



## LETTRÉ DE DÉCISION

Dossier OF-Tolls-Group1-T211-2017-01 01  
Le 5 juillet 2017

Destinataires : Toutes les parties à l'ordonnance d'audience RH-002-2017

### **Demande de TransCanada PipeLines Limited (TransCanada) visant à faire approuver le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert Motifs de décision RH-002-2017**

## 1. Contexte

Le 30 novembre 2016, l'Office national de l'énergie a reçu de TransCanada un avis l'informant de son intention de déposer une demande d'approbation pour le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert. Le 20 décembre 2016, l'Office a produit une nouvelle version du processus de réglementation simplifié établi à l'annexe IV de sa décision RH-003-2011, qui comprend la preuve écrite, les demandes de renseignements et la plaidoirie orale. L'Office a accordé le statut d'intervenant aux sept parties ayant présenté une demande de participation.

Le 4 janvier 2017, TransCanada a déposé une demande visant à faire approuver le nouveau service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert, en Saskatchewan (la « demande »), aux termes des parties I et IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la « Loi »). TransCanada a négocié avec TransGas Limited (TransGas) pour que ce service alimente une centrale électrique au gaz qui sera construite près de Swift Current, en Saskatchewan (la « centrale »). La demande sollicitait une ordonnance de l'Office :

- approuvant le service proposé de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert et la méthode de conception des droits;
- approuvant le contrat et le barème des droits du service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert ainsi que d'autres modifications corrélatives au tarif pour le transport de gaz sur le réseau principal au Canada (le « tarif »);
- accordant toute autre autorisation que TransCanada pourrait solliciter ou que l'Office pourrait juger appropriée.

Les principales caractéristiques et conditions du service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert sont les suivantes :

- Quantité contractuelle de 58 térajoules (TJ) par jour.
- Point de réception à Empress et point de livraison à Herbert, sans droits relatifs aux détournements et aux points de réception auxiliaires.

.../2

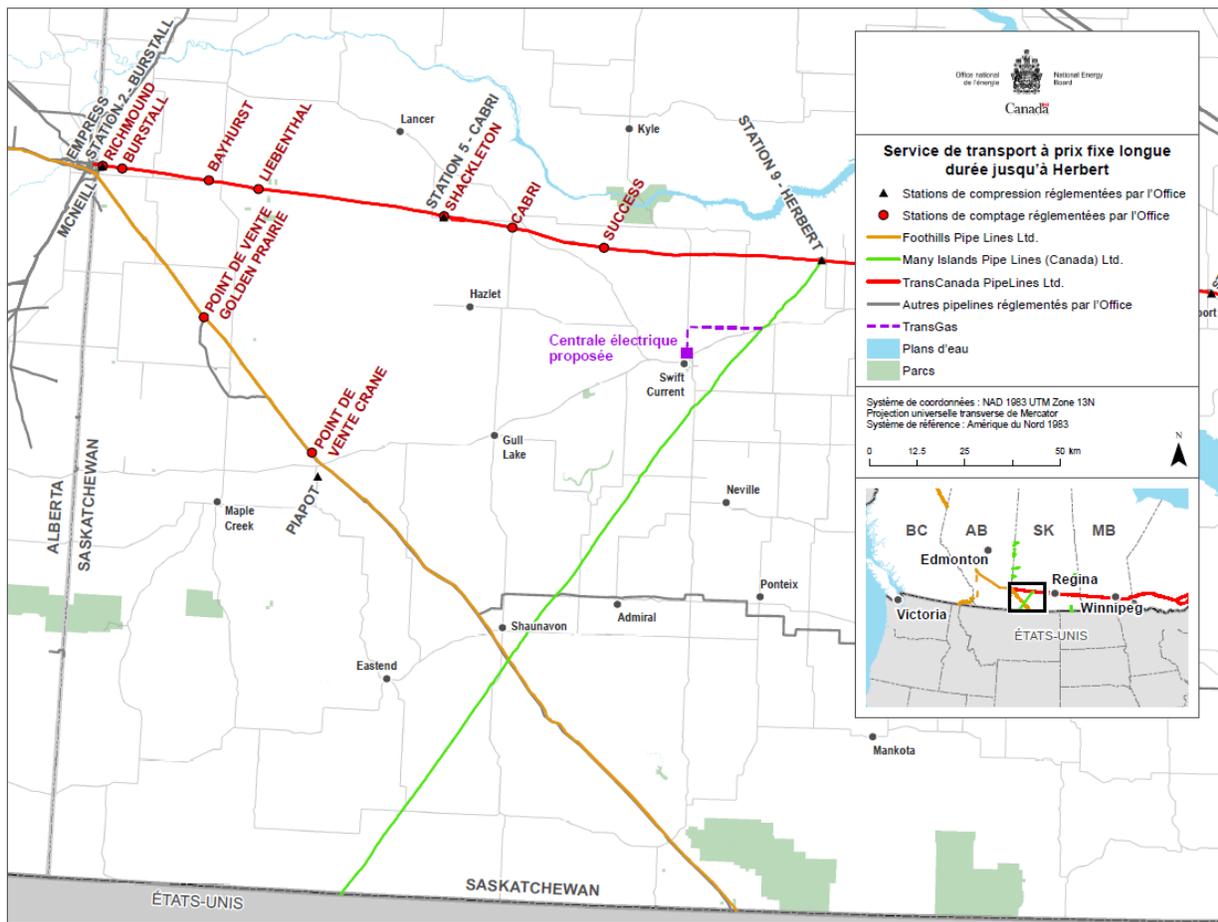
- Droits fixes négociés liés à la demande quotidienne de 0,12 \$ par gigajoule (GJ) par jour.
- Majoration pour cessation d'exploitation basée sur la méthode applicable au service de transport garanti et reflétant la distance entre Empress et Herbert.
- Entente de 10 ans avec possibilité de convertir le service en service de transport garanti à l'échéance.
- Engagement conditionnel de TransGas à continuer d'utiliser le service de transport garanti pour acheminer 80 TJ par jour d'Empress à la zone de livraison du Sud de la Saskatchewan (ZLSS) jusqu'à la fin de l'entente, soit sa quantité contractuelle actuelle.
- Modalités de cessation d'exploitation et de conversion si la centrale est hors service ou si l'engagement de 80 TJ par jour n'est pas tenu.

La plaidoirie orale et le dossier d'audience se sont clos le 12 mai 2017.

Le 15 juin 2017, l'Office a publié sa lettre de décision avec motifs à suivre. Il a approuvé la demande telle qu'elle a été déposée. Dans la présente lettre, l'Office expose les motifs de la décision du 15 juin 2017.

La figure 1 illustre une carte des installations pertinentes en Saskatchewan.

**Figure 1 : Carte des installations pertinentes**



## 2. Position des parties

### *Opinion de TransCanada*

TransCanada affirme avoir négocié le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert avec TransGas pour attirer des charges et des produits supplémentaires dans le réseau pipeline principal de TransCanada (le « réseau principal »), ce qui aurait été impossible avec l'offre de services actuelle. Le nouveau service a été conçu pour acheminer les charges supplémentaires de la centrale tout en assurant le maintien des charges actuelles de TransGas sur le réseau principal.

TransCanada ajoute que le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert n'entrera en vigueur qu'à la mise en service de la centrale, c'est-à-dire entre le 1<sup>er</sup> novembre 2018 et le 30 juin 2019. La centrale devrait être entièrement fonctionnelle dès le quatrième trimestre de 2019.

### *Solution de rechange concurrentielle pour TransGas*

TransCanada explique que, pour alimenter la nouvelle centrale, TransGas envisage d'utiliser le réseau de Foothills Pipe Lines Ltd. (Foothills) de McNeil jusqu'à un nouveau point de livraison à Shaunavon, en Saskatchewan, d'où le gaz serait ensuite transporté jusqu'à la centrale par d'anciennes et de nouvelles installations de Many Islands Pipelines (Canada) Limited (MIPL) (l'« option Shaunavon »). Ce sont les droits réduits du réseau de Foothills qui inciteraient TransGas à utiliser ce service plutôt que le service de transport garanti sur le réseau principal.

La signature d'un contrat de service de transport garanti sur le réseau principal a rapidement été écartée par TransGas, puisque cette solution l'obligerait à verser des droits de 0,33 \$ par GJ par jour, pour un coût de transport total, frais de cessation d'exploitation et de carburant compris, d'environ 0,38 \$ par GJ par jour pour le trajet entre Empress et la ZLSS. TransCanada ajoute que, sans le service proposé de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert, TransGas optera pour l'option Shaunavon. À titre de comparaison, TransCanada a calculé les droits approximatifs du réseau de Foothills en s'inspirant de ceux de McNeill à Monchy, qui sont de 0,07 \$ par GJ par jour, ce qui donne un coût de transport total d'environ 0,10 \$ par GJ par jour, frais de cessation d'exploitation et de carburant compris.

Afin d'attirer de nouvelles charges et de maintenir les volumes existants sur le réseau principal, TransCanada a cherché à mettre au point une offre de service faisant concurrence à l'option Shaunavon et répondant aux besoins de la centrale de TransGas (l'« option Herbert »).

TransCanada considère que l'option Shaunavon constitue une solution de rechange crédible au réseau principal, et ce, pour les raisons suivantes :

- Elle est concrètement faisable, et les droits ne nécessiteraient pas la création d'un nouveau service.
- Au départ, TransGas privilégiait l'option Shaunavon sans même prendre le réseau principal en considération.

- TransGas a continué à privilégier l'option Shaunavon, même après le début de ses négociations avec TransCanada.
- À la demande de TransGas (par l'entremise de MIPL), Foothills a réalisé certains travaux en vue de la mise en œuvre de l'option Shaunavon.
- Une fois le protocole d'entente conclu, TransGas a avisé TransCanada qu'elle avait demandé que Foothills termine les travaux de l'option Shaunavon, au cas où le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert ne serait pas approuvé.

Pour alimenter la centrale, TransGas devra emprunter le réseau de MIPL, qu'elle choisisse l'option Shaunavon ou l'option Herbert. TransCanada soutient que le coût pour transporter 58 TJ par jour vers la centrale par le réseau de MIPL serait identique dans les deux cas. Toutefois, avec l'option Shaunavon, une canalisation latérale de 1,2 kilomètre (km) devrait être construite au coût approximatif de 1,5 million de dollars pour raccorder le pipeline de MIPL au réseau de Foothills. De plus, chaque option nécessiterait l'installation d'une nouvelle station de comptage au point de livraison par le réseau principal ou Foothills, au coût approximatif de 2,3 millions de dollars.

TransCanada ajoute que, à sa connaissance, TransGas s'est fiée à d'autres facteurs que le niveau des droits pour comparer l'option Shaunavon et l'option Herbert, notamment les installations qui devraient être ajoutées au réseau de MIPL, la stabilité des droits et des questions foncières et de fiabilité.

#### *Incidence sur les droits et les services actuels*

TransCanada estime que le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert générerait environ 2,5 millions de dollars en produits annuels provenant de la demande et que le coût annuel moyen du service augmenterait d'environ 0,3 million de dollars sur 10 ans en raison des 2,3 millions de dollars investis dans la station de comptage proposée à Herbert. Les produits supplémentaires nets seraient donc de 2,2 millions de dollars par année. TransCanada soutient que tous les produits nets générés par le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert s'ajouteraient aux produits courants du réseau principal.

La mise en œuvre du service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert garantirait aussi le maintien des déterminants de facturation actuels pour les contrats de service de transport garanti, compte tenu de l'engagement conditionnel de TransGas à maintenir un niveau minimum de service de transport garanti jusqu'à l'échéance de l'entente.

TransCanada est d'avis que le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert n'aura aucune autre incidence sur les services du réseau principal. Selon elle, rien n'indique que les expéditeurs actuels du réseau principal seraient désavantagés par ce service. Au contraire, les produits supplémentaires générés seront pris en compte dans le calcul des droits pour les demandes ultérieures, ce qui serait à leur avantage. TransCanada soutient que ce service offrira un avantage évident au réseau principal et à ses expéditeurs, un avantage autrement impossible à obtenir.

### *Utilisation du service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert*

TransCanada explique que le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert a été conçu pour répondre aux besoins de la centrale de TransGas et que des dispositions ont été prises pour empêcher le transport de charges qui pourraient être acheminées par le service de transport garanti de la Saskatchewan. TransCanada reconnaît que le gaz expédié à Herbert pourrait aussi bien être acheminé à la centrale qu'aux autres marchés de TransGas connectés au pipeline de MIPL, à Shaunavon. Toutefois, pour des raisons commerciales, TransCanada a négocié des engagements et des dispositions réduisant le risque que le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert soit utilisé pour transporter d'autres charges que celles destinées à la centrale.

- La centrale enregistrera une demande de pointe de 58 TJ par jour, et TransGas a confirmé qu'elle fonctionnera à un coefficient de charge de base très élevé.
- Le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert ne sera pas offert tant que la centrale n'aura pas été mise en service.
- Le contrat du service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert peut être résilié si TransGas ne maintient pas une capacité de livraison ferme de 80 TJ par jour à sa ZLSS, ce qui correspond à la quantité actuellement acheminée par le service de transport garanti du réseau principal sans la centrale, et aux plus importants contrats passés de TransGas pour la ZLSS. Cet engagement ne tiendra qu'à la condition que les droits du service de transport garanti vers la ZLSS de TransGas n'augmentent pas de plus de 25 % sur deux ans pendant la durée de l'entente.
- TransCanada peut convertir le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert en service de transport garanti jusqu'à l'échéance de l'entente si la centrale cesse ses activités pendant cinq mois consécutifs.
- Le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert ne peut être utilisé que pour la livraison à Herbert puisqu'il n'existe pas d'autres points de réception ni droits relatifs aux détournements.

### *Droits justes et raisonnables sans distinction injuste*

TransCanada affirme que les droits proposés pour le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert sont justes et raisonnables et qu'ils ne créent aucune distinction injuste. Ces droits n'ont pas été établis d'après le coût moyen des autres services de transport garantis du réseau principal, mais plutôt d'après le coût des autres solutions dont dispose TransGas pour alimenter la centrale. Il a donc fallu négocier une offre de service pour attirer les quantités supplémentaires et les produits nets en découlant vers le réseau principal à long terme, un avantage autrement impossible à obtenir. TransCanada rappelle que l'Office lui a déjà recommandé de privilégier le montant le plus élevé entre les coûts différentiels et la juste valeur marchande dans toutes ses transactions contractuelles sans tarif, définissant la juste valeur marchande comme le prix qu'un acheteur est disposé à payer sur un marché concurrentiel.

TransCanada prétend que les modalités du service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert sont plus restrictives que celles du service de transport garanti. Par exemple, le nouveau service de transport jusqu'à Herbert n'admet aucuns autres points de réception ni droits relatifs

aux détournements. Par conséquent, TransCanada explique que le trafic du service de transport jusqu'à Herbert ne serait pas de même nature que celui du service de transport garanti.

Selon TransCanada, il n'y a aucune distinction injuste dans le fait de réserver le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert à TransGas puisque, dans ces circonstances particulières, les autres options d'alimentation de la centrale justifient la création d'une telle offre de service concurrentielle.

TransCanada soutient que la structure des droits et du service a été négociée entre deux entités indépendantes. Par conséquent, elle considère que les droits reflètent fidèlement la valeur marchande du service proposé tout en étant supérieurs au coût marginal de la prestation du service.

TransCanada assure que le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert a été adapté à la réalité du marché de TransGas et de la centrale proposée. Elle ajoute que cette approche répond aux attentes de l'Office, qui l'incite à se mesurer activement aux forces du marché en proposant des solutions ciblées et des services concurrentiels adaptés aux réalités commerciales des nombreux parcours du réseau principal. TransCanada souligne que l'Office l'a récemment encouragée à élaborer des propositions de service et de tarification novatrices pour régler les problèmes persistants du réseau principal.

### *Opinion des participants*

#### **Centra Gas Manitoba Inc.**

Centra Gas Manitoba Inc. (Centra) appuie l'approbation de la demande, qui aurait selon elle un effet négligeable sur le réseau principal et probablement aucun effet négatif sur ses expéditeurs, ses marchés et ses activités. Centra précise que son appui est accordé sans préjudice des positions futures qu'elle pourrait faire valoir devant l'Office par rapport aux services négociés à long terme sur le réseau principal, aux modèles à risque ou aux méthodes de conception des droits du réseau principal après 2020, ou à la façon dont les services axés sur le marché, comme le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert, et les revenus et risques qui en découlent pourraient être répartis dans un tel modèle.

#### **Enbridge Gas Distribution Inc.**

Enbridge Gas Distribution Inc. (EGDI) déclare qu'elle ne peut pas appuyer la demande et recommande à l'Office de la rejeter intégralement. EGDI est d'avis que, pour déterminer si le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert est dans l'intérêt public, l'Office devrait prendre en considération les critères suivants : 1) en tant que service négocié, le service proposé sera-t-il utilisé aux fins prévues, et 2) le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert procurera-t-il un avantage important au réseau principal et à ses expéditeurs.

En ce qui concerne le premier critère, EGDI doute que le service soit utilisé uniquement aux fins prévues, soit alimenter la centrale, sans nuire au service de transport garanti vers la ZLSS de TransGas. Selon EGDI, il y a donc matière à se questionner sur l'intérêt public de ce service.

Quant au deuxième critère, EGDI juge que les produits annuels de 2,2 millions de dollars du service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert seraient le principal avantage pour le réseau principal et ses expéditeurs, sinon le seul avancé par TransCanada. EGDI ajoute que ces 2,2 millions de dollars ne sont pas significatifs puisqu'ils ne représentent que 0,12 % des actuels besoins en produits de 2,1 milliards de dollars du réseau principal.

EGDI doute aussi que l'option Shaunavon représente une menace concurrentielle. En effet, selon la preuve déposée par TransGas, cette option ne constituerait pas une voie de contournement du réseau principal et pourrait être mise en branle ultérieurement, même si les besoins d'alimentation de la centrale étaient comblés par le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert. Par ailleurs, compte tenu des conditions auxquelles TransGas serait obligée de maintenir ses volumes contractuels de transport garanti, EGDI considère que la conservation des volumes existants malgré le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert est trop incertaine.

EGDI indique qu'elle ne prend pas position sur la nature injustement discriminatoire des droits du service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert ou sur le caractère juste et raisonnable de la méthode d'évaluation de la juste valeur marchande proposée. Elle considère toutefois que les droits proposés de 0,12 \$ par GJ par jour ne sont ni justes ni raisonnables. Selon elle, les mesures censées empêcher l'utilisation de ce service pour transporter de nouvelles ou d'anciennes charges de TransGas dans le réseau sont inadéquates, et TransGas aurait l'intention d'affecter à l'occasion les volumes inutilisés de ce service au transport d'autres charges que celles destinées à la centrale pour couvrir les frais liés à la demande. Dans ces circonstances, EGDI croit que les expéditeurs du service de transport garanti du réseau principal, comme elle-même, seraient alors forcés de financer, par le coût de service du réseau principal, la latitude accordée à TransGas pour transporter d'autres charges que celles de la centrale. Pour ces raisons, EGDI soutient que les droits proposés du service ne sont ni justes ni raisonnables.

### **Société en commandite Gaz Métro**

La Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro) réclame que la demande soit rejetée pour quatre grandes raisons. Premièrement, elle soutient que la demande repose sur une caractérisation erronée de l'option Herbert et du service ainsi que des prétendus avantages financiers pour tous les expéditeurs. Elle ajoute que le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert est en tous points identique au service de transport garanti et que sa contribution aux besoins en produits est pratiquement nulle.

Deuxièmement, la demande devrait être rejetée, car elle crée des distinctions injustes entre les expéditeurs du réseau principal. Selon Gaz Métro, le trafic du service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert est de même nature que celui du service de transport garanti, suit le même parcours et dépend de circonstances et de conditions qui ne sont pas fondamentalement différentes de celles des autres clients. Gaz Métro plaide que l'option Herbert et le service de transport garanti ont les mêmes caractéristiques essentielles et qu'ils sont interchangeables. Elle affirme aussi que TransGas n'est pas le seul client de TransCanada qui peut opter pour d'autres services de transport que le réseau principal, et qu'aucun des autres clients ne s'est vu offrir une

entente ad hoc comme celle conclue entre TransCanada et TransGas. À son avis, il s'agit d'un traitement préférentiel et discriminatoire.

Gaz Métro ajoute que la demande ouvre la porte à des distinctions injustes empêchant les expéditeurs captifs de négocier les droits ou les conditions de service. Ce régime de droits à deux vitesses serait une forme de déréglementation du service de transport garanti qui exposerait les expéditeurs captifs à un risque de distinction injuste considérable.

Troisièmement, Gaz Métro croit que la demande devrait être rejetée parce qu'elle vise l'approbation de droits injustes et déraisonnables pour un service de transport garanti. Gaz Métro plaide que TransCanada n'a pas fait la preuve du caractère juste et raisonnable des droits de 0,12 \$ par GJ par jour en s'appuyant sur des principes établis de causalité des coûts, d'efficacité économique et d'équité. À son avis, l'Office fait face à un vide factuel l'empêchant de conclure que les droits sont justes et raisonnables dans les circonstances. Gaz Métro prévient qu'il ne serait pas raisonnable de croire que les entreprises touchées par les options Shaunavon et Herbert ont agi en toute indépendance, étant donné que MIPL et Foothills sont affiliées à TransGas et à TransCanada, respectivement. Gaz Métro ajoute que les Motifs de décision RH-003-2011 ne peuvent servir à justifier la tarification proposée du service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert.

Enfin, Gaz Métro juge que l'Office devrait rejeter la demande parce qu'elle entraînerait un bouleversement considérable du régime de réglementation du service de transport garanti, qui irait à l'encontre de l'intérêt public et serait incompatible avec le cadre réglementaire en vigueur. Selon Gaz Métro, la demande fragmente la réglementation du service de transport garanti et représente une forme de déréglementation. La négociation de gré à gré des droits et des conditions d'accès, sans base factuelle permettant de déterminer si les résultats sont justes et raisonnables, est *de facto* une forme de délégation de pouvoirs illégale. Gaz Métro considère que la dévaluation du service de transport garanti entre en contradiction directe avec les directives données par l'Office dans les dernières années. De plus, cette soudaine volte-face survenant sans avertissement et bouleversant l'équilibre établi est préjudiciable.

Par ailleurs, Gaz Métro soutient que, en l'absence de cadre, de modalités ou de critères réglementaires, la demande viole le principe d'équité et le droit des expéditeurs d'être traités conformément à la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Gaz Métro ajoute que le changement de régime réglementaire induit par la demande est contraire au principe de stabilité requis durant cette période de transition singulière et que, dans ces circonstances, il n'est pas dans l'intérêt public. Selon Gaz Métro, la décision d'autoriser un tel changement au régime réglementaire du service de transport garanti ne devrait être prise qu'à l'issue d'une analyse plus poussée des enjeux, dans le cadre d'une audience générique.

Gaz Métro plaide que la Federal Energy Regulatory Commission (FERC) permet les remises sélectives dans certaines circonstances, à condition qu'elles respectent une certaine fourchette de prix, dont la limite supérieure correspond aux droits prévus aux tarifs, et la limite inférieure, au coût variable moyen du réseau sur la période considérée. Selon Gaz Métro, TransCanada n'a pas

tenu compte des notions de prix plancher ni de la nécessité d'une fourchette de remises négociables.

Gaz Métro prétend que le cadre de la FERC met en lumière les lacunes de la demande par rapport aux remises sélectives et à la tarification en fonction du marché, en plus de souligner l'importance des audiences génériques, qui permettent à toutes les parties intéressées de se prononcer sur le cadre approprié.

### **Union Gas Limited**

Union Gas Limited (Union) considère que la demande devrait être rejetée. Elle soutient que le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert est inéquitable, injuste et injustement discriminatoire et que TransCanada n'a pas été en mesure de justifier la pertinence d'une dérogation au cadre établi dans la décision RH-001-2014. Les expéditeurs utilisant le service de transport garanti pour acheminer leur gaz jusqu'au point de livraison d'Herbert devront payer près du triple des droits du service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert pour couvrir le coût de la capacité excédentaire de TransCanada. De plus, le nouveau service ne devrait pas être autorisé à se soustraire au tarif, à la méthode d'accès aux services de transport et aux exigences des appels de soumissions visant la capacité nouvelle et existante.

Union prétend que la demande est en fait une demande de contournement à taux concurrentiel et qu'elle repose sur la prémisse que l'Office pourrait approuver une voie de contournement du réseau principal de TransCanada par Foothills. Union insiste sur le fait qu'il n'y aurait aucune solution de rechange concurrentielle pour TransGas si l'Office n'approuvait pas un contournement par Foothills. Toutefois, Union considère que de telles voies de contournement potentielles ne devraient pas être admises. S'il devait y avoir une voie de contournement par Foothills, TransCanada s'y opposerait probablement, tout comme Union, car il est dans l'intérêt public d'amortir les coûts et d'assurer la viabilité du réseau principal.

Compte tenu des contraintes de la portion Est du réseau de TransGas, Union croit que TransGas ne serait pas en mesure d'utiliser l'option Shaunavon à Foothills, et que le volume négocié de 80 TJ par jour est donc peu susceptible de quitter le réseau principal de TransCanada. Union ajoute que les prétendus avantages avancés par TransCanada au sujet de la conservation de charge découlant de l'engagement de TransGas à maintenir un service de transport garanti de 80 TJ par jour jusqu'à la fin de l'entente du service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert ne doivent donc pas être pris en considération.

Si l'Office approuve la demande, Union prévient que plusieurs révisions devront être apportées au service. Tout d'abord, les droits et les modalités du service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert ne devraient être approuvés que jusqu'au 31 décembre 2020. Afin d'assurer l'équité et d'éviter toute distinction injuste durant la période de post-segmentation, Union croit que le nouveau service de transport jusqu'à Herbert, comme tous les autres services du réseau principal, devrait être assujéti à la réinitialisation et à la réévaluation des droits approuvés en principe par l'Office dans le cadre de l'instance RH-001-2014. Comme il n'y a pas suffisamment d'information sur la conception des droits après 2020, Union plaide que TransCanada n'a pas réussi à faire la preuve que les droits du nouveau service jusqu'à Herbert après 2020 n'apporteraient aucune distinction injuste.

Ensuite, contrairement à TransCanada, Union ne croit pas que les dispositions négociées pour le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert suffiront à réduire le risque que les volumes soient utilisés pour acheminer d'autres charges que celles destinées à la centrale. Afin de réduire ce risque plus efficacement, Union propose que l'Office limite la quantité contractuelle du service de transport jusqu'à Herbert à 50 TJ par jour et que ce service n'entre en vigueur qu'une fois la centrale entièrement fonctionnelle, plutôt qu'à sa mise en service.

Union suggère aussi que les produits générés par le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert durant la période de droits fixes soient utilisés pour réduire les droits de 2018 à 2020.

Finalement, Union soutient que toute conversion en service de transport garanti devrait être encadrée par le tarif et les méthodes d'accès aux services de transport. Selon Union, l'entente devrait s'étendre sur un minimum de 15 ans, les 10 premières années étant assujetties aux modalités proposées dans la demande. Si la durée minimale de 15 ans devait être modifiée pour ajouter de la capacité, Union croit que, d'un point de vue politique, l'Office devrait se demander si une autorisation semblable devrait être accordée aux expéditeurs du service de transport garanti qui n'ont pas accès à l'option Herbert.

## **TransGas**

Dans sa preuve, TransGas confirme, accepte et adopte les affirmations formulées par TransCanada à son égard durant l'instance.

TransGas réclame que la demande soit approuvée telle qu'elle a été déposée. Sans l'option Herbert, la société soutient qu'elle n'aurait pas pris le réseau principal en considération dans son choix de service de transport pour sa charge supplémentaire. De plus, elle n'aurait pas été obligée de maintenir ses niveaux de service de transport garanti actuels sur le réseau principal si une meilleure solution s'était présentée. Grâce au service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert, le réseau principal de TransCanada peut non seulement compter sur une charge supplémentaire de 58 TJ par jour, qui aurait autrement été acheminée vers un réseau pipelinier rival, mais aussi éviter de perdre ses contrats garantis actuels avec TransGas jusqu'à l'échéance de l'entente.

TransGas ajoute qu'elle est prête, disposée et apte à aller de l'avant avec l'option Shaunavon à court préavis. Elle soutient qu'à part la nouvelle canalisation latérale de 1,2 km de MIPL, une station de comptage connexe à Foothills et une nouvelle station de compression, l'infrastructure et les approbations nécessaires sont déjà en place pour concrétiser l'option Shaunavon. L'acquisition des terrains nécessaires à l'aménagement de la nouvelle emprise de la canalisation latérale de MIPL et de la station de comptage de Foothills est en cours. Il ne reste plus qu'à conclure une entente avec un dernier propriétaire foncier.

Selon TransGas, la preuve déposée par TransCanada montre que le service à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert, s'il est approuvé, serait avantageux pour toutes les parties, y compris les

expéditeurs actuels du réseau principal, qui n'ont pas avantage à ce que TransGas choisisse l'option Shaunavon.

TransGas explique qu'elle ne peut pas compromettre les activités de son réseau pour garantir, par exemple, que les volumes de gaz expédiés à Herbert par le réseau principal correspondent parfaitement à ceux reçus par la centrale. Si l'Office juge qu'il est dans l'intérêt public de limiter ou de modifier l'utilisation du service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert, TransGas indique qu'elle choisira l'option Shaunavon pour le transport de ses charges supplémentaires. TransGas aurait alors la liberté d'envisager d'autres services de transport garantis plus intéressants pour acheminer ses charges qui circulent actuellement sur le réseau principal.

TransGas ajoute qu'une condition du service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert visant à restreindre ses activités serait inacceptable. Non seulement une telle condition entraverait les activités de TransGas, une société de service public sous réglementation provinciale, mais elle l'obligerait à mettre en place une forme de service incompatible avec son modèle d'affaires intégré actuel.

### **Réplique de TransCanada**

Certains intervenants jugent que l'Office devrait définir des critères ou un cadre d'évaluation pour les services visant la conservation et l'attraction de charges. TransCanada leur répond que l'Office doit surtout tenir compte des avantages que l'approbation d'un tel service apporterait au réseau principal et à ses expéditeurs comparativement à son rejet. Selon TransCanada, l'application de critères normatifs aux futures demandes serait malaisée et inefficace d'un point de vue réglementaire. En outre, de tels critères entraveraient la liberté de TransCanada et l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'Office lors d'instances futures, surtout parce que les intervenants ne disposent pas d'éléments de preuve suffisants sur les éventuelles propositions.

À ceux qui croient que la proposition de service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert est contraire au principe de causalité des coûts, TransCanada répond que, dans les circonstances actuelles, ce principe n'est pas aussi pertinent que dans le cas d'agrandissements pipeliniers, par exemple, parce que le réseau principal achemine déjà une certaine quantité de gaz et que le pipeline fait concurrence à une autre solution viable. Le service de transport jusqu'à Herbert est conçu pour attirer des charges qui n'auraient autrement pas emprunté le réseau principal. Par conséquent, l'analyse du principe de causalité des coûts doit mettre l'accent sur les avantages supplémentaires du nouveau service. La croissance différentielle de 58 TJ par jour aura un coût puisqu'il faudra construire une station de comptage, mais ce coût sera plus que compensé par la croissance des produits générés. Dans ce contexte, TransCanada affirme que le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert est conforme au principe de causalité des coûts.

À ceux qui prétendent que l'engagement de TransGas à maintenir une capacité de 80 TJ par jour ne devrait pas être pris en compte, TransCanada répond que rien ne garantit que les contrats de service garanti de TransGas soient renouvelés à moyen ou à long terme. TransGas n'a peut-être pas d'autre option que le réseau principal pour l'instant, mais sans le service de transport à prix

fixe longue durée jusqu'à Herbert, elle pourrait avoir recours aux services d'autres pipelines pour transporter ces 80 TJ par jour.

En réponse à EGDI, qui croit que les volumes et les produits générés par le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert ne seront pas significatifs par rapport aux besoins en produits du réseau principal, TransCanada explique que, bien que ce service ne soit pas un remède miracle contre les pressions concurrentielles qui s'exercent sur le réseau principal, laisser entendre qu'il est inutile d'essayer d'obtenir ce type de charge irait à l'encontre des directives de l'Office fournies à TransCanada dans ses Motifs de décision RH-003-2011 et RH-001-2016.

TransCanada se défend aussi de ne tenir compte que des exigences actuelles du service de transport garanti et de négliger la croissance future, comme le suggère EGDI. Elle soutient qu'un service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert concurrentiel aurait plus de chances d'attirer les charges futures de TransGas sur le réseau principal.

En réponse à Gaz Métro, qui prétend qu'elle tente de « déréglementer » le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert, TransCanada rappelle que tout nouveau service doit être approuvé par l'Office avant de pouvoir être mis en œuvre. De plus, le précédent de la FERC cité par Gaz Métro ne peut être comparé à la demande de TransCanada, puisque la société pipelinère n'a pas à obtenir l'approbation de la FERC pour une offre avec remise.

Contrairement à Gaz Métro, elle ne croit pas que le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert et le service de transport garanti soient interchangeables. Tout d'abord, il est fréquent que différents services soient offerts au même endroit sur le réseau principal. Ensuite, c'est au client qu'il revient de décider si un service peut être remplacé par un autre, et selon TransCanada, TransGas a clairement fait savoir qu'elle ne se contenterait pas du service de transport garanti et que, sans le service de transport jusqu'à Herbert, elle passerait par Foothills.

Toujours à Gaz Métro, qui soutient que le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert est présenté comme juste et raisonnable sous prétexte qu'il a été négocié, TransCanada répond que le prix d'un service négocié entre deux parties indépendantes reflètera inévitablement sa juste valeur marchande. TransCanada ajoute qu'elle s'est fiée à l'ensemble de la preuve déposée tout au long de l'instance, non seulement aux données sur la juste valeur marchande, pour affirmer que le service de transport jusqu'à Herbert est juste et raisonnable. TransCanada insiste sur le fait que les négociations ont eu lieu entre TransCanada et TransGas, des entités indépendantes, et que Foothills n'y a pas pris part.

En réponse à Union, qui avance que l'Office serait porté à protéger le réseau principal de toute menace de contournement et qu'il n'approuverait vraisemblablement pas l'option Shaunavon, TransCanada rappelle que protéger le réseau principal et tout autre pipeline des effets de la concurrence n'a jamais été la politique de l'Office. TransCanada souligne que l'option Shaunavon est une solution concurrentielle viable et qu'elle reste dans la mire de TransGas, au cas où le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert venait à tomber à l'eau. TransCanada ajoute que TransGas n'a pas participé à l'entente de règlement conclue entre TransCanada, EGDI, Gaz Métro et Union et que, par conséquent, elle n'est pas visée par les restrictions de contournement du réseau principal.

En ce qui concerne les conditions proposées par Union pour le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert, TransCanada soutient que l'approbation du service jusqu'à la fin de 2020 serait inacceptable pour TransGas et reviendrait donc à rejeter le service dans son entièreté. De plus, même si la répartition précise des coûts et des produits post-segmentation est inconnue, il n'en demeure pas moins possible de conclure que le service de transport jusqu'à Herbert est dans l'intérêt public. TransCanada croit que l'Office devrait approuver le service maintenant et statuer sur les questions de répartition dans le cadre d'une prochaine instance.

TransCanada ajoute que, dans la mesure où le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert est approuvé suffisamment à l'avance, les coûts et les produits associés pourront être pris en compte dans sa demande visant les droits de 2018 à 2020.

TransCanada est en désaccord avec Union, qui juge que l'Office devrait limiter la quantité contractuelle du service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert à 50 TJ par jour. À son avis, réduire la capacité du service pourrait empêcher TransGas de répondre adéquatement aux besoins de ses clients et l'inciterait à privilégier l'option Shaunavon. Par ailleurs, TransCanada ajoute que ne pas autoriser le service de transport jusqu'à Herbert à fonctionner durant la mise en service de la centrale pousserait aussi TransGas à choisir l'option Shaunavon.

Finalement, contrairement à Union, TransCanada ne croit pas que l'Office devrait imposer une durée minimale de 15 ans au contrat de service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert. Elle soutient que l'exigence d'une durée de 15 ans du tarif s'applique au transport garanti, et non aux nouveaux services de transport à prix fixe longue durée comme celui jusqu'à Herbert. Comme les modalités du service de transport jusqu'à Herbert ont été négociées, TransCanada est d'avis qu'une durée de 10 ans est raisonnable, puisqu'elle suffit à garantir que les produits générés dépasseront les coûts de la prestation du service. TransCanada ajoute que l'instance sur le service de transport jusqu'à Herbert n'est pas une tribune appropriée pour discuter de la possibilité de modifier la durée contractuelle minimale de 15 ans pour les autres expéditeurs à la demande d'Union.

## **Opinion de l'Office**

### *Exigences de la Loi sur l'Office national de l'énergie*

La partie IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la «*Loi*») définit le mandat de l'Office en matière de trafic, de droits et de tarif. Selon l'article 62, 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. L'article 67 interdit quant à lui à la société de faire, à l'égard d'une personne ou d'une localité, des distinctions injustes quant aux droits, au service ou aux aménagements. De plus, en vertu de l'article 63, 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, et s'il y a eu distinction injuste au sens de l'article 67.

L'Office dispose d'une grande latitude pour déterminer si les droits et les tarifs respectent les dispositions de la *Loi*. En ce qui concerne le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert, l'Office conclut que le service et les droits associés n'entraînent aucune distinction injuste et que les droits sont justes et raisonnables, et ce, pour les raisons qui suivent.

#### *Absence de distinction injuste*

L'Office estime que le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert et les droits qui en découlent ne créent aucune distinction injuste. Contrairement à Gaz Métro et à Union, il ne croit pas que ce service soit de même nature que le service de transport garanti, ni que les circonstances et les conditions soient essentiellement similaires.

Le service de transport jusqu'à Herbert a été conçu pour rivaliser avec une solution concurrentielle unique envisagée par TransGas pour alimenter sa centrale, soit l'option Shaunavon. Cette option occasionne des coûts considérablement plus bas pour TransGas comparativement au service de transport garanti sur le réseau principal jusqu'à la ZLSS, elle est concrètement faisable, et une grande partie de l'infrastructure requise est déjà en place. L'Office prend également acte des efforts soutenus de TransGas pour entretenir l'option Shaunavon, notamment l'acquisition des terres en vue de la construction de la canalisation latérale de MIPL.

Selon l'Office, l'option Shaunavon constitue une solution de rechange crédible au réseau principal. La preuve : si le service de transport jusqu'à Herbert n'est pas approuvé tel que proposé dans la demande, il est raisonnable de croire que TransGas privilégiera cette solution au détriment du réseau principal pour acheminer la totalité des 58 TJ requis chaque jour par la centrale. Par conséquent, l'Office estime que le service de transport jusqu'à Herbert ne serait pas soumis à des circonstances et des conditions essentiellement similaires aux autres services offerts sur le réseau principal, pas même le service de transport garanti.

L'Office considère aussi que la nature du service de transport jusqu'à Herbert diffère de celle du service de transport garanti, entre autres par des caractéristiques comme la durée contractuelle de 10 ans et l'absence de points de réception auxiliaires et de droits relatifs aux détournements. Pour ces raisons, l'Office accepte que les droits du service de transport jusqu'à Herbert soient différents de ceux du service de transport garanti, et ce, sans enfreindre l'interdiction de distinction injuste.

Union n'a pas su convaincre l'Office de n'approuver les droits et le service de transport jusqu'à Herbert que jusqu'au 31 décembre 2020 sous prétexte qu'une distinction injuste pouvait survenir ultérieurement. Les questions entourant les droits du réseau principal après 2020 et le risque de distinction injuste par rapport à ces droits seront abordées au dépôt de la demande visant les droits pour cette période.

#### *Droits justes et raisonnables*

L'Office juge que les droits du service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert sont justes et raisonnables. Ils ont été négociés aux niveaux du marché afin d'attirer les charges supplémentaires associées à la centrale. L'Office rappelle que les droits ont été négociés entre

deux sociétés non affiliées. À son avis, ils reflètent donc la juste valeur marchande du service dans les circonstances.

De plus, les droits de ce service profiteront au réseau principal et à ses expéditeurs puisqu'ils généreront des produits supplémentaires dépassant les coûts différentiels de la prestation du service. TransCanada estime les produits supplémentaires nets annuels à 2,2 millions de dollars sur la durée du contrat de service de 10 ans. L'Office tient aussi compte de l'engagement conditionnel de TransGas à maintenir l'acheminement par le service garanti d'au moins 80 TJ par jour à sa ZLSS. Bien qu'il ne soit pas convaincu que le service de transport jusqu'à Herbert garantira la conservation des contrats de transport garanti de TransGas, l'Office juge qu'il devrait à tout le moins y contribuer.

L'approbation des droits du service de transport à prix fixe jusqu'à Herbert par l'Office tient compte du fait que, dans ces circonstances, la capacité supplémentaire de 58 TJ requise chaque jour pour alimenter la centrale et les produits associés ne serait pas injectée dans le réseau principal sans une offre de service concurrentielle de TransCanada. L'Office conclut qu'il est dans l'intérêt du réseau principal et de ses expéditeurs que l'option Herbert soit approuvée et offerte. TransCanada estime que les produits supplémentaires nets annuels de 2,2 millions de dollars générés par le service pendant 10 ans seront entièrement à l'avantage des expéditeurs. En l'absence de preuve, l'Office n'est pas convaincu par les arguments d'EGDI et de Gaz Métro concernant le fardeau et les répercussions négatives potentiels. Contrairement à EGDI et à Gaz Métro, l'Office ne croit pas non plus que les avantages associés au service de transport jusqu'à Herbert doivent être significatifs. Il estime que tous les avantages doivent être pris en considération et que la somme de ces avantages pourrait s'avérer significative.

L'Office reconnaît que le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert pourrait servir à acheminer d'autres charges que celles destinées à la centrale lorsque celle-ci ne fonctionne pas à plein régime. Toutefois, le service de transport jusqu'à Herbert a été conçu pour répondre aux pics de demande de la centrale, qui peuvent survenir à tout moment et à court préavis. L'Office considère qu'il est de bon conseil de coupler les besoins fermes à un contrat de service garanti. Il considère aussi qu'il vaut mieux démarrer le service de transport jusqu'à Herbert à la mise en service de la centrale, qui en aura besoin pour combler ses besoins. De plus, l'Office est d'avis que les mesures de protection négociées entre TransCanada et TransGas sont raisonnables dans les circonstances. Si la centrale ne fonctionne pas pendant cinq mois consécutifs, l'Office note que TransCanada pourra convertir le service de transport jusqu'à Herbert en service de transport garanti jusqu'à la fin de l'entente.

L'Office juge la majoration pour cessation d'exploitation du service de transport jusqu'à Herbert, qui reflète la distance entre Empress et Herbert, juste et raisonnable. Cette approche est appropriée dans la mesure où il s'agit d'un service d'un point à un autre. L'Office ajoute que la majoration pour cessation d'exploitation a été calculée selon la méthodologie approuvée dans les Motifs de décision MH-001-2013.

## *Audience générique*

L'Office n'a pas l'intention de donner suite à la demande d'audience générique pour définir les critères des offres de service concurrentielles. Les prochains nouveaux services, comme les offres de service concurrentielles, devront être approuvés par l'Office et évalués selon leurs propres mérites et circonstances. Pour l'instant, l'Office n'est pas convaincu de la nécessité d'une audience générique.

## *Conclusion*

L'Office a récemment encouragé TransCanada à élaborer des propositions de services et de tarification novatrices pour régler les problèmes persistants du réseau principal<sup>1</sup>. Il lui a aussi rappelé l'importance de se mesurer aux forces du marché en proposant des solutions axées sur le marché<sup>2</sup>. Comme mentionné dans les présents Motifs de décision, l'affrontement de la concurrence au profit du réseau principal et de ses expéditeurs pèse lourd dans la balance. Des mesures doivent être prises pour faire face aux réalités concurrentielles du réseau principal, sans quoi les expéditeurs pourraient observer une diminution du trafic sur le réseau principal et une augmentation des droits.

L'Office estime que les expéditeurs utilisant le service de transport garanti, y compris ceux qui sont captifs du réseau principal, finiront par profiter des services conçus pour attirer ou conserver des charges, dans des circonstances et des conditions favorables. Dans le cas de l'option Herbert, l'Office conclut que le service profitera au réseau principal et à ses expéditeurs, que le service et les droits associés n'entraînent aucune distinction injuste et que les droits du service sont justes et raisonnables.

L'Office fait remarquer que sa décision est rendue suffisamment à l'avance pour permettre à TransCanada de tenir compte des produits et des déterminants de facturation de ce service dans sa demande de révision des droits pour 2018 à 2020. TransCanada doit déposer cette demande avant la fin de 2017.

## **Décision**

**L'Office approuve la demande visant le service de transport à prix fixe longue durée jusqu'à Herbert telle qu'elle a été déposée.**

---

<sup>1</sup> Voir les Motifs de décision RH-001-2016, page 38, et RH-003-2011, page 160.

<sup>2</sup> Voir les Motifs de décision RH-003-2011, page 4.

### 3. Dispositif

Les chapitres qui précèdent constituent nos Motifs de décision relativement à la demande examinée par l'Office au cours de l'instance RH-002-2017.



R. George  
Membre présidant l'audience



L. Mercier  
Membre



J. Gauthier  
Membre

Calgary (Alberta)  
Juin 2017