

Office national  
de l'énergie



National Energy  
Board

## LETTRE DE DÉCISION

Dossier OF-EI-Gas-GL-W160-2014-01 01

Le 29 janvier 2015

Maître Sandy Carpenter  
Associé  
Blake, Cassels & Graydon LLP  
855, Deuxième Rue S.-O., bureau 3500  
Bankers Hall, tour Est,  
Calgary (Alberta) T2P 4J8  
Télécopieur : 403-260-9700

Monsieur Darren Flynn  
GM Onshore Development  
Woodside Energy Holdings Pty Ltd.  
a/s de Woodside Energy Ltd.  
Woodside Plaza, 240 St George's Terrace  
Perth WA 6000 AUSTRALIA  
Télécopieur : 011+ 61+8 9214 2777

**Woodside Energy Holdings Pty Ltd.  
Demande de licence d'exportation de gaz naturel liquéfié datée du 18 juillet 2014  
Motifs de décision de l'Office national de l'énergie**

Maître, Monsieur,

Le 18 juillet 2014, Woodside Energy Holdings Pty Ltd. (Woodside Energy) a présenté une demande à l'Office national de l'énergie aux termes de l'article 117 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la *Loi*) en vue d'obtenir une licence d'exportation de gaz naturel liquéfié (la demande). Woodside Energy sollicite une licence d'une durée de 25 ans, entrant en vigueur à la date de la première exportation et visant un volume annuel de 20 millions de tonnes de GNL, soit l'équivalent de 1 022 Gpi<sup>3</sup>/j ou 28,95 milliards de mètres cubes de gaz naturel annuellement<sup>1</sup>, et une quantité maximale de 807 milliards de mètres cubes de GNL pendant la durée de la licence<sup>2</sup>.

Le point d'exportation serait situé à proximité de Grassy Point, au nord de Prince Rupert, en Colombie-Britannique, à la sortie du bras de chargement du terminal de liquéfaction de gaz naturel proposé.

---

<sup>1</sup> Quantité annuelle faisant l'objet de la demande, sans tenir compte de l'écart admissible. La quantité annuelle maximale incluant un écart admissible de 15 % égale 33 292 500 10<sup>3</sup>m<sup>3</sup> d'après le calcul effectué par l'Office (28,95 milliards de m<sup>3</sup> multipliés par 1,15).

<sup>2</sup> Quantité globale visée par la demande, y compris l'écart admissible.

## **Décision de l'Office**

L'Office a décidé d'accorder à Woodside Energy, sous réserve de l'agrément du gouverneur en conseil, une licence d'exportation de gaz naturel dont les conditions sont décrites à l'annexe I de la présente lettre. Le rôle de l'Office, aux termes de l'article 118 de la *Loi*, consiste à veiller à ce que le volume d'exportation de gaz naturel avancé ne dépasse pas l'excédent de la production par rapport aux besoins normalement prévisibles du Canada, eu égard aux perspectives liées aux découvertes de gaz au pays (le critère de l'excédent).

Dans l'exécution de son mandat, l'Office reconnaît que le marché énergétique nord-américain répond aux besoins en gaz naturel des Canadiens dans le contexte de libre-échange. Selon les particularités des régions, les exportations et les importations contribuent soit à l'offre, soit à la demande de gaz. C'est dans ce contexte que l'Office doit juger si le critère de l'excédent précisé dans la *Loi* est respecté.

L'Office a établi que le volume d'exportation de gaz naturel avancé par Woodside Energy constitue un excédent par rapport aux besoins des Canadiens. L'Office est persuadé que les ressources gazières disponibles au Canada, comme dans le reste de l'Amérique du Nord, sont abondantes et peuvent répondre à la fois à la demande canadienne raisonnablement prévisible, aux exportations de gaz naturel proposées dans la demande et à une hausse future plausible de la demande.

L'Office reconnaît que, dans l'ensemble, les demandes de licences soumises à ce jour représentent un volume considérable d'exportations de GNL en provenance du Canada. Toutefois, toutes ces entreprises de GNL se font concurrence dans un marché mondial limité et sont confrontées à des difficultés en ce qui a trait à la mise sur pied et à la construction. Comme l'indique la preuve soumise dans la demande de Woodside Energy, l'Office croit que certaines licences d'exportation de GNL délivrées par lui ne seront pas utilisées ou seront utilisées en partie seulement. L'Office évalue donc le bien-fondé de chaque demande individuellement.

L'Office surveille l'offre et la demande de gaz naturel au Canada, y compris les développements du côté du GNL. La surveillance permet à l'Office de déceler les situations où les marchés ne fonctionnent pas convenablement et les cas où l'évolution de l'offre et de la demande jette un doute sur la capacité des Canadiens de répondre à leurs futurs besoins énergétiques. Le marché gazier nord-américain se caractérise par la présence d'un grand nombre d'acheteurs et de vendeurs, un vaste réseau en expansion de pipelines et d'installations de stockage et une structure commerciale raffinée. Depuis la déréglementation des marchés gaziers canadiens en 1985, partout en Amérique du Nord ces marchés fonctionnent de manière efficiente et rien n'indique qu'il en sera autrement à l'avenir.

## **Réglementation des exportations de gaz naturel**

La réglementation des exportations de gaz naturel par l'Office s'inscrit dans un cadre législatif en trois volets qui se résume comme suit :

- toutes les exportations de gaz naturel doivent être autorisées par une ordonnance ou une licence<sup>3</sup>;
- l'Office doit veiller à ce que le volume de gaz à exporter aux termes de la licence constitue un excédent par rapport aux besoins des Canadiens<sup>4</sup>;
- toutes les exportations sont déclarées<sup>5</sup>.

La *Loi* n'oblige plus la tenue d'une audience pour les demandes de licences d'exportation de gaz. En ce qui concerne la demande visée par la présente décision, l'Office a opté pour un processus par voie de mémoires prévoyant la publication d'un avis par le demandeur ainsi qu'une période de commentaires pour les personnes touchées.

## **Résumé du processus d'avis et des mémoires**

Le 11 août 2014, l'Office a ordonné à Woodside Energy de publier l'Avis de demande et de période de commentaires dans *La Presse* et *The Globe and Mail* et de le signifier aux personnes et organismes indiqués. Cet avis invitait les personnes touchées par la demande et désireuses de présenter un mémoire sur le bien-fondé de celle-ci à le faire au plus tard le 24 septembre 2014. L'Office n'a reçu aucun mémoire.

L'Office a adressé deux demandes de renseignements (DR) à Woodside Energy, le 9 septembre 2014 et le 12 novembre 2014. Woodside Energy a déposé ses réponses le 26 septembre 2014 et le 5 décembre 2014, respectivement.

## **Détermination de l'excédent**

Woodside Energy a fait valoir que, conformément au critère de l'excédent, la quantité de gaz qu'elle cherche à exporter ne dépasse pas l'excédent. À l'appui de son argument, Woodside Energy a déposé les études suivantes : 1) *Long Term Natural Gas Supply And Demand Forecast To 2050*, effectuée par le groupe Ziff Energy (Ziff), division de HSB Solomon Associates Canada Ltd., 2) *A Description of the implications on the ability of Canadians to meet their natural gas requirements and an Evaluation of whether this gas is surplus to reasonably foreseeable Canadian requirements*, préparée par M. Roland Priddle, et 3) *Canadian LNG Exports and Global LNG Outlook: In partial response to NEB Information Request No.2*, réalisée par Poten & Partners (Poten).

---

<sup>3</sup> Article 116 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*

<sup>4</sup> Article 118 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*

<sup>5</sup> Article 4 du *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les rapports relatifs aux exportations et importations*

Ziff avance que l'Amérique du Nord et l'Ouest canadien disposent de solides ressources gazières, qui continuent de prendre de l'ampleur avec le perfectionnement du forage horizontal et des techniques de fracturation en plusieurs étapes. Ces techniques perfectionnées ont donné accès à du gaz naturel peu coûteux en abondance dans les gisements gaziers non classiques et schisteux nord-américains et canadiens. Ziff s'attend à ce que les marchés du gaz naturel en Amérique du Nord continuent à fonctionner de façon rationnelle pendant la période de prévision et à envoyer des signaux appropriés pour la mise en valeur des ressources voulues afin de répondre à la demande intérieure canadienne et à la demande d'exportation.

Ziff et M. Priddle décrivent le marché nord-américain du gaz comme étant très fluide, ouvert et efficient. Ils affirment que les exportations proposées par le demandeur n'empêcheront aucunement de répondre aux besoins en gaz naturel des Canadiens à un prix équitable pendant la période de prévision.

M. Priddle ajoute que le marché fonctionne généralement de telle sorte que les besoins du Canada en gaz naturel sont satisfaits. Cette prémisse a été confirmée par l'expérience des 27 dernières années au cours desquelles le marché est devenu plus fort avec le temps. Nous en concluons que les exportations proposées par Woodside n'auront pas d'effets importants sur la capacité des Canadiens de répondre à leurs besoins en gaz naturel puisque ces besoins seront satisfaits grâce à des sources d'importation canadiennes, américaines et possiblement de l'étranger.

Ziff a également effectué une analyse de sensibilité de la demande au Canada (demande canadienne supplémentaire), qui a montré que la demande supplémentaire serait satisfaite grâce à l'accroissement de la production gazière du pays combiné à l'augmentation des importations provenant des 48 États situés au sud du Canada, dans un marché nord-américain qui fonctionne bien.

Pour le niveau d'exportations de GNL au Canada, Ziff a inclus dans son analyse presque toutes les exportations approuvées par l'Office jusqu'à concurrence de 18 Gpi<sup>3</sup>/j. Ziff a considéré la démarche comme un test de tension pour le marché gazier canadien, en précisant toutefois qu'il ne croyait pas que le niveau actuel de volumes d'exportation de GNL approuvé par l'Office soit probable. Ziff a noté que, en fin de compte, ce sont l'économie et les écarts de prix du marché qui déterminent s'il vaut la peine d'investir davantage dans la liquéfaction.

Poten a souligné que les entreprises d'exportation de GNL proposées au Canada totalisent 336,5 millions de tonnes métriques par année (MMt/a), dont 285,0 dans l'Ouest canadien et 51,5 dans l'Est du Canada. Poten a fourni des prévisions de prix bas et élevé pour les exportations canadiennes de GNL. Dans le scénario de prix bas, Poten prévoit qu'une entreprise à deux trains de liquéfaction de gaz naturel va de l'avant et atteint un sommet de 10 MMt/a. Dans le scénario de prix élevé, plusieurs entreprises canadiennes sont amorcées et culminent à 77 MMt/a. Poten affirme que la fourchette d'exportation se situera probablement beaucoup plus près de la partie inférieure que de la partie supérieure.

Poten fait remarquer que les entreprises de GNL sont difficiles à mettre sur pied, font face à beaucoup d'obstacles et ont souvent tendance à subir des délais. Parmi les facteurs complexes auxquels sont confrontées les entreprises de GNL, mentionnons les suivants : difficultés liées à l'emplacement des ressources et la composition du gaz d'alimentation; éloignement des usines et logistique compliquée; parties prenantes hétérodoxes; exigences environnementales et réglementaires; contraintes financières et contrats multiples à aligner selon le temps d'exécution et le contenu. Poten affirme que les taux de salaire de base et de productivité au Canada ont des incidences importantes sur les frais reliés aux pipelines et aux usines, et qu'ils constituent les variables les plus incertaines dans l'estimation des coûts de construction sur la côte ouest canadienne.

Poten croit que les entreprises d'exportation canadiennes ne commenceront pas leurs activités avant 2020 au plus tôt.

Le manque relatif de progrès réalisés par les entreprises de GNL dans l'Ouest canadien peut s'expliquer en partie par la dynamique complexe dans les marchés clés : jusqu'à présent, les gros acheteurs n'ont pas manifesté l'engagement fondamental ni le soutien de prix vigoureux dont ont besoin les nouvelles régions d'approvisionnement en GNL pour démarrer. Poten mentionne qu'il y a beaucoup d'entreprises de GNL à l'échelle mondiale qui se font concurrence pour répondre à une demande mondiale forte mais non pas illimitée.

### *Opinion de l'Office*

L'Office est persuadé que les ressources gazières au Canada, comme dans le reste de l'Amérique du Nord, sont importantes et peuvent répondre à la fois à la demande canadienne raisonnablement prévisible, aux exportations de GNL proposées par le demandeur et à une hausse future plausible de la demande. L'Office convient avec Ziff et M. Priddle que le marché nord-américain du gaz est très fluide, ouvert, efficient, intégré et réactif aux changements qui s'opèrent sur le plan de l'offre et de la demande. L'Office accepte en outre l'analyse de la demande de gaz au Canada faite par Woodside et, vu l'ampleur des ressources de gaz naturel au pays ainsi que l'intégrité et le bon fonctionnement du marché gazier nord-américain, il conclut que les besoins des Canadiens seront satisfaits.

L'Office constate que la preuve relative à la demande correspond de manière générale à ce qu'il a lui-même observé en surveillant les marchés. De récentes études sur les ressources de gaz naturel montrent que les progrès réalisés dans les techniques de forage et de fracturation hydraulique ont fait augmenter énormément les prévisions de ressources récupérables dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien et aux États-Unis. Par ailleurs, depuis la déréglementation des marchés gaziers canadiens en 1985, partout en Amérique du Nord ces marchés fonctionnent de manière efficiente et rien n'indique qu'il en sera autrement à l'avenir.

Dans l'ensemble, les demandes de licences soumises à ce jour à l'Office représentent un volume considérable d'exportations de GNL en provenance du Canada. Toutes ces entreprises de GNL font face à un marché mondial robuste mais limité et sont confrontées à des difficultés en ce qui a trait à la mise sur pied et à la construction. Taille, éloignement, complexité, manque de gros acheteurs intéressés et structure de coûts au Canada font partie des difficultés auxquelles font face les entreprises de GNL canadiennes. Comme l'indique la preuve de Poten, l'Office croit que certaines licences d'exportation de GNL délivrées par lui ne seront pas utilisées ou seront utilisées en partie seulement. Poten fournit des projections de prix bas et élevé pour le niveau probable d'exportations de GNL en provenance du Canada. Dans les deux cas, les projections sont bien inférieures au total global d'entreprises d'exportation de GNL proposées au Canada, y compris les licences d'exportation approuvées par l'Office. Poten ne doute pas que les volumes d'exportation réels se rapprocheront davantage du scénario de prix bas. L'Office est d'avis que les ressources sont suffisantes pour répondre à la demande canadienne et au niveau prévu d'exportation dans les scénarios de prix bas et de prix élevé de Poten.

L'Office ne prédit pas quelles licences seront utilisées ou seront utilisées en partie seulement; il évalue chaque demande individuellement. Compte tenu de ce qui précède, l'Office est convaincu que la quantité de gaz proposée pour exportation par Woodside Energy ne dépasse pas l'excédent de la production par rapport aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada, eu égard aux perspectives liées aux découvertes de gaz au pays.

### **Autorisation sollicitée**

#### **Exemption relative aux exigences de dépôt de renseignements**

Dans la mesure où cette information n'est pas incluse dans sa demande, Woodside Energy a sollicité une exemption relative aux exigences de dépôt de renseignements pour les demandes de licence d'exportation de gaz prévues à l'article 12 (y compris aux annexes I et II) du *Règlement de l'Office national de l'énergie concernant le pétrole et le gaz* (partie VI de la *Loi*).

L'Office procède actuellement à la mise à jour du règlement précité afin de l'harmoniser avec les modifications récemment apportées à la *Loi*.

### ***Opinion de l'Office***

L'Office peut accorder aux demandeurs de licence d'exportation de gaz naturel une exemption relative aux exigences de dépôt de renseignements prévues aux termes de l'article 12 du *Règlement de l'Office national de l'énergie concernant le pétrole et le gaz* (partie VI de la *Loi*). Dans les *Directives provisoires concernant les demandes d'exportation de pétrole et de gaz et les demandes d'importation de gaz en vertu de la partie VI de la Loi sur l'Office national de l'énergie*, datées du 11 juillet 2012, l'Office a indiqué qu'il n'exigerait plus que les demandeurs de licences d'exportation de gaz déposent les renseignements précisés au paragraphe 12f). L'Office reconnaît en outre que les exigences sur les renseignements à fournir aux termes de l'article 12 de ce règlement ne s'appliquent pas toutes à son évaluation de la demande. Par conséquent, l'Office soustrait Woodside Energy aux exigences portant sur les renseignements à fournir aux termes de l'article 12 du règlement qui ne sont pas contenus dans la demande.

Comme il a été mentionné plus haut, l'Office a focalisé l'évaluation de la demande sur le critère de l'excédent dont il est question à l'article 118 de la *Loi*. Les renseignements requis pour l'évaluation de l'Office sont recensés à la rubrique Q du *Guide de dépôt*<sup>6</sup> de l'Office national de l'énergie. L'Office est d'avis que les renseignements fournis dans la demande de Woodside Energy répondent aux exigences énoncées dans la rubrique Q.

### **Conditions supplémentaires de la licence**

Woodside Energy a demandé que soit autorisé un écart annuel de 15 %, au cours de toute période de 12 mois consécutifs, quant à la quantité de gaz pouvant être exportée au titre de la licence.

Woodside Energy a aussi demandé une disposition de temporisation précisant que, sauf autorisation contraire de l'Office, la licence prendrait fin dix ans après la date de délivrance si les exportations n'ont alors pas encore commencé.

Enfin, Woodside Energy a demandé que le point d'exportation de GNL à partir du Canada soit la sortie du bras de chargement d'un terminal de liquéfaction du gaz naturel devant être situé dans les environs de Grassy Point, au nord de Prince Rupert, en Colombie-Britannique, au Canada.

### ***Opinion de l'Office***

L'Office accorde l'écart annuel admissible de 15 % demandé par Woodside Energy. La quantité globale maximale permise aux termes de la licence tient compte de l'écart annuel admissible.

---

<sup>6</sup> Rubrique Q du *Guide de dépôt* de l'Office national de l'énergie (dernière mise à jour le 5 décembre 2014) : <http://www.neb-one.gc.ca/bts/ctrq/gnnb/flngmnl/fmgdq-fra.html>

L'Office juge raisonnable la demande de disposition de temporisation de dix ans soumise par Woodside Energy, à compter de la date à laquelle la délivrance de la licence a été agréée par le gouverneur en conseil. Lorsque l'Office délivre une licence d'exportation de gaz, il précise habituellement une période initiale au cours de laquelle, si les exportations commencent, la licence devient valable pour la durée intégrale autorisée. Cette condition porte le nom de disposition de temporisation, car la licence cesserait d'être en vigueur si les exportations ne commençaient pas pendant la période précisée.

L'Office acquiesce à la demande de Woodside Energy pour que le point d'exportation de GNL à partir du Canada soit la sortie du bras de chargement d'un terminal de liquéfaction du gaz naturel devant être situé dans les environs de Grassy Point, au nord de Prince Rupert, en Colombie-Britannique.



R. George  
Membre présidant l'audience



P.H. Davies  
Membre



J. Gauthier  
Membre

## Annexe I

# Conditions de la licence devant être délivrée pour l'exportation de gaz naturel liquéfié

---

### Généralités

1. Sauf indication contraire de l'Office national de l'énergie, Woodside Energy Holdings Pty Ltd. (Woodside Energy) doit se conformer aux conditions contenues dans la licence.

### Durée et conditions de la licence et points d'exportation

2. Sous réserve de la condition 3, la licence prend effet à la date de la première exportation à partir du terminal de liquéfaction indiqué dans la demande de Woodside Energy datée du 18 juillet 2014, soit à proximité de Grassy Point, au nord de Prince Rupert, en Colombie-Britannique, au Canada, et reste en vigueur pendant 25 ans.
3. La licence prend fin dix ans après la date de l'agrément de sa délivrance par le gouverneur en conseil, à moins que les exportations depuis le terminal de liquéfaction n'aient alors commencé ou que l'Office n'en décide autrement.
4. Les volumes de gaz naturel pouvant être exportés aux termes de la licence sont les suivants :
  - a. La quantité maximale pouvant être exportée pendant toute période de 12 mois consécutifs, en tenant compte de l'écart admissible de 15 %, ne doit pas dépasser  $33\,292\,500\,10^3\text{m}^3$ ;
  - b. La quantité globale maximale permise, y compris l'écart admissible de 15 %, ne doit pas dépasser  $807\,000\,000\,10^3\text{m}^3$ .
5. Le gaz naturel sera exporté depuis un point de sortie du bras de chargement du terminal de liquéfaction.