part, les expéditeurs qui s'en remettent aux services du réseau principal comme le TG ne sont pas autorisés à dépasser les quantités contractuelles et doivent opter pour d'autres services comme le TI s'ils doivent le faire, compte tenu des modalités du service de TG. La méthode de tarification du TI est complètement distincte et ce service peut être vendu à des prix, après soumissions, supérieurs à l'équivalent du droit quotidien du TG. En raison de la nature discrétionnaire des dépassements du STS, TransCanada a proposé que leur tarification soit assujettie à l'imposition d'une prime de 25 % par rapport à l'équivalent quotidien du droit de ce service de transport.

La société a par ailleurs proposé un « nettoyage » du tarif en ce qui concerne les frais de dépassement du STS applicables à la ZLSSM d'Union. À l'heure actuelle, le droit à cet égard est égal à celui du STS pour la ZLN plutôt que pour la ZLSSM. TransCanada a allégué que cette situation subsistait depuis l'époque où ces zones de livraisons faisaient toutes deux partie de la zone du Nord. Donc, comme c'est le cas pour les autres marchés, la prime associée au droit de dépassement du STS pour la ZLSSM serait égale à 25 % du droit normalement applicable à ce marché.

Enfin, la société a laissé savoir qu'elle a considéré deux solutions de rechange à la prime de tarification de 25 % proposée pour les dépassements du STS. La première consiste à éliminer la possibilité de dépassement pour le STS, rendant ce service semblable, à ce point de vue, à tous les autres services de TG sur le réseau principal, lesquels ne permettent pas les dépassements aux quantités contractuelles. La seconde serait de faire en sorte que la tarification des dépassements du STS soit établie sur la même base et selon le même ordre prioritaire que pour le service de TI, puisque l'objet est, dans les deux cas, de répondre à des besoins intermittents au moyen d'un service de transport non garanti.

Opinion des participants

Aucun participant n'a exprimé de préoccupations quant à la tarification proposée pour les dépassements du STS.

Réplique de TransCanada

TransCanada n'a pas eu à répliquer au sujet de la tarification proposée pour les dépassements du STS.

3.6 Point commun d'injection/de retrait et marché unique pour chaque contrat de STS

Opinion de TransCanada

TransCanada a proposé que chaque contrat de STS soit pour un seul marché et précise un point d'injection exclusif devant être le même que l'unique point de retrait prévu. À l'heure actuelle, plusieurs contrats de STS prévoient de multiples points de retrait et d'injection ou même différents marchés.

La société a déclaré que les contrats de STS prévoyant de multiples points de retrait ont été à l'origine de coûts supplémentaires de transport par des tiers (TPT) sans produits compensatoires. Par exemple, Parkway et Kirkwall sont deux points de retrait garanti pour le marché de la ZLE d'EGDI aux termes de son contrat de STS. Cela signifie que pour permettre à EGDI d'effectuer des retraits de Kirkwall sur une base garantie, une entente de capacité de TPT avec Union entre Kirkwall et Parkway est requise, malgré le fait que le droit de STS applicable à la ZLE ne rend nullement compte de la distance supplémentaire à franchir entre ces deux points.

TransCanada a soutenu que l'adoption d'un point commun pour les injections et les retraits ainsi que d'un marché unique pour chaque contrat de STS permettraient de mieux faire correspondre ce service aux autres services de TG proposés sur le réseau principal, tant pour ce qui est des dispositions contractuelles que de la tarification. Cela serait aussi plus conforme à la nature du STS, qui est un service d'équilibrage saisonnier visant à offrir aux expéditeurs la possibilité d'injecter du gaz à un point de stockage donné en été afin de l'en retirer en hiver. En outre, cela simplifierait le tarif et la structure contractuelle du STS, en plus d'harmoniser le tout et d'assurer une plus grande transparence.

La société a déclaré qu'en pratique, les expéditeurs du STS s'en remettent presque exclusivement à un seul point de stockage pour l'ensemble de leurs injections et de leurs retraits, ce qui fait qu'aucune incidence majeure ne devrait découler de ce changement.

Opinion des participants

EGDI

EGDI a déclaré qu'elle avait la possibilité, au titre de ses contrats de STS, d'effectuer des retraits à partir de multiples points de stockage selon le marché (Kirkwall et Parkway) et non d'un seul point par marché. Si cela devait être le cas à l'avenir, la société devra conclure un contrat avec Union et ainsi ajouter à ses coûts d'approvisionnement en gaz, pour une capacité de transport entre Kirkwall et Parkway, afin de conserver la souplesse dont elle profite actuellement avec le STS. La modification de ces deux attributs inhabituels aurait comme effet de rigidifier le STS et d'en réduire la valeur aux yeux d'EGDI.

Réplique de TransCanada

TransCanada a mentionné que seule EGDI a traité de cette proposition, mentionnant que le changement serait à l'origine d'une moins grande souplesse et que le fait de limiter les retraits à un seul point de stockage (en l'occurrence Parkway) signifierait que pour éviter que le gaz soit immobilisé à Kirkwall, elle devrait ajouter à sa capacité contractuelle avec Union.

La société a précisé qu'EGDI avait confirmé que depuis 2011 elle avait très peu utilisé la zone de livraison du Sud-Ouest (ZLSO) d'Union comme point d'injection secondaire, car dans la vaste majorité des cas (94 %), les injections effectuées au titre du STS l'avaient été à Parkway (dans la ZLC d'Union). EGDI a également confirmé qu'elle n'avait jamais utilisé Kirkwall comme point de retrait entre janvier 2011 et juin 2016. Malgré cela, TransCanada a expliqué qu'elle devait maintenir une capacité suffisante de TPT avec Union compte tenu du droit garanti à EGDI. Elle a ajouté que cette dernière profitait de cette caractéristique supplémentaire sans devoir déboursier quoi que ce soit en sus. À son avis, il s'agit là d'un autre exemple d'inerfinancement déraisonnable que TransCanada souhaite éliminer au moyen de sa demande.

3.7 Périodes prioritaires normalisées

À l'heure actuelle, quand il s'agit d'injections et de retraits garantis dans le cadre du STS, les dates de début et de fin des périodes ainsi visées varient selon les expéditeurs, Certains contrats (par exemple ceux de Centra et d'Union) définissent déjà les périodes d'injection garantie et de retrait garanti de manière qu'elles concordent avec la définition classique des saisons au cours d'une année dans le secteur gazier (soit du 1^{er} avril au 31 octobre pour les injections l'été et du 1^{er} novembre au 31 mars pour les retraits l'hiver). Toutefois, d'autres contrats (ceux d'EGDI et de Gaz Métro) permettent des injections garanties tout au long de l'année et des retraits garantis jusqu'au 15 avril.

Opinion de TransCanada

De l'avis de TransCanada, il n'est pas équitable que certains expéditeurs profitent d'injections garanties l'année durant alors que ce service est limité à l'été pour d'autres. Pour des raisons de simplicité et d'uniformité entre tous les expéditeurs du STS, aussi pour rendre compte de la nature saisonnière de ce service d'équilibrage garanti du transport l'été et l'hiver, la société a proposé de normaliser et d'harmoniser les périodes prioritaires garanties selon la saison, pour les injections comme pour les retraits, pour tous les contrats de STS.

Les périodes prioritaires garanties ainsi proposées correspondront, tel qu'il est illustré ci-après, à la définition classique des saisons de l'année dans le secteur gazier :

- Pour tous les contrats de STS, les injections seront garanties l'été (du 1^{er} avril au 31 octobre). L'hiver (du 1^{er} novembre au 31 mars), dans l'ordre prioritaire elles se situeront juste sous les services de TG mais au-dessus du service non garanti de détournements et points de réception auxiliaires.
- Pour tous les contrats de STS toujours, les retraits seront garantis l'hiver, alors que l'été, dans l'ordre prioritaire ils se situeront là aussi juste sous les services de TG mais au-dessus du service non garanti de détournements et points de réception auxiliaires.

La société est d'avis que ce changement n'aura qu'une incidence minimale sur les expéditeurs du STS. Pour ceux qui profitent actuellement d'injections garanties l'année durant, ils continueront d'avoir droit à ce service l'été tandis que l'hiver, leurs besoins en la matière seraient satisfaits au moyen d'un service très fiable dont la priorité se situerait juste sous celui de TG.

TransCanada a indiqué que même s'il se peut qu'il y ait des injections et des retraits pendant des mois « hors saison », ce qui est d'ailleurs le cas, la norme veut qu'il y ait retraits nets des points de stockage pendant les cinq mois d'hiver et injections nettes à ces mêmes points pendant les sept mois d'été.

La société a avancé que la proposition de normaliser les périodes prioritaires saisonnières pour les injections et les retraits va dans le sens de la nature elle aussi saisonnière du STS, dont l'objet est d'être un service d'équilibrage garanti l'été et l'hiver. À son avis, il est raisonnable de garantir les injections l'été pour s'assurer que les expéditeurs du STS puissent répondre à leurs besoins de stockage, puis les retraits en hiver afin qu'ils puissent alors répondre aux besoins de livraison de pointe sur leurs marchés. Injections et retraits peuvent se poursuivre « hors saison » selon un ordre prioritaire qui se situe juste sous le service de TG mais au-dessus de toutes les autres commandes.

TransCanada a dit croire très probable qu'à Parkway, on continue de prévoir des quantités d'injection dans le cadre de commandes d'expédition puisque ce type de commandes à destination de points de stockage va à l'encontre de la tendance qui prévaut sur le réseau pendant la saison froide, soit que le gaz quitte de tels points de stockage à destination des zones de marché.

Opinion des participants

EGDI

EGDI a allégué que la priorité accordée au STS ne devrait pas être différente en fonction de la saison ou du mois de l'année où le transport est effectué. Elle a précisé que dans son cas comme dans celui de la majorité des expéditeurs quand on parle de volumes d'injection du STS, ceux-ci sont garantis tout au long de l'année et pas seulement pendant la période d'été. En outre, la société a soutenu que TransCanada est dans l'erreur quand elle suppose que les injections et les retraits dans le cadre du service STS correspondent, respectivement, aux mois d'été et d'hiver d'une année dans le secteur gazier lorsqu'il est apparent que les expéditeurs profitent de la souplesse dont ils disposent actuellement pour, de façon régulière, effectuer des injections et des retraits « hors saison ».

Gaz Métro

Gaz Métro ne s'oppose pas à la demande. Elle a mentionné croire être en mesure d'atténuer les incidences éventuelles de celle-ci de manière que son approvisionnement en gaz soit peu touché, malgré la perte de souplesse opérationnelle.

La société a fait remarquer que le fait de restreindre le service de retrait garanti du STS à la période du 1^{er} novembre au 31 mars aurait une incidence sur son approvisionnement. Elle a indiqué que pendant la première quinzaine d'avril, période au cours de laquelle elle profite actuellement d'un service garanti, Gaz Métro a recours au STS pour répondre à la demande. Au titre du nouveau STS, le service deviendrait discrétionnaire pendant cette période, cédant la priorité au TG. La société est d'avis que le statut accordé au transport visant des retraits au titre du STS devrait être tel qu'il permette dans la plupart des cas de répondre à des besoins ponctuels. Si TransCanada refusait une commande dans un premier créneau, Gaz Métro a mentionné qu'elle serait en mesure de s'ajuster en fonction des outils à sa disposition. Une fois toutes ses options épuisées, elle pourrait se retrouver avec un déséquilibre au niveau des volumes et ainsi être passible de pénalités au titre de l'entente d'équilibrage limité. La société n'a pas quantifié les répercussions financières éventuelles de ce changement, mais elle ne prévoit, le cas échéant, que des incidences minimales.

La restriction à la période du 1^{er} avril au 31 octobre pour le service d'injection garantie toucherait peu Gaz Métro. Du fait que la capacité d'injection est liée aux capacités de TG-LD et que celles de la société seront moindres à compter du 1^{er} novembre 2016, Gaz Métro a déclaré qu'elle ne devrait avoir à utiliser le service d'injection qu'occasionnellement pendant l'hiver pour la ZLN et pas du tout pour la ZLE.

Réplique de TransCanada

TransCanada a allégué qu'EGDI pourra continuer d'effectuer des injections hors saison dans le contexte de cette proposition, mais selon une priorité venant tout juste après celle accordée au TG. Elle a fourni un tableau montrant que, depuis 2011, le transport d'absolument tous les GJ visés par une commande d'injection pour Parkway (ZLC d'Union) aux termes du STS d'EGDI pendant les mois d'hiver a été autorisé, même dans le cas des commandes qui, actuellement, ne sont pas garanties en hiver. Cela confirme, à son avis, que le transport des commandes

d'injection pour Parkway en hiver, selon une priorité se situant sous celle du TG mais au-dessus des détournements non garantis, a été très fiable au fil du temps, ce qui rend peu probable que l'adoption des périodes prioritaires saisonnières ait une incidence sur la capacité d'EGDI de livrer du gaz à son point de stockage en hiver.

3.8 Élimination du STS-L

Opinion de TransCanada

Sur le réseau principal, le STS-L, mis en œuvre en 2005, est un service distinct du STS. Les deux se ressemblent, mais le premier permet que le transport longue distance jusqu'au marché de l'expéditeur soit détenu par d'autres expéditeurs. L'objectif de ce service était de prendre en compte certaines questions soulevées par l'arrivée des SDL, qui a fait en sorte que les autres expéditeurs détenaient une part toujours plus importante des contrats de TG-LD vers les marchés.

Puisque jamais un expéditeur n'a conclu de contrat de STS-L, TransCanada a demandé d'éliminer ce service de la liste de ceux qui étaient proposés sur le réseau principal. À son avis, en raison de l'absence actuelle et prévue d'expéditeurs qui profitent de ce service, l'élimination de celui-ci n'aura aucune incidence.

Opinion des participants

Aucun participant n'a exprimé de préoccupations quant à l'élimination proposée du STS-L.

Réplique de TransCanada

TransCanada n'a pas eu à répliquer au sujet de l'élimination proposée du STS-L.

3.9 Revenus incitatifs

Opinion de TransCanada

TransCanada a fait valoir que selon le mécanisme incitatif approuvé dans la décision RH-001-2014, les produits supplémentaires associés aux changements proposés au STS seraient versés au compte des expéditeurs, déduction faite de tout revenu incitatif qui lui reviendrait par suite des fluctuations des produits en 2017.

TransCanada a affirmé que dans la décision RH-003-2011, l'Office a approuvé un mécanisme incitatif et a indiqué qu'une mesure d'encouragement fondée sur le total des produits nets convenait alors le mieux à la situation. L'Office a en outre observé qu'il existait de nombreux moyens de maximiser les produits et de réduire les coûts. Il a estimé que TransCanada était la mieux placée pour déterminer comment y parvenir de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible et qu'une mesure d'encouragement fondée sur le total des produits nets inciterait TransCanada à canaliser ses efforts de manière à obtenir les meilleurs résultats. TransCanada a affirmé que par l'entremise de sa demande, elle souhaite apporter des modifications tarifaires au STS, qui font partie de sa gestion efficace du réseau principal.

Par conséquent, elle estime que les mesures adoptées dans le cadre de la demande correspondent aux types d'initiatives visées par le mécanisme incitatif actuel approuvé par l'Office.

TransCanada a déclaré que, dans l'hypothèse de la mise en œuvre de la demande le 1^{er} avril 2017, comme proposé, et d'une incidence sur les produits annuels variant de 33,0 à 49,8 millions de dollars, l'incidence en 2017 varierait de 24,8 à 37,4 millions de dollars. Ces chiffres pourraient être considérés comme un scénario optimiste étant donné qu'ils reposent sur l'hypothèse du maintien intégral de tous les droits relatifs au STS. La plupart des produits supplémentaires de 2017 devraient être versés au compte des expéditeurs. Après le nouveau calcul des droits pour la période de 2018 à 2020, les droits sur le réseau principal pour cette même période témoigneraient de l'incidence.

Si l'Office conclut que l'initiative soulevée dans la demande ne concorde pas avec le but visé par le mécanisme incitatif approuvé, il pourrait, selon TransCanada, ordonner un rajustement des revenus incitatifs en 2017 afin d'éliminer l'incidence sur les produits du STS découlant de la demande.

Opinion des participants

Centra

Centra a affirmé que la demande prévoit la création d'un avantage financier au profit de TransCanada au milieu de la période d'application des droits fixes sur le réseau principal, qui va de 2015 à 2020. TransCanada propose d'augmenter ses produits du 1^{er} avril 2017 au 31 décembre 2017 et de transférer prospectivement son risque postérieur à 2020 aux expéditeurs du STS sur le réseau principal de l'Ouest.

EGDI

EGDI a déclaré que TransCanada ne devrait pas tirer des profits unilatéralement en apportant des changements fondamentaux à un service tout de suite après la décision RH-001-2014. Elle ne croit pas que les modifications au service proposées dans la demande concordent avec l'intention qu'avait l'Office lorsqu'il a approuvé le mécanisme incitatif de TransCanada. Elle considère que tout revenu supplémentaire découlant de changements approuvés au STS devrait être transféré aux expéditeurs du réseau principal, non pas à TransCanada.

EGDI a fait valoir que l'objet du règlement pour le réseau principal était d'établir des méthodes pour déterminer les besoins en produits et la tarification pour le réseau principal pendant la période d'application des droits fixes, notamment en ce qui a trait aux services existants et aux nouveaux services envisagés dans l'entente. Le mécanisme incitatif de partage fait partie de cette méthode de conception des droits fixes et ainsi, il n'avait pas pour but de s'appliquer à des recettes supplémentaires générées à la suite de changements aux services existants sur le réseau principal pendant la période d'application des droits fixes.

EGDI estime que ce mécanisme ne visait pas à inciter TransCanada à réduire fondamentalement la valeur d'un service existant, pendant une période qui devait offrir une stabilité à l'égard des droits, et à créer un gain fortuit à son propre profit. Cela est d'autant plus vrai étant donné que les coûts supplémentaires qui seraient imputés aux expéditeurs à la suite des changements proposés

au STS n'ont pas été pris en compte dans le cadre de l'instance RH-001-2014, alors qu'ils auraient pu l'être.

Union

Union a indiqué que les produits supplémentaires associés aux modifications proposées au STS ne découlent pas de contrats supplémentaires de service garanti qu'attire TransCanada, comme l'Office l'avait voulu dans les décisions RH-003-2011 et RH-001-2014. Elle estime plutôt que TransCanada propose simplement de modifier la tarification et les caractéristiques d'un service existant et d'imposer des coûts plus élevés aux expéditeurs existants. Selon Union, il faut examiner l'admissibilité de tout produit supplémentaire résultant de la demande afin d'assurer la cohérence avec le but précisé dans la décision RH-001-2014.

Réplique de TransCanada

Selon TransCanada, tant que le processus de sélection du STS a lieu avant l'examen des droits pour la période de 2018 à 2020, les déterminants de facturation et l'effet de la mise en œuvre pourraient être pris en compte dans le cadre de l'examen des droits pour cette période et intégrés aux prévisions des produits nets sous-jacents au mécanisme incitatif pour cette même période. Par conséquent, la seule période où tout produit supplémentaire de STS ferait exclusion des revenus incitatifs pour TransCanada est la partie de 2017 suivant la mise en œuvre.

D'après les incidences sur toute l'année, l'effet sur les produits pendant neuf mois en 2017 correspondrait à 22 millions de dollars ou moins, dans l'hypothèse de la mise en œuvre le 1^{er} avril 2017, dont environ 10 % devraient être versés au compte de TransCanada si des revenus incitatifs s'appliquaient.

3.10 Calendrier, mise en œuvre et équité

Opinion de TransCanada

TransCanada a demandé à l'Office de rendre une décision relativement à la demande au plus tard le 30 septembre 2016. Elle a proposé de mettre en œuvre les changements envisagés dans la demande le 1^{er} avril 2017 pour les faire coïncider avec le début de la saison d'injection estivale.

Dans les plus brefs délais possibles suivant la publication de la décision de l'Office, TransCanada lancerait un processus de sélection applicable aux expéditeurs du STS. Ces derniers recevraient des formulaires de sélection exposant les précisions sur leur contrat de STS existant et les choix dont ils disposent dans le cadre du processus de sélection en ce qui a trait aux quantités contractuelles, aux soldes STS et aux points de stockage. TransCanada a précisé que les expéditeurs bénéficieraient d'un délai minimal de 60 jours civils pour faire leurs choix et renvoyer leurs formulaires de sélection. Le formulaire en question définirait en outre le choix qui s'appliquerait par défaut advenant qu'un expéditeur du STS ne renvoie pas son formulaire dans le délai prévu.

Pendant le processus de sélection, TransCanada a indiqué que si les expéditeurs du STS souhaitaient augmenter la quantité de leurs retraits ou celle prévue dans leur contrat de transport

longue distance, les services supplémentaires seraient proposés sur appels de soumissions en ce qui a trait à la capacité nouvelle et existante. Aucun changement aux dates de fin du contrat actuel de STS ne serait autorisé dans le cadre du processus de sélection. TransCanada a affirmé que le fait d'autoriser le devancement des dates de fin des contrats de STS serait inapproprié et incompatible avec les exigences en matière de rapports définies dans les modalités contractuelles existantes. En revanche, elle étudierait les demandes de résiliation anticipée dans le contexte d'un appel de soumissions visant un retour de capacité si ces demandes réduisaient le besoin en matière d'installations supplémentaires ou de capacité de TPT. TransCanada a en outre indiqué qu'elle a lancé un tel appel dans le cadre de nouvelles demandes de service présentées à l'occasion de l'appel de soumissions 2016 pour la nouvelle capacité, mais qu'elle n'a reçu aucune demande de résiliation anticipée des expéditeurs du STS.

TransCanada explique que pendant le processus de sélection, les expéditeurs qui utilisent leur solde STS pour divers marchés se verraient offrir la possibilité de répartir ces quantités entre ces marchés, sous réserve des limites des soldes STS liées aux retraits qui valent pour chacun. Tout solde STS excédant les limites proposées serait résilié à la date de mise en œuvre. Les expéditeurs dont les contrats de STS précisent de multiples sites de stockage auraient la possibilité de choisir un point de retrait et d'injection commun pour ses contrats. Les expéditeurs peuvent également demander la création de différents contrats de STS s'ils souhaitent garder l'accès à plus d'un point de stockage pour un marché STS donné.

TransCanada a signalé que le tarif définit les droits de conversion du STS au SAEM et que ceux-ci continueront d'être disponibles de façon permanente, indépendamment du processus de sélection. Puisque le SAEM a la même priorité de service que les retraits du STS, la conversion des quantités du STS au SAEM ne poserait aucun problème de capacité.

TransCanada a précisé que dans le contexte du processus de sélection, elle lancerait un processus unique de conversion du STS au TG d'une durée de 25 jours civils. Ce dernier processus serait suivi d'une période d'évaluation de cinq jours, au terme de laquelle les expéditeurs seraient informés des résultats.

En ce qui a trait au cumul, TransCanada a mentionné que le processus de sélection offrirait la possibilité à Gaz Métro et à Union de conserver ou de réduire la quantité visée par le cumul des retraits et que les droits conservés à l'égard de ces derniers seraient soumis à des frais supplémentaires exigibles toute l'année, au moment de la présentation des demandes. La souplesse en matière de cumul des retraits qui a été abandonnée ne pourrait pas être réintroduite à une date ultérieure.

Dans la mesure où Gaz Métro et Union préféreraient conclure des contrats de STS courants distincts pour chaque marché actuellement desservi avec droits de cumul des retraits, plutôt que de conserver leurs droits actuels, le service supplémentaire serait alors offert au moyen d'appels de soumissions standards en ce qui a trait à la capacité nouvelle et existante.

TransCanada a fait valoir que les changements proposés au tarif favoriseraient l'équité entre les expéditeurs du STS, et entre ces derniers et d'autres expéditeurs du réseau principal. Elle a ajouté qu'en raison des modifications, le STS deviendrait un service transparent, juste et équitable.

Opinion des participants

Centra

Centra a affirmé que les méthodes de tarification pour les services sur le réseau principal ne devraient pas changer pendant la période d'application des droits fixes de 2015 à 2020. Elle s'est opposée à la date de mise en œuvre du 1^{er} avril 2017 proposée par TransCanada au motif que les changements envisagés dans la demande ne sont pas cohérents avec la promesse de stabilité des droits fournie dans la décision RH-001-2014.

Centra a fait valoir que la configuration future du réseau principal de l'Ouest aura une incidence considérable sur les aspects économiques des options de stockage et de transport connexes dont elle dispose. Compte tenu de l'ampleur des changements susceptibles d'être envisagés dans le cadre de l'instance prochaine concernant la segmentation du réseau principal, il ne fait pas de doute que le STS sera touché. Par conséquent, Centra a indiqué que la demande ne fait pas beaucoup plus qu'informer les parties d'aspects et de caractéristiques du STS qui risquent d'être réexaminés à court terme. Elle a ajouté que le STS devrait être revu à la lumière des événements qui feront suite à la période d'application des droits fixes sur le réseau principal de 2015 à 2020.

Centra a soulevé de nombreuses préoccupations liées à la demande, notamment ce suit : perturbation de la période de certitude et de stabilité à l'égard des droits prévue dans les décisions RH-003-2011 et RH-001-2014; annulation de la période d'application des droits fixes de 2015 à 2020 en raison de l'autorisation de changements quant aux méthodes de tarification du STS durant la période; modification de l'équilibre des intérêts établi dans les décisions RH-003-2011 et RH-001-2014; avantage donné à la tarification basée sur un déterminant; changements au STS effectués dans le contexte d'une incertitude future qui concerne la segmentation du réseau principal postérieure à 2020; réduction des soldes de STS après coup, ce qui enfreint l'interdiction visant la tarification rétroactive. Centra a plaidé que le total de ses coûts pour le réseau principal augmenteraient de 11 millions de dollars par année (27 %) si la demande était approuvée. Drazen Consulting a mentionné que contrairement à ce que TransCanada a déclaré concernant les distinctions et l'iniquité, aucun expéditeur du STS ni tout autre expéditeur n'a exprimé de préoccupations à l'égard des ententes de STS existantes.

EGDI

EGDI s'est opposée à la date de mise en œuvre des changements au STS proposée par TransCanada, y compris en ce qui concerne les options relatives au calendrier et à la conversion.

Selon EGDI, bien que TransCanada affirme avoir été préoccupée par le STS pendant la période de 2011 à 2014, elle n'a pas mentionné de changements à ce service, encore moins de changements fondamentaux, dans la demande qui a mené aux Motifs de décision RH-001-2014. EGDI a indiqué que la décision RH-001-2014 repose sur le fait qu'une partie du réseau principal passe d'un service TG-LD à un service de TG courte distance et passe aussi d'une méthode de conception des droits intégrée à une méthode de conception des droits segmentée. Elle a ajouté que la demande qui a mené à la décision RH-001-2014 était elle-même fondée sur une transition planifiée, où EGDI et d'autres SDL de l'Est avaient pris des engagements à l'égard d'importants volumes pour le TG-LD pendant la période de transition du 1^{er} janvier 2015 au

31 décembre 2020. Elle est d'avis que l'objet de la demande est prématuré et que TransCanada ne devrait pas proposer de changements importants à un service sur le réseau principal, auxquels les expéditeurs s'opposent, avant la demande de 2021 relative aux droits sur ce réseau, qui coïncide avec la fin de l'engagement d'EGDI pris suivant la décision RH-001-2014.

Si l'Office approuvait une partie ou l'ensemble des changements proposés au STS, la transition devrait se faire de manière appropriée, c'est-à-dire que les modifications approuvées devraient entrer en vigueur après l'engagement suivant la décision RH-001-2014, à la fin de 2020. EGDI a ajouté que les expéditeurs du STS qui ont négocié avec TransCanada des engagements de TG-LD doivent avoir l'occasion d'effectuer une transition appropriée quant aux services de transport gazier dont ils souhaitent se prévaloir.

EGDI propose ce qui suit : si l'Office approuve l'essentiel de la demande telle que déposée, notamment la date de mise en œuvre du 1^{er} avril 2017, il devrait alors protéger par un droit acquis les caractéristiques existantes du STS afin d'aider à atténuer les coûts de transition anticipés. Elle a affirmé que l'Office peut ordonner à TransCanada de changer la date à laquelle les soldes STS accumulés existants devraient arriver à terme afin de permettre aux expéditeurs liés par un contrat de STS, et qui ont des soldes STS accumulés, d'utiliser ces derniers jusqu'à la fin de 2020.

Union

Union a indiqué que le plan de mise en œuvre proposé par TransCanada n'offre pas suffisamment de temps et de souplesse pour lui permettre de rajuster de manière appropriée sa gamme de services d'approvisionnement en gaz. Elle a fait valoir qu'elle doit donner un avis de deux ans ou plus pour faire des rajustements à d'autres contrats de transport, et de trois ans ou plus pour demander une capacité supplémentaire qui nécessite l'agrandissement d'installations, et que par conséquent, un processus de transition plus souple est nécessaire pour faire en sorte que son portefeuille ne contienne pas de contrats redondants ou économiquement inefficaces.

Union a indiqué que le meilleur moment pour effectuer un examen du STS serait pendant l'instance relative aux droits et tarifs sur le réseau principal pour la période suivant l'année 2020. La période de stabilité des droits prévue aux termes du règlement pour le réseau principal et la décision RH-001-2014 serait ainsi préservée. Union a plaidé que le total de ses coûts pour le transport garanti sur le réseau principal augmenteraient de 36,6 millions de dollars par année (environ 30 %) si la demande était approuvée.

Union a également affirmé qu'elle a prolongé l'ensemble de son contrat de STS le 28 mai 2015, comme exigé par TransCanada. Par conséquent, la date de fin de son contrat de STS est maintenant le 31 octobre 2022. TransCanada demande maintenant de changer radicalement le STS et cherche à maintenir la période contractuelle récemment déterminée pour des services réduits dans chaque contrat distinct, sans se préoccuper de la question de savoir si, compte tenu des changements fondamentaux, Union a toujours besoin de ces services.

En raison du fait que TransCanada et ses expéditeurs se trouvent, pour reprendre le terme utilisé dans le cadre de l'instance RH-001-2014, dans une période de transition – une transition

ordonnée de la méthode de tarification intégrée habituelle du réseau à un modèle segmenté – M^{me} Habib a affirmé que le moment est malvenu pour proposer des changements au STS. Elle a ajouté que selon elle, l'objet et l'intention de l'examen des droits pour la période de 2018 à 2020 n'envisageait pas nécessairement, dans le cadre de sa portée, des changements au STS comme proposé dans la demande.

M^{me} Habib a indiqué que les engagements à l'égard du STS ne sont raisonnables que lorsque les nouvelles modalités relatives au réseau principal de l'Ouest et au triangle de l'Est sont comprises. À son avis, il serait prématuré, déstabilisant et contraire à l'objectif souhaitable de la certitude réglementaire d'apporter des changements maintenant. Elle soutient qu'il ne fait aucun doute que l'Office a la discrétion d'approuver des changements au tarif à tout moment pendant la durée du contrat; toutefois, du point de vue de l'intérêt public et de l'équité, le moment n'est pas opportun pour que l'Office exerce son pouvoir discrétionnaire et approuve des changements importants au STS.

Enfin, M^{me} Habib a affirmé qu'une augmentation de 30 % des coûts de transport totaux est une hausse importante pour Union et qu'il est raisonnable de s'attendre à ce que cette dernière ait besoin de plus de temps que le délai prévu par TransCanada pour lui permettre de rajuster sa gamme de services de transport de gaz de manière à réduire les répercussions au minimum.

Réplique de TransCanada

TransCanada s'est opposée à la position des intervenants selon laquelle il serait précipité de mettre en œuvre les changements le 1^{er} avril 2017. Elle a admis qu'en raison des modifications, les SDL devraient revoir leur gamme de services et faire des choix, mais elle a insisté sur le fait que les services réglementés sont sujets à des modifications au besoin et a fait valoir que les expéditeurs avaient été prévenus suffisamment à l'avance que des modifications étaient probables. TransCanada a affirmé que les notions de certitude et de stabilité n'étaient pas absolues dans la décision RH-001-2014 et qu'elles ne constituaient pas une promesse de statu quo.

TransCanada a indiqué que si l'Office croit nécessaire de prolonger le processus de sélection ou le délai de mise en œuvre, il pourrait rendre une telle approche obligatoire et faire en sorte que la mise en œuvre ait quand même lieu en 2017, de manière à ce que le résultat du processus de sélection puisse être pris en compte pendant l'examen des droits pour la période de 2018 à 2020. Elle a ajouté que la date de mise en œuvre proposée était raisonnable puisqu'elle coïncidait avec le début de la saison d'injection estivale; cependant, d'autres dates pourraient aussi être satisfaisantes.

Grosso modo, TransCanada a insisté sur la grande importance que revêt la tenue des processus de nomination avant l'examen des droits pour la période de 2018 à 2020. Selon elle, si l'on reportait la date de mise en œuvre, le service STS continuerait d'être injuste et déraisonnable, il maintiendrait des distinctions injustes et continuerait d'envoyer des signaux de prix inappropriés.

M. Reed n'était pas d'accord avec les positions des participants voulant que l'Office reporte les changements à une date ultérieure à 2020. Il a affirmé que les participants n'avaient pas donné de motifs raisonnables pour reporter la mise en œuvre des changements proposés et que les opinions

en ce qui concerne l'incertitude à l'égard de la conception des droits futurs et le cadre commercial du réseau principal n'étayant nullement la thèse du report. M. Reed a insisté sur le fait que ni les sociétés pipelinières, ni les expéditeurs ne savent avec exactitude ce que seront les changements futurs et qu'ils doivent tous s'adapter. Selon lui, le fait de retarder la mise en œuvre maintient l'iniquité dans la structure du service de TransCanada.

TransCanada a admis que d'autres changements pourraient être apportés au STS en 2021 et dans les années suivantes; toutefois, la possibilité de telles modifications n'a aucune incidence sur les changements au STS actuellement proposés.

TransCanada a indiqué que de façon générale, elle étudiait diverses mesures de transition, mais que la demande ne traitait pas de ces dernières. Essentiellement, pour certains expéditeurs, les augmentations de coût correspondent à l'élimination de l'interfinancement dont ils bénéficient. De plus, TransCanada ne croit pas que les augmentations exprimées par les participants se sont traduites par des perturbations tarifaires puisqu'elles ne représentaient qu'une petite fraction de l'ensemble des coûts de transport et d'approvisionnement en gaz supportés par les SDL touchées.

Si l'Office arrivait à la conclusion que l'incidence de la demande s'est traduite par des perturbations tarifaires pour certains expéditeurs, il serait possible de prévoir une transition afin que l'impact financier soit graduel plutôt qu'immédiat. Pour atténuer l'incidence sur les marchés réputés en amont du point de stockage, on pourrait appliquer un facteur pendant la transition de l'état actuel à l'état proposé. Une approche similaire pourrait être appliquée à l'égard des suppléments pour le cumul des retraits.

TransCanada a affirmé que des demandes comme celle en question sont parfois nécessaires pour gérer des services et régler des questions peu susceptibles d'être résolues par l'entremise de négociations. Elle a fourni plusieurs déclarations de l'Office, qui, selon elle, contredisent les affirmations des participants selon lesquelles il ne devrait pas y avoir de changements au service en dehors du contexte de demandes concernant des droits annuels ou pluriannuels.

Chapitre 4

Opinion de l'Office

Le mandat de l'Office en matière de transport, de droits et de tarifs est défini à la partie IV de la *Loi*, dont les articles 62 et 67 constituent des dispositions clés. L'article 62 prévoit ce qui suit :

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

Pour sa part, l'article 67 prévoit ce qui suit :

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

Tel que l'Office l'a déjà fait remarquer, ce ne sont que les distinctions « injustes » qui sont interdites et comme le mentionne l'article 68 de la *Loi*, c'est à la société qu'il incombe de prouver qu'une distinction ne l'est pas. En outre, selon l'article 63 de la *Loi*, l'Office peut déterminer, comme questions de fait, si le transport a été ou est opéré dans les circonstances et conditions essentiellement similaires au sens de l'article 62 ou s'il y a eu distinction injuste au sens de l'article 67.

L'Office profite d'une grande latitude afin de déterminer si les droits et tarifs se plient aux dispositions précitées de la *Loi*. Pour les motifs évoqués ci-après, l'Office ne se rend pas aux conclusions de TransCanada à l'effet que du maintien de la situation actuelle pour le STS découle une distinction injuste au niveau du service et des droits, qui ne seraient donc plus justes et raisonnables, selon les normes et principes appliqués à cet égard.

Principes d'établissement des droits

Dans des décisions précédentes¹, l'Office a déjà fait remarquer qu'un grand nombre de principes d'établissement des droits et de considérations clés entraient en jeu au moment de déterminer si les droits, en plus d'être justes et raisonnables, ne faisaient aucune distinction injuste. C'est ainsi que, fondamentalement, il ne doit pas y avoir de distinction injuste ni de droits acquis et que les droits à acquitter doivent tenir compte des coûts ou du principe de l'utilisateur-payeur en plus de favoriser l'efficacité économique. L'Office a par ailleurs fait référence, dans des décisions antérieures, à l'impartialité et à l'équité qui constituaient d'importants facteurs dont il fallait tenir compte aux termes de la partie IV de la *Loi*. Par exemple, il a été question de tels principes dans les décisions RH-3-86², RH-1-88³ et RH-2-91⁴. L'Office continue de s'appuyer sur ces principes,

¹ Résumé au chapitre 3 des Motifs de décision RH-1-2007 de juillet 2007, pages 23 à 26

² Au chapitre 9 des Motifs de décision RH-3-86 de mai 1987, page 97

³ Au chapitre 2 des Motifs de décision RH-1-88 Première étape de novembre 1988, pages 8 et 18

⁴ Au chapitre 10 des Motifs de décision RH-2-91 de juin 1992, page 72

qui sont inhérents à l'exercice de son mandat voulant qu'il établisse des droits justes et raisonnables en plus de permettre un accès sans distinction aux services de transport. Il réaffirme ici que les principes fondamentaux d'établissement des droits et les considérations clés à cet égard demeurent de la plus haute importance.

L'Office constate que TransCanada n'a pas demandé que soient modifiés les droits, notamment ceux du STS, approuvés dans l'ordonnance TG-011-2015, pas plus qu'elle ne remet en question leur caractère juste et raisonnable ou l'absence de distinction injuste. Plutôt, la société a déclaré que c'était l'application de ces droits, pour le STS, dans le contexte des dispositions actuelles du tarif et des diverses déclinaisons de contrats, qui était à l'origine d'une distinction injuste d'où découlaient des coûts globaux qui n'étaient ni justes ni raisonnables.

À strictement parler, quand on traite d'absence de droits acquis et de droits à acquitter qui doivent tenir compte des coûts ou du principe de l'utilisateur-payeur en plus de favoriser l'efficacité économique, TransCanada a mis en évidence certains enjeux liés aux dispositions actuelles du STS et à ses droits. Par exemple, la société a souligné la présence de plusieurs incohérences et différences, au niveau des droits contractuels, selon les expéditeurs du STS, certaines pouvant être à l'origine d'iniquités entre ceux-ci ainsi que d'interfinancement entre ce service et d'autres proposés sur le réseau principal. Cependant, ce réseau est toujours exploité en mode intégré et l'Office est d'avis que les interfinancements sont alors inévitables, ce qu'il faisait d'ailleurs remarquer dans la décision RH-3-86 :

L'Office est d'accord pour dire qu'il importe d'éviter dans toute la mesure du possible les interfinancements dans la conception des taux. Il constate, toutefois, que l'interfinancement est inévitable dans une conception intégrée de taux et que bien qu'il soit souhaitable de l'éviter, il importe par ailleurs de tenir compte d'autres principes comme ceux de l'équité et de l'impartialité.

Absence de distinction injuste

TransCanada a négocié avec plusieurs expéditeurs des dispositions hors normes sur mesure qui ont été intégrées à leurs contrats de STS individuels. L'Office comprend que l'emplacement géographique du marché par rapport aux points de stockage et les exigences propres aux SDL, notamment quant au marché et aux caractéristiques de charge, ont constitué des facteurs déterminants relativement à de telles dispositions. Compte tenu de l'individualité géographique de chaque SDL et des conditions météorologiques variables qui influent sur les modèles de la demande, de par sa nature, le service ne peut être uniforme. Le fait que certains écarts existent par rapport au contrat de STS *pro forma* montre bien que les besoins des expéditeurs diffèrent et que le service est utilisé de manière à répondre à leurs besoins uniques. Sous cet aspect, l'Office note que même si les attributs de service ont été régulièrement rajustés au moyen de modifications apportées tant aux contrats *pro forma* qu'au tarif au cours des quatre dernières décennies, jamais personne ne s'est plaint d'une distinction injuste en raison de la différence de traitement des expéditeurs du STS.

Par conséquent, TransCanada n'a pas su convaincre l'Office que les différences actuelles entre les contrats de STS hors norme constituent une distinction injuste. En raison de la nature même du service STS et des besoins qui varient selon les expéditeurs, l'Office n'est pas persuadé que

le transport est effectué dans des circonstances et conditions essentiellement similaires pour tous. Il juge qu'un traitement similaire de tous les expéditeurs du STS qui ne tiendrait pas compte des différents endroits où ils se trouvent ne serait pas nécessairement synonyme d'équité. Même si TransCanada a relevé des incohérences touchant les principes de tarification fondé sur la causalité des coûts ou de l'utilisateur-payeur et découlant des différences contractuelles, l'Office a examiné ces incohérences dans le contexte du calendrier des modifications tarifaires proposées pour le STS afin d'en déterminer l'impartialité et l'équité.

Calendrier, impartialité et équité

L'Office est d'avis que le moment est mal choisi pour apporter des changements en profondeur au STS, un service de premier plan sur lequel les SDL comptent, comme elles le font depuis nombre d'années, à des fins d'équilibrage saisonnier et quotidien. Il considère important le milieu dans lequel opère le réseau principal pour déterminer si la demande est présentée en temps opportun. Cela signifie qu'il faut notamment tenir compte du règlement, des Motifs de décision RH-001-2014 et de l'approbation en principe de la segmentation du réseau principal après 2020. Même si TransCanada a étayé sa demande sur les principes de l'impartialité et de l'équité entre les expéditeurs, l'Office estime que les circonstances propres au réseau principal font que ces principes valent également entre la société et les expéditeurs.

Tel qu'on l'a indiqué plus haut, TransCanada a relevé des enjeux avec le STS à l'origine d'un interfinancement des coûts dont les expéditeurs du réseau principal font les frais. La société a soutenu que cet interfinancement était injuste et inapproprié. Même si l'Office est d'avis que l'interfinancement doit être limité le plus possible, il juge que les modifications tarifaires proposées ouvrent la porte sur un résultat injuste et inéquitable pour les expéditeurs du STS. L'impartialité et l'équité sont des principes inhérents à l'exercice de son mandat, voulant qu'il établisse des droits justes et raisonnables en plus de permettre un accès sans distinction aux services de transport.

En outre, l'Office est d'avis que les expéditeurs s'attendent, avec raison, à un minimum de certitude et de stabilité quant aux droits compte tenu du règlement, des Motifs de décision RH-001-2014 et du contexte actuel dans lequel évolue le réseau principal. Il trouve que les modifications tarifaires proposées perturberaient grandement la certitude et la stabilité attendues au chapitre des droits. Par exemple, les coûts du réseau principal augmenteraient de 27 % pour Centra et de 30 % pour Union. Même si l'Office reconnaît que des ententes contractuelles ne peuvent entraver ou gêner de quelque façon que ce soit l'exercice des pouvoirs que lui confère la partie IV de la *Loi*, il considère que de telles perturbations sont injustes et inéquitables pour les expéditeurs du STS qui ont pris des engagements en matière de transport longue distance sur la base d'attentes dont certaines ne peuvent être ni remplacées ni modifiées avant 2020. Ces expéditeurs ont pris des engagements au titre de contrats de TG-LD en s'attendant qu'il n'y ait pas de modifications en profondeur des dispositions du STS pendant la période de transition jusqu'en 2020, ni d'accroissements importants des coûts pour un tel service.

Tout en reconnaissant que le règlement, les Motifs de décision RH-001-2014 et l'ordonnance TG-011-2015 n'empêchent pas de modifier le tarif, l'impartialité et l'équité pendant cette période de transition unique constituent, elles aussi, des considérations importantes au moment de déterminer si des droits sont justes et raisonnables, sans distinction injuste.

L'Office constate que les modifications tarifaires proposées cherchent à affirmer davantage le rôle du STS comme service d'équilibrage saisonnier. Toutefois, il estime que le STS est plus qu'un simple service saisonnier et que, chaque jour, huit créneaux de commande permettent aux expéditeurs de profiter d'un équilibrage au quotidien. Les modifications tarifaires proposées entraîneraient un usage différent du service par de nombreux expéditeurs du STS, ce qui serait, dans le contexte actuel du réseau principal, injuste et inéquitable pour eux.

De plus, le réseau principal est sur le point de connaître des changements transformationnels en raison de sa segmentation. À ce jour, les droits qui y ont été imposés l'ont toujours été sur une base intégrée, mais la segmentation représente un virage fondamental à cet égard. L'Office estime qu'il est probable que cela soit à l'origine de nouvelles modifications au STS, dans la mesure où le TG-LD est lui aussi modifié. Sans égard à la teneur des changements pouvant ainsi être apportés, les expéditeurs devront réévaluer leur portefeuille de contrats de transport de gaz, dont ceux de TG-LD et de STS. L'Office est d'avis qu'il serait injuste et inéquitable d'imposer des rajustements en profondeur aux portefeuilles ainsi détenus par les expéditeurs du STS ou d'obliger ces derniers, soit à engager des coûts importants, soit à composer avec une moins grande souplesse en l'absence probable de toute mesure d'atténuation, alors que la segmentation se profile à l'horizon.

Tarifification basée sur un déterminant

Au sujet de la question soulevée par Centra, l'Office ne s'est pas trop attardé à l'opinion émise à l'effet que la demande ne devrait pas être examinée puisqu'elle traite d'une tarification basée sur un déterminant. Il est clair qu'il s'est déjà penché dans le passé sur de telles questions et comme TransCanada l'a fait remarquer, il a prévu, dans la décision RH-003-2011, un processus simplifié visant les nouvelles propositions de service et de prix. L'Office continue d'inviter TransCanada à cerner et à proposer de nouveaux services novateurs, prix à l'appui, ainsi que des initiatives permettant de comprimer les coûts, afin de gérer les enjeux présents sur le réseau principal.

Transition vers la segmentation

Comme on l'a déjà mentionné, le réseau principal, actuellement intégré, passera graduellement à un mode segmenté après 2020, selon ce que l'Office a approuvé en principe dans la décision RH-001-2014. Pendant la période de transition de six ans, l'intention était de maintenir les droits à un niveau relativement stable, sous réserve d'un nouvel examen pour la période de 2018 à 2020 afin de mieux tenir compte de l'évolution des besoins en produits et des déterminants de facturation pour ces trois années. C'est ainsi que dans la décision précitée, l'Office a ordonné à TransCanada de consulter toutes les parties intéressées et de déposer, avant le 31 décembre 2017, une demande visant les droits pour la période de 2018 à 2020. Toujours dans cette même décision, l'Office a également précisé différents éléments qui devaient être inclus dans la demande (voir la section 1.3.2 de la décision pour plus de détails à ce sujet).

Puisque le réseau principal a été conçu et exploité dès le début comme un pipeline intégré, de sa segmentation découleront de profonds changements touchant les activités menées et les droits imposés, ce qui fait que l'instance devant permettre d'examiner ces questions ainsi que leur incidence sur l'ensemble des expéditeurs et des parties prenantes en sera une d'envergure.

En raison de l'importance des questions ainsi soulevées, l'Office encourage TransCanada et toutes les parties prenantes à échanger de façon exhaustive, dans un cadre ouvert et efficace, bien avant le processus réglementaire officiel devant porter sur les droits et la segmentation au-delà de 2020.

Encore une fois dans la décision RH-001-2014, l'Office a énuméré plusieurs points en rapport avec la segmentation qui mériteront une grande attention de la part de toutes les parties. On parle ici notamment de débits prévus, de coûts potentiellement non récupérables de certains éléments d'actif, de répartition appropriée des coûts, entre tronçons de même qu'entre les éléments énergie et énergie-distance pour ce qui est des droits, ainsi que de service de transport et de l'établissement de droits pour chacun des tronçons après 2020. Tout cela souligne bien le besoin de s'y prendre tôt et de consulter longuement avant le dépôt de la demande visant les droits au-delà de 2020.

Décision

L'Office rejette la demande de TransCanada, qui souhaitait que des modifications aux STS et STS-L soient apportées dès maintenant.

Annexe I

Liste des questions

L'Office a relevé les questions suivantes pour examen au cours de l'audience (la liste n'est pas exhaustive).

1. Le caractère approprié des modifications proposées au tarif de transport de gaz sur le réseau principal au Canada (STS et STS-L) relativement aux conséquences que les changements proposés pourraient avoir sur le réseau principal, notamment ses recettes, autres services et droits.
2. Le caractère approprié de la manière de mettre en œuvre les changements proposés au tarif de transport de gaz sur le réseau principal au Canada en ce qui a trait aux conséquences que les changements proposés pourraient avoir sur le réseau principal, notamment ses recettes, autres services et droits.