



## LETTRE DE DÉCISION

Dossier OF-EI-Gas-GL-A784-2015-01 01

Le 14 janvier 2016

Madame Wendy Thomas  
AltaGas Ltd.  
355, Quatrième Avenue S.-O., bureau 1700  
Calgary (Alberta) T2P 0J1  
Télécopieur : 403-269-5700

Maître D.G. Davies, c.r.  
Norton Rose Fulbright Canada S.E.N.C.R.L., s.r.l.  
Tour Devon, bureau 3700  
400, Troisième Avenue S.-O.  
Calgary (Alberta) T2P 4H2  
Télécopieur : 403-264-5973

Madame Alisa Skoropat  
AltaGas Ltd.  
355, Quatrième Avenue S.-O., bureau 1700  
Calgary (Alberta) T2P 0J1  
Télécopieur : 403-691-7508

**AltaGas DCLNG General Partner Inc., au nom d'AltaGas DCLNG Lease  
Limited Partnership  
Motifs de décision de l'Office concernant la demande datée du 1<sup>er</sup> juin 2015  
visant une licence d'exportation de gaz naturel liquéfié (la demande)**

Mesdames, maître,

Le 1<sup>er</sup> juin 2015, AltaGas DCLNG General Partner Inc., au nom d'AltaGas DCLNG Lease Limited Partnership (AltaGas ou le demandeur) a déposé une demande auprès de 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 (la licence) sous forme de gaz naturel liquéfié (GNL). AltaGas demande ce qui suit :

- licence d'une durée de 25 ans, commençant à la date de la première exportation;
- volume d'exportation annuel maximal de 10,3 milliards de mètres cubes (Gm<sup>3</sup>) ou 365 milliards de pieds cubes (Gpi<sup>3</sup>) de gaz naturel;
- volume global maximal de 258,2 Gm<sup>3</sup> (9,125 Gpi<sup>3</sup>) de gaz naturel pendant la durée de la licence;
- point d'exportation à la sortie du bras de chargement de l'usine de liquéfaction de gaz naturel située sur le lot régional 99, à environ huit kilomètres à l'ouest de Kitimat, en Colombie-Britannique;
- disposition de temporisation précisant que, sauf autorisation contraire de l'Office, la licence prendra fin 10 ans après la date de sa délivrance, si les exportations n'ont alors pas encore commencé.

.../2

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

Le 27 août 2015, suivant une directive de l'Office, AltaGas 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. L'avis exigeait que toute personne touchée souhaitant déposer des documents pertinents à l'égard du critère de l'excédent<sup>1</sup> le fasse au plus tard le 2 octobre 2015, après quoi AltaGas aurait jusqu'au 13 octobre pour y répondre.

L'Office a reçu un dépôt d'Atlantic Pacific Spaceline Enterprise Incorporated (APSE) le 2 octobre 2015. AltaGas a déposé sa réponse à APSE le 9 octobre 2015. L'Office a adressé deux demandes de renseignements à AltaGas, les 15 juillet et 16 novembre 2015. AltaGas y a répondu respectivement les 21 juillet et 30 novembre 2015.

### **Détermination de l'excédent**

AltaGas 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. À l'appui de son argument, AltaGas a déposé les études suivantes : 1) *Long Term Natural Gas Supply And Demand Forecast to 2050 for AltaGas DCLNG General Partner Inc.*, de Solomon Associates (Solomon), 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 (M. Priddle).

Solomon fait remarquer qu'il y a du gaz naturel peu coûteux en Amérique du Nord et que les ressources sont assez abondantes pour satisfaire la production de gaz prévue d'ici à 2050 (la période de prévision). Les deux études avancent que l'Amérique du Nord et le Canada 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.

M. Priddle et Solomon ont également traité du fonctionnement du marché nord-américain du gaz naturel. Solomon, en particulier, a décrit le marché comme étant très fluide, ouvert et efficace, tandis que M. Priddle a affirmé que le marché du gaz naturel de l'Amérique du Nord est intégré et que les signaux du marché équilibrent l'offre et la demande. M. Priddle a également déclaré que rien dans son rapport n'indique que les marchés du gaz naturel canadien et nord-américain ne continueront pas à fonctionner de manière efficace à l'avenir. Il a ajouté que le secteur gazier nord-américain est un marché efficace à tous égards, qu'il est le plus important et le mieux exploité au monde, qu'il ne fait pas de distinction entre les opérations nationales et internationales et que les effets des fluctuations des variables de l'offre et de la demande sont similaires pour tous les participants (fournisseurs, acheteurs, intermédiaires).

---

<sup>1</sup> Le critère de l'excédent est défini de la façon suivante à l'article 118 de la *Loi* : « 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. »

Enfin, Solomon a mentionné que les marchés de gaz naturel nord-américains continueront de fonctionner durant la période de prévision et que les acheteurs et les vendeurs de gaz naturel fixeront des prix du marché équitables en fonction des éléments fondamentaux de l'offre et de la demande.

Solomon a envisagé un scénario dans lequel la demande canadienne de gaz naturel augmenterait de 20 % d'ici 2050, et a constaté que l'augmentation de la demande ne change pas la conclusion générale de son scénario de référence. L'absence de contrainte à l'égard de l'approvisionnement en gaz naturel en Amérique du Nord et dans l'Ouest canadien permettra de satisfaire la demande prévue ainsi que la demande supplémentaire dérivant du projet d'AltaGas pendant la période de prévision.

M. Priddle a affirmé que les volumes d'exportation proposés par AltaGas sont modestes, et que si un effet prix en découlait, il serait vraisemblablement minime. Le coût différentiel pour l'ajout, durant la période de prévision, d'une nouvelle production visant à remplacer les exportations de GNL est faible, et les facteurs qui influent sur l'offre et le coût risquent peu de nuire à la capacité des Canadiens à satisfaire leurs besoins en gaz naturel. M. Priddle conclut que rien ne laisse croire que les exportations de GNL proposées par AltaGas pourraient avoir des conséquences défavorables sur les caractéristiques, la structure ou le fonctionnement des marchés gaziers canadiens et nord-américains qui ont permis de répondre aux besoins des Canadiens en gaz naturel durant les 30 dernières années.

Dans son examen du niveau d'exportations de GNL à partir du Canada, Solomon a inclus dans ses prévisions d'offre et de demande les exportations canadiennes de GNL qui devraient atteindre 10 Gpi<sup>3</sup>/j en 2050, en plus des exportations d'AltaGas correspondant à 1,0 Gpi<sup>3</sup>/j. AltaGas a indiqué que les projets canadiens de GNL font face à un marché mondial robuste mais limité et qu'ils sont confrontés à de nombreuses difficultés sur le plan de la mise en valeur et de la construction. En outre, AltaGas a précisé que la croissance mondiale de la demande de GNL est incertaine compte tenu du grand nombre d'acteurs qui se font concurrence sur la scène internationale.

Au sujet des facteurs qui pourraient limiter le volume des exportations de GNL depuis le Canada, AltaGas en a cerné certains propres au projet et d'autres d'envergure mondiale. Au nombre des facteurs propres au projet, AltaGas a relevé les facteurs limitatifs suivants : distance entre les ressources d'approvisionnement (situées dans le nord-est de la Colombie-Britannique et en Alberta) et les projets de GNL, création d'une infrastructure d'approvisionnement gazier (emplacement des usines) en des lieux éloignés en Colombie-Britannique, lieux éloignés nullement aménagés et coûts afférents, enjeux de financement, exigences environnementales et réglementaires, complexité sur le plan commercial, risques technique, commercial et de non-réalisation ainsi que difficultés d'ordre économique. Au chapitre des considérations d'envergure mondiale, AltaGas a relevé un certain nombre de facteurs limitatifs, notamment la demande de gaz à l'échelle mondiale et régionale, la croissance future du marché du gaz naturel, la concurrence entre les fournisseurs de GNL et le calendrier d'exportation de GNL proposé. Après avoir analysé tous les facteurs limitatifs de la mise en valeur du GNL précités, Solomon a confirmé que ses conclusions concernant les volumes prévus d'exportations canadiennes de GNL (dont celles d'AltaGas) demeureraient inchangées.

### *Opinion de l'Office*

L'Office a décidé d'accorder à AltaGas, sous réserve de l'agrément du gouverneur en conseil, une licence en vue de l'exportation de GNL, aux conditions décrites à l'annexe I de la présente lettre. Aux termes de l'article 118 de la *Loi*, le rôle de l'Office consiste à veiller à ce que le volume proposé des 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 (ce qu'on appelle le critère de l'excédent). 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 AltaGas constitue un excédent par rapport aux besoins des Canadiens. L'Office 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 AltaGas, et par une future et plausible hausse de la demande. L'Office convient, avec Solomon 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. Il accepte en outre l'analyse de la demande de gaz au Canada présentée par AltaGas et conclut que l'abondance des ressources de gaz naturel au pays ainsi que l'intégration et le bon fonctionnement du marché gazier nord-américain permettent de croire que les besoins des Canadiens seront satisfaits.

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 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. 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 ainsi qu'une structure commerciale complexe.

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, 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 comme de la construction. L'Office reconnaît la preuve d'AltaGas, qui présente les facteurs pouvant vraisemblablement limiter les volumes d'exportation de GNL depuis le Canada, comme la demande de gaz à l'échelle mondiale et régionale, la croissance future du marché et la concurrence entre les fournisseurs de GNL, ainsi que des facteurs propres au projet, comme la distance entre les projets de GNL et les sources d'approvisionnement en gaz au Canada, la création d'une infrastructure d'approvisionnement gazier en des lieux éloignés ou dans des emplacements nullement aménagés, les enjeux environnementaux et financiers, la complexité sur le plan commercial, le risque de non-réalisation et les difficultés d'ordre économique. L'Office ne prédit pas quelles licences seront utilisées, ou seront utilisées en partie seulement, et il évalue le bien-fondé de chaque demande individuellement.

### **Questions soulevées durant la période de commentaires**

Le 2 octobre 2015, la société APSE a indiqué qu'en cas d'approbation par l'Office de la demande de licence d'exportation d'AltaGas, elle deviendrait une « personne touchée ». En outre, APSE a ajouté que les 19 demandes de licence d'exportation de GNL à long terme qui sont actuellement examinées ou qui ont été approuvées pourraient l'empêcher d'obtenir les volumes de gaz naturel souhaités. APSE a aussi déclaré que si tous les projets d'exportation de GNL étaient approuvés, ils finiraient par ne plus être rentables et le critère de l'excédent ne serait plus respecté, et que les récentes turbulences des marchés de GNL attribuables à la chute du prix du pétrole remettent en question l'exactitude et la validité des rapports produits par Solomon et M. Priddle.

Dans une réponse déposée le 9 octobre 2015, AltaGas a soulevé qu'APSE n'avait avancé aucun argument convainquant pour étayer sa recommandation de ne pas accorder la licence d'exportation demandée.

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

L'Office reconnaît que les estimations des ressources 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 depuis le 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 comme de la construction. Ce ne sont pas toutes les licences d'exportation de GNL délivrées par

l'Office qui seront utilisées ou, si elles le sont, qui le seront pour le volume total permis. L'Office évalue le bien-fondé de chaque demande individuellement.

### **Conditions et mesure demandée**

Dans la mesure où l'information n'est pas incluse dans sa demande, AltaGas a aussi 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*).

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

L'Office souligne 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 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 AltaGas 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 requise pour consentir à cette demande.



R. George

Membre présidant 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, AltaGas 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 entre en vigueur à la date de la première exportation et le demeure 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 de gaz naturel 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. le volume maximal pouvant être exporté pendant toute période de 12 mois consécutifs ne peut pas dépasser 10,3 Gm<sup>3</sup>;
  - b. le volume global maximal exporté pendant la période de validité ne peut pas dépasser 258,2 Gm<sup>3</sup>.
5. Le point d'exportation se trouve à la sortie du bras de chargement de l'usine de liquéfaction de gaz naturel située au Canada sur le lot régional 99, à environ huit kilomètres à l'ouest de Kitimat, en Colombie-Britannique.