



LETTRE DE DÉCISION

Dossier OF-EI-Gas-GL-A792-2016-01 01
Le 18 octobre 2016

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., bureau 400
Calgary (Alberta) T2P 4H2
Courriel : don.davies@nortonrosefulbright.com

Monsieur Jamie Fisher
AltaGas Ltd.
355, Quatrième Avenue S.-O.,
bureau 1700
Calgary (Alberta) T2P 0J1
Courriel : jamie.fisher@altagas.ca

Madame Alisa Skoropat
AltaGas Ltd.
355, Quatrième Avenue S.-O., bureau 1700
Calgary (Alberta) T2P 0J1
Courriel : alisa.skoropat@altagas.ca

**Demande d'AltaGas LPG General Partner Inc., au nom d'AltaGas LPG Limited Partnership (AltaGas LPG), datée du 11 février 2016 (la demande) sollicitant une licence pour exporter du propane aux termes de l'article 117 de *Loi sur l'Office national de l'énergie*
Motifs de décision de l'Office national de l'énergie**

Maître, Monsieur, Madame,

Le 11 février 2016, AltaGas LPG General Partner Inc., au nom d'AltaGas LPG Limited Partnership (AltaGas LPG), 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 (la licence) de propane (la demande). Les caractéristiques de la licence que demande AltaGas LPG sont les suivantes :

- une durée de 25 ans à compter de la date de la première exportation;
- un écart annuel admissible de 15 % et un volume d'exportation annuel maximum de 2 669 391 mètres cubes (m³) ou 16 790 000 barils¹;
- volume global maximal de 66 734 775 m³ (419 750 000 barils) pendant la durée de la licence²;

.../2

¹ Quantité maximale demandée de 2 321 217 m³ (14 600 000 barils), plus l'écart admissible annuel de 15 %.

² Quantité demandée plus l'écart admissible annuelle de 15 % pendant la durée de 25 ans de la licence.

- un point d'exportation à la sortie d'un terminal maritime d'exportation situé près de Prince Rupert, en Colombie-Britannique, et de points établis le long de la frontière canado-américaine où se trouvent des voies ferrées (plus précisément Coutts, en Alberta, et Kingsgate, Huntington et White Rock, en Colombie-Britannique);
- une 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.

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

Les 26 et 28 mars 2016, AltaGas LPG a publié dans les quotidiens *La Presse* et *The Globe and Mail*, respectivement, un avis de demande et de période de commentaires (l'avis) à l'intention des personnes touchées. L'avis indiquait que toute personne touchée qui souhaitait présenter des observations sur le bien-fondé de la demande pouvait le faire jusqu'au 29 avril 2016 et qu'AltaGas LPG devait y répondre avant le 9 mai 2016.

L'Office a reçu des observations du district de Port Edward en date du 6 avril 2016. AltaGas LPG a déposé sa réponse auprès de l'Office le 5 mai 2016, dans laquelle elle prenait acte des commentaires et des préoccupations exprimés par le district de Port Edward.

L'Office a transmis une première demande de renseignements à AltaGas LPG le 10 mai 2016 et une seconde, le 10 août 2016, pour lesquelles AltaGas LPG a déposé ses réponses le 8 juin et le 31 août 2016, respectivement.

Détermination de l'excédent

AltaGas LPG a fait valoir que, comme l'exige le critère relatif à l'excédent³, la quantité de propane 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, AltaGas LPG a déposé les études suivantes :

1) *Canadian Propane Supply and Demand through to 2051*, de Gas Processing Management Inc. (GPMi) (annexe A) et 2) *AltaGas Ltd. Propane Export Licence Application: Implications and Surplus Assessment Report*, de M. Roland Priddle (M. Priddle – annexe B).

Selon GPMi, les progrès réalisés dans le domaine du forage horizontal et de la fracturation hydraulique en plusieurs étapes ont donné lieu à une augmentation notable de l'offre de gaz naturel, de liquides de gaz naturel (LGN) et de pétrole brut en Amérique du Nord. On s'attend à ce que la production de gaz naturel dans l'Ouest canadien augmente de manière à approvisionner les exportations de gaz naturel liquéfié (GNL) vers la fin de la présente décennie. De même, la disponibilité de propane devrait augmenter à mesure que les producteurs continuent de cibler les formations en gaz riches en liquides.

GPMi a affirmé qu'il n'est pas courant d'estimer les ressources de propane récupérables. Par ailleurs, a-t-elle ajouté, si on ne traite pas le gaz naturel pour récupérer les LGN, on n'obtient

³ Article 118 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*

aucun produit de la sorte. Les molécules de LGN ne sont que des molécules de gaz et sont consommées comme du gaz. Néanmoins, sous réserve de ces précisions, on peut raisonnablement estimer la quantité de propane ultimement récupérable en Amérique du Nord en extrapolant des données provenant de plusieurs sources.

M. Priddle a indiqué que les ressources de gaz naturel au Canada et en Amérique du Nord sont très abondantes et qu'il est raisonnable de croire que la quantité de propane – produit issu en très grande partie du traitement du gaz – à laquelle le marché pourrait avoir accès à partir de ces ressources sera elle aussi très abondante. Tout en admettant que les statistiques sur le secteur du propane au Canada soient incomplètes, M. Priddle a déclaré que le rapport de GPMi conclut que le marché nord-américain du propane n'est soumis à aucune contrainte d'approvisionnement et que la situation ne changera pas durant la période d'exportations proposées par AltaGas LPG.

GPMi a aussi fourni des projections montrant que la production canadienne de propane croît durant la période de prévision et que la croissance est tributaire de la réalisation des projets d'exportation de GNL. GPMi a aussi fait remarquer que la croissance rapide de l'approvisionnement en propane durant les premières années de la prévision tenait en majorité de la poursuite de la mise en valeur des formations riches en liquides dans les régions de Marcellus, Utica et Eagle Ford, aux États-Unis. Pris dans son ensemble, il est évident que l'Amérique du Nord continuera à enregistrer un immense surplus de propane dans un avenir prévisible. GPMi a affirmé qu'elle n'entrevoit aucun scénario plausible dans lequel le Canada ne serait pas en mesure d'obtenir un approvisionnement suffisant de propane.

M. Priddle et GPMi ont indiqué que le marché nord-américain est généralement efficient, transparent et fluide, et qu'il réagit aux changements dans l'offre et la demande par des mécanismes de prix. Pour étayer cette thèse, M. Priddle, de même que GPMi, ont mentionné plusieurs données, la plupart vérifiées par des constatations de l'Office et du Bureau de la concurrence dans leur *Examen du marché du propane*, publié le 25 avril 2014 :⁴

- M. Priddle a expliqué que les prix du propane en vrac canadien sont fixés par les forces du marché aux carrefours d'Edmonton et de Sarnia; les prix aux États-Unis sont établis aux carrefours de Conway, au Kansas, et de Mont Belvieu, au Texas.
- Les principaux carrefours disposent de grandes installations de stockage souterraines à faible coût et constituent l'emplacement matériel pour les transactions commerciales. Le propane est transporté à partir de ces carrefours par pipelines et wagons-citernes vers les marchés à la grandeur de l'Amérique du Nord.
- Les prix du propane négociés à ces carrefours tiennent compte d'éléments liés au transport dans les prix établis à Mont Belvieu. GPMi a ajouté qu'il existe une forte corrélation entre les prix historiques du propane établis aux carrefours nord-américains.

M. Priddle a conclu que l'entrée sur les marchés canadien et nord-américain intégré du propane était soumise à la concurrence, ce qui permet de connaître facilement le processus de détermination des prix, procure des éléments de liquidité et assure un équilibre entre l'offre et la demande grâce à un mécanisme de prix. M. Priddle a également fait remarquer que le volume

⁴ [Examen du marché du propane](#), Office national de l'énergie et Bureau de la concurrence, 25 avril 2014.

physique (de propane) est petit, puisque le propane est en grande partie un produit dérivé du traitement du gaz; que le volume moindre se traduit par un marché moins liquide; et que le degré de transparence découlant des activités commerciales, gouvernementales et réglementaires est aussi moindre pour le propane que le gaz naturel.

M. Priddle a indiqué que les prix du propane continueront d'être déterminés de façon concurrentielle par les forces du marché en quête d'un équilibre entre l'offre et la demande, à l'intérieur du cadre des politiques et du cadre de réglementation. Les besoins en propane des Canadiens seront toujours satisfaits aux prix établis par le marché.

Dans sa preuve, M. Priddle a fait mention de l'*Examen du marché du propane*, où il est indiqué que l'infrastructure de production, de stockage et de transport suffit à répondre aux futurs besoins des Canadiens. Il a également relevé que l'*Examen du marché du propane* soutient que les problèmes de congestion observés aux rampes de chargement et à d'autres points de distribution ont contribué à la pénurie de l'offre de propane à l'hiver 2014, mais que cette congestion découlait vraisemblablement d'une demande plus élevée qu'à l'habitude dans les terminaux de propane et dans les autres infrastructures de transport et de perturbations causées par les conditions météorologiques. Par conséquent, selon l'Office, des hausses temporaires de prix et des pénuries se produiront probablement à l'avenir. M. Priddle est d'accord avec cette affirmation, parce que pour résoudre cette situation, selon lui, il faudrait des investissements dans des installations supplémentaires de stockage, de transport et de distribution aux seules fins de satisfaire la demande durant les périodes de pointe imprévisibles liées aux conditions météorologiques.

M. Priddle a conclu en précisant qu'il était pertinent d'ajouter que l'exportation du propane visée par la demande n'aura vraisemblablement pas d'incidence sur les possibilités de perturbations de courte durée sur le marché du propane dans l'industrie au Canada et en Amérique du Nord.

GPMi prévoit une croissance relativement stable de la demande intérieure de propane au Canada durant la période de prévision. Selon elle, l'offre de gaz naturel et de propane demeurera relativement stable, jusqu'à ce que la demande de GNL accroisse la demande, vers la fin de la décennie.

Dans ses perspectives de croissance de la demande de propane au Canada, GPMi estime que celle-ci ne sera guère supérieure à 1 % par année. La prévision de la demande de propane de GPMi en 2015 est de 106 milliers de barils par jour (kb/j) et augmente pour atteindre 162 kb/j en 2050 (une croissance totale de 56 kb/j, ou environ 53 % par rapport à 2015). GPMi a aussi fourni une analyse de sensibilité supposant une augmentation supplémentaire de 20 % de la demande et a noté que celle-ci est relativement modeste à l'échelle de l'Amérique du Nord et pourrait facilement être satisfaite de diverses manières. Simplement, une augmentation de la demande entraînerait une hausse des prix, qui se traduirait par une réaction de l'offre et l'établissement d'un nouveau point d'équilibre entre l'offre, la demande et le prix. En pratique, la réaction de l'offre consisterait en une combinaison d'une hausse de la production intérieure, d'une baisse des exportations et d'un accroissement des importations. GPMi croit par ailleurs que la demande de propane devrait grosso modo être le double de sa prévision actuelle

pour que sa conclusion d'un excédent de propane ne soit notablement modifiée durant la période de prévision.

Opinion de l'Office

L'Office a décidé d'accorder à AltaGas LPG, sous réserve de l'agrément du gouverneur en conseil, une licence d'exportation de propane 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 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). Pour ce faire, l'Office tient compte du contexte de libre-échange qui existe sur le marché intégré de l'énergie en Amérique du Nord pour répondre aux besoins en gaz des Canadiens. Selon les particularités régionales, les exportations et les importations contribuent soit à l'offre, soit à la demande de propane. C'est dans cette optique que l'Office juge si le critère de l'excédent dont la *Loi* fait mention est respecté.

Dans l'ensemble, l'Office convient avec le demandeur que les ressources gazières nord-américaines sont très vastes et, vu que le propane peut être considéré comme un sous-produit du gaz, il pourrait y avoir de grandes quantités de propane disponibles pour les marchés. L'Office fait sienne la prévision d'une augmentation soutenue et croissante de la production de gaz naturel aux États-Unis et l'affirmation selon laquelle la production future de gaz naturel au Canada est en quelque sorte liée à l'aménagement d'installations de GNL sur la côte ouest.

L'Office reconnaît que les marchés de propane pourraient subir des perturbations à court terme pour plusieurs raisons. Comme l'a mentionné GPMi, le propane est un sous-produit du traitement du gaz naturel et du raffinage du pétrole, ce qui pourrait empêcher les producteurs de propane de réagir rapidement aux changements à court terme dans la demande et les prix du marché. Par ailleurs, la demande de propane étant très saisonnière, le marché dépend énormément des stocks pour répondre aux besoins quand la demande est élevée, de sorte que l'infrastructure de livraison du propane (y compris par chemin de fer) est complètement utilisée l'hiver.

L'Office convient avec M. Priddle que le marché du propane nord-américain n'est pas aussi grand, aussi fluide, ni aussi transparent que celui du gaz naturel. Toutefois, l'Office sait qu'il existe dans les deux pays un cadre de réglementation axé sur le marché qui permet aux forces du marché d'établir les prix du propane.

L'Office est convaincu que les ressources de propane au Canada, comme dans le reste de l'Amérique du Nord, sont probablement importantes, compte tenu de l'étendue des ressources gazières, et qu'elles peuvent répondre à la fois à la demande canadienne normalement prévisible, aux exportations de propane proposées par le demandeur et à une hausse plausible de la demande. L'Office convient avec GPMi et M. Priddle que le marché nord-américain du gaz est généralement fluide, libre, efficient, intégré et sensible aux changements qui s'opèrent sur le plan de l'offre et de la demande. Toutefois, l'Office fait remarquer que la prévision pour la production de gaz naturel liée aux exportations

de GNL est différente maintenant de ce qu'elle était lorsque Pembina NGL Corporation et Pembina Resource Services Canada, par l'entremise de leur associé directeur 1195714 Alberta Ltd.⁵, ont déposé leur demande, en ce que les exportations à court terme de GNL depuis le Canada sont moins probables. L'Office accepte l'affirmation selon laquelle il y a actuellement un surplus de propane en Amérique du Nord dont la plus grande partie, aux États-Unis, est exportée vers des marchés internationaux; dans le cas du surplus de propane au Canada, l'essentiel est exporté aux États-Unis et de petits volumes sont acheminés vers les marchés internationaux en passant par les États-Unis.

Comme l'Office accepte l'analyse de la demande actuelle et prévue de propane au Canada effectuée par le demandeur, étant donné que de vastes ressources de propane sont prévues, et compte tenu de la nature intégrée du marché de propane nord-américain, l'Office conclut que les besoins en propane des Canadiens seront satisfaits. L'Office note également qu'aucun acheteur intéressé de propane n'a déposé de lettre de commentaires, malgré les volumes élevés d'exportations faisant l'objet de la demande.

L'Office suit l'évolution de l'offre et de la demande de LGN au Canada, y compris la situation entourant le propane et les autres LGN, pour s'assurer que l'équilibre entre ces deux éléments continue de valider les conclusions de sa décision. Cette surveillance lui permet de déceler les situations où les marchés pourraient mal 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 concernant la demande correspond de manière générale à ce qu'il observe lui-même actuellement en surveillant les marchés.

Des études récentes sur les ressources gazières et les LGN connexes, y compris l'étude de l'Office sur la formation de Montney, en Colombie-Britannique⁶, 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. L'Office continuera d'inclure les prévisions relatives aux LGN dans ses études sur les ressources, lorsque cela est faisable.

Le marché du propane nord-américain est caractérisé par un grand nombre d'acheteurs et de vendeurs, un vaste réseau pipelinier et de stockage en croissance, avec structure commerciale connexe. Bien qu'il soit plus petit et moins évolué que le marché de gaz naturel, il n'en reste pas moins un marché actif, fluide et assez efficient.

Mesures demandées

Exemption relative aux exigences de dépôt de renseignements

⁵ [Pembina NGL Corporation et Pembina Resource Services Canada, par l'entremise de leur associé directeur 1195714 Alberta Ltd.](#)

⁶ [Potentiel ultime d'hydrocarbures non classiques de la formation de Montney en Colombie Britannique et en Alberta – Note d'information sur l'énergie, novembre 2013](#)

Dans la mesure où il s'agit d'information non incluse dans sa demande, AltaGas LPG a sollicité une exemption relativement aux exigences de dépôt de renseignements pour les demandes de licence d'exportation de gaz prévues à l'article 20 du *Règlement de l'Office national de l'énergie concernant le pétrole et le gaz (partie VI de la Loi)* et à la rubrique Q du *Guide de dépôt* de l'Office.

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 20 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 propane, de butane ou d'éthane déposent les renseignements précisés à l'alinéa 20e). Il reconnaît en outre que les exigences sur les renseignements à fournir aux termes de l'article 20 de ce même règlement ne s'appliquent pas toutes à son évaluation de la demande. Par conséquent, il soustrait AltaGas LPG aux exigences concernant les renseignements à fournir aux termes de l'article 20 du *Règlement concernant le pétrole et le gaz* qui ne sont pas contenus dans la demande.

En ce qui a trait à la demande d'AltaGas LPG relative à toute autre condition ou exemption que l'Office pourrait juger appropriée dans les circonstances, l'Office estime qu'aucune autre condition ou exemption n'est nécessaire.



S. J. Kelly
Membre présidant l'audience



M. Lytle
Membre



A. Scott
Membre

octobre 2016
Calgary (Alberta)

Annexe I

Conditions de la licence devant être délivrée pour l'exportation de propane

Généralités

1. Sauf indication contraire de l'Office national de l'énergie, AltaGas LPG General Partner Inc., au nom d'AltaGas LPG Limited Partnership (AltaGas LPG), doit 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 n'aient alors commencé ou que l'Office n'en décide autrement.
4. Quantité de propane pouvant être exportée aux termes de la licence :
 - a. la quantité maximale pouvant être exportée pendant toute période de 12 mois, en tenant compte de l'écart admissible de 15 %, ne peut pas dépasser 2 669 391 m³;
 - b. le volume global maximal, en tenant compte de l'écart admissible de 15 %, ne peut pas dépasser 66 734 775 m³.
5. Le propane sera exporté à partir de la sortie d'un terminal maritime d'exportation situé près de Prince Rupert, en Colombie-Britannique, et de points établis le long de la frontière canado-américaine où se trouvent des voies ferrées (plus précisément Coutts, en Alberta, et Kingsgate, Huntington et White Rock, en Colombie-Britannique).