

Office national  
de l'énergie



National Energy  
Board

## LETTRE DE DÉCISION

Dossier OF-EI-Gas-GL-Q027-2014-01 01  
Le 30 juin 2015

Maître Shawn Denstedt, c.r.  
Osler, Hoskin & Harcourt LLP  
Tour TransCanada, bureau 2500  
450, Première Rue S.-O.  
Calgary (Alberta) T2P 5H1  
Télécopieur : 403-260-7024

Monsieur Loren Mudryk  
Quicksilver Resources Canada Inc.  
Palliser One  
125, Neuvième Avenue S.-E., bureau 2000  
Calgary (Alberta) T2G 0P6  
Télécopieur : 403-262-6115

**Quicksilver Resources Canada Inc.  
Demande de licence d'exportation de gaz naturel liquéfié datée du 29 juillet 2014  
Motifs de décision de l'Office national de l'énergie**

Maître, Monsieur,

Le 29 juillet 2014, Quicksilver Resources Canada Inc. (Quicksilver) 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). Quicksilver 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, soit l'équivalent de 960 milliards de pieds cubes (Gpi<sup>3</sup>) ou 27 milliards de mètres cubes (Gm<sup>3</sup>) annuellement<sup>1</sup>, et une quantité maximale de 25 875 Gpi<sup>3</sup> ou 733 Gm<sup>3</sup> pendant la durée de la licence<sup>2</sup>.

Le point d'exportation envisagé est situé du côté nord de Campbell River, en Colombie-Britannique, à la sortie du bras de chargement du terminal de liquéfaction de gaz naturel proposé.

.../2

<sup>1</sup> Volume annuel faisant l'objet de la demande, sans tenir compte de l'écart admissible. La quantité annuelle maximale incluant un écart admissible de 15 % égale 1 104 Gpi<sup>3</sup> ou 31,3 Gm<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Quantité globale visée par la demande, y compris l'écart admissible de 15 %.

## **Décision de l'Office**

Nous avons décidé de délivrer une licence à Quicksilver, sous réserve de l'agrément du gouverneur en conseil, pour exporter du gaz naturel selon les conditions 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 liquéfié (GNL) 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).

L'Office tient ainsi compte du contexte de libre-échange qui existe sur le marché nord-américain intégré pour répondre aux besoins en gaz naturel des Canadiens. Selon les particularités des régions, les exportations et les importations contribuent soit à l'offre, soit à la demande de gaz. C'est dans cette optique 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 Quicksilver constitue un excédent à la lumière des besoins des Canadiens. Il a la conviction 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, le nombre de demandes de licence d'exportation présentées à l'Office représente un volume élevé d'exportations de GNL en provenance du Canada. Toutefois, toutes ces entreprises de GNL se font concurrence sur un marché mondial limité et elles se heurtent à des difficultés sur le plan de la mise en valeur et de la construction. Comme l'indique la preuve présentée relativement à la demande de Quicksilver, l'Office croit que les licences d'exportation de GNL délivrées par lui ne seront pas toutes utilisées, ou ne seront pas utilisées pour la quantité totale autorisée. En outre, il évalue 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. Une telle surveillance lui permet 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 doivent être déclarées<sup>5</sup>.

La *Loi* n'oblige plus la tenue d'une audience pour les demandes de licence 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 de l'avis public, de la période de commentaires et des demandes de renseignements**

Le 15 octobre 2014, Quicksilver a publié dans *La Presse* et *The Globe and Mail* un avis de demande et de période de commentaires (l'avis) à l'intention des personnes touchées. Quicksilver a également confirmé avoir signifié l'avis aux personnes et organismes indiqués le 3 octobre 2014. Cet avis invitait les personnes touchées par la demande et désireuses de présenter un mémoire sur le fond de celle-ci à le faire au plus tard le 14 novembre 2014. L'Office n'a reçu aucun mémoire.

L'Office a adressé deux demandes de renseignements à Quicksilver, les 22 janvier et 4 mai 2015. Quicksilver a déposé ses réponses les 4 février et 15 mai 2015.

## **Détermination de l'excédent**

Quicksilver a allégué que, tel que cela est requis selon le critère de l'excédent, le volume de gaz à exporter ne dépasse pas l'excédent de la production par rapport aux besoins normalement prévisibles du Canada. À l'appui de son argument, Quicksilver a présenté les études suivantes : 1) *Long Term Natural Gas Supply And Demand Forecast To 2050*, préparée par le groupe Ziff Energy (Ziff), une 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 assessment of whether this gas is surplus to reasonably foreseeable Canadian requirements*, préparée par M. Roland Priddle; 3) *Canadian LNG Exports and Global LNG Outlook*, préparée par Poten & Partners (Poten).

---

<sup>3</sup> Article 116 de la *Loi*

<sup>4</sup> Article 118 de la *Loi*

<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. Il fait remarquer que ces techniques perfectionnées ont donné accès à du gaz naturel peu coûteux en abondance dans les gisements gaziers non classiques et schisteux nord-américains, dont canadiens. Ziff s'attend à ce que les marchés du gaz naturel en Amérique du Nord continuent de fonctionner de façon rationnelle pendant la période de prévision et d'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.

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. M. Priddle en conclut que les exportations proposées par Quicksilver n'empêcheront pas les Canadiens de répondre à leurs besoins en gaz naturel puisque ces besoins seront satisfaits grâce à des sources d'importation canadiennes, américaines et peut-être même 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 pays, 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. Il 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 qu'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 exportations des de GNL proposées au Canada totalisaient 333,6 millions de tonnes métriques par année (MMt/a), dont 295,1 par des entreprises dans l'Ouest canadien et 38,5 par d'autres dans l'Est du pays. Poten a fourni des scénarios de prix bas et élevés pour les exportations canadiennes de GNL. Dans le scénario de prix bas, elle prévoit qu'une entreprise à deux trains de liquéfaction de gaz naturel va de l'avant et atteint un sommet de production de 10 MMt/a. Dans le scénario de prix élevés, plusieurs entreprises canadiennes sont lancées et les exportations culminent à 77 MMt/a. Poten affirme ne pas douter que la fourchette d'exportation probable se situe 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 sont exposées à des délais. Parmi les facteurs complexes auxquels sont confrontées ces entreprises, 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. Elle mentionne que l'absence relative de progrès réalisés par les entreprises de GNL dans l'Ouest canadien peut s'expliquer par le fait que les gros acheteurs n'ont pas manifesté l'engagement fondamental qui aurait mené à un soutien de prix vigoureux dont ont besoin les nouvelles régions d'approvisionnement en GNL pour démarrer. Poten souligne 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 ne doute pas 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. Il convient, avec Ziff et M. Priddle, que le marché nord-américain du gaz est très fluide, ouvert, efficace, 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 le demandeur 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 efficace et rien n'indique qu'il en sera autrement à l'avenir.

Au total, le nombre de demandes de licence d'exportation présentées à l'Office représente un volume élevé d'exportations de GNL depuis le Canada. Toutes ces entreprises de GNL font face à un marché mondial robuste mais limité et sont confrontées à des difficultés sur le plan de la mise en valeur et de la construction. Taille, éloignement, complexité, manque de gros acheteurs intéressés et structure de coûts au Canada font partie des difficultés auxquelles sont confrontées les entreprises de GNL canadiennes.

Comme l'indique la preuve de Poten, l'Office croit que les licences d'exportation de GNL délivrées par lui ne seront pas toutes utilisées, ou seront utilisées en partie seulement. Poten présente des scénarios de prix bas et élevés quant au niveau probable d'exportations de GNL depuis le Canada; dans les deux cas, les projections sont bien inférieures au total global représenté par les exportations de GNL envisagées par des entreprises au pays, y compris les licences d'exportation déjà 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 selon le scénario de prix bas ou élevés de Poten. Par ailleurs, l'Office ne prédit pas quelles licences seront utilisées, ou seront utilisées en partie seulement.

L'Office évalue le bien-fondé de chaque demande individuellement. Compte tenu de ce qui précède, l'Office est convaincu que la quantité de gaz proposée pour exportation par Quicksilver 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 l'information n'est pas incluse dans sa demande, Quicksilver a sollicité une exemption relative aux exigences de dépôt de renseignements pour les demandes de licence d'exportation de gaz 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)*.

#### ***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 à l'alinéa 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 Quicksilver aux exigences portant sur les renseignements à fournir aux termes de l'article 12 du règlement en question qui ne sont pas contenus dans la demande.

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

Quicksilver 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.

Quicksilver 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, Quicksilver a demandé que le point d'exportation de GNL depuis le Canada soit la sortie du bras de chargement du terminal de liquéfaction de gaz naturel proposé devant être situé du côté nord de Campbell River, en Colombie-Britannique.

***Opinion de l'Office***

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

L'Office juge raisonnable la demande de disposition de temporisation de dix ans soumise par Quicksilver, 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 Quicksilver pour que le point d'exportation de GNL depuis le Canada soit la sortie du bras de chargement du terminal de liquéfaction de gaz naturel proposé devant être situé du côté nord de Campbell River, en Colombie-Britannique.



R. George  
Membre présidant l'audience



P.H. Davies  
Membre



S. Parrish  
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, Quicksilver est tenue de se conformer aux conditions contenues dans la licence.

### Durée et conditions de la licence et point 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 Quicksilver datée du 29 juillet 2014, soit du côté nord de Campbell River, en Colombie-Britannique, au Canada (le terminal de liquéfaction), et reste en vigueur pendant 25 ans.
3. La licence cessera de produire ses effets 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 quantités maximales de gaz naturel, y compris l'écart admissible, pouvant être exportées par Quicksilver aux termes de la licence sont les suivantes :
  - a. 31,3 Gm<sup>3</sup> pendant toute période de 12 mois consécutifs;
  - b. 733 Gm<sup>3</sup> pour la durée de validité de la licence.
5. Le gaz naturel sera exporté depuis un point de sortie du bras de chargement du terminal de liquéfaction.