



Dossier : OF-Tolls-Group1-T211-2011-04-03
Le 25 novembre 2013

Destinataires : Les parties à l'instance RH-001-2013

Ordonnance d'audience RH-001-2013
TransCanada PipeLines Limited (TransCanada)
Demande d'approbation de modifications au Tarif

Les présentes détaillent les motifs à l'appui de la décision que nous avons rendue relativement à la demande d'approbation de modifications au Tarif (demande de modifications au Tarif) présentée par TransCanada le 17 juin 2013. Nous avons fait connaître notre décision le 10 octobre 2013 et indiqué que l'exposé des motifs suivrait à une date ultérieure.

1. Contexte

TransCanada a déposé la demande de modifications au Tarif à la suite de la publication de la décision RH-003-2011 de l'Office national de l'énergie. La plupart des propositions qui y figuraient avaient d'abord été présentées dans sa demande du 1^{er} mai 2013 sollicitant la révision et la modification de la décision RH-003-2011 (demande de révision)¹. L'Office avait rejeté la demande de révision, mais avait considéré la partie de cette dernière qui sollicitait des modifications au Tarif de transport de gaz sur le réseau principal au Canada (le Tarif) comme une demande distincte en vertu de la partie IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et avait enjoint à TransCanada de la déposer de nouveau en y incorporant les modifications que celle-ci jugeait utiles.

Dans la demande de modifications au Tarif, TransCanada a prié l'Office de l'autoriser à modifier son Tarif de la façon suivante :

- modification des dispositions relatives aux détournements et aux points de réception auxiliaires (PRA);
- suppression des dépassements à l'égard du service de transport assorti de stockage (STS);
- suppression des dispositions liées aux exigences concernant le moment et la durée des appels de soumissions visant le service de transport garanti à court terme (TG-CT) et le service à court terme – court préavis (CT-CP);

¹ Dans la demande de révision, TransCanada n'avait pas proposé de modifications au Tarif qui lui accorderaient le pouvoir discrétionnaire de refuser de renouveler un contrat.

- modification des dispositions relatives au renouvellement du service de transport garanti (SG), du STS, du service de transport assorti de stockage – lié, du service garanti à court préavis (SG-CP) et du service d'équilibrage à court préavis².

Nous avons instruit la demande de modifications au Tarif suivant le processus de réglementation simplifié énoncé dans la décision RH-003-2011, lequel a été modifié pour inclure la tenue d'un contre-interrogatoire. Un certain nombre de parties ont pris part à l'audience et se sont opposées à la demande, dans son ensemble ou en partie. Le volet oral de l'audience, prévoyant contre-interrogatoire et réplique, s'est déroulé en septembre 2013 à Calgary, en Alberta, et a duré neuf jours.

2. Enjeux

2.1 Détournements et PRA

Les détournements et les PRA sont des caractéristiques des contrats relatifs au SG, au service garanti non renouvelable (SG-NR), au service à prix fixe pluriannuel (SPFP) et au SG-CP. À l'heure actuelle, les expéditeurs peuvent effectuer des détournements vers des points de livraison situés en amont ou en aval de celui qui est prévu à leur contrat. Suivant les PRA, ils peuvent passer des commandes d'expédition à partir de points de réception qui sont situés en aval du point de réception prévu au contrat, mais pas en aval du point de livraison contractuel.

L'expéditeur qui détient un contrat de SG, de SG-NR, de SPFP ou de SG-CP peut utiliser des détournements et des PRA durant la même journée pour effectuer ses commandes d'expédition. Les détournements et les PRA ont priorité sur le service de transport interruptible (TI) et, dans certaines circonstances, ils sont accessibles suivant un niveau de priorité du service garanti égal à celui du TG-CT. En général, il n'y a pas de droit supplémentaire à payer pour les détournements et les PRA à moins qu'ils n'augmentent la distance de transport parcourue, auquel cas le droit exigé repose sur l'écart entre le droit du SG lié au trajet plus long demandé et le droit applicable au trajet prévu au contrat.

Opinion de TransCanada

Dans la demande de modifications au Tarif, TransCanada a prié l'Office d'approuver des changements au Tarif qui portent sur la méthode employée pour déterminer les détournements et les PRA admissibles (proposition relative aux détournements). Suivant la proposition relative aux détournements, l'utilisation de PRA et de détournements ne serait permise qu'à l'intérieur du trajet primaire prévu au contrat de l'expéditeur. Le trajet primaire contractuel serait le trajet défini suivant la méthode utilisée pour déterminer les droits à payer³. Aux termes de la proposition relative aux détournements, l'expéditeur pourrait avoir accès à d'autres points de

² Dans la présente lettre, par « services garantis sur le réseau principal », il faut entendre, individuellement ou collectivement, le SG, le STS, le service de transport assorti de stockage – lié, le SG-CP et l'équilibrage à court préavis.

³ Suivant la méthode actuelle, les droits du SG sont tous déterminés en fonction du trajet le plus court entre le point de réception pertinent et le point de livraison, ou le centre de charge de la zone de livraison de distributeur (ZLD), pour un parcours utilisant à la fois les services du réseau principal et les arrangements de transport par des tiers sur d'autres pipelines.

réception ou de livraison au moyen de détournements et de PRA pour autant qu'ils se trouvent sur le trajet primaire reflétant le droit acquitté. La liste des points de détournement et des PRA admissibles sur les divers trajets contractuels sera affichée sur le site Web de TransCanada et mise à jour de temps à autre pour refléter de nouveaux points de réception ou de livraison et les changements à la configuration du réseau.

TransCanada a clairement indiqué que les modifications proposées à son Tarif, y compris la proposition relative aux détournements, étaient nécessaires pour lui permettre d'utiliser efficacement les outils que l'Office lui a accordés suivant la décision RH-003-2011 et atteindre les objectifs visés par cette décision, à savoir maximiser les produits nets du réseau au cours de la période d'application du droit fixe pluriannuel. TransCanada a soutenu qu'elle reste « en déficit » par rapport au solde du compte d'ajustement à long terme (CALT) et que le refus d'approuver les modifications proposées au Tarif, y compris la proposition relative aux détournements, minerait gravement sa capacité d'atteindre les objectifs sous-jacents à la décision RH-003-2011.

TransCanada a expliqué que la proposition relative aux détournements rehausse de deux façons la capacité du réseau principal de générer des produits. Premièrement, TransCanada serait mieux placée pour générer des produits discrétionnaires parce que les expéditeurs désireux d'avoir accès à des points en dehors du trajet prévu à leur contrat pourraient lui acheter des services discrétionnaires. Deuxièmement, les produits dégagés du SG pourraient augmenter étant donné que les changements inciteraient les expéditeurs à réserver le trajet sur lequel ils ont besoin d'un service de transport garanti et, dans la mesure où le détournement ou le PRA hors trajet représente une plus grande distance que le trajet prévu au contrat, le droit du SG correspondant serait plus élevé. À l'aide de données historiques⁴, TransCanada a estimé que ses produits augmenteraient annuellement de 30 à 40 millions de dollars, si la proposition relative aux détournements était adoptée.

TransCanada a soutenu que si la proposition était rejetée, les expéditeurs seraient très tentés de souscrire du SG sur de courts trajets, quitte à modifier leurs points de réception ou de livraison (ou les deux) pour des points situés à l'extérieur du trajet prévu à leur contrat (la stratégie du trajet le plus court). TransCanada a déclaré que cette pratique permet aux expéditeurs de contourner le régime de tarification du TI et du TG-CT qui s'applique au plus long trajet, faisant remarquer que, grâce aux détournements et aux PRA hors trajet, les expéditeurs bénéficient d'une priorité de service supérieure et, peut-être même, d'un tarif plus bas que celui qu'ils auraient à payer pour du TI sur le trajet en question. Elle a argué que, pour l'essentiel, les expéditeurs obtiennent gratuitement une option de grande valeur, soit un service hors trajet à priorité élevée.

⁴ TransCanada a souligné que les données historiques ne sont pas forcément représentatives de la façon dont les expéditeurs pourraient utiliser les détournements et les PRA dans l'avenir. Elle a expliqué que, compte tenu de l'augmentation attendue du recours aux détournements en aval par suite de la décision RH-003-2011, la hausse des produits qui résulterait de la suppression des détournements et des PRA hors trajet pourrait fort bien dépasser les 30 à 40 millions de dollars.

Toutes choses étant égales par ailleurs, TransCanada prévoyait que la proposition relative aux détournements permettrait d'améliorer le fonctionnement du marché secondaire⁵, en ce sens qu'elle réalignerait les incitatifs contractuels et enlèverait aux expéditeurs la possibilité d'utiliser la stratégie du trajet le plus court au détriment d'autres expéditeurs et de TransCanada. Elle a souligné que la proposition vise à maximiser les produits dégagés des services à court terme, à accroître les montants portés au crédit des besoins en produits, à réduire le solde du compte des ajustements de stabilisation des droits (CASD) et à maintenir les droits futurs du réseau au niveau le plus concurrentiel possible. À son avis, la proposition relative aux détournements rehausse sa capacité de vendre des services de TI et de TG-CT sur le marché secondaire en retirant aux expéditeurs la possibilité de se soustraire à la latitude accrue dont elle dispose dans la tarification des services discrétionnaires.

TransCanada a fait observer que la proposition relative aux détournements pourrait ou non avoir un effet sur la fluidité du marché secondaire. Elle a expliqué que l'incidence sur le marché secondaire dépendrait d'un certain nombre de facteurs, notamment : (i) les trajets sur lesquels les expéditeurs souscrivent du service par rapport à ceux que d'autres expéditeurs recherchent pour du TG-CT ou du TI; (ii) les périodes durant lesquelles ces trajets sont recherchés; (iii) la part de la capacité souscrite que les expéditeurs revendront sur le marché secondaire. TransCanada a laissé entendre que la proposition relative aux détournements pourrait accroître la fluidité du marché si les expéditeurs souscrivent du service sur de plus longs trajets et s'ils utilisent davantage les détournements et les PRA intra-trajet, c'est-à-dire à l'intérieur de leur trajet contractuel.

TransCanada a déclaré qu'elle ne pensait pas que la proposition relative détournements atténuerait les contraintes du marché relativement à la tarification de ses services discrétionnaires. Elle a affirmé que les contraintes de prix subsisteraient parce que les expéditeurs auraient toujours la possibilité de revendre leur capacité sur le marché secondaire et de recourir à des détournements et des PRA intra-trajet.

TransCanada a laissé entendre que si l'Office était d'avis qu'accroître la transparence du marché secondaire serait à l'avantage des clients, alors il faudrait que toutes les parties, pas seulement TransCanada, soient assujetties aux mêmes conditions et aux mêmes exigences de rapport, dont la publication des prix des transactions opérées sur le marché secondaire.

TransCanada a évalué les diverses solutions de rechange de la proposition relative aux détournements qu'avaient soulevées les avocats de l'Office et a exprimé l'avis que certaines d'entre elles pourraient être réalisables. En particulier, elle a indiqué que le scénario de rechange qui consiste à permettre aux expéditeurs d'avoir accès à un point fluide hors trajet pourrait être pratique et réalisable, s'il était modifié pour accorder un accès hors trajet à Dawn pour les expéditeurs de l'Ontario et du Québec, et un accès hors trajet au point d'exportation Emerson pour ceux de la Saskatchewan et du Manitoba. Comparativement à la proposition relative aux détournements, ce scénario de rechange élargit le droit des expéditeurs d'effectuer des détournements hors trajet et tient compte de leur souci d'avoir accès à des points d'établissement

⁵ TransCanada a défini le marché primaire comme celui où elle-même et d'autres pipelinières vendent des services non discrétionnaires, tels que le SG, et le marché secondaire, comme celui où elle et d'autres pipelinières vendent leurs services discrétionnaires et où les expéditeurs revendent leur capacité inutilisée.

des prix fluides ainsi qu'à une capacité de stockage hors trajet, ce qui aiderait à atténuer les frais liés à la demande inutilisée (FDI).

Opinions des intervenants

Association of Power Producers of Ontario (APPrO)

L'APPrO a expliqué que la proposition relative aux détournements serait extrêmement préjudiciable pour les producteurs d'électricité au gaz naturel de l'Ontario. Elle a indiqué que certains d'entre eux, qui sont des clients captifs du réseau principal de TransCanada, sont exploités comme des centrales de pointe et ont un profil de charge relativement faible, ce qui les oblige à compter fortement sur les détournements pour gérer leurs FDI. L'APPrO a souligné que les points de détournement « intra-trajet » que prévoit la proposition relative aux détournements procurent beaucoup moins de fluidité et de valeur que le régime actuel.

L'APPrO a soutenu que la proposition relative aux détournements constitue une réaction disproportionnée aux préoccupations déclarées de TransCanada et qu'elle inflige des « dommages collatéraux » à l'ensemble des expéditeurs qui souscrivent du transport garanti pour le trajet sur lequel ils s'attendent à expédier du gaz. Elle a laissé entendre que, parce que le réseau principal est exploité comme un « réseau intégré », il est contradictoire et injustifiable de priver tous les expéditeurs de la possibilité d'effectuer des détournements vers n'importe quelle installation du réseau principal. Elle a illustré comment la proposition relative aux détournements impose aux expéditeurs des contraintes qui semblent illogiques au regard de la nature intégrée du réseau principal et de la contribution importante que la plupart des utilisateurs des services garantis apportent au titre du coût des installations de TransCanada. L'APPrO a souligné que la proposition relative aux détournements tente d'enrayer la stratégie du trajet le plus court et que, même si elle y parvient dans quelques cas isolés, elle est de portée trop générale, inéquitable, non justifiée suivant la logique de tarification de TransCanada et une source de distinction injuste à l'endroit de certains expéditeurs.

Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP)

L'ACPP était en faveur du maintien des modalités actuelles relatives aux détournements et aux PRA. Elle a invoqué une preuve indiquant que, depuis la publication de la décision RH-003-2011, les expéditeurs passent plus de contrats de service garanti, y compris ceux qui ont de faibles facteurs de charge, d'où la nécessité de leur offrir un moyen raisonnable de réduire leurs FDI. Elle a laissé entendre que, sans la possibilité d'atténuer leurs FDI dans une mesure raisonnable, la passation de contrats de service garanti soulèverait un obstacle économique encore plus grand pour tous les expéditeurs.

L'ACPP a expliqué que les détournements et les PRA contribuent à la vitalité du marché secondaire. Elle a prétendu que d'après la preuve concernant la façon dont TransCanada se sert actuellement de son pouvoir en matière de tarification, il lui arrive à l'occasion de ne même pas offrir des services à court terme. L'ACPP a dit craindre que la proposition relative aux détournements ne limite encore davantage la concurrence à l'égard des services à court terme, ce qui n'était pas l'intention poursuivie lorsque le pouvoir discrétionnaire de fixer les prix a été accordé à TransCanada suivant la décision RH-003-2011. L'ACPP a souligné qu'il importe de

maintenir la politique actuelle en matière de détournements et de PRA pour soutenir le modèle commercial élaboré dans la décision RH-003-2011.

L'ACPP a argué, de plus, que TransCanada n'a pas démontré qu'un accroissement éventuel des produits du réseau principal, grâce à la proposition relative aux détournements, aurait plus de valeur que la perte financière infligée à certains expéditeurs qui accumulent des FDI. C'est plutôt le contraire qui se produirait : la proposition relative aux détournements nuira beaucoup plus aux expéditeurs incapables d'atténuer leurs FDI que les gains prétendus ne profiteront à TransCanada.

Alberta Northeast Gas, Limited (ANE)

ANE trouvait que les changements proposés au chapitre des détournements contredisent le dossier de l'instance RH-003-2011 puisque TransCanada avait laissé croire pendant l'instance que les dispositions relatives aux détournements et aux PRA hors trajet resteraient en vigueur à l'élimination du mécanisme d'atténuation du risque (MAR). Selon elle, rien n'a changé depuis que l'Office a examiné le dossier au cours de l'instance et on n'a acquis aucune expérience qui permette d'évaluer la situation, maintenant que le MAR a été supprimé. En outre, elle a soutenu que la proposition relative aux détournements pourrait miner la valeur du SG, ce qui le rendrait moins attrayant pour le marché et donc réduirait la possibilité de faire augmenter les niveaux de souscription du SG.

ANE a laissé entendre que la détermination de ce qui constitue un niveau approprié de souplesse du point de vue du SG dépend de ce que les expéditeurs et les propriétaires du réseau principal considèrent comme juste et raisonnable. Le MAR accordait beaucoup trop de souplesse aux expéditeurs, alors que la proposition relative aux détournements en offre trop peu. ANE a indiqué qu'il faudrait peut-être acquérir quelques années d'expérience sous le régime du nouveau cadre découlant de la décision RH-003-2011 pour se faire une idée raisonnable de ses conséquences.

BP Canada Energy Group ULC (BP)

BP a soutenu que la proposition relative aux détournements n'est pas compatible avec les conclusions formulées par l'Office dans la décision RH-003-2011 et qu'il convient de la rejeter. Selon BP, la proposition ajoute une dimension artificielle à la détermination de ce qui constitue un point « intra-trajet ». Il s'ensuit, a-t-elle argué, que les détournements seraient rigoureusement limités et que la moitié des points de livraison du réseau principal seraient exclus des détournements, selon le trajet artificiellement défini par TransCanada.

BP a souligné que TransCanada n'a produit aucune preuve démontrant que la stratégie du trajet le plus court est pratiquée dans une large mesure depuis la mise en œuvre de la décision RH-003-2011, le 1^{er} juillet 2013. Elle a prétendu que si la proposition relative aux détournements était mise en application, le tort causé au marché secondaire serait supérieur à tout avantage que TransCanada pourrait en tirer en termes de produits supplémentaires. BP a fait remarquer qu'il est possible que la mise en œuvre de la proposition relative aux détournements ne procure pas de produits additionnels à TransCanada. Elle a souligné qu'il se pourrait que le marché n'accepte

pas les primes que TransCanada veut exiger pour ses services discrétionnaires et qu'on n'effectue pas de transactions.

BP a évalué les diverses solutions de rechange à la proposition relative aux détournements que les avocats de l'Office avaient proposés et a souligné que rien ne justifie le besoin de modifier les dispositions tarifaires, telles qu'elles existent. Elle a soutenu que la meilleure approche consiste à conserver la structure tarifaire découlant de la décision RH-003-2011. BP a fait valoir que ni l'Office, ni TransCanada ne devraient dicter les résultats du marché, par exemple, en désignant un point de fluidité où les détournements hors trajet seraient autorisés, et qu'ils devraient plutôt aider les acheteurs et les vendeurs à faire des choix avisés.

En gros, BP a argué que la proposition relative aux détournements nuit à la capacité des expéditeurs de se prémunir contre les FDI, restreint indûment la concurrence sur le réseau et érode la valeur du SG. En bout de ligne, elle aurait pour effet de déplacer le risque de TransCanada à ses expéditeurs, ce qui, selon BP, va à l'encontre de l'esprit de la décision RH-003-2011. BP en a conclu que la preuve au dossier, tel qu'il existe, est insuffisante pour justifier de recourir à une mesure draconienne comme la modification des paramètres fondamentaux du SG, de s'ingérer dans le fonctionnement du marché secondaire et de priver les expéditeurs de la possibilité de réduire leurs FDI. Elle a souligné qu'il serait plus approprié de rejeter les changements sollicités à l'égard des détournements et d'observer ce qui se produit sur le marché, et aussi de donner aux parties le sentiment de certitude qu'il leur faut pour satisfaire à leurs besoins commerciaux, pendant qu'elles s'habituent au nouveau régime issu de la décision RH-003-2011.

Centra Gas Manitoba, Inc. (Centra)

Centra a déclaré que les détournements hors trajet constituent un moyen fondamental raisonnable d'atténuer l'effet des FDI. Elle a expliqué, cependant, qu'ils ne procurent pas un accès garanti à un trajet donné. Centra a ajouté qu'elle éprouve des difficultés à opérer des détournements car, en raison des caractéristiques de son profil de charge, elle ne peut s'engager à effectuer une transaction de détournement un jour à l'avance, suivant le cycle de commande en temps utile, ni non plus le jour même, suivant le cycle de commande intra-jour 1. Il lui arrive souvent de devoir attendre jusqu'au cycle de commande intra-jour 2, lequel, au dire de Centra, peut n'offrir que très peu de possibilités de détournements. À propos de la proposition relative aux détournements, Centra a souligné que les possibilités qui lui sont offertes de réduire ses FDI au moyen de détournements intra-trajet sont limitées ou inexistantes sur ses parcours de transport d'Empress à la zone de livraison du Manitoba ou d'Empress à la zone de livraison du Sud de la Saskatchewan.

Selon Centra, la décision RH-003-2011 ne signifiait pas que les expéditeurs du SG ne devraient plus avoir accès à des outils fondamentaux leur permettant de réduire leurs FDI. Centra a affirmé qu'elle trouve important d'avoir un marché secondaire robuste, concurrentiel et actif, bien qu'elle soit un expéditeur captif à long terme du réseau principal et qu'elle ait tout intérêt à réduire son exposition à de futurs reports de coûts. Dans l'ensemble, elle a soutenu que la décision RH-003-2011 semble agir de la façon envisagée et qu'il faudrait lui donner le temps de

poursuivre son œuvre. Centra n'appuyait aucun des scénarios de rechange que les avocats de l'Office avaient présentés à l'audience.

Expéditeurs desservant la zone de marché (EZM)⁶

Les EZM étaient opposés à la proposition relative aux détournements. Ils ont fait valoir que la décision RH-003-2011 avait bien concilié les intérêts du réseau principal et ceux des expéditeurs. Ils estimaient que les instruments de tarification des services discrétionnaires dont TransCanada avait été munie atteignent l'objectif prévu, compte tenu des récents niveaux de souscription du SG et des prix plancher de soumission pour le TI établis par TransCanada.

Les EZM ont exprimé la crainte que la proposition relative aux détournements nuira à tous les expéditeurs (en particulier la clientèle captive) qui passent des contrats de service en fonction de leur demande de pointe et qui ont donc besoin d'atténuer les FDI associés à leur surplus de capacité en dehors des périodes de pointe. Ils ont indiqué que la hausse récente des contrats de service garanti aggrave ces préoccupations. Les EZM ont expliqué que la proposition relative aux détournements limiterait considérablement les moyens dont le marché dispose pour atténuer l'effet des FDI. Ils ont souligné que la proposition relative aux détournements excluait les points d'échange les plus fluides et les plus transparents comme points de détournement dans le cas de presque tous les contrats de SG.

Les EZM comprenaient les préoccupations de TransCanada concernant la stratégie du trajet le plus court et ont laissé entendre que des ajustements au Tarif permettraient d'y remédier. Ils ont recommandé que l'Office demande à TransCanada de consulter le marché et de trouver des solutions plus appropriées au problème de la souscription du SG pour de très courts trajets. À titre d'exemple, ils ont proposé comme solution de supprimer les droits de détournement et de PRA hors du trajet prévu au contrat pour tout parcours de moins de 24 kilomètres.

Les EZM ont prétendu que la proposition relative aux détournements permettra à TransCanada d'exercer un pouvoir excessif sur le marché secondaire et qu'elle réduirait la fluidité du marché du gaz naturel. Ils ont souligné, de plus, que la proposition se soldera par une diminution des transactions sur le marché secondaire, ce qui, à son tour, réduira la mesure où ce marché peut empêcher TransCanada d'exercer un pouvoir dominant.

Tenaska Marketing Canada, division de TMV Corp. (Tenaska)

Tenaska s'opposait à la proposition relative aux détournements. Elle a soutenu que, pour la majorité des expéditeurs du SG, les changements proposés rendraient les détournements pratiquement inutiles comme moyen d'atténuer les FDI. Tenaska a souligné que les détournements intra-trajet ont invariablement moins de valeur que les détournements hors trajet pour réduire les FDI parce que la valeur marchande du transport à des points en amont est presque toujours moindre que celle de parcours plus longs jusqu'à des points en aval. Tenaska a aussi soutenu que, suivant la proposition relative aux détournements, les expéditeurs des sociétés

⁶ Les EZM comprennent : Enbridge Gas Distribution Inc. (Enbridge), la Société en commandite Gaz Métro Limitée (Gaz Métro), Union Gas Limited (Union) et l'Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG).

de distribution locales (SDL) n'auraient pas accès à des marchés sur lesquels leur capacité pourrait avoir une certaine valeur, comme à Emerson ou à Dawn.

Tenaska a souligné que la suggestion de TransCanada, selon laquelle les expéditeurs du SG pourraient atténuer leurs FDI en souscrivant du TI ou du TG-CT pour le transport de gaz vers des marchés de rechange, n'était pas réalisable. Elle a argué que TransCanada, en pareil cas, pourrait empêcher les expéditeurs de réduire leurs FDI en fixant le prix du TI requis à un niveau tel que la transaction ne serait pas économique.

Tenaska a prétendu qu'éliminer la souplesse associée aux détournements hors trajet est fondamentalement contraire à l'esprit de la décision RH-003-2011 de l'Office. Elle a argué que l'Office avait indiqué dans cette instance qu'il avait fondé en partie sa décision de déréglementer les prix du TI et du TG-CT sur l'opinion que la concurrence exercée par les expéditeurs du SG qui revendent de la capacité sur le marché secondaire limiterait les prix auxquels TransCanada peut facturer ses services. Tenaska a affirmé que l'élimination des détournements hors trajet aurait pour effet de réduire la concurrence et, à son avis, tel était l'objectif ultime de la proposition relative aux détournements de TransCanada. Tenaska a argué, de plus, que les témoins de TransCanada n'ont avancé aucune preuve quantitative pour corroborer sa conclusion que les détournements intra-trajet seront suffisants pour imposer une discipline à TransCanada dans l'établissement des prix du TI et du TG-CT.

Tenaska a proposé que l'Office élargisse, au lieu de la réduire, la latitude accordée aux expéditeurs du SG sur le marché secondaire pour faire concurrence aux services de TI et de TG-CT de TransCanada (la proposition Tenaska). La proposition Tenaska supposerait que TransCanada accorde aux expéditeurs du SG la possibilité de passer des commandes d'expédition sur n'importe quel trajet de rechange disponible sur le réseau principal en utilisant des points de réception et de livraison secondaires. Tenaska a souligné que la proposition accorderait aux expéditeurs utilisant le SG du réseau principal la même souplesse quant aux points de réception et de livraison que celle dont jouissent les expéditeurs des services garantis sur les pipelines aux États-Unis. D'après Tenaska, l'effet commercial de la proposition Tenaska serait de permettre à tous les expéditeurs du SG du réseau principal de se faire concurrence les uns les autres, en plus de faire concurrence au service de TI du réseau sur n'importe quel trajet.

En plaidoirie, Tenaska a prétendu que les détournements hors trajet font bel et bien partie du modèle RH-003-2011 et qu'ils font partie de ce qui rend justes et raisonnables les droits et le Tarif découlant de la décision RH-003-2011. Tenaska a soutenu que les attentes que l'Office a exprimées dans la décision RH-003-2011 concernant l'optimisation des produits du réseau principal n'étaient pas censées être une invitation pour TransCanada à demander des ajustements tarifaires qui profiteraient à la pipelinière, aux dépens de ses expéditeurs et de tout le reste de l'industrie du gaz naturel.

Tenaska a souligné que les détournements ne sont pas des trajets « quasi-garantis » et que, à certaines périodes de l'année, il n'y a souvent aucune capacité de détournement accessible vers certains points d'exportation. En outre, Tenaska a fait remarquer que TransCanada possède les outils nécessaires pour faire concurrence aux expéditeurs du SG et que c'est ce qu'elle a fait depuis la diffusion de la décision RH-003-2011. En gros, Tenaska a soutenu que la souplesse de choisir les points de réception et de livraison, y compris les détournements hors trajet en aval sur

le réseau principal, fait partie intégrante des services de transport libre accès au Canada et aux États-Unis depuis 20 ans. La souplesse quant au choix des points de réception et de livraison fait obligatoirement partie du concept contemporain de transport de gaz et est indispensable au fonctionnement des marchés du gaz dans l'ensemble du réseau de gazoducs nord-américain.

Tenaska a indiqué qu'aucune des solutions de rechange que les avocats de l'Office avaient présentées à l'égard de la proposition relative aux détournements ne devrait être acceptée, car elles auraient toutes pour effet de limiter la concurrence et d'entraver la capacité des expéditeurs de réduire leurs FDI. Tenaska a aussi affirmé que certains des scénarios de rechange pourraient être une source de distinction injuste à l'endroit de certains expéditeurs.

Union

Union, pour le compte des EZM, a argué que le modèle issu de la décision RH-003-2011 semble fonctionner compte tenu de l'information sur la passation de nouveaux contrats ou le renouvellement de contrats de SG qui a fait surface au cours de l'instance. Elle a souligné que cette preuve indique que les craintes de manques à gagner massifs dont TransCanada avait fait état sont sans fondement. Union a mentionné, de plus, que bien que le CASD n'affiche pas encore de surplus, l'analyse financière présentée est foncièrement prudente. Union a déclaré qu'il est trop tôt pour conclure que TransCanada a été privée d'une possibilité raisonnable de recouvrer ses coûts au point que la proposition relative aux détournements lui soit nécessaire pour raffermir sa position concurrentielle

Réplique de TransCanada

TransCanada a prétendu que le principal mécanisme dont les expéditeurs disposent pour atténuer l'exercice de son pouvoir de marché réside dans l'utilisation des services de transport garanti. Elle a fait remarquer qu'une des réactions du marché face à la tarification de ses services de TI et de TG-CT a été de passer à des contrats de SG et de SG-NR, et que ce recours s'est avéré une excellente solution de rechange à l'utilisation des services discrétionnaires.

TransCanada a souligné que la pratique de la stratégie du trajet le plus court l'inquiète encore davantage depuis la délivrance de la décision RH-003-2011. Elle a indiqué que, par le passé, des détournements hors trajet ont été utilisés dans le cadre de certains contrats de SG presque tous les jours pendant la période d'hiver, et qu'elle s'attend à ce que cette pratique augmente. Elle a expliqué que maintenir l'accès à des points de réception et de livraison auxiliaires hors trajet est contraire au principe de droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur, et que le recours à ce dispositif pourrait croître au point d'opposer un obstacle insurmontable à l'utilisation efficace de la latitude que l'Office lui a été conférée en matière de tarification. TransCanada a argué qu'il n'existe pas de droit d'atténuation des frais liés à la demande et que rien ne justifie qu'un expéditeur ait le droit de réduire ce qu'il paye pour la capacité qu'il a souscrite en recourant à des détournements hors trajet. Elle a laissé entendre, de plus, que les intervenants comprennent mal la méthode de tarification du réseau principal. Selon elle, les expéditeurs du SG payent pour avoir accès à la capacité entre deux points. Cela ne leur donne pas le droit d'avoir accès à une foule de points de détournement au tarif journalier du SG applicable au transport supplémentaire uniquement aux jours où l'expéditeur veut se servir des points de détournement en question.

TransCanada a soutenu que le fait de retarder d'un an l'adoption des changements qu'elle propose à l'égard des détournements et des PRA inciterait les expéditeurs à se servir de la stratégie du trajet le plus court dans toute la mesure du possible pendant l'année à venir, et possiblement plus tard, ce qui ferait augmenter le solde du CASD de dizaines de millions de dollars. TransCanada a laissé entendre que permettre sciemment aux expéditeurs de contourner son pouvoir de tarification sur des parcours qu'ils n'ont pas réservés comme trajet primaire revient à déjouer la décision RH-003-2011.

TransCanada a abordé les préoccupations que les expéditeurs ont soulevées au sujet de l'effet de la proposition relative aux détournements du point de vue du fonctionnement du marché secondaire et de l'élimination des contraintes sur l'exercice de son pouvoir de marché. Elle a indiqué que la proposition relative aux détournements ne faussera pas le fonctionnement du marché secondaire étant donné l'existence d'un tarif de recours du SG, qui limite l'exposition de tout expéditeur à la tarification des services discrétionnaires, et empêche ainsi TransCanada d'abuser de sa position sur le marché pour la vente de ses services actuels. TransCanada a aussi indiqué qu'il est probable que la quantité de capacité échangée et le nombre de transactions opérées augmenteront sur le marché secondaire étant donné que bon nombre de parties « renforcent » leur capacité, qui peut ensuite être revendue par des expéditeurs sur le marché secondaire pour faire concurrence aux offres de service de TransCanada.

Concernant l'évolution de la situation depuis la délivrance de la décision RH-003-2011, TransCanada a constaté que les résultats de la mise en œuvre de la décision sont encourageants, mais a fait la mise en garde qu'il ne faut pas trop compter sur une expérience de tout juste deux mois et demi d'un programme de 54 mois. Elle a soutenu que la décision RH-003-2011 l'expose à des risques sur le plan du recouvrement de ses coûts et elle a réitéré ses arguments portant que le refus des modifications proposées au Tarif minera profondément sa capacité de réaliser les objectifs sous-jacents de la décision RH-003-2011, à savoir maximiser les produits et réduire les coûts au minimum.

Opinion de l'Office

Nous ne sommes pas convaincus par l'argumentation de TransCanada selon laquelle la proposition relative aux détournements est nécessaire pour lui permettre d'utiliser efficacement les outils conférés par la décision RH-003-2011 ou lui permettre d'atteindre l'objectif de maximiser ses produits nets, qui lui a été fixé dans le cadre de cette décision. Notre avis est influencé par la preuve mise au jour après le dépôt de la demande de modifications au Tarif, laquelle démontre que les outils dont TransCanada a été munie suivant la décision lui ont effectivement permis d'approcher du seuil de partage des produits prévu par le mécanisme incitatif et, peut-être même, de ramener le CASD à un solde nul en 2013 ou en 2014⁷.

⁷ Union a calculé que pour avoir droit au partage incitatif de produits, TransCanada doit gagner environ 15 M\$ en 2013 et 44 M\$ en 2014 de plus que ce qu'indique ses calculs de produits actuels pour les années en question. Pour ce qui est de liquider le solde du CASD, les calculs de Union indiquent que TransCanada doit réaliser environ 53 M\$ de plus en produits pour ramener le solde du CASD à zéro en 2013. En 2014, elle pourrait liquider le solde du CASD si elle gagnait un surcroît de produits correspondant au manque à gagner enregistré en 2013 en plus d'un montant de 117 M\$. Les montants avancés peuvent sembler considérables, mais ils incorporent une bonne marge de prudence. En effectuant ses calculs, TransCanada n'a pas supposé que les contrats de service garanti prenant fin en

En outre, s'il est vrai que nous avons enjoint à TransCanada, dans la décision, de maximiser les produits nets du réseau principal pendant la période d'application des droits fixes et que nous l'avons dotée d'outils pour y parvenir, cette directive n'était pas sans comporter des contraintes imposées par la décision elle-même. En effet, sa capacité de maximiser les produits nets du réseau était limitée, entre autres, par l'application d'un droit fixe pluriannuel dans le cas du SG, par l'opinion que le marché secondaire pourrait entraver sa capacité de fixer des planchers de soumission à l'égard du TI et du TG-CT, et par l'idée que les expéditeurs qui seraient tentés de souscrire des contrats de transport garanti avec de faibles facteurs de charge auraient une possibilité raisonnable d'atténuer leurs FDI.

Ayant ainsi mis en contexte l'incitatif donné à TransCanada de maximiser ses produits nets, et compte tenu de la preuve démontrant l'efficacité avérée jusqu'ici des outils fournis dans le cadre de la décision, nous ne croyons pas que la proposition relative aux détournements soit indispensable à la mise en œuvre de la décision. Qui plus est, l'argument de TransCanada selon lequel elle resterait « en déficit » par rapport au CALT ne nous a pas paru pertinent. La décision tenait pour acquis qu'il y aurait encore un solde dans le CALT à la fin de 2017. À notre avis, évoquer le solde du CALT dans la présente instance pour justifier la modification des dispositions du Tarif n'est pas conforme à l'esprit de la décision. Cette dernière envisageait expressément et permettait l'accumulation annuelle d'un montant fixe dans le CALT et un retour de capital plus lent pour TransCanada du fait de l'amortissement des montants contenus dans le compte.

Nous n'acceptons par la prétention de TransCanada selon laquelle l'incidence actuelle des détournements et des PRA hors trajet est comparable aux effets délétères et de distorsion causés par le MAR. Nous constatons que contrairement à la situation qui prévalait avant la décision RH-003-2011, les expéditeurs ayant besoin d'un accès garanti au réseau principal acceptent, d'une manière générale, de payer le coût raisonnable de la capacité qu'ils requièrent pendant l'année complète, en utilisant les services garantis pour acheminer leur gaz aux marchés sur lesquels ils ont contracté des exigences fermes. Cette évolution manifeste des habitudes contractuelles a aussi infléchi notre opinion que la proposition relative aux détournements est superflue.

Pour ce qui est de savoir s'il y a lieu de modifier actuellement les dispositions relatives aux détournements prévues au Tarif, nous constatons que le niveau de priorité accordé aux détournements ne garantit pas qu'un détournement pourra être effectué sur un trajet donné. Or, ce risque lié à la capacité restreint la possibilité qu'ont les expéditeurs de miser sur la stratégie du trajet le plus court pour répondre à des exigences fermes. De plus, TransCanada, par l'établissement des planchers de soumission relatifs au TI et au TG-CT, peut faire concurrence à l'utilisation de PRA et de détournements hors trajet.

Nous sommes d'avis, comme il est exposé dans les paragraphes suivants, que la mise en œuvre de la proposition relative aux détournements aurait actuellement de pires conséquences que celles auxquelles elle serait censée remédier.

2014 seraient renouvelés et elle n'a pas comptabilisé de produits au titre de la vente future de services discrétionnaires en 2013 et 2014.

La proposition relative aux détournements laisserait aux expéditeurs peu de possibilités de réduire leurs FDI puisque, pour de nombreux marchés desservis par le réseau principal, la définition de « trajet » au sens de la proposition relative aux détournements ne comprend pas l'accès à des points d'échange fluides pendant toute l'année. Il est important que les expéditeurs aient accès à des points d'échange fluides pour pouvoir desservir librement des marchés sur lesquels il existe une demande de gaz naturel et où le cours du gaz naturel est le plus élevé. Suivant la proposition relative aux détournements, les expéditeurs auraient peu de chances de retirer beaucoup de valeur de l'utilisation de trajets de rechange sur le marché national. Par conséquent, dans les circonstances actuelles du réseau principal, nous croyons que pour accorder une chance raisonnable aux expéditeurs de réduire leurs FDI, il faut obligatoirement leur donner accès à des points de réception et de livraison hors trajet.

Au cours de l'instance, TransCanada a laissé entendre que même si la proposition relative aux détournements était adoptée, les expéditeurs auraient toujours la possibilité de réduire leurs FDI. Or, nous ne croyons pas que les options offertes pour le faire soient raisonnables dans le contexte actuel. Par exemple, nous ne pensons pas qu'il soit raisonnable d'obliger un expéditeur à payer pour 365 jours de service sur un trajet plus long que celui dont il a réellement besoin et à se servir de détournements intra-trajet pour satisfaire ses besoins de service garanti. De même, il n'est pas raisonnable à notre avis qu'un expéditeur qui paye pour 365 jours de service doive souscrire des services discrétionnaires sur un trajet plus long pour atténuer ses FDI. Par ailleurs, nous avons décidé de ne pas adopter la proposition Tenaska, parce qu'elle pourrait renforcer la pratique de la stratégie du trajet le plus court et réduire l'incitation pour les expéditeurs à souscrire des services de transport garanti vers des marchés sur lesquels ils ont contracté des exigences fermes.

La capacité du marché secondaire de constituer un frein juste et nécessaire à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de TransCanada de fixer le plancher de soumission pour le TI et le TG-CT représentait aussi un aspect intrinsèque de la décision⁸. Comme Tenaska l'a souligné dans sa preuve et en plaidoirie, la principale source de concurrence pour les services discrétionnaires de TransCanada réside dans la revente par les expéditeurs des services garantis de la capacité qu'ils détiennent aux termes de leurs contrats de transport garanti. Limiter la portée des détournements au seul trajet prévu au contrat (tel que TransCanada le définit dans la proposition relative aux détournements) revient, toutes autres choses étant égales, à limiter le nombre d'expéditeurs qui peuvent faire concurrence aux services discrétionnaires de TransCanada sur un trajet donné.

⁸ Décision RH-003-2011, p. 143.

Nous admettons que si la proposition relative aux détournements était mise en œuvre, il se pourrait que de plus gros volumes de service garanti soient souscrits sur de plus longs trajets, et en théorie les services discrétionnaires de TransCanada pourraient être exposés à une concurrence plus forte de la part des expéditeurs. Toutefois, nous ne sommes pas convaincus que l'accroissement relatif de la concurrence découlant de l'augmentation des volumes souscrits dans le cadre du service garanti compenserait les effets néfastes sur la concurrence liés au fait de restreindre la latitude accordée aux expéditeurs pour accéder à des points de livraison et de réception de rechange.

TransCanada a laissé entendre que la proposition relative aux détournements était nécessaire pour aligner les droits en matière de détournements et de PRA sur le principe des droits fondés sur les coûts et de l'utilisateur-payeur. Bien que nous souscrivions toujours à ce principe, il faut se garder de l'appliquer dans des circonstances où il paraît déraisonnable et arbitraire de le faire, comme cela nous semble être le cas actuellement. Par exemple, la proposition relative aux détournements priverait des expéditeurs qui ont désigné certains points de livraison intérieurs comme points de livraison primaires de la possibilité d'effectuer des détournements pour changer leur point de livraison contre un point d'exportation situé au cœur d'une ZLD qui se trouve à l'intérieur du trajet réservé⁹. La raison en est que, par le passé, les points d'exportation étaient exclus des zones tarifaires (comme ils le sont maintenant des calculs relatifs aux ZLD) et que, par conséquent, la notion de « trajet », selon la définition de TransCanada, les exclut en tant que points de détournement admissibles. Il s'ensuit, selon la proposition relative aux détournements, qu'un expéditeur pourrait effectuer des détournements vers des points situés dans une ZLD qui se trouvent à quelques kilomètres d'un point d'exportation, mais non vers le point d'exportation comme tel.

Nous constatons qu'il y aurait peut-être d'autres mécanismes qui permettraient d'éliminer ou d'atténuer les effets préjudiciables éventuels de la stratégie du trajet le plus court, mais qui concilient mieux les intérêts de la pipelinière et ceux des expéditeurs. Nous apprécions les efforts que toutes les parties ont déployés pour répondre aux questions de l'avocat de l'Office visant à recenser des solutions de rechange possibles à la proposition relative aux détournements et au maintien du statu quo. Nous reconnaissons, par ailleurs, qu'il existe des empêchements d'ordre pratique et que plusieurs des solutions de rechange inventoriées s'assortissent d'éventuels effets préjudiciables.

Pour conclure, la décision RH-003-2011 proposait un cadre qui équilibre le besoin de flexibilité des expéditeurs sur le plan du transport et le besoin de TransCanada de dégager des produits du réseau principal. L'Office se rend compte que cet équilibre peut être ajusté en fonction des circonstances du moment, et que la décision elle-même prévoit des mécanismes à cette fin. Nous estimons que le moment n'est pas opportun pour effectuer des ajustements, vu l'absence de preuves démontrant que la stratégie du trajet le plus court est bel et bien utilisée, et qu'elle a des effets préjudiciables sur le réseau principal.

⁹ Voir, par exemple, le point d'exportation Iroquois.

Cela étant, TransCanada devrait surveiller les conséquences de la stratégie du trajet le plus court. S'il advenait que cette stratégie avait des effets préjudiciables manifestes et démontrables sur le réseau principal, nous nous attendrions à ce que TransCanada s'adresse à l'Office pour demander qu'il y soit remédié. Bien que cela ne soit pas nécessaire, il pourrait être utile que TransCanada consulte ses expéditeurs pour déterminer le recours approprié. Nous rappelons à toutes les parties que l'Office peut prendre des mesures pour réduire au minimum des effets préjudiciables sur le réseau principal. Par exemple, s'il devenait manifeste que les expéditeurs se servent de la stratégie du trajet le plus court pour satisfaire leurs besoins de transport garanti au point qu'ils délaissent leurs contrats de transport vers des marchés où ils ont des engagements fermes, l'Office, au besoin, pourrait entendre une demande visant à remédier à la situation dans les plus brefs délais.

Décision

Nous avons décidé de refuser les modifications proposées au Tarif relativement aux détournements et aux PRA.

2.2 Suppression des dépassements à l'égard du STS

Les dépassements représentent une modalité du STS qui permet aux expéditeurs de livrer plus de gaz que ne prévoit leur demande contractuelle, avec retraits du stockage ou injections en stockage, selon l'emplacement des installations et du marché. Les quantités excédentaires livrées aux termes des dépassements du STS sont facturées au tarif applicable journalier du droit lié à la demande, selon l'usage. Les dépassements de STS et le TI ont le même niveau de priorité et sont classés par ordre de préséance en fonction du droit applicable. Si le droit associé au dépassement de STS est égal ou supérieur au droit lié au TI, le dépassement de STS a priorité sur le TI. Inversement, si le droit associé au dépassement de STS est inférieur au droit du TI, le dépassement de STS a une priorité moindre. Cependant, contrairement au TI, qui comporte quatre créneaux de commande, le dépassement de STS donne accès aux huit créneaux de commande associés au STS.

Opinion de TransCanada

TransCanada a proposé de supprimer les dépassements de STS. Elle a fait valoir qu'en raison de la tarification du dépassement de STS, les expéditeurs sont enclins à utiliser cette modalité autant que possible pour satisfaire à une demande qui excède leur demande contractuelle au point de livraison stipulé à leur contrat, lorsque le droit exigé pour le TI jusqu'à cet endroit est plus élevé.

TransCanada a souligné qu'on a fait très peu usage du dépassement de STS au cours des cinq dernières années, ce qui prouve que l'élimination de cette modalité du STS n'aurait pas un effet négatif important sur les expéditeurs actuels du STS. Toutefois, elle s'attendrait à ce que le recours aux dépassements de STS augmente considérablement dans l'avenir, par rapport à ce qu'il a été par le passé, parce que des expéditeurs s'en serviraient pour éviter de payer les droits plus élevés du TG-CT et du TI.

TransCanada a affirmé que la suppression des dépassements de STS garantira que les expéditeurs du STS ayant des exigences d'équilibrage obligatoires souscrivent la capacité dont ils ont besoin et payent les frais liés à la demande annuels correspondants. Selon elle, cela s'inscrit dans la logique de l'Office voulant que des expéditeurs ayant de faibles taux d'utilisation mais qui exigent un accès garanti au réseau principal aient à payer le coût raisonnable de la capacité qu'ils réservent à contrat durant l'année complète. De plus, l'élimination de cette caractéristique du STS fera en sorte que des expéditeurs ayant des exigences d'équilibrage intermittentes jouissent du même accès à la capacité, participent au processus de soumission concurrentiel, payent le même droit et bénéficient de la même priorité de service que les autres expéditeurs du TG-CT et du TI désireux de se procurer de la capacité.

Opinions des intervenants

Centra

Centra a argué qu'aucune preuve au dossier ne milite en faveur de la suppression des dépassements de STS en tant que disposition du Tarif. Elle a prétendu que s'il n'y a pas de motifs suffisants pour supprimer les détournements et les PRA hors trajet, il ne peut y avoir de justification pour éliminer les dépassements de STS.

EZM

Les EZM, par le biais de la plaidoirie d'Enbridge, se sont opposés à la suppression des dépassements de STS. Ils ont déclaré qu'il est prématuré d'apporter le changement proposé et qu'il faudrait le mettre de côté pour ne l'examiner à nouveau qu'une fois écoulé un laps de temps suffisant et après avoir recueilli des données quantitatives montrant que les outils de tarification dont TransCanada a été munie suivant la décision RH-003-2011 sont insuffisants. Les EZM ont souligné que le dépassement de STS est un service précieux qui permet aux SDL de composer avec des changements intra-jour de la charge de gaz qui ne sont pas prévus à leur contrat de STS.

Les EZM ne partageaient pas le point de vue de TransCanada qui s'attendait à ce que les expéditeurs du STS se servent beaucoup plus des dépassements dans l'avenir pour éviter de payer les droits éventuellement plus élevés du TI et du TG-CT, surtout par suite de l'élimination du MAR aux termes de la décision RH-003-2011. Ils ont noté que Union, à titre d'utilisateur du STS et de la modalité de dépassement s'y rattachant, a confirmé qu'elle ne prévoit pas changer la façon dont elle utilise les dépassements de STS après la mise en œuvre de la décision RH-003-2011, soulignant qu'il s'agit simplement d'un atout dont Union se sert pour gérer ses besoins opérationnels. Les EZM ont indiqué, de plus, que la priorité de service associée aux dépassements de STS n'est pas fixée par rapport au TI et qu'un expéditeur qui souhaite se soustraire aux droits plus élevés des services de TG-CT et de TI en recourant au dépassement de STS risquerait de ne pas pouvoir obtenir le service de dépassement lorsque ces deux services sont tarifés à un niveau plus élevé, vu qu'ils auraient priorité sur le service de dépassement.

Les EZM ont rappelé qu'il avait été question à l'audience de la possibilité de tarifier le dépassement de STS au même prix que le TI. À leur avis, l'Office devrait rejeter cette possibilité. Les SDL membres du groupe des EZM étaient d'accord pour dire que la tarification du dépassement de STS à hauteur du droit du TI serait préférable à son élimination, mais les EZM, d'une manière générale, trouvaient qu'il n'est pas nécessaire de fixer le prix du dépassement de STS au niveau du droit du TI puisque le régime actuel de priorité de service, tel qu'il existe entre le TI et le dépassement de STS, permet déjà à TransCanada de retirer la valeur maximale de la capacité disponible, qu'il s'agisse du dépassement de STS ou du TI.

Tenaska

Tenaska a soutenu que pour les mêmes motifs que ceux qu'elle a évoqués dans le contexte des droits de détournement hors trajet, elle estime que rien ne justifie la suppression du droit de dépassement dans le cadre du STS. Elle a affirmé que TransCanada ne cherche qu'à faire modifier le modèle de la décision RH-003-2011 à son avantage, aux dépens des expéditeurs du STS et probablement de l'ensemble du marché, et que rien ne le justifie.

Réplique de TransCanada

TransCanada a réitéré que les dépassements de STS devraient être supprimés, mais que si cette modalité du STS était conservée, il faudrait tarifier les dépassements au même niveau que le droit du TI en vigueur pour prévenir les distorsions et supprimer l'incitation à utiliser les dépassements du STS pour contrecarrer l'exercice de son pouvoir discrétionnaire relativement aux services de TI et de TG-CT.

Opinion de l'Office

Nous nous attendons à ce que les expéditeurs du STS qui ont des exigences d'équilibrage obligatoires souscrivent un niveau suffisant de STS pour répondre à leurs besoins et qu'ils acquittent les frais liés à la demande applicables pendant l'année complète. Cependant, nous sommes conscients qu'en raison des changements météorologiques et du profil de la demande de leurs clients, il peut être difficile aux SDL de réserver le niveau précis de STS dont elles peuvent avoir besoin sous forme de service garanti. Selon nous, le dépassement de STS représente un outil important pour la SDL, qui lui permet de composer avec des variations de charge imprévues durant un jour gazier et d'éviter des frais d'équilibrage coûteux.

Nous ne nous sommes pas laissé convaincre par l'argument de TransCanada selon lequel l'utilisation minimale du dépassement de STS par le passé prouve que l'élimination de cette modalité du STS n'aura pas un effet négatif important sur les expéditeurs actuels du STS. De plus, nous croyons que les perceptions de TransCanada concernant l'utilisation future des dépassements de STS, à savoir la possibilité que les expéditeurs du STS se servent davantage des dépassements dans l'avenir pour éviter de payer les droits plus élevés du TI et du TG-CT, ne sont que conjectures actuellement. En outre, les témoignages des SDL indiquent que le dépassement du STS est un service dont elles se servent pour gérer le besoin opérationnel précis de composer avec des variations

intra-jour imprévues de la charge de gaz, qui sont inévitables en raison du profil de charge des SDL. Ces parties ont aussi indiqué qu'elles ne prévoient pas changer la façon dont elles utilisent les dépassements de STS par suite de la mise en œuvre de la décision RH-003-2011.

Enfin, concernant la possibilité de tarifier le dépassement de STS au tarif en vigueur du TI, nous ne pensons pas que cette mesure soit nécessaire en ce moment. Nous acceptons l'argument voulant que le régime de priorité de service, tel qu'il existe entre le dépassement de STS et le TI, permet déjà à TransCanada de maximiser les produits dégagés de l'un et l'autre service. Si la situation devait changer dans l'avenir, l'Office serait disposé à réexaminer la question de la tarification appropriée du dépassement de STS.

Décision

Nous avons décidé de refuser la modification proposée par TransCanada, qui consiste à supprimer les dépassements dans le cadre du STS.

2.3 Appels de soumissions visant le TG-CT et le service CT-CP

Comme le stipule le Tarif, TransCanada doit afficher la capacité disponible au titre du TG-CT et du service CT-CP pendant cinq jours ouvrés, et l'annonce doit être faite durant des périodes précises, tant pour le service saisonnier que pour des blocs mensuels de service au cours des périodes saisonnières.

Opinion de TransCanada

TransCanada a demandé l'autorisation de modifier les exigences relatives au moment et à la durée des appels de soumissions actuels visant le TG-CT et le service CT-CP de telle sorte que tous les appels de soumissions associés à ces services concordent avec le processus utilisé actuellement pour les appels de soumissions quotidiens.

TransCanada a proposé de réviser le Tarif pour remplacer la période d'affichage de cinq jours, requise actuellement, par une période dont elle-même déterminera la durée, mais qui sera d'au moins 17 heures consécutives à compter de la parution de l'avis. Dans le cas de certains trajets, sur lesquels la demande est plus ou moins importante ou qui sont moins exposés au jeu des forces du marché, elle pourrait envisager de plus longues périodes d'affichage. TransCanada a précisé qu'après avoir établi les planchers pour un appel de soumissions, elle ne les changerait pas de toute la période.

TransCanada a indiqué qu'avec la suppression du Tarif des prescriptions concernant le moment et la durée des appels de soumissions relatifs au TG-CT et au service CT-CP, elle ne serait plus obligée de tenir des appels de soumissions pour ces services et les expéditeurs ne sauraient pas si les services en question sont disponibles ou à quel moment. Elle a affirmé, toutefois, que suivant les modifications qu'elle propose au Tarif, elle annoncerait périodiquement la capacité disponible pour les services TG-CT et CT-CP.

TransCanada a soutenu que les dispositions actuelles du Tarif sont contraignantes et qu'il faut les supprimer pour lui permettre de saisir pleinement les occasions du marché, lorsqu'elles se présentent. Elle a prétendu que les prescriptions actuelles minent sa capacité de réagir à l'évolution des conditions du marché d'une manière opportune et efficace, et qu'elles pourraient nuire à ses chances de maximiser les produits dégagés des services TG-CT et CT-CP.

Opinions des intervenants

BP

BP a argué que si les changements proposés étaient adoptés, il y aurait le risque que TransCanada prive le marché d'une capacité qui est par ailleurs disponible. Selon BP, une telle situation serait inacceptable car elle permettrait à TransCanada de choisir, à son gré, de tenir ou non un appel de soumissions pour offrir de la capacité existante, avec la conséquence que toute la capacité disponible ne serait peut-être pas offerte en tout temps. BP a soutenu que ce risque est particulièrement inquiétant dans le cas d'un service comme le TG-CT pour lequel il n'y a pas de véritable service équivalent de recours, tarifé en fonction des coûts.

Centra

Centra a différé ses commentaires sur le changement proposé au Tarif. Elle a indiqué qu'il y aurait peu de chances qu'elle souscrive du TG-CT sur le réseau de TransCanada dans l'avenir en raison de la latitude donnée à TransCanada pour fixer les prix plancher de soumission.

EZM

Les EZM se sont opposés à ce que les dispositions actuelles concernant les appels de soumissions soient supprimées du Tarif et ont argué qu'il est prématuré d'apporter les changements proposés. Ils ont soutenu que les dispositions actuelles du Tarif permettent aux expéditeurs de planifier leur utilisation du TG-CT pour répondre à des besoins saisonniers de courte durée et qu'en l'absence des appels de soumissions prescrits, les SDL ne sauront pas si TransCanada offrira ou non le service de TG-CT et seront donc obligées de planifier leurs besoins gaziers en excluant tout recours substantiel à ce service.

Les EZM ont souligné que TransCanada est déjà en mesure d'optimiser les produits du réseau et de répondre aux besoins du marché, sans supprimer les appels de soumissions prescrits. Ils n'étaient pas contre le fait que TransCanada puisse décider d'annoncer les appels de soumissions visant ces services pendant une plus courte période, dans la mesure où il s'agit d'au moins 17 heures consécutives, comme TransCanada l'a proposé. Les EZM trouvaient qu'une période de deux jours complets serait raisonnable.

Tenaska

Tenaska a argué que les exigences actuelles concernant l'annonce des services TG-CT/CT-CP ne nuisent à personne et que si d'autres parties y voient une utilité, même minime, il n'y a aucune raison pour que l'Office les supprime. Elle a soutenu que dans la conjoncture actuelle, cela importe peu que TransCanada continue ou non d'afficher les disponibilités de TG-CT conformément aux dispositions actuelles du Tarif, puisque si elle ne voulait pas vendre le service de TG-CT qu'elle était tenue d'annoncer, elle pourrait en fixer le prix à un niveau tel qu'aucune partie ne voudrait l'acheter.

Réplique de TransCanada

TransCanada a fait remarquer qu'il y avait eu peu de débat sur sa proposition de modifier les exigences relatives à l'affichage des appels de soumissions pour le TG-CT et le service CT-CP. Elle a réitéré que les dispositions actuelles du Tarif l'empêchent de réagir à l'évolution de la conjoncture d'une manière opportune et efficace, et qu'elles pourraient nuire à ses chances de maximiser les produits dégagés des services TG-CT et CT-CP.

Opinion de l'Office

Nous avons décidé de conserver les dispositions du Tarif prescrivant le moment de la tenue des appels de soumissions visant le TG-CT et le service CT-CP. Selon nous, il est important de maintenir ces exigences pour des raisons de transparence. La décision RH-003-2011 a accordé à TransCanada le pouvoir discrétionnaire de fixer les planchers de soumission pour les services de TI et de TG-CT. Au moment de lui accorder cette latitude, l'Office a insisté sur l'importance de la transparence et a exigé que TransCanada publie l'information sur la façon dont elle fixe ses planchers de soumission et dépose des rapports trimestriels sur la gestion desdits planchers de soumission. Ces exigences s'appliquaient à l'établissement des planchers de soumission pertinents, mais nous croyons que le principe devrait aussi valoir dans le cas des appels de soumissions visant les services TG-CT et CT-CP, de sorte que les expéditeurs sachent à quels moments ces services sont offerts.

Nous reconnaissons que la plupart des aspects de la tarification du TG-CT relèvent exclusivement de TransCanada. Cette dernière peut rendre une offre de service aussi attrayante ou aussi peu attrayante qu'elle le souhaite et peut offrir une capacité de TG-CT en dehors des périodes prescrites par le Tarif. Toutefois, nous estimons que le souci de transparence et l'intérêt pour les expéditeurs de savoir à quel moment un service est offert l'emportent sur les effets négatifs liés au maintien dans le Tarif de dispositions qui sont contraignantes pour TransCanada.

Pour qu'un service revête de la valeur, nous croyons qu'il faut que l'expéditeur sache s'il sera offert et à quel moment. Selon nous, des appels de soumissions prédéterminés constituent un atout utile pour les expéditeurs, spécialement pour les SDL qui planifient leurs besoins de charge saisonniers. Ils aident les expéditeurs à justifier leurs décisions

d'acheter plus de SG, de TI ou de service de gaz livré si le service de TG-CT offert n'est pas une solution économique.

Nous avons décidé de conserver telles quelles les dates des appels de soumissions relatifs aux services TG-CT et CT-CP, mais il nous semble utile de modifier les dispositions du Tarif concernant la durée minimale des appels de soumissions, pour la réduire à 48 heures. Nous comprenons que le marché peut évoluer pendant la période d'affichage de cinq jours actuellement requise et nous acceptons de la réduire afin de permettre à TransCanada de réagir à l'évolution du marché.

Décision

Nous avons décidé de conserver les dates actuellement en vigueur pour les appels de soumissions à l'égard du TG-CT et du service CT-CP. Cependant, nous avons décidé de modifier les dispositions du Tarif de manière que la durée minimale des appels de soumissions relatifs à ces services soit ramenée à 48 heures.

2.4 Dispositions relatives au renouvellement

Les modalités de renouvellement actuelles associées aux services garantis sur le réseau principal permettent à l'expéditeur de prolonger la durée de son contrat pour une période d'un an au moyen d'un avis fourni à TransCanada au moins six mois avant la date d'expiration du contrat.

Opinion de TransCanada

TransCanada a proposé d'incorporer l'option du renouvellement hâtif de longue durée (ORHLD) dans les dispositions actuelles du Tarif ayant trait au renouvellement, ainsi que des modifications qui lui accorderaient le pouvoir discrétionnaire de refuser de renouveler certains contrats dans le contexte de l'ORHLD. Aux termes de l'ORHLD, les titulaires de contrats de service garanti en vigueur dans des régions touchées par des dépenses, des projets d'entretien ou une réaffectation d'actifs de grande envergure auraient à choisir l'une des options suivantes :

- (i) soit prolonger leurs contrats, à compter de la date prévue de l'entrée en service du projet envisagé, d'une période minimale d'au plus 10 ans pour les trajets contractuels de grande distance ou d'au plus 15 ans pour les trajets de courte distance; les expéditeurs qui choisiraient de prolonger ainsi leurs contrats conserveraient leurs droits de renouvellement;
- (ii) soit poursuivre le contrat en cours, sous réserve de son renouvellement annuel, jusqu'à la « date d'expiration du renouvellement final », après quoi TransCanada pourrait utiliser la capacité de l'expéditeur pour réduire la taille d'un agrandissement, réduire ses coûts ou réaffecter des installations à d'autres usages.

TransCanada a relevé les critères économiques dont elle tiendrait compte pour déterminer s'il y a lieu d'invoquer l'ORHLD. Elle a souligné, toutefois, qu'il n'est pas réaliste de prédire l'issue d'une analyse économique hors du contexte d'une situation particulière d'investissement ou de réaffectation.

TransCanada a soutenu que l'ORHLD lui serait utile pour connaître les besoins à long terme des expéditeurs en matière de contrats de service garanti lorsqu'elle est confrontée à de grosses dépenses ou exigences d'entretien, ou à la perspective de réaffecter des actifs considérables. Étant donné que la majorité des contrats de services garantis sont renouvelés annuellement, TransCanada a indiqué qu'elle ne peut pas savoir plus de six mois à l'avance si les expéditeurs passeront des contrats de transport garanti sur le réseau principal et sur quels trajets ils le feront. D'après TransCanada, cette situation rend la planification à long terme extrêmement difficile.

TransCanada a souligné que les dispositions actuelles relatives au renouvellement engendrent des résultats qui sont généralement inefficaces sur le plan économique et donc préjudiciables au réseau principal. Par exemple, si TransCanada a besoin de construire des installations supplémentaires pour répondre à une nouvelle demande de service, la construction des installations peut prendre trois ans ou plus. Or, après que les travaux de construction ont débuté, il peut arriver que des expéditeurs décident de ne pas renouveler une portion importante de leurs contrats en vigueur. Si TransCanada avait su qu'une partie de la capacité en place serait libérée à compter d'une certaine date, elle aurait pu réduire la taille des installations construites ou envisager d'autres solutions. Ce genre de situation peut aboutir à la construction d'installations excédentaires ou au non-recouvrement de coûts, et peut faire obstacle à des opportunités très avantageuses de réduire les coûts et les droits grâce à la réaffectation d'installations existantes du réseau principal. TransCanada a indiqué qu'il est difficile de quantifier les coûts supplémentaires évitables entraînés par les dispositions actuelles relatives au renouvellement, lesquels dépendent largement des circonstances.

Le fait de connaître avec plus de certitude les intentions contractuelles des expéditeurs permet de faire des investissements efficaces. La réaffectation d'actifs sous-utilisés du réseau principal profite autant à TransCanada qu'à ses expéditeurs, car elle réduit les dépenses en capital et les coûts d'exploitation et d'entretien, sans perte des déterminants de facturation garantis.

TransCanada a demandé, si l'Office n'est pas disposé à approuver les dispositions relatives au renouvellement en vue de leur application générale, qu'il les autorise au moins dans le contexte du projet Énergie Est comme étant conformes à l'intérêt public¹⁰. TransCanada n'a pas encore déposé sa demande relative au projet Énergie Est, mais elle a soutenu qu'il serait avantageux pour les producteurs de pétrole de l'Ouest canadien ainsi que pour les raffineries et les industries de l'Est du Canada, et qu'il accroîtrait les recettes gouvernementales d'une manière compatible avec l'environnement, en réduisant au minimum la construction de nouvelles installations pipelinères. Elle a souligné que le transfert d'installations du réseau principal au projet Énergie

¹⁰ Le projet Énergie Est consiste à construire de nouvelles installations gazières et à convertir une partie du réseau principal au service de transport de pétrole. Le projet, s'il est réalisé, acheminerait du pétrole brut depuis Hardisty, en Alberta, jusqu'aux raffineries de l'Est du Canada et pourrait éventuellement desservir des marchés d'exportation. Sa mise en service est prévue pour 2017, et le transfert des actifs du service gazier au service pétrolier aurait lieu en 2015 et 2016.

Est contribuerait à réduire la base tarifaire et les besoins en produits du réseau principal et, par conséquent, il pourrait faire baisser les droits payés par les expéditeurs du réseau principal, après la période d'application du droit fixe pluriannuel (2013-2017).

TransCanada a argué que ces avantages l'emportent largement sur les inconvénients liés au fait d'exiger de quelques expéditeurs qu'ils décident s'ils veulent prendre des engagements contractuels à l'égard du réseau principal pour une période plus longue que celle pour laquelle ils auraient autrement à s'engager, suivant les dispositions actuelles relatives au renouvellement. En outre, ces inconvénients ne se matérialiseraient que si le projet Énergie Est était approuvé et mis en œuvre, et si de nouvelles installations de transport gazier s'avéraient nécessaires pour répondre à la demande de service de transport garanti.

D'après les renseignements connus, la demande contractuelle pourrait dépasser la capacité pipelinière restante dans certaines parties du triangle de l'Est qui sont desservies par le raccourci North Bay si tous les contrats actuels visant les services garantis sur le réseau principal étaient renouvelés. Des avis relatifs à l'ORHLD seraient envoyés aux titulaires de contrats de transport garanti dont les points de livraison sont les suivants : Cornwall, East Hereford, la zone de livraison de l'Est d'Enbridge (ZLE), la ZLE de GMIT, Iroquois, la ZLE de KPUC, Napierville, Philipsburg et la ZLE de Union. Les avis de l'ORHLD indiqueraient le 31 octobre 2016 comme date d'expiration du renouvellement final. TransCanada a mentionné qu'elle tente encore de déterminer s'il y aurait suffisamment de capacité après le transfert pour répondre aux exigences des contrats de transport garanti actuels qui pourraient toujours exister au moment du transfert.

TransCanada a souligné que le processus de notification de renouvellement associé au projet Énergie Est lui permettrait de bien comprendre les besoins de transport garanti à satisfaire sur le réseau principal dans des périodes futures. Il lui permettrait de concevoir et d'aménager les installations nécessaires ou de recourir à des solutions commerciales, d'une manière économique et opportune. Elle a soutenu qu'accorder l'autorisation demandée ne nuirait pas en soi aux expéditeurs, car les prolongations de contrat de longue durée obtenues aux termes de l'ORHLD seraient subordonnées à l'approbation du projet Énergie Est par l'Office.

Interrogée sur l'à-propos de réaffecter au projet Énergie Est des actifs qui servent actuellement au transport de gaz naturel, TransCanada a répliqué que cette question déborde la portée de la présente instance et qu'il faudrait en débattre dans le contexte d'une instance dont l'objet est d'examiner le transfert d'installations du réseau principal au profit du projet Énergie Est.

Opinions des intervenants

APPrO

L'APPrO a soutenu que l'ORHLD placerait dans une position commerciale épineuse les producteurs d'électricité dont les contrats de vente d'énergie ne portent pas sur les 10 à 15 ans à venir. Par ailleurs, le fait d'obliger ces producteurs à compter sur un service gazier moins sûr pourrait nuire à la fiabilité et au prix de l'électricité en Ontario. Selon l'APPrO, ces producteurs seraient confrontés aux deux choix suivants :

- 1) Accepter l'offre de renouvellement de TransCanada et composer avec la discordance entre la durée de leurs contrats de vente d'électricité garantie et leurs arrangements d'approvisionnement gazier. Les producteurs pourraient être liés par un service de transport de gaz garanti pendant une période où ils n'ont aucune garantie de pouvoir exploiter rentablement leur installation.
- 2) Rejeter l'offre de renouvellement de TransCanada et se servir du TI ou d'un autre service moins sûr du réseau principal. Les producteurs perdraient leur garantie d'approvisionnement et courraient le risque de ne pouvoir répondre aux exigences de leurs contrats de vente d'électricité, sans compter qu'ils seraient exposés à des droits imprévisibles pour le TI et le TG-CT, fixés au gré de TransCanada.

L'APPPrO a soutenu que les centrales alimentées au gaz en Ontario sont une clientèle captive du réseau principal et qu'elles disposent de peu d'options, si même elles en ont, pour se procurer des approvisionnements gaziers. En passant leurs contrats de transport de gaz avec TransCanada, les expéditeurs se sont fiés à la protection prévue au titre de la réglementation pour concilier leurs intérêts avec ceux de TransCanada en ce qui a trait au prix et à la durée du service. Par le passé, cet équilibre des intérêts a pris la forme de renouvellements annuels après l'expiration de la période contractuelle initiale. Modifier cet équilibre de façon rétroactive serait préjudiciable aux expéditeurs qui ont structuré leurs arrangements de transport en misant sur son maintien.

Le fait d'obliger des expéditeurs captifs à s'engager, relativement à la capacité en place, pour des périodes contractuelles allant jusqu'à 15 ans, après l'expiration des contrats initialement souscrits à l'appui de l'investissement de TransCanada, ne semble pas établir un juste équilibre des intérêts. Cela aurait pour effet de transférer de TransCanada aux expéditeurs le risque de marché à long terme associé à la capacité existante. Si ce n'était de leur situation de clients captifs, ces expéditeurs pourraient réagir à la proposition en cherchant de meilleures conditions de service ailleurs. Mais ils sont dans l'impossibilité de le faire dans les circonstances où ils se trouvent actuellement.

L'APPPrO partageait l'opinion des parties qui soutiennent ce qui suit :

- a) Dans le cas de nouveaux ajouts aux installations, TransCanada peut déjà exiger des parties qui demandent de nouveaux services sur de nouvelles installations qu'elles prennent un engagement initial à long terme – jusqu'à concurrence de 20 ans – à l'égard du réseau principal. TransCanada n'a pas besoin d'autres autorisations concernant les ajouts de capacité.
- b) Des dépenses effectuées sur des actifs existants – pour des raisons d'entretien ou de maintien de l'intégrité – ne devraient en aucun cas servir de prétexte pour obliger des expéditeurs actuels à passer des contrats de renouvellement de longue durée afin d'éviter de perdre la capacité qu'ils utilisent déjà et pour laquelle ils ont déjà payé par le truchement des droits. Les dépenses d'entretien et de maintien de l'intégrité sont à la charge du propriétaire du pipeline.
- c) Des actifs existants, actuellement utilisés et utiles, ne devraient pas être réaffectés à d'autres usages au détriment des expéditeurs de gaz actuels.

L'APPPrO a soutenu qu'il convient de rejeter la proposition de TransCanada visant à modifier les modalités de renouvellement prévues au Tarif. Elle a affirmé que l'Office devrait plutôt inviter TransCanada à demander une autorisation au cas par cas, à l'égard d'initiatives précises. De telles demandes devraient être étayées par une preuve suffisante montrant que tout effet négatif sur des expéditeurs existants est contrebalancé par l'intérêt public général, et atténué dans toute la mesure du possible.

ACPP

L'ACPP acceptait que le concept de l'événement déclencheur soit incorporé dans les dispositions actuelles relatives au renouvellement, mais seulement s'il cible le problème de la désaffectation et du contournement physique des services de transport à grande distance qui se produit actuellement en raison de la diversification des sources d'approvisionnement du marché de l'Est au profit du gaz américain. L'ACPP a soutenu que le concept ne s'applique pas dans d'autres parties du réseau où le problème n'existe pas. Les deux événements déclencheurs qui sont raisonnables à son avis consistent dans le besoin d'installations supplémentaires pour assurer de nouveaux services de transport de gaz naturel et le recyclage d'actifs. Selon elle, les exigences en matière d'entretien et d'intégrité ne sont pas des événements déclencheurs. Les expéditeurs, lorsqu'ils sont confrontés à un événement déclencheur, devraient disposer d'une certaine souplesse pour modifier le service qu'ils ont souscrit. L'ACPP s'en remet à l'Office pour qu'il décide des modalités et de la durée de la période de renouvellement, c'est-à-dire cinq ans ou de 10 à 15 ans, comme TransCanada le proposait initialement. L'ACPP s'opposait à la proposition de dernier instant de remplacer l'avis de renouvellement actuel de six mois, par un avis de trois ans.

ACIG

L'ACIG s'est fermement opposée à l'ORHLD. Elle a affirmé que la plupart des utilisateurs industriels de gaz ne sont pas disposés à assumer le risque financier d'engagements à long terme en matière de capacité et qu'ils se tournent vers les SDL ou le marché secondaire pour satisfaire leurs besoins de capacité. Elle est très préoccupée par la perspective que des contrats de longue durée pourraient asservir les utilisateurs industriels et les SDL aux approvisionnements du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien et les empêcher d'avoir accès à de nouvelles sources d'approvisionnement plus proches de leur marché.

ANE

ANE a mis de l'avant la nouvelle proposition sur les droits de renouvellement du réseau principal (NPDR), mais a souligné qu'il y a de bonnes raisons de conserver les droits de renouvellement tels qu'ils existent. À son avis, le fait d'apporter des changements modérés aux droits de renouvellement favoriserait la viabilité à long terme du réseau principal, en permettant à TransCanada de mieux atténuer les conséquences éventuelles de retours de capacité et de se rapprocher de la politique américaine en matière de renouvellement de contrat. Elle a fait remarquer que les périodes de renouvellement se situent souvent entre un et cinq ans, et que l'avis exigé suivant les clauses de tacite reconduction des contrats est habituellement de un à deux ans.

Suivant la NPDR, le délai d'avis passerait de la période actuelle de six mois à deux ans. Chaque expéditeur primaire aurait le droit de renouveler sa capacité existante pour une période « de recours » de cinq ans. S'il choisissait de ne pas renouveler son service actuel pour une période de cinq ans, il pourrait le faire pour une période plus courte. Cependant, le renouvellement de plus courte durée ne serait pas garanti. L'avis de renouvellement de l'expéditeur enclencherait un processus dit de droit de premier refus (DDPR) suivant lequel TransCanada mettrait la capacité aux enchères. Si la meilleure soumission proposait une période de renouvellement plus longue que celle qui avait été spécifiée, il faudrait que l'expéditeur actuel renouvelle pour une période équivalente afin de conserver le service, à défaut de quoi le soumissionnaire gagnant obtiendrait la capacité à l'expiration du contrat de l'expéditeur existant. ANE a soutenu que cette approche est nettement supérieure à l'ORHLD et que l'Office devrait l'envisager au moment d'examiner la meilleure façon d'aborder les risques commerciaux éventuels sous le régime du nouveau modèle de réglementation découlant de la décision RH-003-2011.

ANE a argué qu'aucun élément du nouveau cadre de réglementation véhiculé dans la décision RH-003-2011, ni aucun besoin légitime du marché, comme celui de réaffecter des actifs inutilisés, ne justifie l'introduction de l'ORHLD. À son avis, l'ORHLD n'est pertinente que dans la mesure où TransCanada cherche à réaffecter des actifs qui sont utilisés et utiles.

ANE a soutenu que les expéditeurs doivent habituellement signer des contrats pluriannuels lorsqu'il est nécessaire de construire de nouvelles installations pour fournir un complément de capacité. En général, ces contrats exigent des expéditeurs qu'ils prennent un engagement initial (unique) à long terme et leur accordent le droit unilatéral de prolonger le contrat à la fin de la période primaire. Selon ANE, cette structure procure l'équilibre nécessaire pour garantir l'augmentation de la capacité en réponse à la croissance de la demande. La possibilité de renouveler la capacité souscrite et de choisir la période de renouvellement qui convient fait intrinsèquement partie de la décision initiale de conclure une entente de capacité avec une pipelinère.

Pour les expéditeurs d'ANE, et d'autres expéditeurs qui desservent des marchés résidentiels et commerciaux, les modalités de renouvellement sont une composante essentielle du service obtenu. Le fait de pouvoir renouveler le service à des conditions raisonnables rehausse la capacité de la SDL de prévoir qu'une ressource particulière, telle que la capacité pipelinère de TransCanada, lui sera accessible pour répondre à sa demande de consommation finale. Les expéditeurs d'ANE ont l'obligation de desservir leur clientèle et leur aptitude à le faire dépend de ce qu'ils puissent obtenir une capacité pipelinère fiable en amont. Les dispositions relatives au renouvellement dont s'assortit un contrat de transport par pipeline affectent directement la capacité des expéditeurs d'ANE de continuer d'avoir accès à des services pipeliniers à des conditions raisonnables. De plus, en raison de leur nature particulière, les dispositions proposées touchent à la flexibilité du service, notamment le délai d'avis requis et la durée de la période de renouvellement.

Selon ANE, instituer des périodes de renouvellement nettement plus longues, allant jusqu'à 15 ans, perturbera le fonctionnement des marchés de capacité primaires. L'approche de TransCanada force un expéditeur du marché primaire à prendre des décisions plus larges concernant la capacité à l'expiration de la période contractuelle en vigueur, plutôt qu'une décision cohérente concernant le renouvellement de son contrat. ANE a soutenu que cette approche équivaut à obliger les expéditeurs à s'engager de nouveau pour de longues périodes contractuelles (pour des raisons artificielles), comparables à celles qui sont requises lors de la construction initiale d'installations. La proposition n'est tout simplement pas nécessaire pour gérer efficacement les intérêts de toutes les parties, y compris ceux de TransCanada, en ce qui touche le renouvellement des contrats.

ANE jugeait que TransCanada ou ses affiliées, au moment de préparer la demande relative au projet Énergie Est, ne devraient pas tenir pour acquis que TransCanada obtiendra l'autorisation de réaffecter des actifs qui sont présentement utilisés et utiles. Elle s'opposait à ce que des biens utilisés et utiles pour le transport de gaz naturel soient réaffectés au profit du projet d'oléoduc Énergie Est. Selon elle, ces actifs, à première vue, ne devraient pas être retirés du service réglementé s'ils demeurent utilisés et utiles, à moins qu'il n'existe un motif d'intérêt public exceptionnel et dominant qui oblige à le faire. Elle a souligné qu'il est très perturbant pour le marché d'obliger les expéditeurs à prendre des décisions lourdes de conséquences au sujet d'engagements à long terme sur la foi d'hypothèses. ANE a soutenu que TransCanada ne devrait solliciter l'autorisation de l'ORHLD que dans le contexte d'une demande précise visant la réaffectation d'actifs utilisés et utiles.

ANE a soutenu que TransCanada a exagéré l'effet de l'ORHLD dans la conception des installations du projet Énergie Est. Les installations qui seraient visées par l'ORHLD sont toutes situées à l'extrémité est du réseau actuel de TransCanada. ANE a mentionné que selon les estimations de TransCanada, il pourrait y avoir un manque de capacité d'environ 200-300 térajoules par jour, en supposant le renouvellement intégral des contrats en vigueur.

BP

BP a soutenu que les dispositions actuelles relatives au renouvellement devraient demeurer en place. Si TransCanada voulait obtenir des modalités de renouvellement particulières dans le contexte d'un contrat de SG précis, il lui faudrait alors saisir l'Office d'une demande pour qu'il examine à fond les faits de la cause dans ce cas particulier, comme celui du projet Énergie Est, par exemple.

Centra

Centra a déclaré qu'elle n'est en faveur de la modification des dispositions relatives au renouvellement que dans le cas de dépenses majeures ou d'une réaffectation importante d'actifs, sous réserve que TransCanada obtienne l'autorisation préalable de l'Office lorsque l'événement déclencheur se produit. Selon Centra, l'avis de renouvellement de trois ans, applicable à tous les expéditeurs, que TransCanada a proposé en contre-preuve dans le contexte du mécanisme de renouvellement de rechange, est excessif et inutile, d'autant plus qu'elle n'avait pas proposé d'allonger le délai d'avis dans sa demande proprement dite. L'idée d'un avis de renouvellement

de trois ans a été soulevée à la fin de l'audience orale et n'a pas été examinée à fond ni testée par les intervenants. À l'heure actuelle, Centra n'appuie pas la modification du délai d'avis de six mois présentement en vigueur.

Gaz Métro

Gaz Métro, qui fait partie des EZM, a mentionné que TransCanada ne s'attend pas à présenter à l'Office une demande étoffée concernant le projet Énergie Est avant 2014. Jusqu'ici, l'Office n'a pas été muni d'une description officielle du projet, pas plus que d'une liste indiquant les actifs à vendre du réseau principal et leur valeur, ou de preuves montrant les conséquences matérielles, financières et opérationnelles du projet sur le service gazier et les expéditeurs de gaz. L'Office n'a été saisi d'aucune des questions complexes d'intérêt public que soulève inmanquablement un tel processus de « décertification », ni de témoignages ou de commentaires de parties prenantes sur la légalité et le bien-fondé du projet.

Il ne devrait pas être permis à TransCanada de modifier les droits contractuels des expéditeurs sur la capacité des installations ciblées en vue de leur transfert au projet Énergie Est avant qu'elle ait présenté une demande d'autorisation de vendre les installations, que la cause ait été examinée dans les règles et que l'Office ait rendu une ordonnance définitive statuant que la demande est conforme aux exigences légales.

Gaz Métro a mentionné que TransCanada a reconnu que le comité d'audience de l'Office n'est pas en mesure d'effectuer une analyse comparative coûts-avantages pour confirmer que les avantages qu'elle a évoqués l'emportent sur les conséquences occasionnées au sous-groupe d'expéditeurs touché. Autrement dit, TransCanada se fie explicitement aux résultats d'une quelconque analyse comparative pour soutenir une demande d'ordonnance spécifique et elle reconnaît expressément que le comité d'audience actuel de l'Office n'est pas mandaté pour effectuer l'analyse requise, capable de l'effectuer, ni même censé le faire.

Gaz Métro juge que TransCanada a placé l'Office dans une position où il lui est impossible de s'acquitter de la charge qui lui incombe et de déterminer si les modalités que TransCanada propose d'inclure dans l'avis relatif à l'ORHL, en ce qui a trait au projet Énergie Est, sont convenables, raisonnables et conformes à l'intérêt public. Elle a soutenu que les faits et les circonstances entourant le projet Énergie Est, qui auraient permis à l'Office de prendre la décision que TransCanada sollicite en l'espèce, n'ont pas été soumis à l'Office. Elle a ajouté que c'est un principe élémentaire de droit qu'un organisme ayant un pouvoir décisionnel ne peut statuer sur des questions complexes dans un « vide factuel », et c'est ce que TransCanada demande en l'occurrence.

EZM

Les EZM ont proposé des modalités de renouvellement de rechange, comprenant les dispositions suivantes :

- un processus d'enchères ouvert et concurrentiel pour déterminer la durée des périodes de renouvellement;

- un mécanisme de droit de premier refus suivant lequel l'expéditeur qui détient une capacité de transport garanti en vertu d'un contrat peut renouveler le contrat s'il consent à un renouvellement d'une durée égale à celle qui est proposée dans la soumission concurrente pour le même service, jusqu'à concurrence d'un plafond contractuel de cinq ans, pourvu qu'une demande de capacité contraignante ait été reçue et qu'elle ne puisse pas être satisfaite au moyen d'installations existantes, de sorte que des dépenses majeures s'ensuivraient;
- le maintien de la période de renouvellement minimale d'un an et du délai d'avis minimum de six mois en vigueur actuellement.

Les EZM ont fait valoir que les modalités de renouvellement de rechange qu'ils proposent mettent en équilibre les risques et les avantages pour TransCanada et ses expéditeurs, qu'elles favorisent une approche axée sur le marché et un environnement gazier concurrentiel, reflètent les réalités sous-jacentes de la passation de contrats et le comportement du marché, protègent les expéditeurs contre l'exercice d'un pouvoir de marché abusif et éliminent le risque de distinctions injustes. Ils ont affirmé que, dans l'ensemble, les modalités de renouvellement de rechange concilient raisonnablement les intérêts des expéditeurs et ceux de la pipelinère, et satisfont à l'exigence légale et réglementaire d'être convenables et raisonnables. À l'appui de leur proposition, les EZM ont déposé une étude comparative réalisée par National Economics Research Associates Inc. (NERA).

Les EZM sont d'avis que l'ORHLD est en contradiction avec la conclusion formulée par l'Office dans la décision RH-003-2011, à savoir que le SG doit conserver une valeur suffisante. Les attributs du SG aident les SDL à gérer la variabilité opérationnelle et le coût livré du gaz naturel pour les clients. À ce titre, les SDL et les expéditeurs captifs ont besoin de dispositions tarifaires clairement énoncées, qui offrent continuité et prévisibilité, et qui ne créent pas de remous sur les marchés. L'ORHLD modifie les attributs du SG de telle sorte que sa valeur s'en trouve réduite.

Les EZM ont fait remarquer que les dispositions actuelles relatives au renouvellement offrent ce qui suit :

- un processus clair et prévisible pour le renouvellement d'un contrat de SG, lequel est défini avec précision dans le Tarif, qui est accessible à tous;
- des délais d'avis raisonnables;
- une garantie de continuité du service;
- la souplesse nécessaire pour avoir accès à des services de transport et à des sources d'approvisionnement.

Ces caractéristiques accordent aux expéditeurs le degré de prévisibilité voulu en ce qui touche la fourniture des services de transport de gaz sur le réseau principal.

À titre de clients captifs du réseau principal, les EZM sont vulnérables à l'exercice abusif du pouvoir de marché de TransCanada. Au moyen de l'ORHLD, TransCanada pourrait obliger les expéditeurs de l'Est à passer des contrats de transport garanti excessivement longs, qui les priveraient de la possibilité de profiter de nouvelles sources de gaz concurrentielles et augmenteraient leur dépendance à l'égard de bassins d'approvisionnement en déclin. Selon les

EZM, TransCanada se sert de l'ORHLD pour limiter la flexibilité des expéditeurs et leur capacité de choisir eux-mêmes leurs sources d'approvisionnement en gaz naturel et la composition de leurs portefeuilles de services de transport.

Les EZM estiment que les droits de renouvellement ont été accordés pour créer un équilibre raisonnable entre les intérêts de la pipelière et ceux des expéditeurs, afin de protéger ces derniers contre l'exercice abusif d'un monopole ou d'un pouvoir de marché. L'imposition éventuelle de périodes de renouvellement de 10 à 15 ans priverait les expéditeurs de la souplesse dont ils ont besoin pour remplir leurs obligations envers leurs clients, en termes de sûreté, de diversité, de fiabilité et de compétitivité des coûts de l'approvisionnement.

Les EZM sont d'avis qu'à titre d'exploitant prudent, TransCanada est entièrement responsable de l'entretien de ses pipelines et que, par conséquent, la durée globale des contrats ne devrait pas servir de prétexte pour ne pas garder des pipelines en service. L'existence d'« opportunités » de réaffecter des actifs ne constitue pas une justification suffisante pour obliger des expéditeurs à conclure des contrats de longue durée ou pour considérer une capacité actuellement en usage comme non renouvelable. L'adoption de modalités de renouvellement d'application générale pour tenir compte de cas éventuels de réaffectation ou de mise à la réforme d'actifs est une solution incompatible avec la nature complexe et particulière de telles situations.

Les EZM ont soutenu qu'il faut évaluer l'ORHLD dans le contexte de demandes précises concernant la réaffectation d'actifs, de sorte que l'on puisse examiner toutes les conséquences de la réaffectation d'un ou de plusieurs actifs en particulier. Selon eux, il est prématuré de se lancer dans l'analyse d'un cas précis puisqu'il n'y a actuellement aucune demande de réaffectation devant l'Office qui justifie de le faire. Les EZM ont souligné que les prétentions non corroborées de TransCanada concernant d'hypothétiques économies futures faites dans des situations indéterminées ne sauraient servir de justification pour modifier les dispositions relatives au renouvellement de la manière que TransCanada le propose.

Les EZM ont comparé les tarifs pipeliniers des sociétés de gazoduc du groupe 1 au Canada et ceux d'un groupe représentatif de pipelines importants aux États-Unis. À la lumière de cet examen, ils ont constaté qu'il n'existe aucun tarif pipelinier qui accorde à la pipelière le droit d'exiger, à sa seule discrétion, des périodes de renouvellement de 10 et 15 ans, tel qu'il est envisagé selon l'ORHLD. Qui plus est, aucun tarif n'accorde autant de pouvoir discrétionnaire que celui que recherche TransCanada pour ce qui est de refuser des demandes de renouvellement ou de signifier un avis d'ORHLD. Ils ont souligné que les périodes de renouvellement minimales prévues dans les tarifs en vigueur des sociétés de gazoduc canadiennes du groupe 1 varient de un à deux ans. Ils ont soutenu que si aucun SG de recours n'est disponible pour qu'on l'achète, l'existence d'un droit de recours approuvé ne peut pas freiner l'exercice d'un pouvoir dominant à l'égard du marché des services discrétionnaires. À défaut de telles limitations, TransCanada peut fixer le prix des services discrétionnaires à hauteur du tarif de l'option de rechange la plus économique qui s'offre à l'expéditeur. Pour les clients captifs, il n'y aura peut-être pas de solutions de rechange avant plusieurs années.

Tenaska

Tenaska a soutenu que la nouvelle proposition que TransCanada a présentée dans sa contre-preuve finale, à savoir remplacer l'avis de renouvellement de six mois par un avis de trois ans, représente un changement notable par rapport au régime en vigueur et aux modalités que TransCanada proposait dans sa demande de modifications au Tarif. Cette disposition limiterait de façon arbitraire et importante les droits de renouvellement des expéditeurs actuels du SG, qui ne seraient pas autrement assujettis à l'ORHLD. Selon Tenaska, il serait injuste et inapproprié que l'Office étudie la nouvelle proposition de TransCanada dans le cadre de la présente instance. Les expéditeurs du SG qui en subiraient les conséquences n'ont reçu aucun avis leur indiquant que leurs droits actuels pourraient être modifiés de la manière que TransCanada le propose et, bien entendu, ils n'ont pas eu l'occasion d'étudier la question et de réagir à la nouvelle proposition.

Réplique et contre-preuve finale de TransCanada

TransCanada a passé en revue les propositions de rechange des intervenants et en a conclu qu'elle ne pouvait souscrire à aucune d'entre elles pour que l'Office en tienne compte. Aucune ne lui fournirait les renseignements et les engagements dont elle aurait besoin pour engager des dépenses considérables ou procéder à la réaffectation d'actifs.

TransCanada a soutenu que l'Office, dans la présente instance, n'a pas à se prononcer sur la question de savoir si le projet Énergie Est est d'intérêt public ou non. La question à trancher est celle de savoir si la mise en œuvre de l'ORHLD est justifiée et compatible avec l'intérêt public, de sorte que TransCanada puisse planifier le remplacement d'installations dans le contexte du projet Énergie Est, s'il y a lieu. Outre qu'elle lui procurerait les renseignements qu'il lui faut pour concevoir ce projet et gérer ses investissements de capitaux avec discernement, l'ORHLD lui permettrait de présenter à l'Office des renseignements qui l'aideraient à déterminer si un projet, tel Énergie Est, est conforme à l'intérêt public.

Tout en soutenant que l'ORHLD est une solution raisonnable, TransCanada a fait valoir qu'un mécanisme de DDPR pourrait aussi représenter une solution pratique s'il s'assortissait de certaines dispositions clés. Plus précisément, elle estimait que le mécanisme de DDPR devrait être déclenché dans les cas suivants :

- l'opportunité de réaffecter des actifs du réseau principal à un autre usage;
- la nécessité d'engager d'importants coûts en capital non reliés à une demande supplémentaire (par exemple, pour répondre à des exigences touchant l'intégrité des pipelines);
- la nécessité d'engager d'importants coûts en capital en réponse à une demande supplémentaire;
(désignés collectivement les événements déclencheurs).

TransCanada a indiqué qu'elle était disposée à demander une approbation préalable pour lancer le mécanisme de DDPR en rapport avec des opportunités de réaffectation et des dépenses en capital importantes non reliées à une demande supplémentaire. Elle a soutenu, toutefois, que l'approbation préalable ne porterait que sur l'à-propos d'enclencher le processus de DDPR et ne

devrait pas servir d'occasion aux parties pour en changer les modalités, telles que la durée de la période de renouvellement et le délai d'avis. TransCanada jugeait qu'une période de renouvellement de cinq ans, débutant à la date prévue de la mise en service de la capacité supplémentaire, représente la période minimale pour laquelle un expéditeur touché devrait être tenu de s'engager par contrat, si un processus de DDPR était causé par un événement déclencheur.

TransCanada a soutenu qu'outre le processus de DDPR associé aux événements déclencheurs, tous les expéditeurs devraient bénéficier d'un droit de renouvellement standard suivant lequel l'expéditeur peut choisir de renouveler son service actuel pour une durée minimale d'un an sur un avis de renouvellement d'au moins trois ans. Elle a souligné que de façon générale un avis de trois ans concorderait avec l'horizon de planification actuel de l'infrastructure de TransCanada.

TransCanada trouvait que le mécanisme de DDPR est une solution supérieure à l'extension de l'avis de renouvellement, puisqu'un avis plus long, en l'absence d'un DDPR, ne résoudrait pas suffisamment ses préoccupations au sujet des dispositions actuelles relatives au renouvellement.

Opinion de l'Office

Les propositions formulées par les parties à l'égard de la modification des dispositions actuelles relatives au renouvellement soulèvent les deux questions suivantes :

- Quelles dispositions sont appropriées dans les circonstances actuelles en ce qui touche l'avis de renouvellement et la période de renouvellement?
- Quel est le mécanisme à employer (le cas échéant) afin de réaffecter une capacité existante ou de déterminer les engagements contractuels à long terme qu'il convient d'exiger pour différentes catégories de projets, y compris le projet Énergie Est?

Avis de renouvellement et période de renouvellement

D'après l'étude comparative réalisée par NERA, nous constatons que les dispositions de renouvellement actuelles, prévoyant un renouvellement minimum d'un an sur six mois d'avis, sont parmi les plus avantageuses qui soient offertes aux expéditeurs dans l'industrie pipelinière. Il s'ensuit que TransCanada dispose de moins de renseignements pour planifier et exploiter le réseau principal que presque toutes les autres grandes sociétés de gazoduc nord-américaines. Au même moment, comme il a été exposé dans la décision RH-003-2011, le réseau principal est confronté à des changements sans précédent de son contexte commercial, en raison de la concurrence plus intense qui s'exerce du point de vue de l'offre de gaz et des marchés. Compte tenu de ces circonstances, nous croyons qu'il faudrait modifier les dispositions actuelles relatives au renouvellement afin de procurer à TransCanada plus de renseignements pour gérer le réseau principal.

Nous avons décidé de conserver la période de renouvellement minimale d'un an. Dans la décision RH-003-2011, l'Office a défini un contrat de SG pour l'année complète comme recours contre le pouvoir discrétionnaire de TransCanada de fixer les prix plancher des soumissions visant le TI et le TG-CT. En accord avec cette décision, les expéditeurs peuvent aussi choisir de renouveler leurs contrats pour plusieurs années complètes.

Cependant, nous avons décidé de porter à deux ans le délai d'avis pour le renouvellement de contrats, tel qu'ANE l'a proposé. Dans cette optique, nous avons reconnu que pour déterminer la période de renouvellement appropriée, il faut concilier : 1) le besoin d'information en vue de gérer le pipeline; 2) les attentes contractuelles; 3) la certitude réglementaire.

Un avis de renouvellement de deux ans conjugué à une période de renouvellement minimale d'un an accorde à TransCanada une fenêtre de trois ans sur l'avenir, ce qui l'aidera à planifier et à exploiter le réseau principal. Par comparaison aux dispositions actuelles relatives au renouvellement, la fenêtre de trois ans fournit de plus amples renseignements à TransCanada pour déterminer la demande future de services de transport sur le réseau principal. De plus, nous constatons que cette fenêtre de prévision de trois ans rapproche les dispositions relatives au renouvellement du réseau principal de celles d'autres pipelines nord-américains.

Nous ne sommes pas d'accord que les contrats de service garanti constituent la *seule* source d'information de TransCanada concernant la demande future de services sur le réseau principal. Nous croyons que TransCanada dispose d'autres sources d'information dont elle peut se servir pour orienter la gestion du réseau principal. Nous avons toutes les raisons de croire que TransCanada suit les tendances courantes et historiques de l'utilisation du réseau principal, qu'elle comprend le marché, y compris les faits nouveaux liés aux prix, à l'offre et à la demande, qu'elle est bien au courant de l'infrastructure existante et proposée, et qu'elle connaît en gros les activités de ses expéditeurs, entre autres éléments. Nous nous attendons à ce qu'elle se serve du surcroît de renseignements contractuels que lui procure la présente décision, de pair avec les renseignements d'autres sources, pour administrer le réseau principal et faire des prévisions et des estimations raisonnables et avisées au sujet de la demande future de services de transport sur le réseau principal.

Nous croyons que les droits de renouvellement constituent une caractéristique importante du SG, spécialement dans les parties du réseau principal où il existe des contraintes de capacité. Nous avons conclu qu'un avis de renouvellement de deux ans est approprié sachant que TransCanada et ses expéditeurs ont peut-être passé des contrats de transport de gaz ayant une durée primaire de dix ans ou plus et que les expéditeurs ont peut-être signé ces contrats en pensant qu'ils pourraient les renouveler pour de courtes durées, à six mois d'avis, après l'expiration de la période primaire. Le fait d'exiger un avis de deux ans peut contrecarrer les attentes contractuelles des parties, mais cela est nécessaire à notre avis. Les dispositions relatives au renouvellement ne conviennent pas dans le contexte d'exploitation actuel du réseau principal. Elles fournissent trop peu

d'information à TransCanada au sujet des intentions futures des expéditeurs en matière de contrats.

Nous reconnaissons que les expéditeurs ont assumé un risque lorsqu'ils ont conclu les contrats à long terme initiaux qui ont rendu possible la construction du réseau principal, contrats qu'ils pouvaient renouveler à six mois d'avis. La prolongation du délai d'avis modifie l'équilibre du risque entre la pipelinière et ses expéditeurs. Cependant, nous croyons que le fait d'exiger un avis de deux ans n'impose pas aux titulaires de contrats de SG des périodes de renouvellement excessivement longues qui pourraient leur causer des difficultés à conserver leurs droits de renouvellement et réduire leur marge de manœuvre pour choisir d'autres combustibles ou sources d'approvisionnement.

Pour ce qui est de l'argument de l'ACPP concernant l'absence de contraintes de capacité sur la partie Ouest du réseau principal, nous estimons que si la capacité n'est pas limitée, les expéditeurs conserveront la possibilité de passer des contrats non renouvelables, de façon annuelle, pour répondre à leurs besoins. Si des contraintes de capacité devaient survenir, l'objection de l'ACPP n'aurait plus sa raison d'être.

Engagements à long terme et réaffectation de la capacité

Nous avons décidé que des dispositions d'application générale concernant le renouvellement ne sont pas le mécanisme approprié afin de déterminer le soutien contractuel à long terme qui existe pour des dépenses spécifiques. Par conséquent, nous rejetons l'ORHLD, et le pouvoir discrétionnaire correspondant de refuser le renouvellement de contrats dans certains cas, et rejetons également les autres propositions prévoyant des événements déclencheurs précis. Ces approches tentent d'appliquer une règle générale à des situations exceptionnelles. Nous partageons l'opinion d'ANE selon laquelle l'institution de périodes de renouvellement radicalement plus longues, soit jusqu'à 15 ans, oblige les expéditeurs à prendre des décisions plus larges concernant la capacité à l'expiration de la période contractuelle en vigueur, plutôt qu'une décision cohérente concernant le renouvellement de leur contrat, et qu'elle perturbera le fonctionnement des marchés de capacité primaires. Même l'existence de la possibilité d'instituer de telles périodes de renouvellement crée de l'incertitude sur le marché.

Nous avons également décidé, pour le moment, de ne pas appliquer l'ORHLD dans les circonstances particulières du projet Énergie Est. Nous convenons, comme l'ont argué Gaz Métro et beaucoup d'autres intervenants, que des organismes ayant un pouvoir de décision ne devraient pas statuer sur des questions complexes dans un « vide factuel », et nous ne sommes pas disposés à le faire dans le cas présent. Il nous est impossible de déterminer actuellement si l'intérêt public général compenserait les conséquences négatives de l'ORHLD sur les expéditeurs.

Nous croyons que l'avis de renouvellement plus long approuvé dans la présente décision permet à TransCanada et à ses affiliées d'obtenir assez de renseignements pour présenter une demande à l'égard du projet Énergie Est. À la fin de la période de transition, expliquée dans la lettre de l'Office datée du 10 octobre 2013 (voir l'annexe II),

TransCanada connaîtra les besoins de capacité des utilisateurs de gaz en 2016, moment où elle propose de retirer des installations du service gazier. La question de savoir s'il faut exiger des engagements à long terme à l'égard du réseau principal de la part de certains expéditeurs de gaz naturel peut être examinée dans le cadre d'une instance de l'Office portant sur une demande relative au projet Énergie Est.

ANE, les EZM et TransCanada ont tous proposé des mécanismes de DDPR. Nous trouvons que le principe du DDPR est attrayant dans la mesure où son application est automatique et transparente, mais nous ne sommes pas convaincus qu'il est nécessaire de réaffecter la capacité du réseau principal en ce moment. Nous reconnaissons que l'emploi d'un mécanisme de DDPR pourrait être approprié à un moment futur, si les circonstances le justifiaient.

Décision

Nous rejetons les dispositions relatives au renouvellement proposées par TransCanada. Nous avons décidé de modifier les dispositions relatives au renouvellement pour les services garantis sur le réseau principal de manière à exiger que les titulaires de contrats fournissent à TransCanada un avis de deux ans de leur intention de renouveler leurs contrats et que ceux-ci soient renouvelés pour une période d'une ou de plusieurs années complètes (les dispositions modifiées relatives au renouvellement).

Conformément à notre lettre de décision datée du 10 octobre 2013, TransCanada peut modifier le Tarif de façon à donner aux titulaires de contrats de services garantis sur le réseau principal la possibilité d'aligner leur période de renouvellement sur l'année gazière, pourvu que la période en question soit supérieure à un an. Nous avons également décidé de mettre en place un mécanisme de transition afin d'aligner les contrats en vigueur avec les dispositions modifiées relatives au renouvellement (voir l'annexe II).

Les autres éléments des dispositions relatives au renouvellement pour les services garantis sur le réseau principal, tels que les dispositions prescrivant la forme et le contenu de l'avis de renouvellement ainsi que la façon dont cet avis doit être fourni à TransCanada, demeurent inchangés.

3. Dispositif

Ce qui précède constitue nos motifs de décision relativement à la demande de modifications au Tarif entendue par l'Office dans le cadre de l'instance RH-001-2013.



L. Mercier
Membre président l'audience



R. George
Membre



J. Gauthier
Membre

Calgary (Alberta)
Novembre 2013

Annexe I – Motifs sous-tendant la décision relative à la requête de l'APPrO¹¹

La présente annexe expose les motifs de notre décision de rejeter la requête de l'APPrO, présentée en plaidoirie finale, qui demandait que l'Office : (i) ordonne à TransCanada de déposer au dossier de l'instance RH-001-2013 le compte rendu d'un accord de règlement intervenu entre TransCanada, Gaz Métro, Union et Enbridge le 10 septembre 2013 (désigné ci-après l'énoncé de modalités), de sorte que l'Office puisse en prendre connaissance et l'étudier dans son intégralité; (ii) remette la prise d'une décision sur la demande de modifications au Tarif jusqu'à ce qu'il dispose de plus de renseignements¹².

Selon nous, la première partie de la requête de l'APPrO vise essentiellement à faire rouvrir le dossier de l'instance RH-001-2013 pour permettre à l'Office d'examiner l'énoncé de modalités. Le dossier de la preuve de l'instance RH-001-2013 a été clos le 12 septembre 2013, mais l'Office a le pouvoir discrétionnaire de rouvrir le dossier d'une instance et d'admettre de nouveaux éléments de preuve à n'importe quel moment avant le prononcé de sa décision définitive. Face à des requêtes sollicitant la réouverture du dossier d'une instance pour l'admission de nouvelles preuves, l'Office examine si les renseignements que l'on souhaite faire admettre sont pertinents, s'ils l'aideraient à parvenir à sa décision ultime, si l'information aurait pu être fournie antérieurement et si les parties à l'instance pourraient être lésées s'il accédait à la requête¹³.

À notre avis, l'admission de l'énoncé de modalités au dossier de la preuve ne nous aiderait pas à parvenir à notre décision ultime. L'énoncé de modalités expose les grands principes d'un accord de règlement qui n'a pas encore été conclu. La façon dont les parties à l'accord ont réglé leurs différends concernant les droits de détournement et de renouvellement s'inscrit dans un ensemble plus vaste de compromis que l'on ne peut considérer isolément pour savoir comment ces mêmes questions doivent être tranchées dans le cadre de la présente instance.

Nous reconnaissons que l'énoncé de modalités a un certain rapport avec l'incertitude du marché dans la mesure où il envisage que TransCanada pourrait présenter ultérieurement une nouvelle demande dans laquelle elle propose d'autres mesures que celles dont elle sollicite l'approbation dans sa demande de modifications au Tarif. Le dossier de la preuve renferme déjà des renseignements touchant l'incertitude sur le marché engendrée par la décision RH-003-2011 de l'Office¹⁴ et, peu importe l'énoncé de modalités, rien n'empêche que TransCanada ou d'autres parties présentent d'autres demandes à l'Office pour solliciter des modifications au Tarif. Dans ce contexte, l'avantage lié à l'obtention d'un complément d'information sur la question de l'incertitude du marché ne l'emporte pas sur le préjudice que causerait la réouverture du dossier de la preuve par l'Office, en raison des retards qui en résulteraient.

¹¹ La décision de l'Office sur la requête de l'APPrO est énoncée dans la transcription 9 T 9489.

¹² Argument de l'APPrO, par. 14 et 15; 9 T 9035-9036.

¹³ Office national de l'énergie, OH-005-2011, Pipelines Enbridge Inc., Première étape du projet d'inversion de la canalisation 9, lettre adressée à l'Ontario Pipeline Landowners Association, 20 juillet 2012.

¹⁴ Voir, par exemple, 7 T 8270-8272.

Nonobstant notre décision de ne pas rouvrir le dossier pour admettre l'énoncé de modalités, nous tenons à souligner que les parties à une instance en cours de l'Office ont l'obligation de divulguer immédiatement si elles partagent les intérêts de parties adverses sur certains points. Nous estimons que cette obligation de divulgation positive s'étend aux avocats qui représentent les parties devant l'Office, qui est un tribunal quasi judiciaire.

Dans les instances de l'Office – qui incorporent des éléments du système accusatoire, comme le contre-interrogatoire – il est essentiel de savoir si certaines des parties en présence partagent des intérêts¹⁵. L'Office doit savoir de quelle manière un accord de règlement, ou une autre entente informelle, peut influencer sur les positions défendues par les parties et leurs témoins dans le courant de l'instance, parce qu'il est possible que des parties abusent du processus de l'Office en se présentant comme des adversaires alors qu'elles n'en sont pas.

Il ne suffit pas que les parties aient convenu entre elles que leur accord est sans lien avec l'instance en cours de l'Office. Si l'accord non divulgué était déterminant, les parties pourraient manipuler l'instance de diverses façons. Par exemple, des parties théoriquement adverses pourraient se contre-interroger mutuellement, alors qu'il ne leur serait peut-être pas permis de le faire autrement¹⁶, et pourraient se servir du processus d'arbitrage de l'Office pour cimenter secrètement leur accord. Est également troublante la possibilité, si les parties à une instance de l'Office règlent entre elles les enjeux pertinents et se disent que leur accord est étranger à l'instance, que la tenue d'une instance qui ne serait pas nécessaire autrement engendre un gaspillage de ressources publiques.

¹⁵ Nous reconnaissons que les positions des parties peuvent évoluer et se préciser tout au long d'une instance.

¹⁶ Pour déterminer s'il s'agit ou non d'un « contre-interrogatoire bidon », il faut que toutes les parties divulguent leurs positions à l'Office d'une manière complète et exacte.



LETTRE DE DÉCISION

Dossier : OF-Tolls-Group1-T211-2011-04 03
Le 10 octobre 2013

Dest. : Parties à l'instance RH-001-2013

TransCanada PipeLines Limited (TransCanada)
Demande d'approbation de modifications au tarif (la demande de modifications au tarif)
Décision RH-001-2013 avec motifs à suivre

Le 17 juin 2013, TransCanada a déposé la demande de modifications au tarif aux termes des parties I et IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*¹ (la Loi). Elle demandait alors à l'Office national de l'énergie de l'autoriser à modifier son tarif de transport de gaz sur le réseau principal (le tarif) de la façon suivante :

- modification des dispositions relatives aux détournements et points de réception auxiliaires (PRA);
- suppression des dépassements à l'égard du service de transport assorti de stockage (STS);
- suppression des dispositions liées aux exigences visant le moment et la durée des appels de soumissions à l'égard du service de transport garanti à court terme (TG-CT) et du service à court terme et à court préavis (CT-CP);
- modification des dispositions relatives au renouvellement des services garantis sur le réseau principal.²

L'Office a décidé de tenir une audience publique orale pour examiner la demande de modifications au tarif. Un certain nombre de parties ont pris part à l'audience et se sont opposés à la demande de modifications au tarif, dans son ensemble ou en partie. Le volet oral de l'audience, prévoyant contre-interrogatoire et réplique, s'est déroulé à Calgary, en Alberta, pendant neuf jours en septembre 2013.

¹*Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. 1985, ch. N-7

² Dans la présente lettre et à l'annexe A, par « services garantis sur le réseau principal » il faut entendre, individuellement ou collectivement, le transport garanti, le service de transport assorti de stockage, le service de transport assorti de stockage - lié, le transport garanti à court préavis et l'équilibrage à court préavis.

L'Office a décidé de publier sa décision au sujet de la demande de modifications au tarif avec motifs à suivre. Il estime que le marché est dans l'incertitude pour ce qui est des modalités et conditions d'accès aux services de transport sur le réseau principal. Une décision publiée avant les motifs fait que les expéditeurs disposent de renseignements qui peuvent influencer sur la passation de contrats pour l'année gazière à venir.³

Date limite pour le dépôt

L'Office ordonne à TransCanada d'effectuer, conformément au paragraphe 60(1)a) de la Loi, le dépôt des modifications au tarif tenant compte de la présente décision (le dépôt) d'ici le **15 novembre 2013**.

Détournements et PRA

L'Office a décidé de rejeter les modifications au tarif proposées pour les détournements et PRA.

Dépassements à l'égard du STS

L'Office a décidé de rejeter les modifications au tarif proposées pour les dépassements à l'égard du STS.

Exigences des appels de soumissions à l'égard du TG-CT et du service CT-CP

L'Office a décidé de conserver la période actuellement en vigueur pour les appels de soumissions à l'égard du TG-CT et du service CT-CP. Cependant, il a aussi décidé de modifier les dispositions du tarif de manière que la durée minimale des appels de soumissions de TransCanada soit ramenée à 48 heures.

Dispositions relatives au renouvellement

L'Office a décidé de modifier les dispositions relatives au renouvellement pour les services garantis sur le réseau principal de manière à exiger un avis de deux ans à TransCanada en vue du renouvellement des contrats (contre six mois comme c'était auparavant le cas), et ceux-ci devront être renouvelés pour une période d'une ou de plusieurs années complètes (les dispositions modifiées relatives au renouvellement).

L'Office ordonne à TransCanada, dans son dépôt, de modifier le tarif de manière à rendre compte des dispositions modifiées relatives au renouvellement. TransCanada peut, dans son dépôt, modifier le tarif de façon à donner aux titulaires de contrats de services garantis sur le réseau principal la possibilité d'aligner leur période de renouvellement sur l'année gazière, pourvu que la période en question soit supérieure à un an.

Les autres éléments des dispositions relatives au renouvellement pour les services garantis sur le réseau principal, qui prescrivent par exemple la forme et le contenu de l'avis de renouvellement ainsi que la façon dont cet avis doit être fourni à TransCanada, demeurent inchangés. L'Office annule la suspension des dispositions relatives au renouvellement imposée dans sa lettre du 22 mai 2013.

³ Dans la présente lettre, par « année gazière » il faut entendre la période d'un an allant du 1^{er} novembre d'une année au 31 octobre de l'année suivante.

Mécanisme de transition pour l'avis de renouvellement

À une exception près, les dispositions modifiées relatives au renouvellement entrent en vigueur immédiatement. L'Office reconnaît que la durée de nombre de contrats existants⁴ est inférieure à deux ans. Leurs titulaires ne peuvent donc pas donner un avis de deux ans à TransCanada pour le renouvellement de tels contrats. Pour ces contrats, l'application sur-le-champ des dispositions modifiées relatives au renouvellement empêcherait de facto leur renouvellement. Par conséquent, l'Office a décidé de mettre en place le mécanisme de transition expliqué à l'annexe A et de l'appliquer aux contrats existants visés dans cette annexe.

Le mécanisme de transition entre en vigueur immédiatement et le demeure jusqu'au 31 janvier 2014. Il donne aux titulaires de contrats de services garantis sur le réseau principal un avis d'au moins 90 jours pour décider s'ils souhaitent renouveler leurs contrats existants et maintenir la possibilité de conserver leurs droits de renouvellement. Les dispositions modifiées relatives au renouvellement entreront en vigueur le 1^{er} février 2014 pour les contrats existants visés à l'annexe A.

Aux termes du mécanisme de transition, un contrat renouvelé pour une période d'au moins deux ans conservera des droits de renouvellement conformément aux dispositions modifiées relatives au renouvellement. Le titulaire d'un contrat peut renouveler celui-ci pour une période d'une seule année, mais il ne conserverait pas de droits de renouvellement conformément aux dispositions modifiées relatives au renouvellement. Par souci de clarté, au 31 janvier 2014, la date d'échéance des contrats doit tomber au moins en 2016 pour conserver des droits de renouvellement.

Décision au sujet des renouvellements de Union

L'Office a rendu sa décision à l'audience au sujet des renouvellements de Union, et celle-ci peut être consultée aux paragraphes 10128 à 10131 du volume 9 de la transcription.

⁴ Dans la présente lettre et à l'annexe A, par « contrats existants » il faut entendre les contrats de services garantis sur le réseau principal signés au plus tard à la date de la présente lettre de décision.

Décision

Ce qui précède constitue notre décision relativement à la demande d'approbation de modifications au tarif déposée par TransCanada et examinée par l'Office dans le cadre de l'instance RH-001-2013.



L. Mercier
Membre présidant l'audience



R. George
Membre



J. Gauthier
Membre

Calgary (Alberta)
Octobre 2013

Annexe A

Mécanisme de transition

La présente annexe s'applique aux contrats de services garantis sur le réseau principal qui arrivent à échéance entre le 11 avril 2014 et le 31 décembre 2015. Elle précise les exigences d'avis et de durée pour le renouvellement de ces contrats. Le mécanisme de transition ne s'applique pas aux autres éléments des dispositions relatives au renouvellement pour les services garantis sur le réseau principal, qui prescrivent par exemple la forme et le contenu de l'avis de renouvellement ainsi que la façon dont cet avis doit être fourni à TransCanada, et qui demeurent inchangés.

1^{re} ÉTAPE : S'applique aux contrats existants qui arrivent à échéance entre le 11 avril 2014 et le 30 juillet 2014 inclusivement.

Le titulaire d'un contrat a la possibilité d'en prolonger la durée pour une période d'une ou de plusieurs années complètes pourvu qu'il fasse part de son intention à TransCanada au moyen d'un avis remis au moins six mois avant la date d'échéance du contrat. Si la nouvelle date d'échéance du contrat tombe pendant la période indiquée à la 2^e étape, le titulaire aura une nouvelle occasion d'en prolonger la durée conformément à cette 2^e étape.

2^e ÉTAPE : S'applique aux contrats existants qui arrivent à échéance entre le 31 juillet 2014 et le 31 décembre 2015 inclusivement.

Le titulaire d'un contrat a la possibilité d'en prolonger la durée pour une période d'une ou de plusieurs années complètes pourvu qu'il fasse part de son intention à TransCanada au moyen d'un avis remis au plus tard le 31 janvier 2014.