



LETTRE DE DÉCISION

Dossier OF-EI-Gas-GL-G417-2014-01 01

Le 27 août 2015

Monsieur Michel G. Gagnon
Président
GNL Québec Inc. / LNG Québec Inc.
1 Place Ville-Marie, 40^e étage
Montréal (Québec) H3B 2B6

Maître L.E. Smith, c.r.
Conseiller juridique pour GNL Québec Inc.
Bennett Jones s.r.l.
Bankers Hall Est, bureau 4500
855, Deuxième Rue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 4K7

Maître S.T. Dixon
Avocat
GNL Québec Inc. / LNG Québec Inc.
1 Place Ville-Marie, 40^e étage
Montréal (Québec) H3B 2B6

GNL Québec Inc.

Demande présentée le 27 octobre 2014 en vue d'obtenir une licence d'exportation de gaz sous forme de gaz naturel liquéfié Motifs de décision de l'Office national de l'énergie

Monsieur, Maîtres,

Le 27 octobre 2014¹, GNL Québec Inc. (GNL Québec ou « le demandeur ») 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 (la licence) d'exportation de gaz (la demande), sous forme de gaz naturel liquéfié (GNL). Les caractéristiques de la licence d'exportation demandée par GNL Québec sont les suivantes :

- licence de 25 ans, commençant à la date de la première exportation;
- inclusion faite d'un écart admissible annuel de 15 %, un volume d'exportation annuel maximal de 12,65 millions de tonnes (Mt) de GNL ou 653,78 milliards de pieds cubes (Gpi³)², soit l'équivalent de 18,52 milliards de mètres cubes (Gm³) de gaz naturel;
- volume d'exportation global maximal de 313,09 Mt de GNL équivalant à 458,34 Gm³ (16 180 Gpi³) de gaz naturel pour la durée de la licence;
- point d'exportation à la sortie du bras de chargement de l'usine de liquéfaction située au port de Saguenay, également connu sous le nom de port de Grande-Anse, à La Baie, au Québec, au Canada;

.../2

¹ Le 4 novembre 2015, le demandeur a déposé une version révisée, en français, de sa demande qui visait à corriger plusieurs inexactitudes mineures. Les documents modifiés sont accessibles sur le site Web de l'Office national de l'énergie, [ici](#).

² La quantité demandée est ajustée en fonction du calendrier de production, et inclut l'écart annuel admissible de 15 %.

- disposition de temporisation précisant que, sauf autorisation contraire de l'Office, la licence prendra fin 10 ans après la date à laquelle le gouverneur en conseil a agréé la délivrance si les exportations n'ont alors pas encore commencé.

Résumé de l'avis public, de la période de commentaires et des demandes de renseignements

Le 17 avril 2015, suivant une directive de l'Office, GNL Québec 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. De plus, le même jour et de son propre chef, GNL Québec a aussi publié l'avis dans *Le Quotidien*, un journal local distribué dans la région et dans les environs du lieu où serait aménagé le terminal d'exportation proposé. L'avis exigeait que toute personne touchée souhaitant déposer des documents pertinents à l'égard du critère de l'excédent visé par l'article 118³ de la *Loi* le fasse au plus tard le 19 mai 2015 et que GNL Québec réponde aux commentaires, le cas échéant, au plus tard le 27 mai 2015.

L'Office a reçu une lettre du *Collectif de l'Anse à Pelletier*.

L'Office a adressé trois demandes de renseignements à GNL Québec le 9 mars, le 27 avril et le 28 juillet 2015. GNL Québec y a répondu le 12 mars, le 8 mai et le 31 juillet 2015, respectivement.

Détermination de l'excédent

GNL Québec a soutenu que, suivant le critère relatif à l'excédent, la quantité de gaz qu'elle cherche à exporter 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. À l'appui de son argument, elle a déposé les études suivantes : 1) *Natural Gas Supply and Demand Market Assessment* de Navigant Consulting Inc. (Navigant) et 2) *Export Impact Assessment* de Gordon Pickering (M. Pickering).

Navigant a soutenu que les marchés gaziers canadiens et nord-américains sont abondants, intégrés et robustes et qu'ils se caractérisent par des approvisionnements stables. Elle a indiqué que les ressources de gaz naturel canadiennes sont suffisantes pour soutenir les exportations proposées par GNL Québec, de même qu'un volume d'exportations beaucoup plus élevé si elles étaient mises en valeur. Pour sa part, M. Pickering a observé que le marché gazier nord-américain fonctionne bien et qu'il est considéré comme le plus grand et le plus évolué au monde, ayant affiché un rendement fiable dans diverses circonstances et malgré les changements du marché. Selon Navigant, même si toutes les quantités prévues dans les licences d'exportation approuvées étaient exportées, il y aurait l'équivalent de plus de 100 ans de ressources récupérables au Canada. M. Pickering est arrivé à la conclusion qu'il est très peu probable que les volumes d'exportation proposés par GNL Québec empêchent les Canadiens de satisfaire leurs besoins en gaz pendant la durée de la licence.

³ L'article 118 de la *Loi* prévoit ce qui suit : « Avant de délivrer une licence pour l'exportation du pétrole ou du gaz, l'Office veille à ce que la quantité de pétrole ou de gaz à exporter ne dépasse pas l'excédent de la production par rapport aux besoins normalement prévisibles du Canada, eu égard aux perspectives liées aux découvertes de pétrole ou de gaz au Canada. »

Navigant a expliqué que la mise en valeur des ressources dépendra des facteurs économiques reliés à l'offre et la demande en Amérique du Nord. Elle a déclaré que la demande additionnelle de gaz naturel de base représentée par les exportations de GNL ferait augmenter la taille du marché gazier, ce qui stimulera davantage la mise en valeur des ressources de gaz de schiste et continuera à diminuer l'instabilité du marché du fait que le risque associé à la production du gaz de schiste diminuera aussi. Navigant a ajouté que les importations du marché de l'Est du Canada en provenance des États-Unis modéreront la demande concurrentielle de gaz naturel de l'Ouest canadien, améliorant ainsi la disponibilité des approvisionnements pour les exportations de GNL Québec. Selon Navigant, les flux pipeliniers entre le Canada et les États-Unis, ainsi que la capacité d'équilibrer de manière efficace et efficiente l'offre et la demande de gaz en Amérique du Nord, font ressortir l'interconnectivité, la compétitivité et le fonctionnement du marché gazier nord-américain. Navigant a élevé de 20 % le taux de croissance prévu de la demande de gaz naturel du Canada pour fournir une analyse de sensibilité quant à la solidité de son évaluation de l'excédent canadien. Elle a conclu que cette augmentation marginale de la demande canadienne n'est pas significative pour ses conclusions sur l'excédent étant donné la taille des ressources gazières.

Dans leurs études, Navigant et M. Pickering ont indiqué que la plupart des projets de liquéfaction de GNL qui sont actuellement proposés en Amérique du Nord ne verront pas le jour. Navigant a fait valoir que bon nombre des sites proposés au Canada sont des zones non-aménagées (peu ou pas d'infrastructures existantes), par opposition aux zones aménagées (sites qui existent déjà), et que cela fait augmenter les coûts et réduire la compétitivité de ces sites. Par ailleurs, Navigant a noté que, du point de vue des coûts, les promoteurs de projets sur la côte de la Colombie-Britannique seront généralement appelés à construire ou à financer des pipelines coûteux pour acheminer du gaz d'alimentation à partir de sources ou d'interconnexions au-delà des montagnes. Les autres risques relevés par Navigant auxquels est confrontée l'industrie canadienne d'exportation de GNL comprennent les changements dans les marchés régionaux et internationaux ayant une incidence sur le prix du gaz naturel livré aux installations, les difficultés techniques des grands projets de GNL, l'incertitude quant au coût total de la construction; les obstacles relatifs aux permis, les variations du prix du pétrole ainsi que d'autres cycles du marché susceptibles de se produire pendant la vie à long terme de ces entreprises de GNL.

Opinion de l'Office

L'Office a décidé d'accorder à GNL Québec, sous réserve de l'agrément du gouverneur en conseil, une licence d'exportation de GNL selon les conditions décrites à l'annexe I de la présente lettre. Le rôle de l'Office, selon l'article 118 de la *Loi*, consiste à veiller à ce que le volume proposé d'exportations de gaz 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. L'Office tient compte du contexte de libre-échange qui existe sur le marché nord-américain énergétique 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.

Il est convaincu 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 fait siennes les conclusions de Navigant et de M. Pickering selon lesquelles le marché nord-américain du gaz est robuste, évolué, intégré et fiable et qu'il fonctionne bien. L'Office accepte en outre l'analyse de la demande de gaz au Canada faite par le demandeur et, vu l'abondance des ressources de gaz naturel au pays ainsi que l'intégration et le bon fonctionnement du marché gazier nord-américain, il conclut que les besoins des Canadiens seront satisfaits.

L'Office surveille l'offre et la demande de gaz naturel au Canada, y compris les avancées du côté du GNL. Une telle surveillance lui permet de déceler les situations où les marchés pourraient ne pas fonctionner 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. 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. Des études récentes sur les ressources de gaz naturel montrent que les progrès réalisés en forage et fracturation hydraulique ont fait augmenter sensiblement les prévisions quant aux ressources récupérables dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien et aux États-Unis. Aussi, depuis la déréglementation au Canada des marchés gaziers 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. 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.

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. Toutefois, toutes ces entreprises de GNL se font concurrence sur un marché mondial limité et ils se heurtent à des difficultés sur le plan de la mise en valeur et de la construction. L'Office admet la preuve de GNL Québec évoquant les facteurs qui sont susceptibles de limiter les volumes d'exportation de GNL canadien, dont la disponibilité d'infrastructures existantes, la distance jusqu'aux marchés, les coûts de construction dans les zones non-aménagées et l'évolution de la dynamique du marché. L'Office ne prédit pas quelles licences seront utilisées en partie ou au complet, ou celles qui ne seront pas utilisées; il évalue chaque demande individuellement.

Enjeux soulevés durant la période de commentaires

Le 16 mai 2015, le *Collectif de l'Anse à Pelletier* (le *Collectif*) a déposé auprès de l'Office une lettre exprimant plusieurs problèmes liés aux effets environnementaux possibles, certains autres d'ordre économique et d'autres encore relatifs à la navigation, en ce qui a trait aux installations d'exportation proposées par GNL Québec.

GNL Québec a déposé sa réplique aux commentaires du Collectif le 27 mai 2015 dans laquelle elle faisait remarquer qu'elle avait déjà lancé un processus de consultation des parties prenantes et des collectivités en plus de s'être engagée à mettre sur pied plusieurs comités consultatifs afin de favoriser la participation de ces mêmes parties prenantes. GNL Québec a conclu que les questions soulevées par le Collectif au sujet de l'environnement et du transport maritime pourraient être pertinentes pour d'autres organismes de réglementation, provinciaux ou fédéraux.

Opinion de l'Office

L'Office estime que les commentaires exprimés sur d'éventuels effets environnementaux, certains problèmes d'ordre économique et d'autres liés à la navigation en ce qui concerne les installations d'exportations proposées par GNL Québec excèdent sa compétence qui se limite à déterminer si le critère de l'excédent est respecté lors de son examen des demandes de licence d'exportation de gaz. L'Office fait remarquer que l'approbation d'une licence d'exportation n'a pas pour effet direct ou indirect d'autoriser, d'influencer ou de prédéterminer les décisions des autres organismes de réglementation ou gouvernementaux responsables d'évaluer des questions soulevées par le *Collectif*.

Autorisation sollicitée

Dans la mesure où l'information n'est pas incluse dans sa demande, GNL Québec 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 du *Règlement de l'Office national de l'énergie concernant le pétrole et le gaz (partie VI de la Loi)* (le *Règlement relatif à la Partie VI*). GNL Québec demande aussi à l'Office de lui accorder toute autre modalité ou exemption qu'il juge appropriée dans les circonstances.

Opinion de l'Office

L'Office fait remarquer qu'il peut exempter les demandeurs de licences d'exportation des exigences relatives au dépôt des renseignements mentionnés à l'article 12 du *Règlement relatif à la Partie VI*. 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 national de l'énergie 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 GNL Québec aux exigences portant sur les renseignements à fournir aux termes de l'article 12 du *Règlement relatif à la Partie VI* qui ne sont pas contenus dans la demande.

L'Office estime qu'aucune autre condition ou exemption n'est nécessaire pour cette demande.



R. George
Membre président l'audience



P.H. Davies
Membre



J. Gauthier
Membre

août 2015
Calgary (Alberta)

Annexe I

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

Généralités

1. Sauf indication contraire de l'Office national de l'énergie, GNL Québec est tenue de se conformer à toutes les conditions contenues dans la licence.

Durée et conditions de la licence et point d'exportation

2. Sous réserve de la condition 3, la licence entre en vigueur à la date de la première exportation et se poursuit pendant une période de 25 ans.
3. La licence prend fin 10 ans après la date de l'agrément de sa délivrance par le gouverneur en conseil, à moins que les exportations 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 être supérieure à 18,52 Gm³.
 - b. La quantité globale maximale permise, en tenant compte de l'écart admissible de 15 %, ne doit pas dépasser 458,34 Gm³.
5. Le gaz naturel sera exporté à partir de la sortie du bras de chargement de l'usine de liquéfaction de gaz naturel devant être située au port de Saguenay, également connu sous le nom de port de Grande-Anse, à La Baie, au Québec, au Canada.