

Régie de l'énergie

Évaluation des capacités de transport à soumissionner auprès de TransCanada Pipelines et Union Gas pour l'année 2018-2019

R-3955-2015

Commentaires de l'Association des Consommateurs Industriels de Gaz
(l'ACIG)



Préparé par
Esther Falardeau
Analyste

5 janvier 2016

1 1. MISE EN CONTEXTE

2 Gaz Métro désire soumissionner des capacités de transport additionnelles auprès de
3 TransCanada Pipelines Limited (TCPL) et Union Gas Limited (Union Gas) pour l'année
4 2018-2019 dans le cadre du *New Capacity Open Season 2018* (« NCOS 2018 ») qui
5 prendra fin le 22 janvier prochain. Conséquemment, le 11 décembre dernier, le
6 Distributeur soumettait à la Régie de l'énergie (Régie) une demande dans laquelle il
7 présentait un plan d'approvisionnement révisé pour l'année 2018-2019 ainsi que les
8 capacités de transport à soumissionner auprès de TCPL et Union qui en découlent. Le
9 Distributeur demande à la Régie de prendre acte du niveau de capacités de transport à
10 soumissionner et d'approuver les caractéristiques des contrats éventuels.

11 Gaz Métro évalue les besoins additionnels d'approvisionnement à $435 \text{ } 10^3 \text{ m}^3/\text{jour}$ pour
12 l'année 2018-2019. Le Distributeur prévoit soumissionner ces capacités auprès de
13 Union pour le transport allant de Dawn à Parkway et auprès de TCPL pour le tronçon
14 Parkway-GMIT EDA.

15 Gaz Métro sollicitera le marché secondaire et procédera à acquérir les capacités
16 requises sur ce marché si des possibilités financièrement avantageuses sont offertes.

17 Dans l'éventualité où la décision de la Régie était rendue après le 20 janvier prochain,
18 Gaz Métro indique qu'elle n'aura de choix que de procéder à l'acquisition de capacités
19 de transport additionnelles sans autre avis.

20 Caractéristiques du NCOS 2018

21 En novembre 2015, TCPL et Union lançaient tous deux un appel de soumissions pour
22 des capacités de transport ferme. Le terme minimum des contrats avec TCPL et Union
23 sera de 15 ans.

24 Malgré que l'appel de soumissions de TCPL soit coordonné avec celui de Union¹, TCPL
25 indiquait dans son communiqué qu'elle n'anticipe pas acquérir des capacités de
26 transport auprès de Union pour le compte de ses soumissionnaires. Les
27 soumissionnaires qui ont besoin de compléter les capacités de transport par des
28 capacités sur le tronçon Dawn-Parkway devront contracter celles-ci directement auprès

¹ «coordinated open seasons »

1 du transporteur ontarien Union. Cependant TCPL pourra prendre en charge les contrats
2 négociés après la mise en opération des actifs.

3 « *TransCanada does not anticipate acquiring transportation service on the Union*
4 *Gas system on behalf of Service Applicants in the 2018 NCOS and therefore,*
5 *Service Applicants requiring Union Gas transportation service should contract*
6 *with Union Gas directly. TransCanada may consider taking assignment of the*
7 *transportation contracts after facilities are in service. Service Applicants should*
8 *indicate their interest in an assignment at the time of bidding.*”²

9 **2. LES ENJEUX RELEVÉS**

10 L'ACIG estime qu'il est préférable d'adopter une approche prudente quant à la
11 suffisance des approvisionnements requis pour satisfaire la demande projetée et ainsi
12 elle ne s'oppose pas à l'acquisition de capacités additionnelles pour couvrir les besoins
13 anticipés de 2018-2019.

14 L'ACIG souhaite toutefois porter à l'attention de Gaz Métro et de la Régie deux enjeux
15 potentiels dont le premier porte sur la prévision de la demande révisée à partir de
16 laquelle les capacités de transport requises sont évaluées et le second sur le risque de
17 coûts échoués en cas de retard dans la construction des nouvelles capacités de
18 transport par un des deux transporteurs.

19 **2.1 Prévision révisée de la demande**

20 L'ACIG observe que le plan d'approvisionnement 2016-2019 déposé en septembre
21 dernier indiquait que des achats de capacités de transport s'élevant à 470 10⁶m³ étaient
22 anticipés pour couvrir les besoins de l'année 2018-2019³. Dans la présente requête,
23 Gaz Métro informe que les besoins additionnels d'approvisionnement pour cette même
24 année sont maintenant évalués à 435 10⁶m³, soit 35 10⁶m³ de moins que ce que Gaz
25 Métro estimait requis en septembre dernier. L'écart provient du fait que l'augmentation
26 de la demande prévue est inférieure à la hausse des outils disponibles selon le plan
27 d'approvisionnement 2018-2019 mis à jour.

28 La prévision révisée de la demande repose sur les mêmes hypothèses économiques
29 que celles qui avaient été utilisées pour produire le plan d'approvisionnement 2016-2019

² http://www.transcanada.com/customerexpress/docs/ml_capacity/new_capacity_open_season.pdf, page 2

³ R-3879-2014, B-0614, Gaz Metro-103, document 1, annexe 6, page 2, ligne 50.

1 initial déposé le 29 avril 2015⁴. Certains ajustements ont été apportés à cette prévision
2 initiale pour tenir compte de récents développements concernant certains grands clients
3 et certains grands projets. L'ACIG constate que les hypothèses économiques utilisées
4 pour produire la prévision de la demande initiale en avril 2015 demeuraient raisonnables
5 en décembre 2015 sauf pour ce qui a trait au taux de change qui a présenté des
6 fluctuations importantes depuis le début de l'année 2015. En effet l'hypothèse d'un taux
7 de change de 0,84 \$US/\$CAN⁵ est utilisée pour la prévision initiale alors que le taux de
8 change se situe présentement autour de 0,72 \$US/\$CAN⁶ et que les institutions
9 financières ont considérablement modifié leurs prévisions de celui-ci depuis le début de
10 2015. En décembre 2015, la banque Toronto Dominion établissait à 0,77 \$US/\$CAN le
11 taux de change prévu pour l'année 2017⁷.

12 La dépréciation du dollar canadien par rapport au dollar américain pourrait avoir des
13 conséquences sur la position concurrentielle du gaz naturel dans les années à venir,
14 particulièrement suite au déplacement de la structure d'approvisionnement vers Dawn.
15 Ainsi la demande de l'année 2018-2019, prévue sur la base du contexte qui prévalait au
16 début de l'année 2015, pourrait ne plus être adéquate comme point de départ pour
17 établir la prévision révisée.

18 Par ailleurs, des ajustements ont été apportés à la demande prévue pour l'année 2018-
19 2019 pour tenir compte de certains ajouts et retraits de grands clients ou de grands
20 projets. D'une part l'ACIG observe que la plupart des ajouts prévus ont un effet
21 important sur la demande projetée de sorte que la suspension d'un de ceux-ci pourrait
22 réduire davantage le besoin d'achat de nouvelles capacités de transport. Notamment, la
23 demande révisée tient compte du projet de raccordement d'IFFCO (R-3938-2015) dont
24 la suspension a été annoncée le 15 décembre dernier. L'ACIG invite Gaz Métro à
25 ajuster son évaluation des capacités de transport requises pour 2018-2019 pour tenir
26 compte de la suspension de ce projet.

27 De façon générale l'ACIG estime qu'il est préférable d'adopter une approche prudente et
28 conservatrice quant à la suffisance des approvisionnements requis pour satisfaire la
29 demande projetée. Le risque découlant d'une situation de surplus d'outils

⁴ R-3879-2014, B-0442, Gaz Metro-103, document 1

⁵ R-3879-2014, B-0614, Gaz Metro-103, document 1, page 45

⁶ Taux à midi relevé le 4 janvier 2016 du site Internet de la Banque du Canada.

⁷ TD Economics, Quarterly Economic Forecast, 17 décembre 2015, page 9

1 d'approvisionnement est plus facile à gérer que celui d'une situation de déficit.
2 Cependant, elle est d'avis qu'il y a lieu de limiter les situations de capacités de transport
3 excédentaires qui pourraient générer des coûts échoués de transport. L'ACIG observe
4 que, selon le plan d'approvisionnement 2016-2019 mis à jour en septembre 2015, des
5 capacités de transport FTLH excédentaires évaluées 628 10³m³/jour sont détenues pour
6 l'année 2016-2017. Gaz Métro indique avoir l'intention de vendre ces capacités
7 excédentaires.⁸

8 L'ACIG soumet qu'il serait avisé que Gaz Métro produise une prévision de la demande
9 qui tienne compte des récents développements affectant le contexte économique et
10 commercial ainsi que de la récente suspension du projet de raccordement d'IFFCO. Il
11 serait préférable, dans la mesure du possible, que la prévision de la demande de la
12 clientèle à petit et moyen débits ainsi que le demande de la clientèle grandes
13 entreprises soit mise à jour afin d'évaluer ses besoins pour des nouvelles capacités de
14 transport sur la base du contexte économique et commercial actuel.

15 **2.2 Coûts échoués en cas de retards dans la construction des nouvelles** 16 **capacités de TCPL**

17 Dans le cadre de la dernière cause tarifaire (R-3879-2014), Gaz Métro indiquait qu'elle
18 ne pouvait utiliser les capacités de transport M12, contractées auprès de Union Gas, qui
19 devaient être disponibles à partir du mois de novembre 2015, étant donné que TCPL
20 n'avait pu alors rendre disponible les nouvelles capacités de transport entre Parkway et
21 le territoire de Gaz Métro. Le Distributeur avait tenté sans succès de se libérer de ses
22 obligations contractuelles envers Union. Conséquemment, les coûts des nouvelles
23 capacités contractées auprès de Union sont facturés depuis leur mise au service en
24 novembre 2015 malgré que le Distributeur ne puisse en bénéficier.⁹ Dans sa preuve,
25 Gaz Métro évaluait ces coûts échoués à 7 M\$¹⁰.

26 À la lumière des retards observés dans les récents projets de construction de TCPL
27 desservant l'est du Canada, l'ACIG invite Gaz Métro à prendre toutes les mesures
28 nécessaires pour éviter une situation où des coûts échoués seraient générés parce que
29 les nouvelles capacités contractées auprès de Union ne peuvent être utilisées en raison

⁸ R-3879-2014, B-0614, Gaz Metro-103, document 1, page 116.

⁹ R-3879-2014, B-0614, Gaz Metro 103, document 1, page 9

¹⁰ R-3879-2014, B-0614, Gaz Metro-103, document 1, page 101.

1 d'un retard dans la construction des actifs de TCPL qui assurent le transport entre
2 Parkway et GMIT EDA.

3 **Informations contextuelles**

4 À la fin 2013, Gaz Métro, Enbridge et Union signaient une « Entente » avec TCPL qui
5 prévoyait, entre autres, la construction d'infrastructures de transport offrant un accès
6 accru au marché de l'est du Canada à partir du carrefour d'échange de Dawn en
7 Ontario. Le Projet King's North de TCPL qui consistait en la mise en place d'une
8 conduite d'environ 11 kilomètres dans la région de Toronto constitue une des
9 composantes clés de l'Entente. Selon l'Entente, Union et Enbridge s'engageaient à
10 construire des capacités de transport complémentaires assurant la mise en place d'un
11 nouveau chemin de transport entre Dawn et Parkway. La mise en service de l'ensemble
12 des nouvelles capacités était initialement prévue pour le 1^{er} novembre 2015. Par contre,
13 des retards ont forcé un report de la construction des infrastructures de TCPL.

14 De plus, le 17 décembre dernier, TCPL déposait un amendement à son projet « Energie
15 Est » duquel le terminal de Cacouna était retiré. Ce changement au projet de conversion
16 des actifs de transport de gaz naturel au transport de pétrole brut occasionnera des
17 retards dans l'échéancier du projet ainsi que dans l'échéancier du « Projet du réseau
18 principal Est » qui en découle. Ce dernier projet consiste en la construction d'un
19 nouveau gazoduc de 279 kilomètres reliant la ville de Markham en Ontario à
20 l'agglomération d'Iroquois. Il vise à compenser la perte de capacités de transport de gaz
21 naturel qui surviendra suite à la conversion des actifs. Selon l'amendement déposé par
22 TCPL en décembre, la mise en service des actifs de transport de gaz naturel du Projet
23 du réseau principal Est se ferait deux ans plus tard que prévu, soit en mars 2019 plutôt
24 qu'en mars 2017.

25 Ces retards dans la mise en place de nouvelles capacités de transport par TCPL pour
26 desservir le tronçon Parkway-GMIT EDA pourraient se répéter dans l'avenir et
27 compromettre l'accès aux capacités de transport desservies par TCPL vers GMIT EDA.
28 Dans cette éventualité, il y a lieu d'inviter Gaz Métro à envisager quelles sont les options
29 qui lui sont offertes pour éviter que la situation actuelle se reproduise, c'est à dire pour
30 éviter d'avoir à honorer de nouveaux engagements envers un transporteur alors que les
31 capacités de l'autre transporteur ne sont pas disponibles en raison d'un retard de

1 construction, particulièrement dans les cas où les appels de soumissions sont
2 coordonnés.

3 Historiquement, à l'exception de la situation invoquée pour l'ajout de capacité en
4 novembre 2015, TCPL et Union ont toujours été en mesure de coordonner la
5 construction de nouvelles capacités de transport et d'arrimer la date de mise en service
6 des infrastructures. Ainsi, les coûts échoués auxquels doit faire face Gaz Métro depuis
7 novembre 2015 et dont elle fait mention dans sa preuve du dossier tarifaire 2016¹¹ n'ont
8 pu être anticipés et évités. Cependant, l'expérience récente démontre que ces situations
9 peuvent se produire et qu'elles ont le potentiel de se répéter dans l'avenir. L'AGIG est
10 d'avis qu'il serait prudent de la part de Gaz Métro qu'elle entreprenne des démarches
11 auprès des transporteurs afin que ceux-ci assument une partie des coûts échoués
12 découlant d'un retard de construction, lorsque ces retards affectent l'autre portion d'une
13 démarche coordonnée.

14 À ce chapitre, la position de l'ACIG est double. D'une part, l'ACIG soumet que Gaz
15 Métro ne devrait pas avoir à supporter des coûts de transport échoués générés par des
16 retards dans la mise en service de capacités pour lesquelles elle est liée par contrat
17 découlant d'un appel de soumissions coordonné, à moins que ces retards aient pour
18 cause un évènement hors du contrôle de l'un des transporteurs ou d'une force majeure.
19 D'autre part, l'ACIG invite Gaz Métro à prendre les mesures nécessaires pour éviter la
20 répétition de cette situation. Notamment l'ACIG invite Gaz Métro à envisager faire des
21 représentations auprès de TCPL et Union afin que les transporteurs assument
22 dorénavant la responsabilité des coûts découlant des retards dans leurs projets de
23 construction coordonnés. TCPL et Union pourraient éventuellement voir à faire
24 approuver un amendement à leurs conditions de service à cet effet.

25 **3. CONCLUSION**

26 Malgré que l'ACIG ne s'oppose pas à l'achat de capacités additionnelles de transport,
27 soit sur le marché primaire en prenant part aux appels de soumissions coordonnés de
28 TCPL et de Union Gas ou sur le marché secondaire si des opportunités financièrement
29 avantageuses se présentent, elle réitère les commentaires suivants :

¹¹ R-3879-2014, B-0614, Gaz Metro-103, document 1, page 101.

- 1 - L'évaluation des capacités de transport requises pour l'année 2018-2019 devrait
2 être basée sur une prévision de la demande qui tienne compte des plus récentes
3 prévisions des indicateurs économiques, notamment des récentes prévisions du
4 taux de change, et devrait être ajustée pour tenir compte de la suspension du
5 projet de raccordement d'IFFCO annoncée en décembre dernier.
- 6
- 7 - Lorsque l'acquisition de capacités de transport implique deux transporteurs dont
8 les appels de soumissions sont coordonnés, comme c'est le cas présentement,
9 Gaz Métro ne devrait pas avoir à encourir des coûts échoués du fait que la
10 construction des infrastructures d'un des deux transporteurs présente un retard.
11 Des démarches devraient être entreprises dans les mois qui viennent auprès de
12 TCPL et Union pour amener les transporteurs à protéger les soumissionnaires
13 d'éventuels appels de soumissions contre le risque découlant de retards dans la
14 mise en service des infrastructures d'un des deux transporteurs. Dans
15 l'immédiat, en ce qui concerne la participation de Gaz Métro aux appels de
16 soumissions coordonnés de TCPL et Union prenant fin le 22 janvier prochain,
17 l'ACIG invite Gaz Métro à investiguer quelles mesures pourraient être prises pour
18 limiter le risque de coûts échoués découlant de retards de construction et, le cas
19 échéant, à prendre les mesures requises.

20

21 MONTRÉAL, le 5 janvier 2016

22 Esther Falardeau

23 Analyste de l'ACIG