



## LETTRE DE DÉCISION

Dossier OF-EI-Gas-GL-C964-2015-01 01

Le 7 janvier 2016

M. David Zhao  
Vice-président et directeur général  
Canada Stewart Energy Group Ltd.  
1177, rue Hastings Ouest, bureau 1750  
Vancouver (Colombie-Britannique) V6E 2K3  
Télécopieur : 604-569-3129

Maître Laura Estep  
Dentons Canada LLP  
Bankers Court, 15<sup>e</sup> étage  
850, Deuxième Rue S.-O.  
Calgary (Alberta) T2P 0R8  
Télécopieur : 403-268-3100

**Demande de Canada Stewart Energy Group Ltd. datée du 3 février 2015  
visant à obtenir une licence d'exportation de gaz sous forme de gaz naturel  
liquéfié (GNL), présentée aux termes de l'article 117 de la *Loi sur l'Office  
national de l'énergie*  
Motifs de décision de l'Office national de l'énergie**

Monsieur, Maître,

Le 3 février 2015, Canada Stewart Energy Group Ltd. (Canada Stewart 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 Canada Stewart sont les suivantes :

- durée de 25 ans, commençant à la date de la première exportation;
- écart annuel admissible de 15 % et volume d'exportation annuel maximal de 47,56 milliards de mètres cubes (Gm<sup>3</sup>) ou 1 679 milliards de pieds cubes (Gpi<sup>3</sup>)<sup>1</sup>;
- volume global maximal de 989,3 Gm<sup>3</sup> (34 923 Gpi<sup>3</sup>) pendant la durée de la licence<sup>2</sup>;
- point d'exportation à la sortie du bras de chargement d'un terminal de liquéfaction de gaz naturel dont on propose l'aménagement près de Stewart, en Colombie-Britannique, au Canada;
- 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 en a agréé la délivrance si les exportations n'ont alors pas encore commencé.

.../2

<sup>1</sup>volume demandé de 41,36 Gm<sup>3</sup> (1 460 Gpi<sup>3</sup>) plus écart admissible annuel de 15 %;

<sup>2</sup>volume global demandé de 860,26 Gm<sup>3</sup> (30 368 Gpi<sup>3</sup>), incluant l'écart admissible annuel de 15 %;

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

Le 24 septembre 2015, Canada Stewart 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. Les avis exigeaient que toute personne touchée par la demande souhaitant déposer des documents pertinents à l'égard du critère de l'excédent énoncé à l'article 118<sup>3</sup> de la *Loi* le fasse au plus tard le 2 novembre 2015 et que Canada Stewart réponde aux commentaires ainsi formulés au plus tard le 12 novembre 2015.

Atlantic Pacific Spaceline Enterprise Incorporated (APSE) a déposé une lettre de commentaires devant l'Office le 2 novembre 2015. Canada Stewart y a répondu le 9 du même mois.

Le 6 août 2015, l'Office a fait parvenir la demande de renseignements n° 1 à Canada Stewart, qui y a donné suite le 18 août suivant. Le 19 novembre 2015, l'Office a fait parvenir la demande de renseignements n° 2 à Canada Stewart; cette dernière a transmis sa réponse le 1<sup>er</sup> décembre 2015.

### **Détermination de l'excédent**

Canada Stewart a fait valoir que, comme l'exige le critère relatif à l'excédent, le volume de gaz qu'elle souhaite 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, Canada Stewart a déposé les études suivantes : 1) *Long Term Natural Gas Supply And Demand Forecast to 2050*, de la société Ziff Energy (Ziff), et 2) *A Description of the Implications on the ability of Canadians to meet their natural gas requirements and an Assesment of whether this gas is surplus to reasonably foreseeable requirements for use in Canada*, de Roland Priddle.

Ziff a soutenu 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. Elle a fait remarquer qu'il y a des ressources de gaz peu coûteux en abondance dans les gisements gaziers non classiques et schisteux nord-américains et canadiens. Ziff a déclaré s'attendre 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.

Par ailleurs, Ziff a mentionné que les marchés gaziers canadiens sont bien approvisionnés, et qu'elle prévoit que la tendance se poursuivra puisque ces marchés font partie du marché gazier nord-américain intégré. Ziff a décrit le marché nord-américain du gaz comme étant très fluide, ouvert et efficace. Elle fournit en outre une analyse de sensibilité de la demande canadienne supposant une augmentation de celle-ci de l'ordre de 20 %, ce qui ne change pas les conclusions

---

<sup>3</sup> 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.

globales de ses prévisions d'offre et de demande. Ziff et M. Priddle affirment que les exportations proposées par le demandeur n'empêcheront aucunement de répondre aux besoins de gaz naturel des Canadiens.

Ziff, dans ses prévisions de l'offre et de la demande dans le contexte du niveau d'exportation de GNL depuis le Canada, n'a tenu compte que des volumes d'exportation du demandeur en soulignant qu'aucune décision d'investissement finale n'avait encore été prise pour l'un ou l'autre des projets d'installations d'exportation de gaz naturel. Canada Stewart a estimé qu'il s'agissait d'une démarche prudente et a mentionné que les volumes d'exportation visés par la demande respectaient largement les paramètres d'exportations canadiennes futures totales de GNL canadien de l'Office. Elle a adopté certaines hypothèses d'exportation de GNL avancées par l'Office dans les résultats préliminaires du *Rapport sur l'avenir énergétique 2015* et a soutenu que les écarts dans les volumes et le moment des exportations entre ces hypothèses et celles retenues par Ziff dans son rapport n'était pas fondamental si l'on tient compte de la prévision globale de l'approvisionnement et des besoins totaux de gaz au Canada et en Amérique du Nord. Au sujet des facteurs qui pourraient limiter le volume des exportations de GNL depuis le Canada, Canada Stewart en a cerné ceux qui seraient propres aux différents projets et ceux qui dépendent du contexte mondial. Parmi les facteurs propres aux projets, Canada Stewart a relevé l'éloignement des sources d'approvisionnement en gaz au Canada, la mise en place d'une infrastructure d'approvisionnement en gaz dans les zones éloignées ou les emplacements non aménagés, les questions de financement, la complexité des projets sur le plan commercial, les difficultés d'ordre économique, le risque d'achèvement, le risque commercial, la consolidation des projets initiaux, les exigences environnementales et réglementaires et la participation et consultation des Autochtones. Quant aux facteurs relevant du contexte mondial qui pourraient limiter le volume des exportations, Canada Stewart a mentionné la demande régionale et mondiale de gaz, des interrogations sur la croissance du marché gazier, des solutions de rechange à l'importation de GNL pour approvisionner le marché, la concurrence entre les fournisseurs de GNL, des enjeux liés aux politiques et à la réglementation des États importateurs et le caractère progressif des exportations.

### *Opinion de l'Office*

L'Office a décidé d'accorder à Canada Stewart, sous réserve de l'agrément du gouverneur en conseil, une licence d'exportation de GNL dont les conditions sont 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 naturel 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 intégré du gaz pour répondre aux besoins des Canadiens. Selon la région, les exportations et les importations contribuent soit à l'offre, soit à la demande de gaz. C'est dans ce contexte que l'Office juge si le critère de l'excédent dont la *Loi* fait mention est respecté.

L'Office a établi que le volume d'exportation de gaz naturel envisagé par Canada Stewart constitue un excédent à la lumière des besoins des Canadiens. Il ne doute pas que les ressources gazières au Canada, comme dans le reste de l'Amérique du Nord, sont abondantes et qu'elles peuvent répondre à la demande canadienne raisonnablement prévisible, y compris les exportations de GNL proposées par Canada Stewart, et par une future et plausible hausse de la demande. Par ailleurs, il est d'accord avec le demandeur selon qui le marché nord-américain du gaz est très fluide, ouvert, efficient et intégré et qu'il continuera à fonctionner de façon rationnelle. L'Office constate que le demandeur a adopté et jugé raisonnables certaines hypothèses d'exportation de GNL présentées dans les résultats préliminaires à son rapport de 2015 sur l'avenir énergétique. Il accepte en outre l'analyse de la demande de gaz au Canada du 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 l'évolution du GNL. Une telle surveillance lui permet de relever 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 l'information qu'il a lui-même recueillie en surveillant les marchés. De récentes études sur le 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. 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.

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, mais toutes ces entreprises de GNL se font concurrence dans un marché mondial limité et sont confrontées à des difficultés sur le plan de la mise en valeur et de la construction. L'Office accepte la preuve de Canada Stewart selon laquelle de nombreux facteurs sont susceptibles de limiter les volumes d'exportation de GNL canadien, certains de ces facteurs étant propres aux divers projets, tandis que d'autres dépendent du contexte mondial. Il ne prédit pas quelles licences seront utilisées, ou seront utilisées en partie seulement, et il évalue le bien-fondé de chaque demande individuellement.

### **Enjeux soulevés durant la période de commentaires**

Dans sa lettre datée du 2 novembre 2015, APSE a indiqué qu'elle serait une « partie touchée » si l'Office accordait à Canada Stewart une licence d'exportation. L'entreprise a soutenu qu'au total, toutes les propositions déjà approuvées par l'Office et à l'étude par celui-ci pourraient lui « interdire » l'obtention des volumes de gaz naturel désirés.

APSE a aussi déclaré que si tous les projets d'exportation de GNL sont approuvés, ils finiront par ne plus être rentables ou être sous-utilisés, de sorte que le critère de l'excédent ne sera plus respecté. APSE a aussi fait valoir que les turbulences qui agitent les marchés du GNL jettent un doute sur l'exactitude et la validité des rapports produits par Ziff et M. Priddle.

Dans sa réponse du 9 novembre 2015, Canada Stewart a indiqué que la démarche de l'Office, qui consiste à évaluer le bien-fondé de chaque demande individuellement, est justifiée et bien implantée. Elle a aussi soutenu que sa demande satisfait aux exigences de renseignements que doit renfermer une demande de licence d'exportation de GNL, et a rappelé que le rapport de M. Priddle traite spécifiquement de la question des volumes cumulatifs d'exportation de GNL.

### *Opinion de l'Office*

L'Office reconnaît que les prévisions de production sont généralement fondées sur des hypothèses qui comportent une certaine part d'incertitude. Il ne doute pas toutefois que les ressources gazières au Canada, comme en Amérique du Nord, sont importantes et facilement en mesure de répondre à la fois à la demande canadienne raisonnablement prévisible et aux exportations de GNL envisagées par le demandeur.

Tel qu'il a été mentionné précédemment, l'Office juge que les demandes qu'il a approuvées à ce jour représentent un volume élevé d'exportations de GNL en provenance du Canada, mais que toutes ces entreprises de GNL se font concurrence dans un marché mondial limité et sont confrontées à des difficultés sur le plan de la mise en valeur et de la construction. Il ne prédit pas quelles licences seront utilisées, ou seront utilisées en partie seulement, et il évalue le bien-fondé de chaque demande individuellement.

### **Mesures demandées**

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

Dans la mesure où l'information n'est pas incluse dans sa demande, Canada Stewart 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 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 désormais plus que les demandeurs de licences d'exportation de gaz déposent les renseignements précisés à l'alinéa 12f).

Il 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 Stewart Canada aux exigences concernant sur les renseignements à fournir aux termes de l'article 12 de ce même règlement qui ne sont pas contenus dans la demande.



R. George  
Membre président l'audience



P.H. Davies  
Membre



J. Gauthier  
Membre

janvier 2016  
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, Canada Stewart Energy Group Ltd. (Canada Stewart) 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 continue de produire ses effets 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 quantités de gaz naturel pouvant être exportées aux termes de la licence sont les suivantes :
  - a. le volume maximal pouvant être exporté pendant toute période de 12 mois consécutifs, en tenant compte de l'écart admissible de 15 %, ne peut pas dépasser 47,56 Gm<sup>3</sup>;
  - b. le volume global maximal, en tenant compte de l'écart admissible de 15 %, ne peut pas dépasser 989,3 Gm<sup>3</sup>.
5. Le gaz naturel sera exporté à partir d'un point à la sortie du bras de chargement du terminal de liquéfaction mentionné dans la demande de Canada Stewart datée du 3 février 2015, devant être aménagé à proximité de Stewart, en Colombie-Britannique, au Canada.