CANADA

Office national de l'énergie

Motifs de décision

L’examen des méthodes de calcul des excédents de gaz naturel

GHR-1-87

Juillet 1987

Deuxième titre

Office national de l'énergie

Motifs de décision

relativement à

L’examen des méthodes de calcul des excédents de gaz naturel

GHR-1-87

Juillet 1987

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

Nº de cat. NE 22-1/1987-8F
ISBN 0-662-94471-2

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles.

Exemplaires disponibles auprès du:
Bureau du soutien de la réglementation
Office national de l'énergie
473, rue Albert
Ottawa (Canada)
K1A 0E5
(613) 998-7204

This report is published separately in both official languages.

Copies are available on request from:
Regulatory Support Office
National Energy Board
473 Albert Street
Ottawa, Canada
K1A 0E5
(613) 998-7204

Imprimé au Canada

Printed in Canada

Table des matières

Résumé . . . . . (iii)

1. Rétrospective 1
1.1 Introduction 1
1.2 Méthodes actuelles de l'Office pour calculer les excédents 3

2. Pertinence des méthodes actuelles 4

3. Autres méthodes de calcul des excédents 12
3.1 Modifications proposées aux méthodes actuelles 12
3.1.1 Protection par voie de contrats 12
3.1.2 Protection d'une partie seulement du marché du gaz naturel 20
3.1.3 Méthode modifiée du ratio R/P 22
3.1.4 Formule des réserves 23
3.1.5 Prolongation de la période de protection à l'égard des besoins canadiens 24
3.1.6 Prélèvements partiellement remboursables sur les exportations et analyses coûts-avantages 25
3.2 Prédominance des forces du marché 26
3.3 La façon dont les méthodes devraient tenir compte des besoins des différents utilisateurs ultimes et des importations de gaz naturel 33
3.4 Application d'une condition aux exportations autorisées 36
3.5 Pertinence des méthodes des provinces 37

4. Décision 40

5. Dispositif 45

Liste des annexes

I	Lettre de l'Office datée du 6 février 1987	47
	Ordonnance d'audience GHR-1-87	48
	Lettre de l'Office datée du 31 mars 1987	63
	Liste des parties intéressées	46
II	Comparutions	69
III	Abréviations	72
IV	Publications de référence	76
V	Définitions	78
VI	Fondement législatif des responsabilités de l'Office à l'égard de l'exportation de gaz	81
VII	Évolution des méthodes de calcul des excédents de gaz naturel utilisées par l'Office	82

Résumé

(Remarque: Le présent résumé n'est donné que pour la commodité du lecteur et ne fait pas partie de la Décision ou des Motifs.)

L'une des principales fonctions de l'Office national de l'énergie ("l'Office") est de s'assurer que le gaz naturel que l'on se propose d'exporter constitue un excédent par rapport aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada. Au cours des années, l'Office a rempli cette fonction de différentes façons.

Au cours d'une audience tenue en 1985, l'Office a examiné ses méthodes de calcul des excédents de gaz naturel. Dans son rapport, publié en avril 1986, l'Office a annoncé de nouvelles méthodes de calcul fondées sur le ratio réserves-production (la méthode du ratio R/P).

Le 29 octobre 1986, à la fin de l'année de transition prévue dans *l'Entente entre les gouvernements du Canada, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan sur les marchés et les prix du gaz natur*el, entente intervenue le 31 octobre 1985, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources a adressé une lettre au président de l'Office demandant l'avis de l'Office sur les répercussion de l'évolution des marchés du gaz naturel et "sur les mesures que l'Office entend prendre pour adapter ses méthodes de détermination des excédents de gaz naturel aux conditions d'un marché qui évolue rapidement".

Le 4 novembre 1986, le président de l'Office a répondu que l'Office était prêt à mener un examen exhaustif de ses méthodes de calcul des excédents.

Cet examen a été mené par l'Office au cours d'une séance plénière. Les parties intéressées pouvaient présenter leurs vues par voie de mémoires écrits et en se faisant entendre au cours de l'audience publique tenue en avril et mai 1987 à Ottawa, Calgary et Toronto.

L'examen a porté sur les deux principales questions suivantes:

- Est-ce que la méthode du ratio R/P est toujours appropriée à la lumière de l'évolution récente du marché du gaz naturel au Canada?

- Quelles autres méthodes de calcul l'Office devrait-il considérer?

L'Office a décidé que la méthode du ratio R/P ne convenait plus pour un certain nombre de raisons:

i) les méthodes de calcul des excédents utilisées par l'Office devraient être compatibles avec le régime de tarification du gaz naturel axé sur le marché, et dans la mesure où des progrès ont été accomplis pour mettre en place ce régime;

ii) des changements se sont produits l'année passée dans la perception de la nature et de la portée de la protection exigée à l'égard du marché du gaz naturel au Canada;

iii) il serait maintenant anormal et contraire au libre fonctionnement du marché si le niveau des approvisionnements des Canadiens était déterminé autrement que par les forces du marché;

iv) la méthode du ratio R/P restreindrait plus que ne l'exige l'intérêt public les volumes d'exportation.

Pour des raisons semblables, l'Office a rejeté un certain nombre d'autres méthodes de calcul proposées par les parties intéressées, notamment des changements à la méthode du ratio R/P, le retour à l'utilisation d'une formule des réserves et d'une évaluation de la possibilité de livraison, et l'accroissement du nombre d'années de protection relativement aux besoins canadiens.

L'Office a rejeté les autres méthodes de calcul indiquées ci-dessous pour les raisons suivantes: elles sont irréalisables, difficiles à administrer, incompatibles avec le régime de tarification axé sur les conditions du marché ou elles outrepassent son mandat:

i) que l'Office adopte des lignes directrices ou qu'il établisse des normes relatives à la durée des contrats des distributeurs;

ii) qu'il s'en remette à un mécanisme de l'offre en vertu duquel le gaz qui doit faire l'objet de licences d'exportation doit d'abord être offert aux marchés intérieurs;

iii) que ne soit protégée qu'une partie seulement du marché intérieur du gaz naturel;

iv) qu'il y ait instauration d'un système de prélèvements partiellement remboursables sur les exportations.

L'Office considère que les propositions suivantes ont un certain mérite:

i) celle voulant que les acheteurs de gaz canadiens s'opposent à une licence d'exportation de gaz naturel en raison du fait qu'il leur a été impossible d'obtenir des contrats de gaz à des conditions semblables à celles des licences, notamment à un prix équivalent;

ii) celle voulant que l'Office continue à surveiller et à publier périodiquement des rapports sur l'offre et la demande courantes et prévues d'énergie, et celle voulant qu'il reconnaisse également que les jugements qu'il porterait sur le fonctionnement courant et futur des marchés énergétiques canadiens joueraient un rôle important pour déterminer si le gaz naturel que l'on se propose d'exporter constitue un excédent;

iii) celle voulant que l'Office délivre des licences d'exportation uniquement s'il juge que cela est conforme à l'intérêt public national.

Le cadre de la politique énergétique actuelle est fondé sur le principe selon lequel c'est le marché qui détermine l'offre, la demande et le prix du gaz naturel. L'Office considère approprié d'utiliser ce principe comme fondement de ses méthodes de calcul des excédents. Toutefois, il existe un certain nombre de facteurs pouvant empêcher le marché de répondre de façon appropriée et juste aux besoins du Canada, en présence d'une demande d'exportation à la hausse.

Par conséquent, l'Office a décidé qu'il est approprié d'adopter une méthode de calcul des excédents, appelée méthode de calcul axée sur les conditions du marché, qui ne gênera pas indûment le marché lorsque celui-ci répond de façon appropriée et juste aux besoins du Canada, mais qui prévoit l'intervention de l'Office lorsqu'il juge que des exportations additionnelles empêcheraient le marché de satisfaire aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada.

Méthode de calcul axée sur les conditions du marché

L'Office prendra deux moyens pour s'assurer que le gaz naturel qui fait l'objet de licences d'exportation constitue un excédent par rapport aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada: le premier se situe dans le cadre des audiences publiques visant à instruite les demandes d'autorisation d'exporter du gaz naturel; le deuxième est la surveillance permanente des marchés énergétiques canadiens.

A. Audiences publiques

Dans le cadre des audiences publiques, la méthode de calcul axée sur les conditions du marché comportera les trois éléments suivants:

1) Méthode d'intervention en fonction des plaintes

Au cours d'une audience publique, l'Office se servira de cette méthode pour s'assurer que les consommateurs canadiens peuvent passer de nouveaux contrats d'approvisionnement en gaz à des modalités semblables à celles prévues dans les contrats d'exportation, y compris à des prix équivalents.

Si l'Office juge fondée une plainte selon laquelle les Canadiens n'ont pu passer des contrats de gaz selon des modalités semblables, il peut rejeter la demande ou reporter sa décision finale jusqu'à ce qu'on ait donné l'occasion de corriger la situation.

2) Évaluation de l'incidence des exportations

L'Office exigera que les demandeurs de licences d'exportation présentent une évaluation de l'incidence des exportations, afin qu'il soit en mesure de déterminer si une exportation envisagée risque d'empêcher les Canadiens de satisfaire à leurs propres besoins énergétiques aux prix du marché.

3) Établissement de la conformité à l'intérêt public

Comme l'exige l'article 83 de la Loi, l'Office continuera de tenir compte de tous les autres facteurs jugés pertinents pour déterminer si les licences d'exportation proposées sont conformes à l'intérêt national. Parmi ces facteurs, on compte: la nature des ententes contractuelles; l'appui des producteurs à l'égard de l'exportation proposée; la récupération des coûts engagés; la preuve que le prix d'exportation ne sera pas inférieur aux prix demandés aux Canadiens; la disponibilité de l'espace dans la canalisation; la preuve que l'exportation pourra faire réaliser des avantages nets au Canada; toutes politiques gouvernementales pertinentes; enfin, toute autre question pertinente.

B. Surveillance permanente

La surveillance permanente qui fait partie de la méthode de calcul axée sur les conditions du marché comporte deux éléments:

1) Évaluation de l'offre et de la demande d'énergie au Canada

Dans le cadre de la surveillance du marché, l'Office continuera de produire et de publier, environ tous les deux ans, l'étude effectuée par son personnel: *L'énergie au Canada - Offre et demande*, dont le dernier mise à jour a paru en décembre 1986. Ce rapport traite, entre autres, de l'évolution de la part du marché énergétique alimentée par différentes formes d'énergie - électricité, pétrole, gaz naturel,

produits pétroliers, charbon et ressources renouvelables - au cours d'une période prévisionnelle voisine de 20 ans.

2) Évaluation du marché du gaz naturel

L'Office analysera, également de façon permanente, l'offre, la demande et les prix du gaz naturel et publiera périodiquement des rapports sur ses conclusions.

Ces rapports couvriront des périodes plus courtes et auront moins d'ampleur que les rapports sur l'offre et la demande d'énergie au Canada. Une évaluation exhaustive de la structure et du fonctionnement des marchés du gaz naturel sera fournie. On traitera également de l'évolution récente des marchés du gaz naturel, des activités de concurrence sur les marchés, de l'utilisation des pipelines au Canada et aux fins des exportations ainsi que de la quantité et de la qualité des approvisionnements en gaz.

Remarques finales

Selon l'Office, la méthode de calcul des excédents axée sur les conditions du marché est entièrement compatible avec un régime de tarification axé sur les conditions du marché. La mise de côté de tout volume prédéterminé de réserves de gaz au moyen d'une formule de calcul des excédents ne peut que nuire au bon fonctionnement du marché.

La nouvelle méthode de calcul de l'Office axée sur les conditions du marché n'est pas moins certaine que sa méthode précédente du ratio R/P. Bien que le fait d'avoir une formule peut donner l'impression qu'il est possible de calculer les excédents avec précision, la formule est néanmoins fondée en grande partie sur la capacité de prévoir avec exactitude nombre de variables de l'offre et de la demande.

L'Office ne considère pas nécessaire d'avoir une période de transition pour adopter ses nouvelles méthodes de calcul. Toutefois, comme c'est généralement le cas, l'Office évaluera le bien-fondé de toute demande présentée par des intervenants en vue d'obtenir un sursis pour se préparer à l'examen d'une demande.

Chapitre 1
Rétrospective

1.1 Introduction

En 1985, l'Office national de l'énergie ("l'Office") a examiné les méthodes dont il se sert pour calculer les excédents de gaz naturel par rapport aux besoins raisonnablement prévisibles des Canadiens, donc exportables. Le rapport d'avril 1986[1] fait état des changements apportés par l'Office à ses méthodes de calcul, comme l'indique la section 1.2 qui suit.

Le 29 octobre 1986, à la fin de l'année de transition prévue dans *l'Entente entre les gouvernements du Canada, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan sur les marchés et les prix du gaz naturel*, entente intervenue le 31 octobre 1985, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources a adressé une lettre au président de l'Office demandant l'avis de l'Office sur les conséquences de l'évolution du marché du gaz naturel et "sur les mesures que l'Office entend prendre pour adapter ses méthodes de détermination des excédents de gaz naturel aux conditions d'un marché qui évolue rapidement".

Le 4 novembre 1986, le président de l'Office a répondu (copies des deux lettres à l'annexe 1) que l'Office était prêt "compte tenu des implications du milieu dans lequel évolue rapidement le marché... à examiner en profondeur la méthode actuelle d'établissement des excédents de gaz de l'Office". Le président a également indiqué que: "Pour cet examen... l'Office aimerait obtenir l'opinion de tous les secteurs touchés de la collectivité énergétique canadienne. La meilleure façon d'y parvenir consisterait en une audience publique qui permettrait à toutes les parties intéressées de soumettre leur opinion à l'Office".

Le 18 décembre 1986, l'Office a informé les parties intéressées (copie de la lettre à l'annexe 1) qu'il effectuerait son examen au cours de séances plénières, que les parties intéressées pourraient présenter leurs vues par voie de mémoire écrit, qu'elles auraient également l'occasion de se faire entendre au cours de l'examen et qu'à cette fin, l'Office devait, conformément au paragraphe 14(l) de la Loi sur l'Office national de l'énergie, nommer un de ses membres à la présidence d'une audience publique. L'Office a par la suite nommé son président, R. Priddle.

L'annexe 2 de la lettre de l'Office comprenait une liste de six questions sur lesquelles l'Office voulait obtenir les points de vue des parties intéressées:

> "1. Les méthodes existantes de l'Office en ce qui concerne le calcul des excédents sont-elles toujours appropriées, à la lumière des changements intervenus sur le marché canadien du gaz naturel depuis que l'Office national de l'énergie a mené pour la dernière fois un examen de ces méthodes?

[1] Motifs de décision Relative à la Phase 1 Phase des méthodes de calcul des excédents de l'Audience générale de 1985 sur les exportations de gaz

2. Quelles autres méthodes de calcul des excédents l'Office devrait-il envisager? Les parties qui proposent d'autres méthodes pour satisfaire à l'alinéa 83 a)[1] de la Loi sur l'Office national de l'énergie devraient expliquer clairement le bien-fondé de ces méthodes, la façon dont elles fonctionneraient, et les avantages et inconvénients des propositions des parties par rapport aux méthodes actuelles.

3. Le fait de s'en remettre aux forces du marché pour assurer l'équilibre de l'offre et de la demande de gaz naturel au Canada serait-il une solution de rechange acceptable aux méthodes utilisées par l'Office pour calculer les excédents?

4. Comment les méthodes de l'Office devraient-elles tenir compte:

   (i) des besoins des utilisateurs ultimes qui ne peuvent immédiatement utiliser des combustibles de rechange ou qui ne peuvent ou ne désirent pas obtenir directement, par contrat avec les producteurs, leurs besoins en approvisionnement, et tenir compte aussi de la durée des contrats conclus en leur nom;

   (ii) des besoins des utilisateurs ultimes, comme les consommateurs de grandes quantités de gaz, qui passent directement des contrats avec des producteurs, et tenir compte également de la durée des contrats qu'ils concluent; et

   (iii) du gaz importé au Canada, et de la durée des contrats en vertu desquels ce gaz est importé?

5. Serait-il approprié pour l'Office de subordonner les autorisations d'exportation à la condition que les détenteurs de ces autorisations répondent aux pénuries intérieures, avant que les exportations aient lieu?

6. Les deux principales provinces productrices de gaz devraient achever, d'ici le printemps de 1987, l'examen de leurs propres essais sur les excédents. L'Office cherchera à obtenir des opinions sur la pertinence, par rapport à ses propres méthodes de détermination des excédents, si l'on connaît alors les résultats de ces examens."

Par la suite, sous le même pli que la lettre du 6 février 1987, l'Office a délivré l'ordonnance d'audience GHR-1-87 précisant les détails relatifs à la partie orale de l'examen.[2]

Dans une lettre datée du 31 mars 1987, l'Office a demandé l'opinion des parties intéressées sur la pertinence, par rapport à ses méthodes de calcul des excédents, du rapport 87-A intitulé *Gas Supply Protection for Alberta: Policies and Procedures*, publié par l'Office de conservation des ressources énergétiques de l'Alberta en mars 1987. (Au moment de l'audience, la province de la Colombie-Britannique n'avait pas encore terminé l'examen de ses méthodes de calcul des excédents. Sa décision

---

[1] Voir annexe 6.

[2] Voir annexe 1.

a été rendue publique en juillet 1987.) L'Office indiquait également aux participants l'orientation des questions qu'il avait l'intention de poser au cours de la partie orale de l'audience.[1]

Quelque 100 parties se sont dites intéressées à participer à cet examen. Environ 50 ont déposé des mémoires, notamment des sociétés, des associations, des particuliers, des gouvernements provinciaux et des organismes gouvernementaux. L'Office a également reçu plusieurs lettres de commentaires.

La majorité des parties qui avaient présenté des mémoires ont participé à la partie orale tenue à Ottawa du 13 au 16 avril, à Calgary du 21 au 24 avril et à Toronto du 5 au 8 mai 1987.[2]

L'Office remercie toutes les parties intéressées pour leurs mémoires et leurs lettres, leur participation à la partie orale de l'audience ainsi que pour la collaboration dont elles ont fait preuve au cours de cette étude.

1.2 Méthodes actuelles de l'Office pour calculer les excédents

Lorsqu'il instruit une demande visant l'exportation du gaz naturel, l'Office ne peut délivrer une licence, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, que s'il est d'abord convaincu que la quantité de gaz à exporter est excédentaire, déduction faite des besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada, eu égard à l'orientation de la découverte du gaz au Canada.[3] (Les exportations de gaz par ordonnance pour une période d'au plus deux ans n'ont pas à faire l'objet de la méthode de calcul officielle ni à recevoir l'approbation du gouverneur en conseil. On trouvera à l'annexe 6 le fondement législatif en vertu duquel l'Office réglemente les exportations de gaz naturel.)

La dernière modification aux méthodes de calcul des excédents adoptée par l'Office remonte à avril 1986. La méthode actuelle repose sur le ratio réserves/production (la méthode du ratio R/P). Elle tient compte des estimations relatives aux additions annuelles aux réserves et des prévisions concernant la demande canadienne et les exportations autorisées. Elle prévoit également une évaluation de la capacité de production annuelle future (voir annexe 7).

Dans ses Motifs de décision de 1986, l'Office a indiqué qu'à son avis, la nouvelle politique de tarification axée sur les conditions du marché favoriserait graduellement le maintien de l'équilibre de l'offre et de la demande et que dans l'avenir, il croyait pouvoir s'en remettre de plus en plus aux prix, comme facteur d'équilibre entre l'offre et la demande, et de moins en moins au volume des réserves établies courantes pour assurer l'approvisionnement futur au Canada.

L'Office a également indiqué que ses méthodes de calcul des excédents devaient être souples et s'adapter à l'évolution des circonstances.

---

[1] Voir annexe 1.

[2] Voir annexe 2.

[3] Voir alinéa 83 a) de la Loi sur l'ONÉ

Chapitre 2
Pertinence des méthodes actuelles

Le présent chapitre résume les vues des parties et de l'Office sur la première des six questions posées par l'Office aux parties intéressées dans l'annexe 2 de la lettre du 18 décembre 1986.

La question était la suivante:

> "Les méthodes existantes de l'Office en ce qui concerne le calcul des excédents sont-elles toujours appropriées, à la lumière des changements intervenus sur le marché canadien du gaz naturel depuis que l'Office national de l'énergie a mené pour la dernière fois un examen de ces méthodes?"

Les parties étaient partagées sur la question de savoir s'il était toujours pertinent d'utiliser la méthode de calcul du ratio R/P. D'après le Manitoba et le Québec, toutes les sociétés de distribution de gaz qui ont présenté des mémoires, l'ACG[1], Waddell ainsi que certaines autres parties, la méthode actuelle demeure appropriée. Par contre, les représentants des producteurs, la plupart des exportateurs de gaz, les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan, les principaux transporteurs, l'ACFPC, l'ACIG, C-I-L, Polysar, Edge et d'autres parties étaient d'avis que la méthode actuelle ne convenait plus. La province de l'Ontario a proposé certaines modifications à la méthode actuelle.[2] L'ACC et Canada Geothermal ont pour leur part soutenu que les méthodes actuelles ne fournissent pas suffisamment de protection et ont proposé une plus longue période de protection.[3] La Colombie-Britannique n'a pas pris position en attendant d'obtenir les résultats de son étude sur ses propres méthodes de calcul des excédents.

Les parties qui étaient en faveur du maintien de la méthode de calcul du ratio R/P, soit toutes les sociétés de distribution et la province de Québec, ont fait valoir qu'elle est toujours appropriée pour les raisons suivantes:

(i) la méthode de calcul du ratio R/P est souple et s'adapte à l'évolution des circonstances;

(ii) aucun changement imprévu n'est survenu depuis la publication des Motifs de décision de l'Office en avril 1986 qui justifierait une modification à la méthode de calcul du ratio R/P; les changements qui se sont produits avaient soit déjà été prévus au cours du dernier examen de l'Office, soit pouvaient être facilement intégrés dans la méthode de calcul actuelle;

(iii) les méthodes actuelles de calcul des excédents n'empêchent aucunement de nouvelles exportations de gaz naturel; en effet, moins de 50 pour cent des exportations autorisées en vertu de licences sont effectivement livrées, certaines licences approuvées par l'Office en 1983 n'ont toujours pas reçu l'approbation des organismes de réglementation américains et il est

---

[1] Voir à l'annexe 3 les abréviations utilisées dans ce rapport.

[2] Voir la section 3.1.3.

[3] Voir la section 3.1.5.

possible d'exporter en vertu d'ordonnances à court terme qui échappent à la méthode de calcul des excédents;

(iv) les méthodes actuelles n'ont pas été utilisées suffisamment longtemps pour qu'il soit possible d'évaluer leur pertinence; un nouveau changement, effectué si peu de temps après les changements déjà faits en avril 1986, ne ferait que créer de l'instabilité et diminuerait la confiance des consommateurs à l'égard de la sécurité en matière d'approvisionnement énergétique à long terme;

(v) il faut prévoir quinze années de protection pour amortir l'équipement à gaz et les installations de transport et de distribution existants;

(vi) la période de transition vers une tarification axée sur les conditions du marché n'est pas encore terminée. En effet, les contrats existants conclus entre les distributeurs et TransCanada ne viennent pas à échéance avant les années 1990 et les provinces productrices continuent d'agir sur les prix au moyen des permis d'acheminement du gaz;

(vii) le fait que le Ministre ait demandé à l'Office d'examiner ses méthodes de calcul ne signifie pas qu'elles devraient être modifiées. Les parties ont remarqué que le Ministre avait souligné que le gouvernement du Canada n'avait aucunement l'intention de changer les fonctions de l'Office en matière de protection en vue des besoins raisonnablement prévisibles du Canada, ni de s'ingérer dans celles-ci;

(viii) au cours des trois dernières années, les additions aux réserves ont été inférieures à la production et on prévoit qu'elles diminueront; les futures réserves qui remplaceront le gaz exporté seront de moins bonne qualité, les coûts d'exploration, de mise en valeur et de transport seront plus élevés et elles seront situées dans des régions éloignées dont l'environnement est fragile;

(ix) la méthode actuelle assure un bon équilibre entre les deux objectifs suivants: accès plus grand du gaz canadien aux marchés d'exportation et maintien, au Canada, d'un niveau approprié de sécurité des approvisionnements;

(x) les examens périodiques faits en vertu de la méthode actuelle permettent de contrebalancer les risques d'erreur dans les prévisions; il est en effet mieux de surestimer les réserves nécessaires plutôt que de risquer une pénurie d'approvisionnement;

(xi) la méthode du ratio R/P est conforme aux exigences de la Loi sur l'ONÉ selon lesquelles la quantité de gaz à exporter ne doit pas dépasser l'excédent, déduction faite des besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada;

(xii) il est essentiel pour l'économie canadienne et pour le bien-être des Canadiens que les approvisionnements énergétiques soient assurés, établis à long terme et à des prix raisonnables. En effet, sans les méthodes de calcul actuelles, le vaste marché américain pourrait épuiser rapidement les stocks du Canada; ces méthodes de calcul offrent donc une protection adéquate et permettent de déceler en temps opportun tout problème en matière d'approvisionnement ou de prix auquel peuvent être apportées les mesures correctrices nécessaires;

(xiii) la méthode de calcul actuelle tient convenablement compte de la possibilité de livraison, facteur qui, à l'encontre des réserves, détermine réellement l'approvisionnement du marché;

(xiv) l'Accord de l'Ouest[1] et l'Entente sur les marchés et les prix du gaz naturel reconnaissent l'importance de la sécurité des approvisionnements énergétiques, qui ne devraient pas être compromis uniquement pour permettre un accès plus grand aux marchés d'exportation que ne le permet la méthode actuelle;

(xv) un sondage téléphonique réalisé pour Consumers' Gas et Union Gas auprès de leurs clients commerciaux et industriels a révélé que la plupart sont d'avis que le gouvernement devrait garantir l'approvisionnement en fonction des besoins de gaz naturel du Canada pour les quinze ou vingt prochaines années, et ce pour toutes les catégories de clients;

(xvi) le rapport de juin 1986 de la Commission d'examen des sociétés pipelinières appuie la méthode de calcul actuelle.

Certaines parties qui se sont opposées à la méthode de calcul actuelle, notamment Canada Geothermal, l'ACC et le Sierra Club, étaient d'avis que celle-ci ne fournissait pas suffisamment de protection pour assurer l'approvisionnement au Canada. En général, comme ces parties étaient d'avis que le gaz naturel est une ressource essentielle, épuisable et non renouvelable, et que les exportations devraient être restreintes, sinon complètement arrêtées.

La plupart des parties, principalement les représentants des producteurs et les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan, qui se sont opposées au maintien de la méthode de calcul actuelle l'ont fait pour les principales raisons suivantes:

(i) la méthode actuelle ne permet pas d'avoir un accès réellement plus grand aux marchés d'exportation comme l'anticipait l'Entente sur les marchés et les prix du gaz naturel d'octobre 1985[2];

(ii) la méthode de calcul actuelle est incompatible avec un régime de tarification axé sur les conditions du marché; elle entraînera un déséquilibre sur le marché en permettant aux acheteurs canadiens de se procurer du gaz par voie de contrats à court terme établis à des prix plus bas que ceux des contrats à long terme, sans se préoccuper de leurs besoins futurs, et même en les y encourageant; elle force les producteurs à offrir des garanties "gratuites" en conservant un stock de réserves coûteux et inefficace; elle crée un surcroît de réserves sans contrats sur le marché, ce qui fait baisser les prix;

---

[1] *L'Accord de l'Ouest: Entente entre les gouvernements du Canada, de l'Alberta, de la Saskatchewan et da la Colombie-Britannique sur la tarification et la taxation du pétrole et du gaz naturel.*

[2] L'article 16 de cette entente stipule ce qui suit:
"Les gouvernements prévoient que l'examen des tests relatifs aux surplus, qui sont actuellement en cours ou qui doivent être entrepris sous peu par l'Office national de l'énergie et par les autorités provinciales concernées, rendra les marchés intérieurs et les marchés d'exportation beaucoup plus accessibles et, ainsi, contribuera à la mise en place du régime de tarification axé sur le marché envisagé dans la présente entente."

(iii) la méthode de calcul actuelle fera par conséquent perdre des occasions d'exportation et freinera la croissance économique tout en faisant diminuer l'emploi ainsi que les revenus des Canadiens;

(iv) la méthode du ratio R/P repose sur les prévisions relatives aux réserves annuelles, aux additions aux réserves, à la capacité de production, aux exportations et à la demande intérieure; la protection fournie est fonction de l'exactitude de ces prévisions et il n'est pas possible de faire des prévisions exactes;

(v) la méthode actuelle n'est pas véritablement compatible avec l'évolution vers une libéralisation des marchés interprovinciaux et internationaux du gaz canadien, à laquelle on assiste depuis avril 1986, notamment:

- le remplacement des prix réglementés par des prix négociés dans les contrats entre expéditeurs et distributeurs, sur le marché interprovincial canadien,
- la possibilité de ventes directes de gaz naturel dans les provinces qui ont un service de transport par contrat, sur les réseaux des distributeurs et sur le réseau de TransCanada,
- le règlement des problèmes relatifs aux frais en double liés à la demande et causés par la substitution d'un volume par un autre ainsi que des problèmes relatifs au partage équitable des frais obligatoires, et
- le remplacement de la méthode d'établissement des prix à l'exportation à l'égard des prix dans les régions frontalières adjacentes par une méthode plus souple: le contrôle post-facto;

(vi) la méthode actuelle prend beaucoup de temps et est trop complexe;

(vii) la méthode du ratio R/P ne tient pas compte du fait que dans un système de tarification axé sur les conditions du marché, les prix varient en fonction du marché, équilibrant ainsi l'offre et la demande;

(viii) la méthode de calcul actuelle protège les utilisateurs (par ex.: les utilisateurs industriels ou ceux qui peuvent utiliser plus d'un combustible) n'ayant aucunement besoin de protection ou ne nécessitant pas quinze ans de protection;

(ix) la méthode actuelle ne tient pas suffisamment compte du désir des parties à l'entente d'octobre 1985 de s'en remettre davantage aux contrats pour que ceux qui recherchent une plus grande protection aient la responsabilité de l'exiger dans leurs contrats;

(x) les résultats de la méthode actuelle peuvent être faussés en raison des fluctuations dans les activités d'exploration, même si la quantité de réserves à découvrir ne varie pas;

(xi) la méthode du ratio R/P n'offre qu'une protection limitée car il n'est aucunement certain que le gaz mis en réserve est ou sera dans le futur disponible pour certains acheteurs canadiens, en raison, par exemple, des contraintes liées au transport entre les régions;

(xii) la distortion créée au moment de l'établissement des prix sur le marché intérieur, attribuable à la disponibilité du gaz mis en réserve en vertu de la méthode actuelle, mais ne faisant pas

l'objet de contrats pour aucun acheteur, nuira en définitive à l'exploration et à la mise en valeur du point de vue économique, ce qui entraînera une baisse dans les apports aux réserves et des variations plus grandes dans les prix;

(xiii) la méthode actuelle ne s'appuie pas sur les usages contractuels et n'est purement qu'un calcul mathématique qui n'assure aucunement que les contrats d'approvisionnements réels sont adéquats et qui n'est d'aucun secours en cas de pénurie d'approvisionnement;

(xiv) la méthode actuelle accorde trop d'importance à la sécurité des approvisionnements sans tenir suffisamment compte des coûts occasionnés;

(xv) la méthode du ratio R/P ne prévoit pas de mécanisme de redressement dans le cas où se révèlent inexactes les prévisions sur l'offre et la demande adoptées à un certain moment, en fonction de prévisions incertaines sur les prix à long terme; en effet, une fois que des prévisions spécifiques ont été adoptées, la méthode de calcul n'est plus souple;

(xvi) la méthode de calcul actuelle a un caractère limitatif et arbitraire, et elle impose des coûts inacceptables, spécialement aux petits producteurs désirant exporter du gaz.

Opinion de l'Office

Bien que l'Office soit sensible aux préoccupations exprimées par les parties en faveur du maintien de la méthode du ratio R/P, il ne croit pas que cette méthode continue d'être la meilleure ou l'unique façon d'y répondre.

En premier lieu, l'Office traite d'un certain nombre de questions précises soulevées par les parties en faveur de la méthode du ratio R/P puis, il porte son attention sur la question-clé relative à la compatibilité de cette méthode avec le régime d'établissement des prix axé sur les conditions du marché. Les questions précises traitées sont les suivantes:

- l'Office reconnaît que les méthodes de calcul actuelles n'empêchent pas que les exportations aient lieu en vertu de licences délivrées précédemment; toutefois, les méthodes de calcul des excédents sont utilisées afin de décider s'il y a lieu de délivrer de nouvelles licences d'exportation dans les prochaines années. Les méthodes de calcul de l'Office ne devraient pas être uniquement fonction des conditions existantes;

- pour ce qui est de la suggestion de prévoir quinze années de protection pour amortir l'équipement et les installations en place, l'Office note que la valeur de l'équipement existant ou son coût de remplacement ne constitue qu'un facteur dans les décisions prises par les Canadiens en matière d'utilisation du combustible. De même, les effets des exportations sur le temps nécessaire afin d'amortir l'équipement ne constituent qu'un facteur à considérer pour évaluer l'ensemble de l'intérêt public;

- l'Office est d'accord avec les parties qui ont fait remarquer que la période de transition vers une tarification axée sur les conditions du marché n'est pas encore terminée parce que les contrats existants conclus entre les distributeurs ne viennent pas à échéance avant un

certain nombre d'années et que les provinces productrices continuent d'agir sur les marchés au moyen des permis d'acheminement du gaz;

- l'Office relève également les préoccupations à l'égard des additions aux réserves, qui, dans les dernières années, ont été inférieures à la production, et des futures réserves, dont les coûts seront plus élevés. Les faibles additions aux réserves n'est pas surprenant vu le ralentissement de l'exploration. Selon l'Office, cette baisse résulte surtout du fait que le ratio réserves-production est élevé au Canada, en partie à cause de la chute des ventes et des recettes d'exportation de gaz.

L'adaptation des marchés du gaz naturel canadien au régime de tarification axé sur les conditions du marché, instauré dans l'entente d'octobre 1985 entre les gouvernements du Canada et les principales provinces productrices conformément à l'Accord de l'Ouest, a commencé le 1er novembre 1986. En vertu de cette nouvelle politique, les prix du gaz naturel qui, pendant une douzaine d'années, étaient établis par les gouvernements, font maintenant l'objet de négociations entre les acheteurs et les vendeurs.

Dans sa décision d'avril 1986 concernant ses méthodes de calcul des excédents, l'Office a déclaré qu'il s'attendait à ce que le nouveau régime de tarification axé sur les conditions du marché facilite l'atteinte graduelle de l'équilibre entre l'offre et la demande et que dans l'avenir, il croyait pouvoir s'en remettre de plus en plus à l'influence des prix sur l'offre et la demande.

Selon l'Office, un régime de tarification axé sur les conditions du marché signifie que les prix du gaz naturel devraient pouvoir varier en fonction des forces du marché, et que l'offre et la demande de gaz naturel devraient alors être libres de s'ajuster à l'évolution des prix. Les méthodes de calcul des excédents utilisées par l'Office devraient être conformes à cette politique et fonction du succès qu'elle a remporté.

L'adoption du régime de tarification axé sur les conditions du marché progresse plus rapidement que prévu au moment de la dernière étude de l'Office. Depuis la décision rendue par l'Office en avril 1986, la politique a donné naissance à une variété de nouvelles mesures: les prix demandés aux distributeurs en vertu des contrats existants ont été renégociés; les distributeurs ont conclu des ententes d'achat-vente au nom de leurs clients industriels et de leurs autres gros clients; les ventes directes effectuées par les producteurs aux grands consommateurs ont pris une partie importante du marché; et, les prix demandés aux grands consommateurs ont baissé, grâce à des programmes de commercialisation sur les marchés concurrentiels. La concurrence s'est accrue sur les marchés du gaz naturel puisque les acheteurs directs, les revendeurs et les courtiers qui ont comme fonction de réunir les acheteurs et les vendeurs se sont joints aux sociétés pipelinières.

Les décisions rendues par les organismes de réglementation de compétences fédérale et provinciale ont contribué à ces innovations. L'accès aux services de transport du réseau pipelinier de TransCanada a été facilité par la décision de mai 1986 de l'Office qui fut ensuite étayée par celle de mai 1987. L'accès aux services de transport sur le réseau pipelinier de Westcoast a été ouvert par suite de la décision d'août 1986 de

l'Office. Les organismes provinciaux ont pris des mesures pour permettre l'ouverture des réseaux de distribution aux ventes directes. Finalement, les provinces productrices ont modifié leurs méthodes de calcul des excédents, ou ont indiqué leur intention de le faire, afin de les rendre plus compatibles avec le régime de tarification axé sur les conditions du marché. L'Office est impressionné par l'empressement démontré par tous les secteurs de l'industrie pour s'adapter à la nouvelle façon de faire affaires.

Dans sa décision d'avril 1986, l'Office a reconnu que la méthode du ratio R/P comprenait une marge entre la capacité de production disponible et la production réelle pendant toute période d'exportation, et que cela n'aurait pas le même effet sur le marché canadien du gaz que s'il s'agissait d'un marché libre.

Par conséquent, la méthode du ratio R/P peut préjudicier à la situation économique canadienne pour les deux raisons suivantes:

- premièrement, si la valeur du ratio R/P est établie à un niveau supérieur à celui que les producteurs individuels considèrent approprié,

(i) soit que les producteurs, agissant à titre individuel, ne maintiendraient pas leur ratio réserves-production au niveau réglementé, ce qui réduira les volumes d'exportation et l'importance de l'industrie gazière par rapport aux niveaux obtenus si l'industrie exportait en utilisant un ratio axé sur les conditions du marché,

(ii) soit que, même si l'industrie pouvait trouver collectivement une façon de s'assurer que le ratio R/P serait toujours au niveau réglementé, le coût global d'approvisionnement en gaz serait plus élevé dans la mesure où l'industrie maintiendrait un inventaire plus grand que celui maintenu sans exigence réglementaire; et

- en deuxième lieu, appliquer la méthode du ratio R/P oblige à prévoir le comportement incertain de l'offre, de la demande et des prix. Ce problème, malheureusement, est inhérent à tout régime de réglementation comprenant des prévisions. Par conséquent, il y a probabilité de faire des erreurs en évaluant si une exportation proposée contrevient à la méthode de calcul. Il est ainsi possible que des exportations qui autrement auraient pu être permises soient refusées.

L'Office remarque qu'au cours de l'année dernière, il y a eu des changements dans la façon dont la nature et l'étendue de la protection exigée pour le marché canadien était preçue. Un grand nombre d'utilisateurs ultimes, qui consomment une grande partie du gaz naturel canadien, n'appuie plus le calcul des excédents établi selon une formule. Parmi eux, on compte les consommateurs industriels et les sociétés pétrochimiques, dont certains ne disposent pas de substituts pour le gaz naturel. L'Office remarque également qu'au fur et à mesure que les contrats actuels prendront fin, les distributeurs tireront de plus en plus parti du régime axé sur les conditions du marché.

L'Office reconnaît le progrès considérable accompli vers la réalisation du régime de tarification axé sur les conditions du marché depuis son dernier examen des méthodes de calcul des excédents. Nombre de points obscurs ont été clarifiés. Même si la méthode du ratio R/P avait ses avantages, l'Office croit maintenant qu'il serait anormal

ou contraire au bon fonctionnement du marché libre si le niveau des approvisionnements était déterminé autrement que par les forces du marché.

De même, toute méthode qui placerait sous mandat la capacité de production excédentaire ne serait pas appropriée à la lumière des progrès accomplis dans la mise en place d'un régime de tarification axé sur le marché.

Chapitre 3
Autres méthodes de calcul des excédents

Ce chapitre résume les vues des parties et de l'Office se rapportant aux cinq autres questions posées par l'Office. Chacune de ces questions traite des options qui s'offrent quant à l'utilisation de méthodes autres ou complémentaires afin de déterminer ce qui conviendrait le mieux à l'intérêt public canadien. Le chapitre traite également de la nécessité d'une réglementation des volumes d'exportation.

3.1 Modifications proposées aux méthodes actuelles

La deuxième question posée par l'Office aux parties intéressées était la suivante:

> *"Quelles autres méthodes de calcul des excédents l'Office devrait-il envisager? Les parties qui proposent d'autres méthodes pour satisfaire à l'alinéa 83 a)[1] de la Loi sur l'Office national de l'énergie devraient expliquer clairement le bien-fondé de ces méthodes, la façon dont elles fonctionneraient, et les avantages et inconvénients des propositions des parties par rapport aux méthodes actuelles."*

Les autres méthodes de calcul qui ont été proposées sont les suivantes:

(i) protection par voie de contrats sur tous les marchés;

(ii) formule de protection destinée uniquement au marché captif, protection contractuelle pour les autres marchés;

(iii) méthode modifiée du ratio R/P;

(iv) formule des réserves;

(v) augmentation du nombre d'années de protection à l'égard des besoins du Canada; et

(vi) prélèvements partiellement remboursables sur les exportations ainsi qu'analyse coûts-avantages.

Chacun de ces points est traité individuellement.

3.1.1 Protection par voie de contrats

La protection par voie de contrats a été proposée par la plupart des producteurs, des exportateurs et des revendeurs, par la Saskatchewan et, sous réserve de conditions, par l'ACFPC, l'ACIG et C-I-L.

Il y avait certaines différences dans la façon dont les parties prévoyaient que cette approche allait fonctionner mais, en général, elle supposait ce qui suit:

---

[1] Voir annexe 6.

(i) les besoins des consommateurs canadiens seraient satisfaits par voie de contrats établis directement ou par des distributeurs de gaz naturel, et les lignes directrices que devraient suivre les distributeurs de gaz naturel pourraient être établies par les organismes provinciaux de réglementation ou par l'Office,

(ii) les demandeurs de licences d'exportation fourniraient à l'Office des preuves qu'ils ont sous contrat le gaz qu'ils se proposent d'exporter,

(iii) l'Office tiendrait des audiences publiques concernant les demandes de licences d'exportation,

(iv) l'Office délivrerait des licences d'exportation si c'était conforme à l'intérêt public et si aucune objection n'était reçue des acheteurs de gaz canadien selon laquelle il leur était impossible de passer des contrats comportant des modalités concurrentielles, et

(v) l'Office reporterait la délivrance de licences d'exportation dans les cas où des objections raisonnables auraient été reçues afin d'accorder plus de temps aux acheteurs de gaz canadien pour passer des contrats.

De plus, les parties ont suggéré que l'Office continue de surveiller et de publier périodiquement des rapports sur l'offre et la demande courante et prévue en matière d'énergie au Canada. À leur avis, ces rapports fournissent des renseignements utiles sur les marchés tant aux acheteurs qu'aux vendeurs de gaz, ainsi qu'aux gouvernements et au public. Certaines parties, telles l'APC et TransCanada, ont proposé que les résultats de la surveillance de l'Office servent également à déterminer si les volumes à exporter en vertu des demandes de licences d'exportation individuelles excèdent les besoins du Canada.

Les parties ont exprimé plusieurs points de vue quant à l'ampleur des renseignements dont l'Office aurait besoin au sujet des contrats intérieurs.

TransCanada et la CCPA étaient d'avis que l'Office devrait obtenir une vaste gamme de renseignements afin de pouvoir déterminer la quantité de gaz faisant l'objet de contrats sur le marché intérieur.

Les producteurs et les exportateurs de gaz, par exemple Alberta and Southern, ont proposé que les usages contractuels des distributeurs et des autres parties ne soient pas surveillés par l'Office car il serait dans l'intérêt de chaque partie de mettre sous contrat l'approvisionnement en gaz qu'ils jugent approprié pour leurs besoins ou ceux de leurs clients. D'après eux, l'Office pourrait intervenir essentiellement lorsqu'il reçoit, au moment où une demande d'exportation est examinée, une plainte de la part de tout acheteur de gaz intérieur, selon laquelle celui-ci éprouverait certaines difficultés à obtenir du gaz à des modalités concurrentielles. À leur avis, il suffit que l'Office intervienne en fonction des plaintes reçues et surveille les marchés du gaz naturel.

Certaines parties, telles l'ASPIC et la SEPAC, considèrent que les organismes de réglementation provinciaux devraient jouer un rôle important, soit de concert avec l'Office, soit indépendamment. À leur avis, les organismes provinciaux de réglementation devraient surveiller les usages contractuels des distributeurs ou prendre différentes mesures afin de s'assurer que l'approvisionnement en gaz est suffisant pour répondre aux besoins à long terme des clients du marché captif. La province de Québec et certaines autres parties se sont demandées si, en vertu de la réglementation actuelle, les organismes

provinciaux de réglementation ont la compétence pour prendre ces mesures. L'ASPIC et la SEPAC ont proposé que soit modifiée la loi, au besoin, afin que les organismes en question détiennent de tels pouvoirs.

AEC a, pour sa part, proposé que l'Office établisse des normes relatives à la période de protection dans les contrats des distributeurs en vue du marché captif et exige, de la part des distributeurs qui s'opposent à la présentation d'une demande de licence d'exportation, qu'ils montrent qu'ils ont essayé de bonne foi de négocier des contrats qui respectent les normes de l'Office.

La plupart des parties qui ont recommandé la protection par voie de contrats ont proposé son adoption immédiate, quoique certaines d'entre elles ont déclaré qu'elles ne s'objecteraient pas à une courte période de transition à condition qu'elle ne dépasse pas environ un an et qu'elle n'ait pas pour effet de reporter l'étude des demandes d'exportation. Elles ont affirmé qu'aucune période de transition n'était nécessaire puisque l'industrie était déjà en période de transition depuis l'Accord de l'Ouest, conclu en mars 1985, qui montrait pour la première fois, que les gouvernements s'entendent sur le besoin d'un régime de tarification du gaz naturel canadien qui soit plus souple et soit axé sur les conditions du marché. De plus, l'adoption immédiate de l'approche contractuelle n'aurait pas de répercussions négatives puisqu'actuellement, il y a d'importants excédents au Canada comme aux États-Unis.

C-I-L, pour sa part, a proposé que la protection par voie de contrats prenne effet le 1er novembre 1988. Ce délai pourrait permettre de surmonter les obstacles empêchant que le régime soit axé entièrement sur les conditions du marché. Plusieurs parties, y compris TransCanada, ont accepté le 1er novembre 1988 comme date raisonnable de mise en place du nouveau régime de protection par voie de contrats puisque, dans le cas du gaz, l'année contractuelle commence généralement le 1er novembre. Pour sa part, TransCanada a proposé que l'Office utilise un ratio R/P réel, plutôt que des ratios prévus, au cours de l'année de transition, et approuve les exportations si le ratio R/P réel est supérieur à 15.

En général, les distributeurs étaient d'avis qu'ils auraient besoin d'une plus longue période de transition afin de permettre la renégociation des contrats existants et la passation de nouveaux contrats. Ils ont fait remarquer que leurs contrats actuels avec TransCanada expirent seulement vers le milieu des années 1990. Pour sa part, Union Gas a proposé que la période de transition dure jusqu'aux environs de 1995. Quant à Consumers' Gas, elle a indiqué qu'une période de transition d'un an serait beaucoup trop courte pour mettre en vigueur le nouveau régime.

L'ACFPC a proposé que les méthodes de calcul actuelles soient retirées graduellement au cours d'une période non déterminée au fur et à mesure que les contrats en vigueur entre les distributeurs et TransCanada viennent à échéance ou sont renégociés.

L'ACIG a déclaré être en faveur de la protection par voie de contrats uniquement si les restrictions soulevées quant à la souplesse du transport sur les pipelines de transport et de distribution étaient levées de façon marquée. Plus particulièrement, cette association a demandé la cession et le transfert des droits relatifs au gaz et aux services de transport s'il s'avère qu'une partie qui détient ces droits n'en a plus besoin.

Les parties en faveur de l'approche contractuelle ont déclaré qu'elle aurait les principaux avantages suivants:

(i) elle est compatible avec la tarification du gaz axée sur les conditions du marché;

(ii) elle tient explicitement compte du fait que les prix peuvent varier en vue d'assurer l'équilibre entre l'offre et la demande;

(iii) les parties pourraient acheter les approvisionnements assurés dont elles ont besoin, ce qui permettrait de répartir convenablement les coûts engagés pour maintenir la sécurité des approvisionnements;

(iv) les réserves établies pour les besoins futurs feraient l'objet de contrats par des acheteurs spécifiques au lieu d'être, en vertu du système actuel, conservées sans faire l'objet de contrats, ce qui déséquilibre le marché;

(v) il est facile de comprendre et d'appliquer la protection par voie de contrats;

(vi) les excédents disponibles aux fins d'exportation pourraient varier en fonction des changements dans les approvisionnements et les besoins;

(vii) les prix fourniraient des indices appropriés sur le marché, ce qui permettrait d'optimiser l'exploration et la mise en valeur;

(viii) la décision de l'OCRE concernant les méthodes de calcul des excédents, jointe à la politique de l'Alberta relative aux usages contractuels des distributeurs de gaz en Alberta, a eu pour effet d'appliquer l'approche contractuelle en Alberta.

Les parties qui se sont opposées à la protection par voie de contrats ont déclaré qu'elle aurait les principaux inconvénients suivants:

(i) elle ne serait pas conforme à l'article 83 de la Loi sur l'ONÉ, en vertu duquel, selon certaines parties, il est exigé qu'une méthode volumétrique de calcul des excédents soit appliquée;

(ii) en vertu de la protection par voie de contrats, l'exportateur n'aurait plus à prouver que le gaz à exporter constitue un excédent, mais il appartiendrait plutôt aux consommateurs de démontrer que le gaz à exporter ne constitue pas un excédent;

(iii) les contrats n'assurent pas la sécurité des approvisionnements en raison de certaines clauses qui y sont incluses, par exemple la clause de force majeure, en vertu desquelles on peut cesser les approvisionnements, et parce que la plupart des producteurs refusent d'inclure dans les contrats des garanties relatives aux approvisionnements ou à la possibilité de livraison;

(iv) il peut être difficile d'équilibrer la demande et l'offre au moyen de changements acceptables dans les prix en raison des obstacles persistants à l'établissement de marchés concurrentiels;

(v) les contrats des sociétés individuelles sont établis en fonction de leurs propres besoins, qui ne sont pas nécessairement conformes à l'intérêt national à long terme, particulièrement dans le cas où des sociétés ont besoin d'acheter des approvisionnements à court terme moins cher en vue de rendre leurs produits concurrentiels, surtout sur les marchés américains, où leurs compétiteurs américains achètent du gaz sur le marché du disponible;

(vi) l'approche contractuelle oblige à s'en remettre en grande partie ou totalement à la capacité qu'ont les sociétés individuelles de faire des prévisions exactes à long terme au sujet des marchés du gaz naturel et des produits d'utilisation finale;

(vii) les distributeurs sont incertains de la part du marché qu'ils peuvent s'assurer, car leurs clients, ayant décidé d'acheter d'eux, peuvent décider d'aller acheter directement des producteurs, pour revenir ensuite à eux;

(viii) l'approche contractuelle suppose qu'il y aura un marché concurrentiel, mais l'Alberta s'est réservé le droit d'utiliser le permis d'acheminement du gaz pour empêcher les autres provinces de permettre à leurs marchés captifs de passer des contrats directement avec les producteurs ou à court terme, ainsi que pour s'assurer que le gaz naturel de l'Alberta n'est pas vendu à l'extérieur de la province à un prix inférieur au prix considéré comme raisonnable par l'administration provinciale;

(ix) la procédure permettant aux acheteurs de gaz de s'opposer à la délivrance de licences d'exportation en se fondant sur le fait qu'ils ont été incapables de passer un contrat à des modalités concurrentielles peut s'avérer impraticable parce qu'il peut être difficile d'obtenir les éléments de preuve détaillés voulus et de montrer la correspondance entre les besoins des opposants et les conditions de l'exportation. Cette procédure peut également obliger l'Office à juger du caractère raisonnable des méthodes des organismes de réglementation provinciaux;

(x) l'OCRE s'est opposé à l'approche contractuelle bien que l'Alberta ait un ratio réserves-besoins beaucoup plus élevé que celui du reste du Canada, jouisse des coûts de transport les moins élevés de la tête du puits au marché, bénéficie de clauses dans ses permis d'acheminement de gaz qui lui assurent de satisfaire les besoins en gaz de l'Alberta et, en vertu de sa réglementation, ait le pouvoir de détourner le gaz vers l'Alberta en cas d'urgence.

Conformité de la protection par voie de contrats avec l'article 83

Bien que les parties ne se soient pas entendues sur la conformité de la protection par voie de contrats avec l'alinéa 83 a), en général, ils ont été d'accord avec les points suivants:

(i) l'Office doit se fier à son propre jugement pour déterminer si le gaz à exporter constitue un excédent par rapport aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada, et

(ii) l'Office a pleine latitude pour déterminer comment il procédera, en se conformant toutefois à une seule exigence statutaire qui l'oblige à tenir compte de la tendance de la découverte du gaz au Canada.

D'après les distributeurs, si l'Office s'en remettait uniquement aux contrats, il y aurait alors révocation du devoir de l'Office de s'assurer que le gaz à exporter constitue un excédent, devoir prévu à l'article 83. Les distributeurs ont soutenu que tout mécanisme qui réduirait ou limiterait le pouvoir discrétionnaire de l'Office serait sans validité. Notamment, si l'Office présumait que le gaz qui ne fait pas l'objet de contrats sur le marché intérieur constituait par le fait même un excédent par rapport aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada, il y aurait alors une délégation aux parties contractantes de l'obligation imposée à l'Office par l'alinéa 83 a), ce qui serait contraire à la Loi. Les distributeurs ne croient pas non plus que l'Office peut déterminer que le gaz constitue un excédent

parce qu'au cours d'une audience publique, il ne reçoit aucune plainte selon laquelle les Canadiens ont de la difficulté à passer des contrats d'approvisionnement. Union Gas a soutenu que l'Office était obligé de calculer réellement les besoins raisonnablement prévisibles du Canada en vue de déterminer si les exportations proposées constituent des excédents.

Les distributeurs ont également soutenu que l'Office ne pouvait se conformer à l'article 83 en suivant les suggestions des parties qui proposent la participation des organismes de réglementation provinciaux, ce qui d'après eux, constitue une délégation de pouvoir inappropriée et contraire à la Loi.

Par contre, les producteurs et les représentants des producteurs ont fait valoir le contraire: l'approche contractuelle ne prévoit absolument aucune délégation de pouvoir. Ils ont soutenu qu'il n'est pas interdit à l'Office, afin de s'assurer lui-même que le gaz constitue un excédent, de déterminer si des contrats existent et, le cas échéant, ce qu'ils contiennent, ou de tenir compte de toutes autres considérations qu'il juge pertinentes, y compris les activités des organismes de réglementation provinciaux. De cette façon, l'Office rendrait sa propre décision en se fondant sur toutes les preuves pertinentes.

D'après l'APC, l'Office peut se conformer à l'obligation statutaire prévue à l'article 83 en utilisant la méthode contractuelle de protection dans le cadre de la surveillance globale de l'offre et de la demande effectuée par l'Office et dans le cadre du processus d'audience publique concernant toute demande de licence d'exportation. L'APC a ainsi soutenu que les contrats, le processus d'audience publique et la surveillance de l'Office, ensemble, pourraient permettre de se conformer aux exigences de l'article 83.

Pour sa part, TransCanada était d'avis que, pour se conformer à l'article 83, l'Office devrait, en plus de recourir aux mécanismes proposés par l'APC, être informé des contrats passés au Canada et savoir dans quelle mesure ils satisfont aux besoins actuels et raisonnablement prévisibles du Canada. Par ailleurs, elle a soutenu que l'Office devrait également tenir compte d'autres considérations pertinentes, qu'elles soient ou non présentées à une audience.

Mécanisme de l'offre

L'Office a demandé aux parties de lui présenter leurs vues sur l'utilité pratique du "mécanisme de l'offre" en vue de vérifier d'après le marché si le gaz naturel qu'on se propose d'exporter est excédentaire par rapport aux besoins des Canadiens, les modalités étant comparables. Dans le cadre d'un tel mécanisme, une partie qui se propose d'exporter du gaz naturel devrait d'abord offrir ce gaz aux acheteurs canadiens à des conditions semblables à celles offertes à l'exportation, y inclus le prix.

Alberta and Southern, l'ACFPC, mais un petit nombre d'autres parties ont jugé un tel mécanisme acceptable même s'il ne représentait pas leur premier choix. Edge a suggéré qu'un mécanisme d!offre ne serait utile qu'en ce qui concerne les exportations proposées dont la durée prévue s'étend au-delà de la période de protection accordée au marché captif.

L'Ontario, le Québec, les distributeurs de gaz, l'APC, l'ASPIC, la SEPAC, TransCanada, Westcoast et d'autres parties se sont opposés à un tel système, principalement parce qu'à leur avis, les consommateurs canadiens pourraient vouloir acheter le gaz dans des circonstances qui pourraient être différentes de celles d'un importateur éventuel; un mécanisme d'offre pourrait donc être difficile à administrer et

les retards associés au fait d'offrir le gaz sur le marché canadien pourraient être à l'origine de la perte de ventes à l'exportation.

Opinion de l'Office

L'Office note que plusieurs variantes de "l'approche contractuelle" ont été proposées. Le dénominateur commun de ces propositions est le suivant: c'est aux consommateurs de s'assurer du niveau de sécurité des approvisionnements nécessaires pour répondre à leurs futurs besoins au moyen de contrats plutôt que d'attendre que l'Office détermine leurs besoins au moyen d'une formule de calcul des excédents. Aucune partie n'a proposé que l'Office se fonde uniquement sur la protection contractuelle pour s'assurer que les exportations proposées constituent un excédent par rapport aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada.

Au cours de l'audience, on a discuté longuement de la sécurité d'approvisionnements offerte par les différents types de contrats. Selon l'Office, un contrat établi "selon les meilleurs efforts" ne garantit généralement pas de niveau de sécurité des approvisionnements. Toutefois, certaines parties ont proposé que les acheteurs de gaz négocient des garanties d'approvisionnement selon lesquelles les producteurs seraient obligés de fournir du gaz provenant d'autres sources s'ils étaient incapables de livrer les volumes contractuels. En résumé, l'Office conclut que la sécurité d'approvisionnement fournie par les contrats variera en fonction du risque que les acheteurs sont prêts à assumer, des prix qu'ils sont prêts à payer pour avoir une protection additionnelle et de l'état du capital-ressources et de la capacité de livraison.

Les discussions de l'audience sur l'approche contractuelle ont porté essentiellement sur ce qui suit:

(i) l'à-propos de lignes directrices nationales ou de normes contractuelles;

(ii) l'à-propos d'un mécanisme de l'offre;

(iii) l'à-propos d'une méthode d'intervention en fonction des plaintes;

(iv) le rôle de surveillance; et

(v) les autres aspects des procédures liées aux licences se rapportant à l'intérêt public.

L'Office commente chacun de ces éléments.

(i) L'à-propos de lignes directrices nationales ou de normes contractuelles

L'Office considère la proposition voulant qu'il adopte des lignes directrices ou qu'il établisse des normes relatives à la durée des contrats des distributeurs comme peu judicieuse et outrepassant son mandat. Selon l'Office, l'établissement de lignes directrices ou de normes serait incompatible avec le concept de marchés fonctionnant avec un minimum de réglementation.

Il n'est pas possible d'établir des lignes directrices ou des normes nationales qui puissent prévoir la variété d'ententes d'approvisionnement pouvant être mutuellement satisfaisantes pour les parties contractantes. Il n'est également pas possible d'isoler un seul type de contrat idéal ou le plus approprié. Cela dépend des circonstances spécifiques aux différents offreurs, distributeurs et acheteurs. Chaque société connaît ses propres besoins et s'appuie sur son propre jugement pour prendre des décisions concernant la durée des contrats, les risques acceptables et les compromis entre les prix et la sécurité d'approvisionnement.

Les méthodes contractuelles ont évolué au fil des années au rythme des changements dans la structure et l'économie de l'industrie. Par exemple, vers le début, les acheteurs obtenaient généralement du gaz par voie de contrats à long terme établis en fonction des réserves afin de s'assurer que l'approvisionnement nécessaire puisse permettre de recouvrer les coûts des investissements dans les pipelines et les autres installations. Plus récemment, il y a eu de plus en plus de ventes directes à court terme. Il se peut que, comme les marchés se resserrent on en vienne à privilégier les ententes à long terme. En général, dans un régime de tarification axé sur le marché, les méthodes contractuelles devraient continuer à se développer suivant les circonstances; il est donc difficile de prévoir la nature exacte des contrats futurs.

(ii) L'à-propos du mécanisme de l'offre

L'Office partage les vues de la majorité des participants à l'audience selon lesquelles il serait pratiquement impossible de s'en remettre à un mécanisme de l'offre. Un demandeur serait obligé d'aviser un nombre important d'acheteurs canadiens éventuels, ce qui entraînerait des retards même s'il n'y avait pas d'acheteurs canadiens. Les difficultés associées à la recherche d'acheteurs intéressés n'existeraient pas avec la méthode d'intervention en fonction des plaintes.

(iii) L'à-propos d'une méthode d'intervention en fonction des plaintes

L'Office accorde un certain mérite à la proposition voulant que les acheteurs de gaz canadien s'opposent à une licence d'exportation de gaz naturel en raison du fait qu'il leur a été impossible d'obtenir des contrats de gaz à des conditions semblables à celles des licences, notamment à un même prix. Le prix doit être compris dans les conditions semblables puisqu'il s'agit d'un facteur important pour déterminer les besoins du Canada.

L'Office n'est pas d'accord avec l'affirmation voulant qu'il serait pratiquement irréalisable de permettre aux acheteurs de gaz de s'opposer à la délivrance de licences ou que le fardeau de la preuve soit indûment imposé aux acheteurs de gaz. Il incomberait toujours aux demandeurs de prouver à l'Office que les exportations proposées constituent un excèdent par rapport aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada.

(iv) Le rôle de surveillance

L'Office signale que la proposition voulant qu'il continue à surveiller et à publier périodiquement des rapports sur l'offre et la demande courantes et prévues en matière d'énergie au Canada est conforme avec ses responsabilités en vertu de la partie II de la Loi sur l'ONÉ. L'Office reconnaît que ces rapports seraient utiles aux parties à une audience concernant une demande de licence d'exportation de gaz naturel. L'Office reconnaît également que les jugements qu'il porterait sur le fonctionnement courant et futur des marchés énergétiques canadiens joueraient un rôle important pour déterminer si le gaz naturel que l'on se propose d'exporter constitue un excédent.

(v) Les aspects des procédures liées aux licences se rapportant à l'intérêt public

Certaines des autres composantes de la méthode contractuelle proposée font déjà partie des méthodes utilisées par l'Office dans le cadre de l'examen des demandes de licences d'exportation. Elles comprennent ce qui suit:

(i) les exigences en vertu de la Partie VI du Règlement sur l'ONÉ selon lesquelles le demandeur d'une licence d'exportation de gaz naturel doit fournir un résumé des quantités de gaz faisant l'objet de contrats d'achat et des copies de chacun de ces contrats;

(ii) la tenue d'audiences publiques sur les demandes de licences d'exportation de gaz naturel au cours desquelles les oppositions à la délivrance de ces licences sont entendues et sont soumises à un contre-interrogatoire; et

(iii) la délivrance de licences d'exportation par l'Office uniquement s'il juge que cela est conforme à l'intérêt public national.

L'Office considère ces composantes nécessaires dans le cadre de ses méthodes de calcul des excédents et de l'ensemble de ses attributions en vertu de l'article 83 de la Loi sur l'ONÉ.

3.1.2 Protection d'une partie seulement du marché du gaz naturel

Polysar et la CCPA ont proposé que l'Office ne protège que la partie du marché qu'elles considèrent captif.

Polysar a proposé que soit incluse dans la notion de marché captif les clients suffisamment petits, de sorte que l'on ne s'attendrait pas à ce qu'ils aient les compétences voulues pour passer des contrats d'approvisionnement en vue de satisfaire à leurs propres besoins. Polysar jugeait trop étendue la définition de l'OCRE, qui englobe dans le marché captif tous les clients des secteurs résidentiel et commercial et tous les petits clients industriels dont la consommation individuelle est inférieure à 2 PJ par année. Polysar a proposé de retenir une consommation annuelle inférieure à 2 PJ comme point de démarcation des petites entreprises industrielles à inclure dans la définition et de tenir compte des autres sources d'énergie accessibles à ces entreprises.

La CCPA n'a pas proposé à l'Office de définition particulière à l'égard du marché captif bien qu'en général, elle partageait l'opinion selon laquelle l'Office devrait adopter une approche semblable à celle de l'OCRE.

D'autres parties ont également commenté la définition de marché captif. L'ASPIC a proposé d'englober dans la notion de marché captif les services essentiels, comme les hôpitaux, bien que ceux-ci passent des contrats directs d'approvisionnement. La SEPAC a suggéré d'inclure tous les besoins résidentiels et commerciaux associés aux services publics essentiels et les autres clients qui accepteraient de passer des ententes à long terme en vue de continuer de faire partie du marché captif. Certaines parties étaient d'avis qu'il serait difficile, pour ne pas dire impossible, de déterminer convenablement les éléments à inclure dans le marché captif.

Polysar a proposé de protéger le marché captif soit par l'application d'une formule des réserves (20C1), soit par une méthode du ratio R/P de 15 appliquée uniquement au marché captif.

La CCPA a proposé que l'on accorde aux clients captifs une protection globale proportionnelle à celle que prévoient les contrats de leurs fournisseurs. Elle a proposé ce qui suit: d'abord l'Office déterminerait le niveau provisoire de protection qu'il jugerait approprié, par exemple 15C1, à l'égard du marché captif. Ce niveau serait fixé pour environ un an de façon à permettre aux gouvernements des provinces d'élaborer leur propre politique en matière de protection du marché captif ou aux distributeurs de négocier des contrats offrant des garanties au marché captif. À la fin de la période provisoire, l'Office aurait à rajuster le niveau de protection du marché captif en fonction des politiques élaborées par les gouvernements provinciaux et de l'évolution des usages contractuels.

La CCPA a fait valoir que cette façon de procéder minimiserait la perturbation du marché provoquée lorsque les consommateurs passent des contrats d'approvisionnement à court terme et comptent toutefois sur la protection obligatoire pour des périodes beaucoup plus longues afin de garantir leurs approvisionnements. La Commission a proposé que la protection assurée aux consommateurs captifs pourrait éventuellement être laissée de côté et remplacée par la protection par voie de contrats, mais elle s'oppose à ce que l'Office adopte pour le moment la protection par voie de contrats à l'égard des clients captifs.

L'ASPIC a déclaré que si l'Office n'est pas disposé à adopter la méthode contractuelle, elle accepterait que l'Office s'en tienne à celle proposée par l'OCRE. Elle considère raisonnable de fixer à deux ans la période provisoire proposée pour permettre aux organismes de réglementation des provinces de déterminer les exigences contractuelles des distributeurs, après quoi l'Office devrait redéterminer la protection obligatoire qu'il doit exiger à l'égard du marché captif.

Les vues des parties sur la question de la protection à accorder au marché captif sont présentées plus en détail à la section 3.3.

Opinion de l'Office

L'un des grands problèmes que pose toute tentative de protéger le marché captif est la difficulté de définir celui-ci de manière satisfaisante.

On pourrait définir le marché captif comme la clientèle totale d'un distributeur de gaz. Le raisonnement de cette définition partirait du fait que les distributeurs vendent du

gaz à des acheteurs qui ont des demandes saisonnières différentes afin d'équilibrer efficacement la charge. Le problème est que cette définition englobe tout le gaz transporté par les distributeurs, donc presque tout le gaz en circulation. Par conséquent, elle inclurait en réalité presque tout le marché gazier, y compris les clients qui ont indiqué ne pas avoir besoin de protection.

D'autre part, le marché captif pourrait être défini afin d'inclure les consommateurs qui ne peuvent s'approvisionner avec de l'énergie de remplacement. Toutefois, le problème que pose cette définition est que, avec le temps et l'évolution des prix, un nombre croissant de clients pourrait éventuellement s'approvisionner à même d'autres formes d'énergie. Par conséquent, plus la période envisagée est longue, plus le concept d'un marché captif nous échappe.

Même si l'on pouvait définir le marché captif d'une manière satisfaisante, il n'y aurait pratiquement aucune garantie que les clients captifs consomment les réserves spécialement mises de côté pour eux. En effet, ces réserves pourraient faire l'objet de contrats en tout ou en partie soit par le marché captif, par l'intermédiaire des sociétés de distribution, soit par le marché industriel non captif, par l'intermédiaire de ventes directes. En réalité, les utilisateurs non captifs pourraient recevoir autant de protection que le marché captif. Il en résulterait un niveau de protection moyen pour le marché entier, qui serait inférieur au niveau envisagé pour le marché captif.

Pour qu'un système de protection fonctionne à l'égard du marché captif, il faudrait mettre de côté des réserves attribuées au marché captif et empêcher les clients non captifs d'y avoir accès. Il serait extrêmement difficile d'administrer un tel régime partout au Canada; il serait de plus injuste pour les producteurs qui auraient dû mettre de côté les réserves spécifiées sans nécessairement avoir passé les contrats correspondants. La seule façon équitable de procéder serait d'exiger directement des distributeurs de passer des contrats pour les réserves qu'ils veulent mettre de côté, ce qui dépasse les compétences de l'Office.

Selon l'Office, le concept du marché captif, qui vient de Californie et qui est utilisé dans la méthode de calcul des excédents de l'Alberta, peut être applicable dans des États ou des provinces; il ne l'est toutefois pas aux fins du calcul des excédents à l'échelle nationale.

3.1.3 Méthode modifiée du ratio R/P

L'Ontario a proposé que l'Office modifie comme suit la méthode du ratio R/P:

(i) dans le cas où le ratio R/P réel excède raisonnablement 15 (17 a été proposé comme norme), l'Office n'évaluerait pas les demandes de nouvelles licences d'exportation de gaz naturel à partir des prévisions de l'offre et de la demande futures, mais approuverait ces demandes de licences si le demandeur avait déjà passé des contrats lui assurant des approvisionnements nécessaires en gaz et l'accès aux marchés et si les exportations pouvaient procurer des avantages nets au Canada;

(ii) dans le cas où le ratio R/P réel est inférieur à 17, l'Office tiendrait compte des prévisions de l'offre et de la demande en utilisant la méthode du ratio R/P de 15 en plus de tenir compte des considérations indiquées en (i) ci-dessus pour déterminer s'il doit délivrer ou non de nouvelles licences;

(iii) lorsque le ratio R/P est inférieur à 17, l'Office ordonnerait la tenue d'une audience afin d'étudier si les licences d'exportation existantes doivent être rajustées pour maintenir le ratio R/P à plus de 15;

(iv) lorsque le ratio R/P réel passe à moins de 15, l'Office ordonnerait que les rajustements jugés nécessaires en (iii) ci-dessus soient effectués.

L'Ontario a fait valoir que les modifications qu'elle a proposées maintiendraient le niveau de sécurité des approvisionnements assuré par la méthode actuelle tout en accordant à l'industrie de meilleures possibilités d'accès aux marchés d'exportation. Ces modifications écarteraient également la possibilité de limiter les exportations par suite de prévisions trop modestes. De plus, ces modifications représenteraient, pour toutes les parties, une ligne directrice sur la façon de rajuster les volumes visés par les licences d'exportation.

Consumers' Gas était d'accord avec la proposition de l'Ontario.

Opinion de l'Office

Si cette méthode modifiée du ratio R/P était adoptée, la valeur des licences permettant l'exportation de gaz naturel au cours d'une période future serait incertaine en raison de l'inclusion d'un mécanisme de rajustement fondé sur une formule. Selon l'Office, il ne serait pas dans l'intérêt du Canada de dévaluer les licences d'exportation.

L'adoption de cette méthode pourrait nuire aux relations commerciales que le Canada entretient avec les clients de son marché d'exportation de gaz naturel, qui achètent du gaz en vertu de contrats à long terme en vue d'obtenir une sécurité d'approvisionnement à plus long terme. Une des conséquences pourrait être de réduire les avantages réalisés par le Canada en exportant du gaz naturel par voie de licences.

En dernier lieu, comme il l'a été mentionné précédemment, l'Office croit que des méthodes de protection fondées sur une formule ne conviennent pas à la conjoncture actuelle.

3.1.4 Formule des réserves

KannGaz a recommandé à l'Office de revenir à a formule des réserves et à la méthode d'évaluation de la possibilité de livraison, modifiées comme suit: la formule des réserves serait fondée sur une moyenne pondérée comme suit: vingt ans de besoins résidentiels et commerciaux, dix ans de besoins garantis des industries, mais sans tenir compte des besoins en énergie interruptible. KannGaz a reconnu qu'il serait impossible d'accorder différents degrés de protection aux différents segments du marché.

L'évaluation de la possibilité de livraison ne porterait que sur une période de prévision de cinq ans.

KannGaz a déclaré que toute méthode de calcul des excédents supposait un compromis entre les intérêts des différentes parties en concurrence et que les principaux avantages de l'approche qu'elle propose sont la simplicité et une plus grande garantie de protection aux yeux du grand public.

Opinion de l'Office

L'Office n'a pas modifié son opinion, indiquée dans son rapport d'avril 1986, sur le bien-fondé d'une formule des réserves. Quoique cette formule soit simple, elle peut être mal comprise et se traduire par des coûts de stockage excessifs et par la perte d'exportations profitables. Elle n'indique aucunement quand il est opportun ou possible de faire de nouvelles exportations.

Quant à la méthode d'évaluation de la possibilité de livraison, déjà utilisée par l'Office, il s'agit d'une méthode qui prévoit quand la demande future de gaz naturel devrait dépasser les approvisionnements au Canada en supposant une courbe donnée des prix. Il en résulte un croisement de l'offre et de la demande à un certain moment, après quoi aucune autre licence d'exportation n'est accordée.

Toutefois, dans un régime de tarification axé sur les conditions du marché, où les prix se redressent en fonction de l'évolution du marché, un croisement, alors que la demande dépasse l'offre, ne peut en réalité se produire; plutôt, l'offre devra augmenter, la demande décroître, ou les deux devront se redresser afin d'atteindre un équilibre. Par conséquent, le croisement prévu avec l'ancienne méthode d'évaluation de la possibilité de livraison de l'Office n'est pas un facteur déterminant dans un régime d'établissement des prix axé sur les conditions du marché. Toutefois, selon l'Office, il n'est pas inutile de faire des prévisions sur le potentiel de production future afin de déceler les pressions imminentes sur les approvisionnements.

3.1.5 Prolongation de la période de protection à l'égard des besoins canadiens

L'ACC, Canada Geothermal et le Sierra Club ont proposé une augmentation du nombre d'années de protection en vue des besoins canadiens. Ils n'ont cependant pas indiqué de quelle façon l'Office devrait changer ses procédures à cette fin.

L'ACC a proposé de fixer une période de protection d'au moins trente ans à l'égard des besoins des Canadiens et a suggéré d'éliminer progressivement, dès que possible, les exportations existantes et d'affecter les réserves du Canada au marché intérieur. Selon l'Association, le gaz naturel est une ressource naturelle essentielle et épuisable et on devrait privilégier la sécurité des approvisionnements énergétiques dans les méthodes de calcul des excédents. L'ACC a conclu que la méthode du ratio R/P ne fournissait pas suffisamment de protection.

Canada Geothermal a proposé que soient constitués, à partir des approvisionnements en gaz provenant de sources classiques intérieures et non pionnières, des stocks correspondants aux besoins prévus pour cinquante ans. Cette partie a également proposé une analyse des coûts-avantages de chaque demande d'exportation de gaz.

Le Sierra Club a proposé à l'Office de ne délivrer aucun nouveau permis d'exportation de gaz et de révoquer tous les permis existants d'ici cinq ans. Le Sierra Club s'inquiétait de l'épuisement des

combustibles fossiles et des répercussions économiques, politiques, environnementales et sociales que cela peut avoir. Il était d'avis que l'objectif devrait être d'utiliser les combustibles fossiles du Canada pour alimenter le marché intérieur aussi longtemps que possible.

Opinion de l'Office

Les méthodes appliquées par l'Office pour accorder des licences doivent permettre d'atteindre un compromis entre des objectifs virtuellement opposés qui sont, d'une part, d'assurer la sécurité des approvisionnements en gaz naturel à long terme pour les Canadiens et, de l'autre, d'accroître les avantages que tire le Canada des volumes d'exportations plus importants. Si l'adoption de méthodes moins restrictives de calcul des excédents se traduit par davantage d'exportations de gaz, et si les futurs approvisionnements en gaz étaient plus difficiles et plus coûteux à découvrir et à mettre en valeur, une hausse des exportations obligerait les Canadiens à compter sur des approvisionnements qui pourraient être moindres, et aussi plus coûteux, pour répondre à leurs besoins à long terme. Cependant, le fait de permettre plus d'exportations pourrait être encore plus avantageux pour le Canada à long terme, sous réserve que les gains nets globaux réalisés sur le marché international dépassent les coûts imposés aux consommateurs, qui paieraient alors leur gaz plus cher que s'il n'y avait pas eu accroissement des exportations. Lorsqu'il étudie les propositions d'exportation du gaz naturel, l'Office demande des preuves aux demandeurs et aux intervenants établissant les coûts et avantages des exportations proposées. Pour ces raisons ainsi que pour les raisons déjà précisées dans le présent rapport en ce qui concerne la formule de calcul des excédents, l'Office conclut qu'il n'est ni nécessaire ni approprié de décider maintenant qu'il faut conserver toutes les réserves restantes à des fins d'utilisations futures par les Canadiens ou de mettre de côté des approvisionnements fixes pour cinquante ans.

3.1.6 Prélèvements partiellement remboursables sur les exportations et analyses coûts-avantages

Southey a proposé des prélèvements partiellement remboursables sur les exportations et le recours aux analyses coûts-avantages. Selon cette proposition, un montant serait prélevé à l'égard de toutes les nouvelles exportations, montant qui pourrait être remboursé en tout ou en partie s'il n'y avait aucune pénurie au cours d'une période donnée.

Southey a fait valoir que cette méthode encouragerait les exportateurs à évaluer les approvisionnements énergétiques qui pourraient être disponibles et à partager les risques d'une pénurie possible.

Opinion de l'Office

Cette proposition visant à instaurer un système de prélèvements partiellement remboursables sur les exportations soulève des problèmes d'application tant juridiques que pratiques.

La conception et l'administration d'un système de prélèvements partiellement remboursables sur les exportations de gaz naturel dépassent les compétences de

l'Office. Le cadre de référence du présent examen des méthodes de calcul des excédents est l'actuelle Loi sur l'Office national de l'énergie.

Il existe deux ordres de difficultés pratiques. Premièrement, il serait difficile, du point de vue administratif, d'établir et d'appliquer ces prélèvements. Deuxièmement, il serait également difficile, en pratique, de déterminer les niveaux appropriés de prélèvements sur les exportations.

3.2 Prédominance des forces du marché

La troisième question au sujet de laquelle l'Office a demandé les vues des parties intéressées était la suivante:

> *"Le fait de s'en remettre aux forces du marché pour assurer l'équilibre de l'offre et de la demande de gaz naturel au Canada serait-il une solution de rechange acceptable aux méthodes utilisées par l'Office pour calculer les excédents?"*

En général, les tenants du principe de la protection par voie de contrats préféraient laisser prédominer les forces du marché puisqu'à leur avis cette dépendance était acceptable et même nécessaire.

Les parties préférant que les forces du marché prédominent étaient d'avis:

(i) que l'accès réglementé aux marchés, par opposition à la prédominance des forces du marché, n'est pas conforme au régime d'établissement des prix en fonction du marché étant donné que les volumes dont on empêche la vente sur le marché d'exportation perturberont les prix fixés sur les marchés canadiens;

(ii) qu'on peut se fier sur les forces du marché pour garantir la sécurité des approvisionnements en gaz dans le cadre d'ententes contractuelles tout comme on s'en remet à celles-ci pour garantir la sécurité des approvisionnements de presque toutes les autres matières premières;

(iii) que les distributeurs ont les compétences nécessaires pour passer des contrats d'approvisionnement en gaz et qu'on peut se fier sur ceux-ci pour desservir le marché captif,

(iv) que les prix obtenus par suite de l'intervention des forces du marché, sans l'entrave que constitue l'essai des excédents, donneront les signaux appropriés au marché, ce qui permettra d'atteindre un niveau optimal d'exploration et de mise en valeur, d'accroître les bénéfices réalisés à l'exportation et assurera un partage plus équitable des coûts engagés pour assurer la sécurité des approvisionnements;

(v) que les ventes faites sur le marché canadien auront toujours préséance sur les exportations, en partie parce que le marché canadien présente moins de risque, et en partie parce que ce marché peut être approvisionné sans recourir aux licences d'exportation ou obtenir l'approbation d'organismes de réglementation américains;

(vi) que la sécurité des approvisionnements sera assurée sur le marché captif, car ses autres sources d'énergie étant plus coûteuses, celui-ci pourra toujours offrir un meilleur prix que le marché industriel du gaz naturel;

(vii) que les producteurs sont disposés à négocier l'insertion de garanties en matière d'approvisionnement dans leurs contrats;

(viii) que si les acheteurs canadiens ont toute liberté voulue de passer des contrats en matière d'approvisionnement, il est juste que les vendeurs aient la même liberté d'action relativement à la vente de gaz sur n'importe quel marché, y compris le marché d'exportation;

(ix) que si les clients américains n'ont pas un accès égal aux approvisionnements énergétiques canadiens, les Canadiens pourraient éprouver des difficultés à obtenir l'accès aux marchés américains pour écouler leurs autres biens et services;

(x) que l'Office doit continuer de surveiller les exportations existantes et nouvelles et toute partie qui a de la difficulté à passer des contrats d'approvisionnement en gaz à des conditions concurrentielles pourrait s'adresser à l'Office pour y rémédier.

Tout en étant partisan de l'élimination des essais des excédents, SEPAC a proposé l'établissement d'un mécanisme permettant aux petits producteurs de faire des offres concurrentielles en vue d'exploiter les nouveaux débouchés qui se présentent et ainsi d'éliminer l'influence que d'importantes sociétés pourraient avoir sur leur accès direct aux marchés.

Edge a avancé que l'Office ne devrait pas compter sur les forces du marché pour établir l'équilibre entre l'offre et la demande jusqu'à ce que les provinces établissent des lignes directrices à l'intention des distributeurs quant à la durée des contrats nécessaires pour garantir la sécurité des approvisionnements du marché captif, à l'importance des achats disponibles qui pourraient être faits en toute prudence pour le marché captif, et jusqu'à ce qu'un tel système de passation de contrats soit en place. Edge a proposé que même dans un tel cas, l'Office devrait être disposé à agir en marge du marché pour protéger les consommateurs canadiens, mais en limitant son intervention au minimum nécessaire pour satisfaire aux exigences de la Loi sur l'ONÉ.

La CCPA appuyait l'idée de se fier, dans un certain avenir, aux forces du marché mais, tel que dit précédemment, elle a proposé des étapes provisoires afin d'accorder aux provinces les délais nécessaires pour établir des lignes directrices à l'égard du marché captif et permettre aux distributeurs de négocier des contrats conformes à ces lignes directrices. La CCPA a exhorté l'Office d'aviser les gouvernements des provinces en conséquence.

Les parties appuyant le maintien des méthodes actuelles de l'Office ou d'autres essais obligatoires des excédents étaient contre le principe de s'en remettre aux forces du marché pour les raisons suivantes:

(i) le principe selon lequel les forces du marché doivent prédominer ne satisferait pas aux exigences de l'article 83 de la Loi sur l'ONÉ, qui stipule que les excédents doivent être calculés à partir d'estimations des approvisionnements et des besoins. TransCanada a fait valoir qu'en vertu de l'article 83, l'Office doit fonder ses conclusions sur la preuve montrant que le gaz, qui doit être autorisé à l'exportation aux termes d'une licence, est excédentaire par rapport aux besoins raisonnablement prévisibles des Canadiens, et que ce gaz, proposé à l'exportation, n'a pas par ailleurs déjà été visé par contrat, ce qui démontre simplement qu'il peut être vendu à tout client intéressé et n'établit pas que ce gaz est excédentaire par rapport aux besoins des Canadiens;

(ii) il existe toujours des obstacles à la prédominance des forces du marché, notamment:

a) les contrats passés à l'époque de la réglementation des prix;

b) les permis provinciaux d'acheminement qui pourraient être utilisés pour perturber les prix du marché, et les conditions prévues dans ces permis, qui limitent l'accès des distributeurs aux autres sources d'approvisionnement en gaz lorsque ces distributeurs prennent livraison de quantités moindres de gaz que les volumes prévus dans leurs contrats;

c) les différences, du point de vue réglementaire, entre les règlements des différents paliers de compétence et à l'intérieur même des administrations;

d) les rapports avec lien de dépendance qui existent entre certains participants sur le marché;

e) la capacité limitée de transport du gaz importé;

(iii) la détermination des prix par les forces du marché coexistait avec les méthodes de calcul des excédents utilisées par l'Office jusqu'à l'arrivée du régime administré d'établissement des prix au début des années 1970, et cette situation pourrait probablement se répéter;

(iv) les exportations additionnelles qui résulteraient d'une telle situation épuiseraient rapidement les réserves canadiennes, ce qui réduirait la période de suffisance des approvisionnements en gaz nécessaires aux Canadiens; il est même peu probable que les fortes augmentations de prix permettent de trouver des approvisionnements additionnels suffisants;

(v) sur un marché concurrentiel, les prix s'ajustent afin qu'il y ait équilibre entre l'offre et la demande; par conséquent, le gaz ne peut étre excédentaire par rapport aux besoins des Canadiens que si le prix à l'exportation est plus élevé que le prix intérieur;

(vi) l'article 83 précise qu'il faut accorder la priorité aux besoins des Canadiens, ce que les forces du marché ne font pas;

(vii) les producteurs peuvent favoriser les ventes sur le marché américain au détriment de celles faites dans l'Est du Canada parce qu'en raison des écarts entre les coûts de transport, les bénéfices nets réalisés sur le marché américain peuvent être plus élevés;

(viii) les contribuables canadiens ont le droit d'être protégés puisqu'ils ont participé au financement de la recherche et de la mise en valeur de l'inventaire des réserves de gaz du Canada;

(ix) le fait de modifier les méthodes actuelles ajouterait à l'incertitude causée par les questions non résolues concernant le transport et la distribution du gaz;

(x) les petits distributeurs canadiens et les utilisateurs ultimes peuvent ne pas pouvoir concurrencer équitablement les gros importateurs américains;

(xi) les intérêts des sociétés privées et du public peuvent diverger;

(xii) les intérêts des parties contractantes ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux des consommateurs;

(xiii) les collectivités peuvent dépendre entièrement des compétences d'une seule entreprise en matière de passation de contrats;

(xiv) les conditions économiques avec lesquelles doit composer une entreprise ou une industrie peuvent limiter la capacité qu'ont les sociétés de négocier des approvisionnements à long terme;

(xv) les hausses de prix nécessaires pour assurer l'équilibre entre l'offre et la demande peuvent être fortes puisque les approvisionnements peuvent réagir beaucoup plus lentement que la demande à des augmentations de prix.

Pour évaluer la capacité qu'a le marché du gaz naturel de réagir aux variations des approvisionnements et pour assurer l'équilibre entre l'offre et la demande, l'Office a demandé aux distributeurs de lui indiquer quelle part de leur volume de ventes pourrait être interrompue à court préavis et pendant combien de temps ces interruptions pourraient être maintenues.

En général, les distributeurs ont expliqué que cela dépendait de l'importance de leurs ventes aux acheteurs d'énergie interruptible (qui sont exposés à des interruptions d'approvisionnement lorsque celles-ci sont nécessaires pour permettre aux distributeurs de répondre à la demande de pointe des autres clients), de l'infrastructure en matière de transport et de stockage des autres sources d'énergie utilisées pair les clients du service interruptible et de la capacité de l'équipement de chaque client d'utiliser d'autres sources d'énergie.

La proportion du volume des ventes qui pourrait être remplacée immédiatement varie d'environ 1 pour cent, dans le cas de ICG (Manitoba) et d'Inland, à 20-30 pour cent chez Consumers' Gas, Gaz Métro et ICG (Ontario).

La plupart des distributeurs ont indiqué que leurs acheteurs d'énergie interruptible ne pourraient tolérer une interruption que pour quelques jours, étant donné les contraintes associées au transport et au stockage de leurs autres sources d'énergie.

Quant aux possibilités de remplacement à plus long terme du gaz naturel par d'autres combustibles, Consumers' Gas a déclaré que si les prix des combustibles de rechange étaient de 10 pour cent plus avantageux que ceux du gaz naturel et que si les délais étaient suffisants pour faire les investissements nécessaires dans l'infrastructure, elle pourrait alors perdre en permanence jusqu'à 50 pour cent de ses ventes, remplacées par d'autres sources d'énergie.

Consumers' Gas a noté que l'Alberta refuse de lui délivrer des permis d'acheminement relativement à des achats directs de gaz à moins qu'elle prenne livraison de tous les volumes visés aux termes de ses contrats existants. Elle a déjà essuyé ce refus indépendamment du fait que les contrats la liant avec TransCanada précisent qu'elle doit payer les frais liés à la demande même si elle ne prend pas livraison du gaz. Consumers' Gas a soutenu que l'Alberta ne permet actuellement pas l'exécution des contrats existants et qu'elle fait effectivement obstacle aux forces du marché.

Opinion de l'Office

L'Office a examiné soigneusement les vues des parties sur la question fondamentale qu'est le fait de s'en remettre aux forces du marché pour répondre aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada. En premier lieu, l'Office s'est penché sur un certain nombre d'arguments spécifiques pour ou contre la prédominance des forces du marché. Puis, il a examiné la question principale, à savoir s'il fallait toujours s'en remettre aux forces du marché pour répondre aux besoins du Canada de façon juste et satisfaisante.

Au sujet de l'argument voulant que les ventes faites sur le marché canadien aient toujours préséance sur les exportations, en partie parce que le marché canadien présente moins de risque, l'Office reconnaît que le marché canadien comporte moins d'éléments de risque que le marché international mais que, dans certaines situations, le marché à l'exportation peut avoir préséance.

Pour ce qui est de l'argument voulant que le marché captif puisse assurer la sécurité de ses approvisionnements en offrant un meilleur prix que le marché industriel, l'Office convient que la valeur du gaz est supérieure pour certains utilisateurs parce que l'énergie de remplacement qui est à leur disposition est plus chère et qu'ils peuvent offrir d'acheter des volumes de gaz à prix plus élevé, détournant ainsi des volumes accessibles à d'autres utilisateurs à meilleur prix.

Pour les raisons touchées ultérieurement, l'Office est d'accord avec l'argument voulant qu'il continue de surveiller les volumes d'exportation et que les parties qui ont de la difficulté à passer des contrats d'approvisionnement en gaz devraient s'adresser à l'Office pour remédier à la situation; toutefois, ce rôle d'intervention lors de la passation de contrats intérieurs doit faire partie de ses attributions en matière d'exportation.

On a également proposé que l'Office ne s'en remette aux forces du marché que lorsque les provinces auront établi des lignes directrices précises quant à la durée des contrats et à l'importance des achats de disponible pour le marché captif. Selon l'Office, en vertu de l'alinéa 83 a) de la Loi, il ne relève pas de l'Office de décider comment les organismes provinciaux doivent réglementer les méthodes d'approvisionnement des distributeurs.

L'Office a étudié l'affirmation voulant qu'en vertu de la Loi sur l'ONÉ, les excédents doivent être calculés à partir de prévisions sur les approvisionnements et les besoins, et il conclut que, même si, en vertu de l'alinéa 83 a), l'Office doit s'assurer que le gaz qui doit être exporté est excédentaire par rapport aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada, la Loi ne lui précise pas la manière dont il doit le faire; l'Office a donc pleine latitude à cet égard et n'est pas limité par l'utilisation de méthodes de calcul selon des formules, qui se traduisent par des calculs d'excédents en volume, qu'ils soient réels ou apparents. L'Office reconnaît que le gaz qui ne fait pas l'objet de contrats peut être vendu à n'importe quel client, et que des besoins canadiens peuvent ne pas avoir été prévus dans les présents contrats. L'Office devrait offrir aux Canadiens la priorité d'accès aux volumes disponibles à des conditions semblables, y

compris le prix, que celles offertes aux clients à l'exportation, et non pas à des conditions moins favorables.

L'Office convient que, sous l'effet des forces du marché, les exportations risquent d'épuiser rapidement les réserves canadiennes. Selon lui, son rôle consiste à s'assurer que cela ne se produise pas et que ses méthodes lui permettent de prévoir une telle situation.

On s'est préoccupé du fait que les bénéfices nets plus élevés réalisés par les ventes à l'exportation encourageraient les producteurs à privilégier ce marché. L'Office reconnaît que les producteurs seront attirés par les marchés qui offrent des bénéfices nets plus élevés. Toutefois, tous les marchés extérieurs ne produisent pas nécessairement des bénéfices nets supérieurs. De plus, ces marchés comportent des risques, des obstacles et des restrictions que n'ont pas à affronter les producteurs sur les marchés canadiens. En dernier lieu, dans une certaine mesure, les forces de la concurrence diminueront les écarts entre les bénéfices nets réalisés sur les différents marchés. À moins d'être soigneusement surveillées par l'Office, les opérations avec lien de dépendance pourraient favoriser les marchés à l'exportation.

En ce qui concerne le fait que les petits clients canadiens pourraient ne pas pouvoir concurrencer équitablement les gros clients américains, l'Office note que cela dépend possiblement du degré de concurrence sur le marché. L'Office convient que, avant de permettre une exportation, son rôle est de s'assurer que les Canadiens peuvent acheter le gaz proposé à l'exportation à des conditions semblables, y compris le prix, à celles offertes au client à l'exportation.

Quant à la divergence entre les intérêts des sociétés privées et ceux du public, l'Office étudie cette possibilité lorsqu'il décide si chaque demande d'exportation est conforme à l'intérêt public.

On a affirmé que le fait de laisser prédominer les forces du marché peut nécessiter de fortes hausses de prix pour assurer l'équilibre entre l'offre et la demande. L'Office reconnaît que, dans certaines circonstances, des exportations additionnelles pourraient avoir de grandes répercussions sur les prix canadiens. Toutefois, cet effet pourrait ne pas être généralisé et, selon l'Office, l'intention de l'alinéa 83 a) n'est pas de réglementer le niveau général des prix du gaz naturel canadien. Toutefois, en étudiant si une exportation proposée est conforme à l'intérêt public, l'Office examine les coûts et les avantages liés à ces incidences de prix et sur d'autres facteurs pertinents.

Dans sa décision d'avril 1986 relativement aux méthodes de calcul des excédents, l'Office a conclu qu'il ne pouvait s'en remettre uniquement aux forces du marché pour protéger les besoins futurs de gaz au Canada. L'Office a relevé plusieurs obstacles pouvant empêcher les forces du marché d'établir un équilibre entre l'offre et la demande. Ces obstacles comprenaient, entre autres, l'existence de contrats de vente à long terme entre les producteurs et les sociétés de distribution et de transport, des restrictions à l'accès aux réseaux de TransCanada et le régime de permis d'acheminement de gaz provincial. L'Office a également remarqué que ces obstacles

devraient s'amenuiser et que le marché du gaz devrait devenir de plus en plus concurrentiel avec le temps.

Dans le chapitre 2 du présent rapport, l'Office a fait observer que le cadre de la politique énergétique actuelle est fondé sur le principe selon lequel c'est le marché qui détermine l'offre, la demande et le prix du gaz naturel. Ceci dit, l'Office considère approprié d'utiliser cette hypothèse comme fondement de ses méthodes de calcul des excédents. Bien sûr, cette hypothèse soulève la question de la nécessité même de la réglementation des volumes d'exportation.

Selon l'Office, la réglementation est nécessaire lorsque, pour certaines raisons, le marché ne fonctionne pas adéquatement et équitablement. La principale préoccupation de l'Office est la suivante: si la demande du marché d'exportation sollicite fortement les réserves canadiennes de gaz, le marché peut avoir certaines difficultés, momentanément, à satisfaire tant à la demande d'exportation qu'à la demande canadienne, et ce de façon satisfaisante et équitable, jusqu'à ce que l'équilibre s'établisse.

Dans l'idéal, les forces concurrentielles feraient qu'il n'y a qu'un seul prix du gaz à la tête du puits, équivalant au coût de production de l'unité de gaz la plus onéreuse alors produite. Le coût imposé aux utilisateurs ultimes correspondrait à ce prix majoré du coût de transport et de distribution. Une demande d'exportation additionnelle nécessiterait soit une baisse de la demande intérieure, soit plus d'additions aux réserves et une plus grande capacité de production établie avant cette demande additionnelle. Dans la mesure où des approvisionnements additionnels seraient requis, si le coût de la capacité de production additionnelle augmentait en même temps que le volume de production, le prix du gaz augmenterait en même temps que l'augmentation de la demande d'exportation. À mesure que le prix du gaz augmenterait, les approvisionnements augmenteraient pour satisfaire à la demande intérieure et extérieure et les utilisateurs économiseraient leur énergie et, si c'était avantageux, remplaceraient une partie de leur gaz par une autre forme d'énergie. Les producteurs répondraient à la demande intérieure et extérieure restante au nouveau prix. Ces changements dans l'offre et la demande se produiraient en conséquence du comportement volontaire des consommateurs et des producteurs exposés à des prix établis sans distinction. Si le processus se déroulait facilement, les organismes de réglementation n'auraient nullement besoin d'intervenir pour répondre aux besoins des Canadiens.

Toutefois, l'Office ne croit pas que nous vivions dans un monde parfait. Il existe quatre facteurs pouvant empêcher le marché de répondre de façon appropriée et juste aux besoins énergétiques canadiens lorsque la demande d'exportation s'accroît.

Premièrement, l'offre et la demande obéissent aux prix, mais avec un certain retard. Ce retard peut être attribuable au délai nécessaire pour développer de nouveaux approvisionnements en gaz ou en énergie de remplacement et à la capacité de les livrer et de les utiliser. Même si en ce moment, l'offre et la demande sont souples, l'importance de la demande d'exportation future est inconnue; par conséquent, l'examen permanent d'un organisme de réglementation s'impose afin de savoir dans

quelle mesure cette souplesse permettra de réagir à toute demande future à l'exportation.

Deuxièmement, dans une économie énergétique axée sur les conditions du marché, le niveau des besoins canadiens de gaz varierait partiellement en fonction du prix du gaz. S'il existait des forces sur le marché du gaz canadien qui font que les prix du gaz sont plus élevés pour les Canadiens que pour les clients à l'exportation (avant livraison), le niveau de consommation de gaz au Canada (c.-à-d. "les besoins") pourrait être moins élevé et le niveau des volumes d'exportation plus élevé que si les prix étaient établis sans distinction. Ces forces pourraient être attribuables à au moins trois sources: les opérations avec lien de dépendance entre les exportateurs canadiens et les importateurs américains, le contrôle d'une grande partie du marché canadien par un petit nombre de revendeurs, et le pouvoir des provinces productrices de réglementer les conditions des permis d'acheminement de gaz pour leur province. Bien que l'Office ne puisse écarter ces obstacles éventuels au fonctionnement des marchés du gaz naturel, il peut évaluer si les exportations proposées constituent des excédents par rapport aux besoins raisonnablements prévisibles du Canada, d'après les conditions proposées, et si ces exportations sont dans les meilleurs intérêts du Canada.

Troisièmement, dans le commerce international, les politiques et la réglementation de l'énergie des gouvernements étrangers échappent à l'action du Canada et peuvent toucher les volumes ou les prix d'exportation canadiens et peut-être déterminer dans quelle mesure les besoins du Canada seront comblés de façon appropriée et juste. Dans ces circonstances, les sociétés individuelles ne pourront exercer la même influence qu'un organisme national, influence qui peut être nécessaire dans l'intérêt public.

Quatrièmement, la possibilité d'importer du gaz est limitée.

L'Office conclut qu'il est pertinent d'adopter des méthodes de calcul des excédents qui ne gênent pas indûment le marché lorsque celui-ci répond aux besoins du Canada de façon appropriée et juste, mais qui permettent l'intervention de l'Office lorsqu'il trouve que des exportations additionnelles pourraient empêcher le marché de répondre aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada.

3.3 La façon dont les méthodes devraient tenir compte des besoins des différents utilisateurs ultimes et des importations de gaz naturel

La quatrième question que l'Office a posé aux parties se lisait comme suit:

"Comment les méthodes de l'Office devraient-elles tenir compte:

(i) des besoins (désignés ci-dessous comme les besoins du marché "captif") des utilisateurs ultimes qui ne peuvent immédiatement utiliser des combustibles de rechange ou qui ne peuvent ou ne désirent pas obtenir directement, par contrat avec les producteurs, leurs besoins en approvisionnement, et tenir compte aussi de la durée des contrats conclus en leur nom;

(ii) des besoins (désignés ci-dessous comme des besoins du marché "non captif") des utilisateurs ultimes, comme les consommateurs de grandes quantités de gaz, qui passent directement des contrats avec des producteurs, et tenir compte également de la durée des contrats qu'ils concluent, et

(iii) du gaz importé au Canada, et de la durée des contrats en vertu desquels ce gaz est importé?"

Besoins des différents segments du marché

Les tenants du maintien des méthodes actuelles se sont opposés à l'idée d'assurer une protection différente des besoins selon les divers segments du marché (tel que dit précédemment, les parties ont utilisé les expressions "captif" et "non captif" pour désigner les différents segments du marché, sans toujours les définir précisément). Voici les principales raisons citées par les parties à l'appui de leur position:

(i) l'article 83 de la Loi sur l'ONÉ n'établit aucune distinction entre les différentes catégories de besoins canadiens;

(ii) il serait difficile et même impossible, de l'avis de certains, de déterminer comme il se doit la composition de chaque catégorie;

(iii) si l'Office constitue des réserves uniquement pour répondre aux besoins du marché captif, alors:

a) le fait que des clients passent d'une catégorie à une autre pourrait influer sur le degré de protection que les réserves offrent au marché captif, et

b) en cas de pénurie d'approvisionnements destinés au marché non captif, il serait impossible de refuser à ces clients l'accès aux réserves constituées pour le marché captif étant donné les répercussions éventuelles que ce refus pourrait avoir sur l'emploi;

(iv) la viabilité et le bon fonctionnement des gazoducs de distribution exigent que du gaz puisse être transporté jusqu'aux acheteurs d'énergie interruptible puisque le fait de desservir ces clients permet de maintenir l'équilibre de la demande de charge;

(v) le fait de vouloir évaluer chaque élément d'un grand nombre d'entreprises industrielles afin de déterminer dans quelle catégorie il faudrait les classer poserait des difficultés d'ordre pratique;

(vi) il faudrait faire appel à une intervention inutile et actuellement illégale de la part des organismes de réglementation des provinces dans des contrats privés.

En général, les parties qui ont proposé la protection par voie de contrats se sont également opposées à ce que l'Office établisse différents degrés de protection des besoins des marchés captifs et non captifs, préférant que tous les marchés cherchent à protéger leurs approvisionnements par voie de contrats. Ces parties ont fait valoir que les distributeurs avaient les compétences voulues pour passer des contrats d'approvisionnement du marché captif, et que s'il fallait qu'un organisme de réglementation

surveille les usages contractuels des distributeurs, il vaudrait mieux que ce soit un organisme provincial à cause de sa proximité avec les marchés locaux.

L'ASPIC a proposé que même si différents niveaux de protection étaient accordés au marché captif en raison des différences entre les exigences des organismes de réglementation des provinces, l'Office devrait alors accepter ce fait.

Comme il est indiqué à la section 3.1.2, Polysar et la CCPA ont proposé la protection uniquement au marché captif.

Opinion de l'Office

Comme l'indique l'opinion de l'Office à la section 3.1.2, l'Office est d'avis qu'il serait irréalisable de tenter de prendre des mesures spéciales au niveau national pour garantir l'approvisionnement du marché captif.

Importations de gaz naturel

Selon les méthodes actuellement utilisées par l'Office, la demande canadienne estimative correspond à la demande canadienne qui devrait être satisfaite par les approvisionnements canadiens, c'est-à-dire sans compter les importations.

Bon nombre des parties qui favorisaient le maintien des méthodes actuelles de calcul des excédents ont également proposé que ne soient pas modifiées les méthodes actuelles de traitement des importations de gaz.

Un certain nombre de parties ont proposé que l'on ne tienne compte que des importations de gaz faites par voie de contrats et non pas de celles faites sur le marché du disponible. Union Gas a proposé que l'on traite les importations à long et à court terme de la même façon que les exportations à long et à court terme.

Plusieurs autres parties ont proposé qu'étant donné le très faible volume de gaz importé au Canada, l'Office ne devrait pas en tenir compte dans ses méthodes.

Un certain nombre de parties ont suggéré que l'on ajoute les importations aux approvisionnements canadiens plutôt que de les déduire des besoins canadiens. B.C. Hydro a suggéré que soient comprises les importations d'énergie garantie mais non les importations qui peuvent être réduites ou détournées.

La plupart des tenants de la protection par voie de contrats ont indiqué que dans un tel régime, l'Office n'a qu'à surveiller les importations dans le cadre de son activité de surveillance de l'offre et de la demande.

C-I-L a proposé que, pour des raison de prudence, les organismes de réglementation des provinces contrôlent les importations faites par les distributeurs, mais que les importateurs aient, au même titre que les autres utilisateurs de gaz naturel, le droit de faire part à l'Office de leurs préoccupations au sujet des autorisations visant de nouvelles exportations.

Murphy Oil, qui prônait la protection par voie de contrats, a proposé que si l'Office décidait de conserver ses méthodes actuelles de calcul des excédents, il ne devrait alors pas autoriser les importations de gaz naturel, à l'exception des volumes nécessaires en cas d'urgence.

Opinion de l'Office

En ce qui concerne les importations de gaz naturel, l'Office est d'avis qu'il doit continuer à en tenir compte pour évaluer les perspectives de l'offre et de la demande en matière d'énergie au Canada et le bien-fondé d'autoriser les exportations de gaz naturel.

3.4 Application d'une condition aux exportations autorisées

La cinquième question à l'égard de laquelle l'Office a demandé les vues des parties intéressées se lisait comme suit:

> *"Serait-il approprié pour l'Office de subordonner les autorisations d'exportation à la condition que les détenteurs de ces autorisations répondent aux pénuries intérieures, avant que les exportations aient lieu?"*

La CCPA, les producteurs, les exportateurs de gaz, C-I-L et Edge se sont opposés à l'idée d'imposer une telle condition, qu'ils jugent inutile puisque la Loi sur l'ONÉ confère à l'Office, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, le pouvoir d'interrompre des exportations de gaz et parce que cela pourrait modifier l'idée que l'acheteur américain se fait des risques d'interruption de ses achats, ce qui ne ferait que rendre difficile la vente du gaz. Ces parties ont fait valoir que l'inclusion d'une telle condition dans les licences d'exportation ne ferait qu'importuner inutilement les importateurs américains.

Certaines parties ont proposé que si l'Office décidait d'inclure une telle condition dans les licences d'exportation, il devrait cependant en exempter les licences existantes.

L'Ontario, le Manitoba et les distributeurs autres que Union Gas appuyaient l'addition d'une telle condition aux licences. B.C. Hydro a suggéré qu'elle ne soit ajoutée qu'aux licences nouvelles.

Union Gas était d'avis qu'il serait mal avisé d'utiliser une telle condition pour remplacer un essai des excédents.

Alberta and Southern a indiqué qu'une telle condition serait raisonnable, pourvu qu'il soit clairement établi à l'avance qu'elle oblige les acheteurs canadiens à payer un prix raisonnable et que chaque exportateur soit tenu de fournir au plus une part proportionnelle des approvisionnements nécessaires.

Plusieurs parties ont proposé que soit inclue une condition analogue à la clause introduite par l'Alberta dans ses permis d'acheminement afin de préciser que les collectivités, les consommateurs ou les services publics de la province doivent être desservis sur demande par le détenteur d'un permis d'acheminement, à un prix raisonnable, si les clients sont disposés à prendre livraison du gaz à un point le long du réseau de NOVA et si, de l'avis de l'OCRE, il est raisonnable de croire qu'ils peuvent être approvisionnés par un tel détenteur de permis.

La CCPA a expliqué que la clause ajoutée aux permis d'acheminement délivrés par l'Alberta ne visait pas les cas d'urgence puisque cette situation relevait déjà d'une disposition distincte de la Loi de l'Alberta. La clause a pour but de faire en sorte que les détenteurs de permis d'acheminement du gaz hors de la province aient d'abord passé des contrats avec des clients en Alberta afin d'éviter le doublement des installations de transport dans cette province. La Commission a aussi expliqué que cette clause n'a jamais dû être utilisée.

TCPL, Westcoast et B.C. Hydro ont suggéré que les approvisionnements nécessaires pour faire face à des pénuries de gaz soient prélevés à même les volumes destinés à des classes semblables de clients américains et canadiens, en commençant par ceux du service interruptible.

Northwest s'opposait à l'utilisation d'une telle condition, mais était d'avis que si l'Office a l'intention de rediriger les exportations sur le marché canadien à l'avenir, il doit, en toute justice, l'énoncer explicitement dans ses licences d'exportation. Northwest a également insisté pour que les clients du marché captif des États-Unis, qui dépendent uniquement des approvisionnements canadiens, aient droit à une protection semblable à celle offerte au marché captif du Canada.

Opinion de l'Office

L'Office est d'accord avec les parties qui considèrent qu'une telle condition pourrait faire plus de mal que de bien. Elle pourrait réduire la valeur du gaz canadien sur les marchés d'exportation sans accroître le pouvoir de l'Office en matière de pénuries d'approvisionnement intérieur. L'Office remarque que la valeur du gaz naturel canadien sur les marchés d'exportation, et en conséquence les avantages que le Canada retire en exportant du gaz naturel, est attribuable en partie à la réputation du Canada comme source d'approvisionnement sécuritaire.

3.5 Pertinence des méthodes des provinces

La sixième question à l'égard de laquelle l'Office a demandé les vues des parties intéressées avait trait à la concordance entre ses propres méthodes de calcul des excédents et celles utilisées par l'Alberta et la Colombie-Britannique, lesquelles faisaient l'objet d'un examen par ces provinces.

Les résultats de l'examen de l'Alberta ont été publiés en mars 1987; l'Office a alors demandé aux parties intéressées leurs vues sur la pertinence de la nouvelle méthode utilisée par l'Alberta par rapport à la sienne. (Voir la section 1.1).

L'OCRE a adopté un essai des réserves 15C1 à l'égard du marché captif qui englobe les petits consommateurs industriels (moins de 2 PJ par année) et les consommateurs commerciaux et résidentiels. Cet essai prévoit également les approvisionnements contractuels estimatifs destinés au marché non captif.

La C.B. n'avait pas encore publié les résultats de son examen au moment de l'audience au cours de laquelle elle a cependant déposé un document d'étude sur la méthode de calcul des approvisionnements de la Colombie-Britannique, qui a été publié par la province en janvier 1987.

Les distributeurs se sont généralement opposés à l'adoption, par l'Office, d'une méthode de calcul semblable à celle de l'Alberta, et ce pour les raisons suivantes:

(i) cette méthode n'assurerait pas une protection suffisante au Canada dans son ensemble;

(ii) la méthode nationale devrait être plus rigoureuse parce que les consommateurs de gaz de l'Alberta jouissent d'une protection que n'ont pas les autres Canadiens. Cette protection découle:

a) de là clause ajoutée aux permis d'acheminement délivrés par l'Alberta afin d'obliger les exportateurs de gaz de cette province à approvisionner en gaz les résidents de l'Alberta, à la discrétion de l'OCRE;

b) d'une disposition de la Alberta Gas Resources Preservation Act qui requiert que le gaz destiné aux marchés de l'extérieur de la province sera détourné sur les marchés de l'Alberta en cas d'urgence;

c) du fait que les consommateurs de l'Alberta se trouvent en général plus près des champs de gaz que les consommateurs de gaz à l'extérieur de la province, et que cet avantage géographique permet aux consommateurs de l'Alberta d'économiser au titre de la livraison; ainsi, les producteurs réaliseraient de meilleurs bénéfices nets en vendant leur gaz aux consommateurs de l'Alberta qu'à ceux de l'extérieur de la province tout en exigeant le même prix de livraison;

d) du fait que les consommateurs de gaz de l'Alberta bénéficient d'un capital-ressources plus grand que les autres Canadiens pour répondre à leurs besoins.

(iii) la définition de marché captif utilisée par 1'OCRE peut ne pas convenir ailleurs. La définition utilisée par les autres provinces, notamment par l'Ontario, qui intègre dans sa notion de marché captif les volumes (autres que les volumes achats-ventes) vendus par les sociétés de distribution locale, peut contribuer à faire varier la taille du marché captif sur une période de temps lorsque les consommateurs s'approvisionnent alternativement auprès des sociétés de distribution locales ou directement auprès des producteurs;

(iv) les consommateurs de gaz de l'Alberta jouissent déjà de plusieurs années d'expérience dans le domaine de la vente directe dans le cadre d'un régime d'établissement des prix axé sur les conditions du marché.

Les distributeurs ont fait observer que l'Alberta avait choisi de conserver un essai autorisé des excédents plutôt que d'adopter la protection par voie de contrats. Ils ont également fait observer que 1'OCRE préférait l'essai autorisé des excédents pour les raisons suivantes:

(i) celui-ci constituerait un système simple d'avertissement rapide de l'évolution de l'offre et de la demande;

(ii) il permettrait vraisemblablement d'améliorer la fiabilité des permis d'acheminement de l'Alberta telle que perçue par les acheteurs de l'extérieur;

(iii) la méthode contractuelle n'établit pas de distinction nette entre la protection des clients captifs et celle des autres et, par conséquent, peut ne pas être conforme à l'énoncé de politique du gouvernement de l'Alberta;

(iv) la méthode contractuelle ne serait vraisemblablement pas comprise par le grand public et son manque de visibilité pourrait être interprété comme une lacune au niveau de la protection du public;

(v) l'OCRE était d'avis que le fait de s'en remettre totalement aux conditions de marché soulevait certaines questions à un moment où de nombreuses incertitudes planent déjà au sujet de ce marché.

Les producteurs et les revendeurs préféraient que l'Office adopte la protection par voie de contrats plutôt qu'un essai autorisé des excédents pour protéger le marché captif. Ils ont fait valoir qu'un essai autorisé perturberait les activités du marché, à moins qu'il ne soit accompagné d'une directive, préparée par les gouvernements des provinces, décrétant que les organismes provinciaux de réglementation doivent exiger des services publics qu'ils passent des contrats leur assurant des volumes de gaz pour la durée établie selon l'essai autorisé. Ils ont signalé que puisque cette façon de procéder a été adoptée en Alberta, la décision de l'OCRE mettait bien en pratique l'approche contractuelle. Ils ont également fait remarquer que même si l'Office devait adopter l'approche de l'Alberta, la compétence du gouvernement fédéral ne s'étend pas aux usages contractuels des services publics provinciaux.

Il est dit précédemment que la CCPA a proposé à l'Office d'adopter une méthode semblable à celle de l'OCRE.

Opinion de l'Office

Au moment où l'Office a tenu son audience, l'Alberta était la seule province qui avait revisé sa méthode de calcul des excédents. La méthode de cette province est fondée sur une distinction entre les marchés captifs et non captifs. Bien que les organismes de réglementation provinciaux puissent juger cette méthode utile comme outil de réglementation au niveau provincial, tel que dit à la section 3.1.2, l'Office considère qu'il serait difficile de faire cette distinction en pratique au palier national. Par conséquent, l'Office ne juge pas approprié d'adopter la méthode de l'OCRE comme méthode de calcul des excédents à l'échelle nationale.

Chapitre 4
Décision

Dans les chapitres 2 et 3, l'Office a tiré ses conclusions quant à la question de savoir s'il était toujours approprié d'utiliser les méthodes existantes de calcul des excédents et quant aux différentes autres méthodes proposées par les parties à l'audience.

En ce qui concerne les méthodes existantes, si la méthode du ratio R/P est appropriée dans certains cas, il serait maintenant anormal et contraire au libre fonctionnement du marché de déterminer le niveau des approvisionnements en gaz canadiens autrement que par les forces du marché. C'est pourquoi l'Office considère que les méthodes de calcul existantes ne sont plus appropriées.

Pour les raisons données au chapitre 3, l'Office est d'avis que les autres méthodes de calcul des excédents proposées par les parties à l'audience ne conviennent pas dans les circonstances actuelles.

L'Office a décidé qu'il est approprié d'adopter des méthodes de calcul des excédents qui ne gêneront pas indûment le marché, lorsque celui-ci répond de façon appropriée et juste aux besoins du Canada, mais qui prévoient l'intervention de l'Office lorsqu'il juge que des exportations additionnelles empêcheraient le marché de satisfaire aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada.

Méthode de calcul axée sur les conditions du marché

La nouvelle méthode de calcul, appelée méthode de calcul axée sur les conditions du marché, est fondée sur le principe selon lequel le marché fonctionne généralement de façon que les besoins en gaz naturel du Canada soient comblés aux prix du marché.

L'Office prendra deux moyens pour s'assurer que le gaz naturel qui fait l'objet de licences d'exportation constitue un excédent par rapport aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada: le premier se situe dans le cadre des audiences publiques visant à instruire les demandes d'autorisation d'exporter du gaz naturel; le deuxième est la surveillance permanente des marchés énergétiques canadiens.

A. Audiences publiques

Dans le cadre des audiences publiques visant à instruire les demandes de licences d'exportation de gaz naturel, l'évaluation de l'Office afin de s'assurer que le marché fonctionne d'une façon satisfaisante comportera trois principales parties:

1) méthode d'intervention en fonction des plaintes
2) évaluation de l'incidence des exportations
3) établissement de la conformité à l'intérêt public.

B. Surveillance permanente

La surveillance permanente exercée par l'Office comportera deux principales parties:

1) évaluation de l'offre et de la demande en matière d'énergie au Canada

2) analyse du marché du gaz naturel.

Chacune de ces parties est détaillée ci-dessous.

A. Audiences publiques

Aux termes de la Loi, l'Office doit instruire par voie d'audience publique toute demande relative à l'exportation de gaz naturel pour une période de plus de deux ans. Les exportations pour des périodes inférieures à deux ans peuvent être autorisées par voie d'ordonnance, sans audience publique.

En vertu de l'alinéa 83 a) de la Loi, avant de délivrer une licence d'exportation de gaz naturel, l'Office est obligé de s'assurer que l'exportation proposée constitue un excédent par rapport aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada. L'Office utilisera une méthode d'intervention en fonction des plaintes comme moyen pour décider si l'exportation proposée constitue un excédent.

1) Méthode d'intervention en fonction des plaintes

L'inclusion d'un mécanisme d'intervention en fonction des plaintes dans les nouvelles méthodes de calcul des excédents est fondée sur le principe que les exportations de gaz ne devraient pas être autorisées si les consommateurs canadiens n'ont pas eu l'occasion d'acheter du gaz pour satisfaire à leurs besoins selon des modalités semblables à celles qui s'appliquent à l'exportation proposée. Les demandeurs de licences d'exportation devront être prêts à répondre à toutes préoccupations de la sorte issues de la démarche décrite ci-dessous.

Lorsqu'une demande d'exportation est déposée auprès de l'Office, les parties intéressées auront l'occasion d'examiner les différents éléments de la demande. Il sera loisible aux consommateurs canadiens de gaz naturel de se présenter devant l'Office et de s'objecter à l'exportation en faisant valoir qu'ils ne peuvent obtenir des approvisionnements en gaz additionnels par voie de contrats selon des modalités semblables à celles de l'exportation proposée, y compris à des prix équivalents. Si des objections sont déposées devant l'Office, les plaignants et le demandeur peuvent tenter de régler leurs différends. En fait, l'Office peut lui-même décider de ne pas tenir d'audience sur la demande d'exportation jusqu'à ce que les parties aient eu l'occasion de tenter de régler leurs différends.

Au moment de l'audience publique, l'Office étudiera le bien-fondé de la demande conjointement avec toutes plaintes déposées. L'Office entendra la preuve présentée par toutes les parties visées relativement aux questions pertinentes, y compris les renseignements sur les efforts faits par les plaignants pour passer des contrats de gaz, et sur la capacité et la volonté démontrées par les demandeurs pour satisfaire les besoins des plaignants. La décision peut dépendre en grande partie de l'équivalence entre les conditions contractuelles de l'exportation et celles souhaitées par les plaignants. Il est peu probable que ces conditions soient identiques à tous les égards et, en déterminant si les modalités sont semblables, l'Office tiendra particulièrement compte des différences entre les coûts engagés par le demandeur pour vendre au client à l'exportation par rapport aux coûts engagés pour vendre aux plaignants.

Si, après l'audience publique, aucune plainte n'est considérée valable par l'Office, ce dernier peut conclure, sous réserve des résultats de l'évaluation de l'incidence des exportations (voir 2) ci-dessous), que le marché canadien est approvisionné de façon appropriée; il peut alors déterminer que l'exportation proposée constitue un excédent par rapport aux besoins raisonnablement prévisibles du

Canada. Si, par contre, les plaintes en cours présentées par les consommateurs canadiens n'ont pas été réglées, l'Office peut soit rejeter la demande, soit reporter sa décision finale jusqu'à ce qu'il y ait eu une autre occasion de corriger la situation.

2) Évaluation de l'incidence des exportations

Les demandeurs de licences d'exportation de gaz naturel devront présenter une évaluation de l'incidence des exportations proposées sur les marchés du gaz naturel et de l'énergie au Canada. Cette évaluation sera étudiée au moment de l'audience publique sur la demande.

Le but de cette évaluation est de permettre à l'Office de déterminer si l'exportation proposée risque d'empêcher les Canadiens de satisfaire à leurs propres besoins énergétiques aux prix du marché.

La nature de l'évaluation de l'incidence des exportations, qu'elle soit quantitative ou qualitative, dépendra de l'importance et de la portée de l'exportation proposée. L'importance et le détail de cette analyse devraient être fonction de l'importance de l'exportation proposée.

En ce qui touche la capacité du secteur de production de gaz au Canada de satisfaire aux besoins canadiens, compte tenu de l'exportation proposée, les demandeurs doivent s'attendre à analyser les facteurs géologiques, techniques, économiques et institutionnels pertinents pouvant influer sur les approvisionnements en gaz, notamment: les coûts d'exploration et de mise en valeur, le niveau des activités de forage, la tendance des additions aux réserves par rapport aux essais de forage; l'importance, l'emplacement et la production éventuelle des gisements de gaz; les exigences de transport de la tête du puits jusqu'aux marchés, et les possibilités de réalisation de toutes nouvelles installations de transport exigées.

En ce qui touche l'obligation, pour les consommateurs de gaz canadiens, de modifier leurs habitudes de consommation énergétique en faisant des économies d'énergie ou en choisissant d'autres combustibles, les demandeurs devront analyser les facteurs suivants: le potentiel des économies additionnelles; le prix du gaz par rapport aux autres sources d'énergie; la possibilité, pour les consommateurs de gaz canadien, de changer de combustible; tout délai de mise en oeuvre des économies d'énergie et des mesures de substitution ainsi que les coûts afférents.

Les demandeurs devront également aborder l'incidence de leurs exportations proposées sur les prix futurs du gaz naturel. Compte tenu des incertitudes associées aux valeurs futures des facteurs qui sous-tendent l'offre et la demande de gaz naturel, par exemple les prix mondiaux du pétrole, les demandeurs devront évaluer l'incidence des exportations en utilisant un choix de valeurs approprié.

Il incombera au demandeur de démontrer à l'Office que l'exportation proposée constitue un excédent. Le processus d'audience fournira à toutes les parties l'occasion de vérifier la preuve du demandeur et de présenter une preuve à l'appui ou à l'encontre de l'exportation proposée.

3) Établissement de la conformité à l'intérêt public

En plus d'utiliser la méthode d'intervention en fonction des plaintes et l'évaluation de l'incidence des exportations exposées précédemment, afin de s'assurer que le gaz proposé pour l'exportation constitue un excèdent, l'Office continuera, conformément à l'article 83 de la Loi, de tenir compte de tous les

autres facteurs jugés pertinents pour déterminer si les exportations proposées sont conformes à l'intérêt public national.

Parmi les facteurs dont tiendra compte l'Office se trouvent: la preuve que le gaz que l'on se propose d'exporter fait l'objet de contrats et tous les éléments de la nature des ententes d'approvisionnement et de vente ainsi que des copies des contrats exécutés; la preuve de l'appui des producteurs à l'égard de l'exportation proposée; la preuve de l'état des permis d'acheminement du gaz de la province productrice visée; la preuve que les volumes d'exportation seront utilisés; la preuve que les revenus réalisés par l'exportation permettront de récupérer pleinement les coûts engagés par le Canada pour exporter et la preuve que le prix d'exportation ne sera pas inférieur aux prix demandés aux Canadiens pour des services semblables; la preuve de la disponibilité de l'espace dans la canalisation, de la nécessité de construire une canalisation additionnelle et d'autres installations au Canada et dans le pays importateur, la preuve que les Canadiens auront vraisemblablement besoin, à la fin des exportations, des installations construites au Canada, en précisant quand, et l'incidence de cette consommation sur les exportations proposées, du point de vue économique; enfin, les renseignements sur toutes politiques ou positions gouvernementales pertinentes.

Cette liste de facteurs jugés pertinents par l'Office est plus explicative qu'exhaustive. Elle a comme but de préciser les points dont l'Office tiendra compte en évaluant si l'exportation proposée est conforme à l'intérêt public national. Il appartiendra au demandeur de persuader l'Office de ce fait.

Comme le révèle le rapport d'avril 1986, l'Office continue de favoriser l'analyse coûts-avantages comme moyen d'évaluer, en regard l'un de l'autre, la sécurité des approvisionnements et les avantages de l'exportation et de déterminer si le Canada en retirera des avantages nets. Par conséquent, l'analyse coûts-avantages continuera d'être un outil important dont l'Office se servira pour s'assurer que les exportations proposées sont conformes à l'intérêt public.

B. Surveillance permanente

1) Évaluation de l'offre et de la demande d'énergie au Canada

L'Office surveillera les marchés énergétiques canadiens afin de relever toute difficulté que pourraient connaître les Canadiens appelés à s'adapter aux changements dans l'offre, et la demande de gaz naturel.

Aux termes de la Loi sur l'ONÉ, l'Office doit examiner les perspectives de l'offre au Canada en ce qui concerne tous les principaux produits énergétiques, y compris l'électricité, le pétrole et le gaz naturel, et leurs sous-produits, ainsi que les perspectives de la demande d'énergie canadienne au Canada et à l'extérieur. Depuis qu'il existe, l'Office, dans le cadre de cette fonction, a préparé et tenu à jour les prévisions sur l'offre et la demande d'énergie et a, à l'occasion, publié des rapports à ce sujet après avoir obtenu les vues des gouvernements provinciaux, de l'industrie et des autres parties intéressées. Le dernier de ces rapports, daté d'octobre 1986, a été publié en décembre 1986. L'Office a l'intention de mettre à jour cette étude en 1988. Ces évaluations continueront d'être réalisées et publiées à des intervalles d'environ deux ans.

Parmi les sujets analysés, il y aura l'évolution de la part du marché énergétique alimentée par chacune des différentes formes d'énergie et l'incidence de cette répartition sur les ajustements apportés au marché du gaz naturel, dans le cadre d'un régime de tarification axé sur les conditions du marché.

2) Évaluation du marché du gaz naturel

Pour exécuter la deuxième partie de la surveillance permanente, l'Office analysera l'offre, la demande et les prix du gaz naturel et publiera périodiquement des rapports sur ses conclusions.

Ces rapports couvriront des périodes plus courtes que l'ensemble des rapports sur l'énergie mentionnés précédemment et n'auront pas la même ampleur. Une évaluation exhaustive de la structure et du fonctionnement des marchés du gaz naturel sera fournie. On traitera également des récents développements et des perspectives à court terme sur les marchés du gaz naturel; on fournira des commentaires sur les activités de concurrence sur le marché, sur l'utilisation des pipelines au Canada et aux fins des exportations et sur la quantité et la qualité des approvisionnements en gaz.

Remarques finales

En ce qui concerne la nouvelle méthode de calcul des excédents axée sur les conditions du marché, l'Office fait les remarques suivantes:

1) selon l'Office, il s'agit de la seule méthode de calcul qui soit entièrement compatible avec une tarification axée sur les conditions du marché. La mise de côté de tout volume prédéterminé de réserves de gaz au moyen d'une formule de calcul des excédents ne peut que nuire au bon fonctionnement du marché. Dans l'exercice de ses fonctions de réglementation, l'Office tient compte du besoin d'encourager, plutôt que d'entraver, le bon fonctionnement des marchés énergétiques;

2) la nouvelle méthode de calcul de l'Office axée sur les conditions du marché n'est pas moins certaine que sa méthode précédente du ratio R/P. Bien que le fait d'avoir une formule peut donner l'impression qu'il est possible de calculer les excédents avec précision, la formule est néanmoins fondée en grande partie sur la capacité de prévoir avec exactitude nombre de variables de l'offre et de la demande;

3) bien que l'Office considère que l'établissement de lignes directrices ou de normes nationales pour la durée des contrats des distributeurs est peu souhaitable ou dépasse son mandat, cela ne signifie pas que l'Office porte un jugement sur l'à-propos de toute prise de position des autorités provinciales quant aux durées des contrats qu'elles jugent prudentes pour leurs utilisateurs de gaz;

4) l'Office croit qu'il existe des mesures de protection contre toute demande exceptionnelle soudaine qui puisse être imposées aux approvisionnements canadiens par le marché de l'exportation. Ces mesures de protection les plus importantes sont les limites imposées par les capacités pipelinières existantes et le temps nécessaire consommé par les audiences publiques sur les demandes d'exportation de gaz ou aux fins de la construction des installations pipelinières additionnelles au Canada ou aux États-Unis;

5) l'Office ne considère pas nécessaire d'avoir une période de transition pour adopter ses nouvelles méthodes de calcul. Toutefois, comme c'est généralement le cas, l'Office évaluera le bien-fondé de toute demande présentée par des intervenants en vue d'obtenir un sursis pour se préparer à l'examen d'une demande.

Chapitre 5
Dispositif

Les chapitres précédents constituent nos motifs de décision et notre décision relative aux méthodes de calcul des excédents de gaz naturel.

R Priddle
Président

R.F. Brooks
Vice-président

L.M. Thur
Vice-président associé

A.D. Hunt
Vice-président associé

J. Farmer
Membre

J.R. Jenkins
Membre

R.B. Horner, c.r.
Membre

W.G. Stewart
Membre

A.B. Gilmour
Membre

Ottawa (Ontario)
Juillet 1987

Annexe I
Lettre de l'Office datée du 6 février 1987
Ordonnance d'audience GHR-1-87
Lettre de l'Office datée du 31 mars 1987
Liste des parties intéressées

N° de dossier: 1539-10
Le 6 février 1987

À: Parties intéressées
Examen des méthodes de calcul des excédents de gaz naturel

Objet: Méthode de calcul des excédents de gaz naturel

Dans sa lettre du 18 décembre 1986 (une copie de cette lettre constitue l'annexe A de l'ordonnance d'audience ci-jointe), l'Office vous a avisé qu'il allait examiner ses méthodes de calcul des excédents de gaz naturel. L'Office y a également déclaré que les parties auraient la possibilité de se faire entendre au cours de l'examen et que les détails relatifs à cette partie orale seraient communiqués à une date ultérieure.

Vous trouverez donc ces détails dans les directives relatives à la procédure et l'ordonnance d'audience ci-jointe.

L'Office a également indiqué, dans cette lettre, que le secrétaire ferait paraître une liste des parties qui l'ont informé, au plus tard le 30 janvier 1987, de leur intention de présenter un mémoire sur la question à l'étude.

Cette liste est présentée à l'annexe B de l'ordonnance ci-après.

Je vous prie d'agréer, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Secrétaire,

J.S. Klenavic

P.j.

Ordonnance d'audience GHR-1-87

N° de dossier: 1539-10
Le 6 février 1987

ORDONNANCE D'AUDIENCE GHR-1-87 DIRECTIVES RELATIVES À LA PROCÉDURE D'EXAMEN DES MÉTHODES DE CALCUL DES EXCÉDENTS DE GAZ NATUREL

En décembre 1986, l'Office national de l'énergie ("l'Office") a décidé, conformément à la partie VI et au paragraphe 20(3) de la Loi sur l'Office national de l'énergie ("la Loi"), d'examiner ses méthodes de calcul des excédents de gaz naturel destiné à l'exportation. L'Annexe A ci-après se compose d'une copie de la lettre du 18 décembre 1986 de l'Office et de pièces qui présentent une rétrospective de la question. L'Office ordonne ce qui suit:

Audience

1. Dans le cadre de son examen, l'Office tiendra, conformément au paragraphe 14(l) de la Loi, la partie orale de l'audience à la salle d'audience de l'Office, au 473, rue Albert, à Ottawa, en Ontario, le 13 avril 1987 à 9 h, pour commencer, et la poursuivra à l'hôtel Delta Bow Valley, 209-4th Ave S.E., Calgary, Alberta, le mardi 21 avril 1987, à 9 h. L'Office ne siégera pas les 17 et 20 avril ni après 12 h 30, les 16 et 24 avril.

   La partie orale de l'audience se poursuivra le 4 mai 1987, à Calgary ou à Ottawa, s'il y a lieu.

2. Avant cette étape de l'audience, les parties auront eu la possibilité de déposer, auprès de l'Office, leurs mémoires sur les questions énoncées dans la liste présentée à la pièce 2 de la lettre de l'Office en date du 18 décembre 1986 et de poser les questions découlant des mémoires en signifiant des demandes d'information écrites.

   La partie orale de l'audience permettra de contre-examiner les positions présentées par les parties dans leurs mémoires.

   Même si l'Office ne désire pas recevoir d'autres preuves directes ou mémoires après les dates prévues pour le dépôt des mémoires (27 février) et les réponses aux demandes d'information (27 mars), il permettra aux parties à l'audience de faire une brève déclaration préliminaire. De plus, l'Office serait disposé à recevoir les vues des parties sur la pertinence d'étudier les examens faits par certaines provinces des méthodes de détermination des excédents si les résultats étaient disponibles.

   Lorsque cette partie de l'audience sera terminée, l'Office recevra les plaidoiries écrites à une date à déterminer.

3. L'Office fera connaître au besoin d'autres instructions concernant la partie orale de l'audience après son examen des mémoires des parties.

Intention de participer/interprétation simultanée

4. Les parties qui désirent participer à la partie orale de l'audience doivent, au plus tard le 27 février 1987, indiquer par écrit au secrétaire:

   a) si elles désirent produire des témoins et(ou) participer au contre-interrogatoire et, dans chaque cas, préciser celui ou ceux des endroits, désignés au paragraphe 1, où elles entendent être présentes; et

   b) celle des deux langues officielles qu'elles entendent utiliser.

   Le secrétaire fera paraître peu après le 27 février 1987 l'ordre de comparution au contre-interrogatoire et celui des témoins, pour chaque emplacement où l'audience se déroulera. S'il semble que les deux langues officielles seront utilisées, un service d'interprétation simultanée sera fourni au cours de l'audience.

Examen public

5. Une copie de toute la documentation relative à cette question sera gardée, pour examen public, à la bibliothèque de l'Office, pièce 962, au 473, rue Albert, à Ottawa, en Ontario et aux bureaux de l'Office à Calgary, en Alberta, au 4500-16th Avenue, N.W.

Signification aux parties

6. L'Office signifiera une copie des présentes instructions relatives à la procédure à toutes les parties qui figurent à l'annexe B.

Exigences relatives aux documents à déposer et à signifier

7. Si des documents doivent être déposés ou signifiés au cours de la partie orale de l'audience, les parties doivent en fournir trente-cinq (35) copies à l'Office et une (1) copie aux autres parties.

8. Si des documents doivent être déposés ou signifiés moins de quatre (4) jours avant le début de la partie orale de l'audience, les parties doivent apporter également à l'audience un nombre suffisant de documents qui pourront être utilisés pair l'Office et les autres parties.

Général

9. Toutes les parties sont priées de mentionner l'ordonnance d'audience GHR-1-87 dans leur correspondance avec l'Office sur cette question.

10. Ces instructions complètent l'ébauche des *Règles de pratique et de procédure de l'ONÉ*.

11. Pour obtenir des renseignements sur cette audience ou sur les procédures régissant l'audience, contacter Mme Lynne Alsford, agent de Soutien à la réglementation, à (613) 998-7130.

Le Secrétaire,

J.S. Klenavic

Annexe A - Lettre de l'Office en date du 18 décembre 1986.
Annexe B - Liste des parties intéressées.

Annexe A
de l'ordonnance GHR-1-87

N° de dossier: 1539-10
Le 18 décembre 1987

À: Voir la liste ci-jointe

Objet: Méthode de calcul des excédents de gaz naturel

C'est en 1985 que l'Office national de l'énergie a examiné pour la dernière fois ses procédures relatives à la délivrance de licences d'exportation de gaz naturel. Le rapport d'avril 1986[1] fait état des changements apportés par l'Office à ses procédures.

Dans la lettre qu'il a adressée au président de l'Office le 29 octobre 1986, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources a demandé l'avis de l'Office sur les implications des changements de conditions sur le marché du gaz naturel et "sur les mesures que l'Office entend prendre pour adapter ses méthodes de détermination des excédents de gaz naturel aux conditions d'un marché qui évolue rapidement".

Le 4 novembre 1986, le président de l'Office a répondu (copie des deux lettres à l'annexe I) que l'Office était prêt "compte tenu des implications du milieu dans lequel évolue rapidement le marché... à examiner en profondeur la méthode actuelle d'établissement des excédents de gaz de l'Office". Le Président a également indiqué que: "pour cet examen... l'Office aimerait obtenir l'opinion de tous les secteurs touchés de la collectivité énergétique canadienne. La meilleure façon d'y parvenir consisterait en une audience publique qui permettrait à toutes les parties intéressées de soumettre leur opinion à l'Office".

L'Office effectuera son examen au cours de séances pléniaires. Les parties intéressées pourront présenter leurs vues par voie de mémoire écrit. Elles auront également l'occasion de se faire entendre au cours de l'examen. A cette fin, l'Office devra, conformément au paragraphe 14(l) de la Loi sur l'Office national de l'énergie, nommer un de ses membres à la présidence d'une séance publique. Les lieux et dates de l'audience seront communiqués à une date ultérieure.

L'Office ordonne ce qui suit.

1) Les parties qui désirent présenter des mémoires sur la question à l'étude au cours de l'audience doivent aviser le secrétaire de leur intention au plus tard le 30 janvier 1987. Le secrétaire fera paraître la liste des participants peu après.

2) Une liste des questions que l'Office aimerait voir aborder par les parties intéresées est fournie à l'annexe II.

---

[1] Motifs de décision Relative à la Phase 1 Phase des méthode de calcul des excédents de l'Audience générale de l985 sur les exportations de gaz.

3) Les mémoires doivent être déposés auprès du secrétaire et signifiés à toutes les parties intéressées au plus tard le 27 février 1987, de la façon suivante: trente-cinq copies auprès de l'Office et une seule auprès de chaque partie intéressée.

4) Les parties qui désirent poser des questions concernant les mémoires doivent signifier leurs demandes de renseignements à toutes les parties et les déposer auprès du secrétaire, en 35 copies, au plus tard le 13 mars 1987. Les réponses à ces demandes doivent être déposées auprès du secrétaire, en 35 copies, et signifiées à toutes les parties au plus tard le 27 mars 1987.

5) L'Office fera publier un avis concernant cet examen.

6) Pour obtenir des renseignements concernant cet examen, prière de communiquer avec Mme Lynne Alsford, agent du Soutien à la réglementation de l'Office, à 998-7130.

Je vous prie d'agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Secrétaire

J.S. Klenavic

Pj.

1. Lettre du 29 octobre 1986 du Ministre et réponse de l'Office datée du 4 novembre 1986.
2. Liste des questions.
3. Liste des destinataires.

Annexe 1 à la lettre de l'Office du 18 décembre 1986

Le 29 octobre 1986

Monsieur Roland Priddle
Président
L'Office national de l'énergie
473, rue Albert
Ottawa (Ontario)
K1A OE5

Monsieur,

Dans l'application de l'Entente sur les marchés et les prix du gaz naturel, l'année de transition tire à sa fin, et j'avoue être impressionné et encouragé par les progrès qui ont été accomplis vers la mise en place, pour le gaz naturel canadien, d'un régime de prix flexible et misant davantage sur les forces du marché. Je sais que nous devons ces progrès au très grand effort de collaboration qui a été fait par l'industrie, les gouvernements et les organismes de réglementation. Par ailleurs, je demeure conscient du fait que l'engagement que les gouvernements du Canada et de l'Alberta ont pris de ne plus intervenir, à compter du 1er novembre 1986, dans l'établissement des prix du gaz naturel ne garantit pas pour autant la réalisation de tout ce que l'Entente promet.

L'Entente sur les marchés et les prix du gaz naturel a pour but de créer un régime d'établissement de prix et un environnement commercial qui soient justes et équitables pour les producteurs et les consommateurs, dans l'immédiat et dans un avenir prévisible. J'estime qu'il incombe aux gouvernements et à nos organismes de réglementation de veiller à ce que les principes de l'Entente soient respectés.

Comme vous le savez, une des pierres angulaires de l'Entente est la possibilité qu'elle offre aux producteurs canadiens d'avoir plus facilement accès aux marchés du gaz naturel. Or, étant donné que l'accès aux marchés suppose l'exportation de gaz naturel canadien, je crois que l'Office national de l'énergie a encore un rôle important à jouer, puisqu'il devra veiller à ce que ce principe fondamental soit appliqué dans les faits.

En ce qui concerne les exportations de gaz naturel, je sais que l'article 83 de la Loi sur l'Office national de l'énergie exige de l'Office de s'assurer que le volume de gaz naturel à exporter ne dépasse pas l'excédent qui reste après que les besoins raisonnablement prévisibles des Canadiens ont été satisfaits.

Dans les motifs de décision qu'il a publiés en mai 1986 au sujet des méthodes de détermination des excédents, l'Office a exprimé l'intention de conserver une approche flexible à l'égard de l'octroi des licences d'exportation de gaz naturel. Il s'est dit d'avis que ses méthodes de détermination des excédents devraient être flexibles et adaptables à la conjoncture du marché.

À mon sens, les conditions ont effectivement changé sur le marché du gaz naturel canadien, même dans le court laps de temps qui s'est écoulé depuis le dernier examen auquel l'Office national de l'énergie a soumis ses méthodes de détermination des excédents. Je retiens surtout la croissance des ventes directes

à court terme "selon les meilleurs efforts", les importations de gaz naturel des États-Unis et, plus récemment, la renégociation et l'approbation, par les provinces productrices, des clauses tarifaires des contrats de fourniture de gaz à long terme sur le marché canadien.

En outre, certains consommateurs d'importance se sont adressés à moi pour me proposer de négocier directement leurs contrats avec les producteurs, me faisant savoir du même coup qu'ils n'avaient pas besoin et qu'ils n'espéraient rien non plus de la protection explicite des approvisionnements inhérente à la méthode de détermination des excédents de l'Office.

Finalement, je sais que le gouvernement de l'Alberta a demandé à l'Energy Resources Conservation Board de cette province de reconsidérer ses méthodes de détermination des excédents à la lumière de l'Entente sur les marchés et les prix du gaz naturel. La Colombie-Britannique s'est aussi engagée à réexaminer les siennes.

Dans ces circonstances, je vous demanderais de me renseigner, en vertu de l'article 22 de la Loi sur l'Office national de l'énergie, sur les implications de ce changement de conjoncture et sur les mesures que l'Office entend prendre pour adapter ses méthodes de détermination des excédents de gaz naturel aux conditions d'un marché qui évolue rapidement.

En terminant, j'aimerais vous dire à quel point j'apprécie les efforts que vous déployez, vous et les autres membres de l'Office national de l'énergie, pour vous acquitter de vos responsabilités tout en vous conformant à l'esprit de l'Entente.

Veuillez agréer, Monsieur Priddle, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Marcel Masse

Le 4 novembre 1986

L'honorable Marcel Masse, C.P., député
Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources
580, rue Booth
Ottawa (Ontario)
K1A 0E4

Méthodes de détermination des excédents de gaz à exporter de l'Office national de l'énergie

Monsieur le Ministre,

L'Office a immédiatement pris en considération votre lettre du 29 octobre 1986.

Nous pouvons, sans hésitation, vous informer que, compte tenu des implications du milieu dans lequel évolue rapidement le marché, nous sommes prêts à examiner en profondeur la méthode actuelle d'établissement des excédents de gaz de l'Office.

Pour cet examen, bien entendu, l'Office aimerait obtenir l'opinion de tous les secteurs touchés de la collectivité énergétique canadienne. La meilleure façon d'y parvenir consisterait en une audience publique qui permettrait à toutes les parties intéressées de soumettre leur opinion à l'office.

Pour déterminer dans quels domaines il cherchera à obtenir des opinions et des preuves, l'Office se reportera de façon précise aux questions mentionnées dans votre lettre.

À prime abord, nous pensons que l'idéal serait d'obtenir les résultats de tout examen des méthodes de détermination des excédents effectué par les compétences provinciales pertinentes, avant la tenue de l'audience.

Ceci dit, nous allons prendre les mesures nécessaires pour exécuter cet examen le plus rapidement possible, tout en tenant compte de la nécessité pour les parties intéressées d'avoir le temps voulu pour préparer leurs positions.

Par ailleurs, certaines demandes d'exportation de gaz se trouvent actuellement devant l'Office, qui en attend d'autres. Il ne faudrait pas que les décisions requises d'ici peu par certaines d'entre elles soient retardées par notre examen.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma très haute considération.

R. Priddle

Annexe 2 à la lettre de l'Office du 18 décembre 1986

Liste des questions

La présente annexe expose, en ce qui concerne les méthodes utilisées par l'Office pour calculer les excédents de gaz, un certain nombre de questions dont les parties intéressées sont invitées à traiter.

Le fondement législatif des responsabilités de l'Office dans ce domaine se trouve à l'article 83 de la Loi sur l'Office national de l'énergie qui énonce en partie:

> *"Lorsqu'une demande de licence lui est présentée, l'Office doit tenir compte de toutes les considérations qui lui semblent pertinentes; il doit notamment*
>
> *a) s'assurer que la quantité de ... gaz ... à exporter ne dépasse pas l'excédent après la déduction voulue pour les besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada, eu égard, dans le cas d'une demande d'exportation de ... gaz, à l'orientation de la découverte du ... gaz au Canada; ..."*

Lors d'une audience tenue en novembre et décembre 1985, l'Office a passé en revue pour la dernière fois les méthodes qu'il utilise pour déterminer les excédents de gaz naturel. La décision de l'Office, a été rendue publique dans son rapport d'avril 1986[1].

Au moment de l'audience de 1985, la déréglementation avait été annoncée, mais n'avait pas encore eu lieu. Depuis lors, la situation a rapidement évolué et, à la lumière du nouveau climat du marché, l'Office examine de nouveau si ses méthodes sont appropriées.

L'Office voudrait obtenir les points de vue des parties intéressées sur les questions suivantes:

1. Les méthodes existantes de l'Office en ce qui concerne le calcul des excédents sont-elles toujours appropriées à la lumière des changements intervenus sur le marché canadien du gaz naturel depuis que l'Office national de l'énergie a mené pour la dernière fois un examen de ses méthodes?

2. Quelles autres méthodes de calcul des excédents l'Office devrait-il envisager? Les parties qui proposent d'autres méthodes pour satisfaire a l'alinéa 83a) de la Loi sur l'Office national de l'énergie devraient expliquer clairement le bien-fondé de ces méthodes, la façon dont elles fonctionneraient, et les avantages et inconvénients des propositions des parties par rapport aux méthodes actuelles.

---

[1] *Office national de l'énergie, Motifs de décision Relative à la Phase 1 Phase des méthodes de calcul des excédents de l'Audience générale de 1985 sur les exportations de gaz.* Pour obtenir des exemplaires de ce rapport, s'adresser au: Bureau du Soutien à la réglementation, Office national de l'énergie, 473, rue Albert, Ottawa (Ontario) Canada, K1A 0E5, (613)

3. Le fait de s'en remettre aux forces du marché pour assurer l'équilibre de l'offre et de la demande de gaz naturel au Canada serait-il une solution de rechange acceptable aux méthodes utilisées par l'Office pour calculer les excédents?

4. Comment les méthodes de l'Office devraient-elles tenir compte:

   (i) des besoins des utilisateurs ultimes qui ne peuvent immédiatement utiliser des combustibles de rechange ou qui ne peuvent ou ne désirent pas obtenir directement, par contrat avec les producteurs, leurs besoins en approvisionnement, et tenir compte aussi de la durée des contrats conclus en leur nom;

   (ii) des besoins des utilisateurs ultimes, comme les consommateurs de grandes quantités de gaz, qui passent directement des contrats avec des producteurs, et tenir compte également de la durée des contrats qu'ils concluent; et

   (iii) du gaz importé au Canada, et de la durée des contrats en vertu desquels ce gaz est importé?

5. Serait-il approprié pour l'Office de subordonner les autorisations d'exportation à la condition que les détenteurs de ces autorisations répondent aux pénuries intérieures, avant que les exportations aient lieu?

6. Les deux principales provinces productrices de gaz devraient achever, d'ici le printemps de 1987, l'examen de leurs propres essais sur les excédents. L'Office cherchera à obtenir des opinions sur la pertinence, par rapport à ses méthodes de détermination des excédents, si l'on connaît alors les résultats de ces examens.

Annexe 3 à la lettre de l'Office du 18 décembre 1986

Liste des destinataires

Détenteurs de licences concernant le gaz naturel

Alberta and Southern Gas Co. Ltd.
Canadian-Montana Pipe Line Company
Columbia Gas Development of Canada Ltd.
Consolidated Natural Gas Limited
ICG Transmission Holdings Ltd.
KannGaz Producers Ltd.
Niagara Gas Transmission Limited
Pan-Alberta Gas Ltd.
ProGas Limited
Shell Canada Limitée
Sulpetro Limited
Tenneco LNG Inc.
TransCanada PipeLines Limited
Transcontinental Gas Pipe Line Corporation
Union Gas Limited
Westcoast Transmission Company Limited

Gouvernements

Province de la Colombie-Britannique
- Procureur général
- Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources en hydrocarbures
- British Columbia Petroleum Corporation
- British Columbia Utilities Commission

Province de l'Alberta
- Énergie et Ressources naturelles, Alberta
- Commission de conservation des ressources énergétiques de l'Alberta
- Commission de commercialisation du pétrole de l'Alberta

Province de la Saskatchewan
- Procureur général
- Ministre de l'Énergie et des Mines

Province du Manitoba
- Procureur général
- Ministre de l'Énergie et des Mines

Province de l'Ontario
- Procureur général
- Ministre de l'Énergie
- Commission de l'énergie de l'Ontario

Province de Québec
- Procureur général du Québec

Ministère de l'Énergie et des Ressources
Régie de l'électricité et du gaz
Province du Nouveau-Brunswick
Procureur général
Ministre responsable du Secrétariat de l'Énergie
et des Ressources naturelles
Province de la Nouvelle-Écosse
Bureau du sous-ministre de l'Énergie et des Mines
Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador
Procureur général
Ministre de l'Énergie et des Mines
Province de l'Île-du-Prince-Édouard
Ministre de la Justice et Procureur général
Ministre de l'Énergie et des Forêts
Territoires du Nord-Ouest
Ministère de la justice et des Services publics
Secrétariat à 1'Énergie, aux Mines et aux
Ressources
Yukon
Ministère de la justice

Associations

Association canadienne des fabricants de produits chimiques
Association canadienne de l'électricité
Association canadienne du gaz
Association des manufacturiers canadiens
Association pétrolière du Canada
Association des consommateurs du Canada
Association des sociétés pétrolières indépendantes du Canada
Association des consommateurs industriels de gaz
Native Canadian Petroleum Association
Ontario Mining Association
Ontario Natural Gas Association
Small Producers and Explorers Association of Canada

Autres parties intéressées

Compagnie des Pétroles Amoco Canada Limitée
Anderson Exploration Ltd.
B.F. Goodrich Canada Inc.
B.P. Resources Canada Limited
Bonanza Resources Ltd.
Bonus Gas Processors Corp.
Border Gas Import
Boundary Gas, Inc.
Bralorne Resources Limited
Brampton Brick Limited
Brenda Marketing Inc.
British Columbia Hydro and Power Authority

British Columbia Sugar Refining Company Limited
Brymore Gas (Canada) Inc.
Canada Geothermal Oil Ltd.
Institut canadien des recherches sur l'énergie
Canadian General-Tower Limited
Canadian Mist Distillers Limited
Canadian Gypsum Company Limited
Canadian Hunter Exploration Ltd.
Canadian Western Natural Gas Company Limited
Canterra Energy Ltd.
Carlyle Energy Ltd.
Chevron Canada Ltd.
Chevron Resources Ltd.
Cigas Products
Columbia Gas Limited
Cominco
Committee for a Coherent Energy Policy
Consumers Glass Company Limited and Consumers Packaging Inc.
Cyanamid Canada Inc.
Czar Resources Ltd.
Diamond Shamrock Exploration of Canada Ltd.
Dome Petroleum Limited
Domglas Inc.
Domtar Inc.
Conseil économique du Canada
Enquête énergie
Esso Ressources Canada Limitée
Foothills Pipe Lines (Yukon) Ltd.
Fort Nelson Gas Ltd.
Fraser Inc.
Gaz Métropolitain, inc.
Goodyear Canada Inc.
Greater Winnipeg Gas Company
Gulf Canada Resources, Inc.
Home Oil Company Limited
Husky Oil Operations, Limited
ICG Resources Ltd.
ICG Utilities (Canada) Ltd.
ICG Utilities (Manitoba) Ltd.
ICG Utilities (Ontario) Ltd.
Imperial Oil Limited
Inland Natural Gas Co. Ltd.
Inter-City Gas Corporation
Joseph E. Seagram & Sons, Limited
Kern River Gas Supply Corporation
Kern River Gas Transmission Company
KM Gas Company
Lake Ontario Steel Company Ltd.
MacMillan Bathurst Inc.
Molson Ontario Breweries Limited

Mobil Oil Canada, Ltd.
Murphy Oil Company Ltd.
Natural Gas Pipeline Company of America
Natgas Canada Inc.
Natural Resource Gas Limited
Nitrochem Inc.
Ressources énergétiques Norcen Limitée
Northridge Petroleum Marketing Inc.
Northern Border Pipeline Company
Northwest Alaskan Pipeline Company
Northwest Pipeline Corporation
La Corporation Albertaine NOVA
Nova Scotia Resources Limited
Ocelot Industries Ltd.
PacGas Limited
PanArctic Oils Ltd.
PanCanadian Petroleum Limited
Panther Marketing Ltd.
Petro-Canada Inc.
PetroGas Processing Ltd.
Petromont Inc.
Proctor & Gamble Inc.
Petrosar
Poco Petroleums Ltd.
Polar Gas Ltd.
Polysar Limited
PPG Canada Inc.
PSR Ventures Gas Inc.
QNS Paper Company
Redpath Sugars
Sable Gas Systems
Saskatchewan Power Corporation
Sea Pines Petroleum Ltd.
Shell Canada Products Limited
Ressources Shell Canada Limitée
Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)
Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin (au nom de Tennessee Gas Pipeline Company, division de Tenneco Inc. et de MidWestern Gas Transmission Company)
Stone Petroleums Ltd.
Suncor, Incorporated
Texaco Canada Resources Ltd.
Texas Eastern Transmission Corporation
The Consumers' Gas Company Ltd.
The Canadian Salt Company Limited
The Beaver Wood Fibre Company, Limited
Toronto District Heating Corporation
TriCentrol Oils Limited
Turbo Resources Limited

Ultramar Canada, Incorporated
Union Carbide Canada Limited
Vector Energy Systems Ltd.
Venture Gas Project
Vermont Gas Systems, Inc.
Western Gas Marketing Ltd.

Annexe B de
l'ordonnance GHR-1-87

Liste des parties intéressées

(Voir la liste des parties intéressées ci-dessous)

N° de dossier: 1539-10
Le 31 mars 1987

Aux: Parties intéressées
Examen des méthodes de calcul de l'excédent de gaz naturel

Objet: Autres instructions concernant la partie orale de l'audience

Comme suite au paragraphe 3 de l'ordonnance d'audience GHR-1-87, l'Office désire informer les parties des points suivants:

1. *Noms et qualités des témoins*

Les parties qui ont l'intention de présenter des temoin à l'audience sont priées de déposer les noms et les qualités de leurs témoins au plus tard le 8 avril si cela n'est pas déjà fait.

2. *Lieux de l'audience à Toronto*

La partie de l'audience qui se déroulera à Toronto commencera à 9 h le mardi 5 mai, à la salle Carleton Hall du Lakeshore Inn et Conference Centre situé au 2000 ouest, boulevard Lakeshore.

3. *Utilisation du temps au cours de l'audience*

Même s'il va de soi que l'objectif de l'Office est d'offrir à chaque partie intéressée toutes les chances équitables de se faire entendre et de participer au contre-interrogatoire, il n'en désire pas moins que le temps alloué à chaque partie soit utilisé le mieux possible.

Cela signifie que pour assurer que l'audience traite de questions pertinentes au concept de la détermination des excédents de gaz naturel par rapport aux besoins des Canadiens déterminés dans un environnement où les forces du marché de l'énergie sont libres d'intervenir, l'Office dissuadera les parties de produire des preuves ou de faire des contre-interrogatoires sur des points qui ne semblent pas pertinents quant aux questions soulevées dans les communications adressées par l'Office aux parties intéressées.

Cela signifie également que l'Office cherchera à terminer l'audition de toutes les parties dans les délais prévus aux différents endroits où l'audience doit se dérouler, soit, à Ottawa, du 13 au 16 avril, à Calgary, du 21 au 24 avril et à Toronto, du 5 au 8 mai.

Pour atteindre cet objectif, l'Office entend siéger pendant plusieurs heures au cours d'une même journée (voir le paragraphe 4 ci-dessous) et à réduire à quinze minutes la pause-café et à quatre-vingt-dix minutes la pause-repas.

4. *Heures de l'audience*

Voici les heures auxquelles l'audience se déroulera:

Ottawa

13 avril	9 h à 18 h
14 et 15 avril	8 h 30 à 18 h
16 avril	8 h 30 à 12 h 30

Calgary

21 avril	9 h à 18 h
22 et 23 avril	8 h 30 à 18 h
24 avril	8 h 30 à 12 h 30

Toronto

5 mai	9 h à 18 h
6, 7 et 8 mai	8 h 30 à 18 h

De plus, l'audience pourra se poursuivre le soir, s'il le faut.

5. *Opinion sur la pertinence de la décision prise par l'Office de conservation des ressources énergétiques de l'Alberta*

Comme suite au point 6 de l'annexe 2 de la lettre datée du 18 décembre 1986 de l'Office, ce dernier demande aux parties de présenter, au cours de l'audience au sujet des méthodes de calcul des excédents de l'Office, leurs vues sur la pertinence du rapport 87-A "*Gas Supply Protection for Alberta: Policies and Procedures*", en date de mars 1987, présenté par l'Office de conservation des ressources énergétiques de l'Alberta, comme élément de leur déclaration préliminaire ou, si les parties jugent que cette présentation de leurs vues sera longue, de déposer un document sur cette question à l'audience au moment de faire leur déclaration préliminaire.

6. *Sujets d'interrogation*

Cette partie a pour but d'informer les participants de certains sujets d'interrogation qui seront abordés au cours de la partie orale de l'audience.

Sans préjuger de l'étude par l'Office d'une option particulière, celui-ci désire particulièrement étudier un certain nombre de domaines au cours de l'audience.

Méthode contractuelle

L'Office reconnaît trois principaux points liés à cette méthode:

- est-ce que les contrats permettront vraisemblablement de réfléter et de servir les besoins des Canadiens;

- serait-il conforme à l'intérêt public de supposer que tout le gaz qui n'est pas visé par des contrats est disponible à l'exportation; et

- est-ce que les contrats, surtout ceux à long terme, pourraient nuire à la capacité des mécanismes du marché de maintenir l'équilibre entre l'offre et la demande.

Certaines considérations concernant chacune de ces trois questions générales sont présentées ci-dessous.

1. Capacité des contrats de réfléter et de servir les besoins des Canadiens

   a) Existe-t-il des obstacles institutionnels, établis par les gouvernements des provinces et du Canada, les responsables de la réglementation ou des ententes contractuelles en vigueur, à la négociation de contrats nouveaux ou modifiés qui traduiraient et serviraient les besoins des Canadiens?

   b) Quelle assurance les contrats donnent-ils que les producteurs pourront produire les volumes visés par contrat et pendant combien de temps? Faut-il adopter au Canada, une nouvelle méthode de vente du gaz par des contrats de vente à long terme qui comprendraient, par exemple, des modalités plus précises aux termes desquelles les producteurs seraient obligés de produire le gaz en question et les consommateurs, d'en prendre livraison?

   c) Y a-t-il une raison d'être économique à une prime pour sécurité des approvisionnements dans le cas des approvisionnements visés par des contrats à long terme? Le cas échéant, peut-on s'attendre à ce qu'une telle prime soit comprise dans les ententes contractuelles?

   d) Certains clients peuvent alterner entre des achats au comptant et les achats par contrat ce qui peut nuire à l'exactitude des prévisions relatives aux besoins des Canadiens en approvisionnements à long terme visés par des contrats. Est-ce là une question qui devrait nous intéresser?

   e) De quel recours devraient disposer les clients à long terme qui ne peuvent s'assurer par contrat des approvisionnements suffisants aux prix du marché?

2. L'intérêt public à l'égard de l'exportation des quantités de gaz qui ne sont pas prévues pour consommation au Canada par contrat

   a) Devrait-on autoriser par licence l'exportation des quantités de gaz qui ne sont pas prévues pour consommation au Canada par contrats, sans avoir à tenir compte des méthodes de calcul des excédents?

   b) L'Office devrait-il prendre des mesures pour veiller à ce que des quantités données de gaz ne soient pas visées par des contrats, qu'il s'agisse de consommation intérieure ou d'exportation?

   c) Devrait-il être nécessaire, aux fins du calcul des excédents, de démontrer que le prix à l'exportation permettrait de recouvrer tous les coûts connexes au Canada, y compris les coûts pour les utilisateurs? (Les coûts pour les utilisateurs sont les coûts additionnels à supporter pour la raison qu'il faut compter plus tôt sur du

gaz plus coûteux afin de satisfaire aux besoins des Canadiens que cela n'aurait été le cas sans les exportations.)

3. Incidence des contrats sur les mécanismes du marché

a) Le gaz canadien peut-il obtenir un meilleur prix sur le marché américain que le marché canadien? Dans quelles conditions cela pourrait-il se produire? Quelles seraient les implications de la méthode contractuelle sur la méthode de la délivrance de licences pour autoriser l'exportation du gaz canadien?

b) Est-il probable que la durée des contrats et les dispositions concernant la fixation des prix et la détermination des volumes soient suffisamment souples pour que le marché puisse, au cours des années, maintenir efficacement l'équilibre entre l'offre et la demande?

Méthode du calcul des excédents

La grande question que soulèvent les méthodes de calcul des excédents, c'est leur efficacité à déterminer les besoins raisonnablement prévisibles des Canadiens. L'élément essentiel consiste à savoir si la gestion des volumes qui est implicite dans les critères établis relativement aux excédents réels peut avoir une certaine incidence sur l'établissement des prix du gaz canadien et sur la capacité des mécanismes du marché de maintenir l'équilibre entre l'offre et la demande à plus long terme.

4. Considérations concernant l'efficacité des méthodes

a) Est-il possible de prévoir l'offre et la demande canadienne avec suffisamment de précision pour déterminer le volume exact de gaz pouvant être exporté?

b) Quelle est l'influence des excédents autorisés à l'exportation sur les prix établis sur le marché canadien?

c) Est-ce que le fait d'autoriser l'exportation d'excédents est logiquement conforme au régime d'établissement des prix en fonction des conditions du marché?

d) Est-ce que les méthodes de calcul des excédents comportent le risque d'empêcher des ventes à l'exportation profitables pour le Canada, après avoir tenu compte des conséquences à long terme de ces ventes sur la demande canadienne et les coûts?

e) Les besoins relatifs aux excédents dont l'exportation est autorisée pourraient-ils réduire à tel point la rentabilité de la production de gaz que la suffisance à long terme des approvisionnements en serait compromise?

f) Quelle serait l'utilité d'employer un mécanisme d'offre afin de vérifier sur le marché, dans des conditions comparables, si le gaz proposé à l'exportation est excédentaire par rapport aux besoins des Canadiens?

g) De quelle façon les méthodes de calcul des excédents influent-elles sur la répartition des coûts entre les consommateurs et les producteurs pour ce qui est

d’assurer la sécurité à long terme des approvisionnements? Qui devrait supporter les coûts des mesures prises pour assurer la sécurité à long terme des approvisionnements?

Je vous prie d’agréer l’expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Secrétaire,

J.S. Klenavic

Liste des parties intéressées

AEC Oil and Gas Company, division de Alberta Energy Company Ltd.
Alberta and Southern Gas Co. Ltd.
Alberta Northeast Gas, Limited; Boundary Gas Inc.; et Ocean State Power
Alcan Wire and Cable
Association canadienne des fabricants de produits chimiques
Association canadienne du gaz
Association des consommateurs du Canada
Association des consommateurs industriels de gaz
Association des sociétés pétrolières indépendantes du Canada
Association pétrolière du Canada
Atcor Ltd.
BASF Canada Inc.
Bayeside Dyeing & Finishing Co. Ltd.
British Columbia Hydro and Power Authority
British Columbia Petroleum Corporation
C-I-L Inc.
C.G. Edge & Associates Inc.
Canada Geothermal Oil Ltd. et Native Canadian Petroleum Association
Canadian-Montana Pipe Line Company
Canadian Western Natural Gas Company Limited et Northwestern Utilities Limited
Ciments Canada Lafarge, Ltée
Cliffs of Canada Limited
Cobi Foods Inc.
Cominco Chemicals & Fertilizers
Commission de commercialisation du pétrole de l'Alberta
Compagnie des pétroles Amoco Canada, Ltée
Consolidated Natural Gas Limited et Consoligas Management Ltd.
Cooper Tools
Cornwall Chemicals Limited
Dome Petroleum Limited
Ellwood Robinson Limited
Environmental Resource Centre
Esso Ressources Canada, Limitée
Falconbridge, Ltée
Foothills Pipe Lines (Yukon) Ltd.
Gaz Métropolitain, inc.
Gouvernement de la Saskatchewan, Ministère de l'Énergie et des Mines
Greater Winnipeg Gas Company et ICG Utilities (Manitoba) Ltd.
Gulf Canada Corporation
Hôpital général St. Joseph
ICG Transmission Holdings Ltd.
ICG Utilities (Ontario) Ltd.
Inland Natural Gas Co. Ltd.
Judicial Action
KannGaz Producers Ltd.
La Corporation Albertaine NOVA
Lake Ontario Cement Limited
Laurentian Hospital

Les Ressources Eldorado, Ltée
F.G. March
Mead Johnson Canada
Midwestern Gas Transmission Company et Tennessee Gas Pipeline Company, division de Tenneco Inc.
Miller Paving Limited
Ministre de l'Énergie de l'Ontario
Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières de la Colombie-Britannique
Mobil Oil Canada, Ltd.
Murphy Oil Company Ltd.
Northern Border Pipeline Company
Northern Naturel Gas Company
Northwest Pipeline Corporation, Northwest Alaskan Pipeline Company et Kern River Gas Supply Corporation
Ocelot Industries Ltd.
Ontario Hydro
Ontario Naturel Gas Association
Pan-Alberta Gas Ltd.
Paperboard Industries Corporation
Partenaires "Znaniecki" Partners
Petro-Canada Inc.
Pfizer Canada Inc.
Polysar Limited
Porcupine and Area Mines Manager's Group
Procureur général du Québec
ProGas Limited
Province du Manitoba, Ministre de l'Énergie et des Mines
Province de la Nouvelle-Écosse, ministère des Mines et de l'Énergie
PSR Gas Ventures Inc.
Rohm and Haas Canada Inc.
St. Marys Paper Inc.
Saskatchewan Power Corporation
Shell Canada, Limitée
Small Explorers and Producers Association of Canada
C. Southey et A.K. Enamul Haque
Steetley Industries Limited
Sulpetro Limited et Sulpetro Gas Enterprises Inc.
The Algoma Steel Corporation, Limited
The Consumers' Gas Company Ltd.
The Sierra Club of Western Canada
TransCanada PipeLines Limited
Union Gas Limited
Universal Explorations Ltd.
Université Laurentienne
Ian Waddell, député
Warren Bitulithic Limited
Washington Natural Gas
Westcoast Transmission Company Limited
Woodings - Railcar Limited
John Yu

Annexe II
Comparutions

G.N. Addy	Association canadienne des fabricants de produits chimiques
J.H. Farrell	Association canadienne du gaz
C.K Yates	Association pétrolière du Canada
B.F. Willson J. Yales	Association des consommateurs du Canada
A.S. Hollingworth J.A. Snider	Association des sociétés pétrolières indépendantes du Canada
P.C.P. Thompson, c.r.	Association des consommateurs industriels de gaz
P.E. Pinnington	Ontario Natural Gas Association
R.E. McLennan	Small Explorers and Producers Association of Canada
P.H. Davies	AEC Oil and Gas Company, division de Alberta Energy Company Ltd.
M.A. Putman, c.r.	Alberta and Southern Gas Co. Ltd.
D. Arneson	Compagnie des Pétroles Amoco Canada, Limitée
L.F. Hindle	British Columbia Hydro and Power Authority
C.G. Edge	C.G. Edge & Associates
F.E. Wolf	Canada Geothermal Oil Ltd. et Native Canadian Petroleum Association
C.K Sheard	Canadian Western Natural Gas Company Limited et Northwestern Utilities Limited
K.F. Miller	Consolidated Natural Gas Limited et Consoligas Management Ltd.
J.H. Farrell	The Consumers' Gas Company Ltd.
N. Harburn	Dome Petroleum Limited
L.C. Lalonde M. Lassonde	Gaz Métropolitain, inc.

J.D. Brett	Greater Winnipeg Gas Company et ICG Utilities (Manitoba) Ltd.
M.E. Bruton	Gulf Canada Corp.
J.D. Brett	ICG Transmission Holdings Ltd.
J.H. Smellie	ICG Utilities (Ontario) Ltd.
D.M. Masuhara	Inland Natural Gas Co. Ltd., Columbia Natural Gas Limited et Fort Nelson Gas Ltd.
J. Horte	KannGaz Producers Ltd.
F.M. Saville, c.r.	Mobil Oil Canada, Ltd.
R.P. McLean A. Fradsham J.R. Smith	Murphy Oil Company Ltd.
E.B. McDougall	Northern Border Pipeline Company
C.R. Rich D.K. Watkiss	Northwest Pipeline Corporation, Northwest Alaskan Pipeline Company et Kern River Gas Supply Corporation
J. Hopwood, c.r.	La Corporation Albertaine NOVA
F.R. Foran T.J. Ebbels	Pan-Alberta Gas Ltd.
T.M. Hughes	Polysar Limited
N.W. McPheeters	ProGas Limited
R.W. Riegert	Shell Canada Limitée
R.B. Cohen M.A. Brown	TransCanada PipeLines Limited
G. Pratte	Union Gas Limited
J. Mercier D.J. Buchanan	Universal Explorations Ltd.
E.B. McDougall	Washington Natural Gas Company
J. Lutes	Westcoast Transmission Company Limited
A. Znaniecki B. Znaniecki	Partenaires "Znaniecki" Partners

W.M. Smith S. McAllister	Commission de commercialisation du pétrole de l'Alberta
M.M. Moseley	British Columbia Petroleum Corporation
E.J. Smith P.D. Morris C. McCue	Ministre de l'Énergie de l'Ontario
J. Giroux	Procureur général du Québec
N.D. Shende, c.r.	Manitoba, Ministre de l'Énergie et des Mines
R. Graw J. Morel	Office national de l'énergie

Annexe III
Abréviations

Parties

(a) Associations

"ACC"	Association des consommateurs du Canada
"ACFPC"	Association canadienne des fabricants de produits chimiques
"ACG"	Association canadienne du gaz
"ACIG"	Association des consommateurs industriels de gaz
"APC"	Association pétrolière du Canada
"ASPIC"	Association des sociétés pétrolières indépendantes du Canada
"ONGA"	Ontario Natural Gas Association
"SEPAC"	Small Explorers and Producers Association of Canada

(b) Sociétés

"AEC"	AEC Oil and Gas Company, division de Alberta Energy Company Ltd.
"Alberta and Southern"	Alberta and Southern Gas Co. Ltd.
"BC Hydro"	British Columbia Hydro and Power Authority
"C-I-L"	C-I-L Inc.
"Canada Geothermal"	Canada Geothermal Oil Ltd. et Native Canadian Petroleum Association
"Consolidated"	Consolidated Natural Gas Limited
"Consumers' Gas"	The Consumers' Gas Company Ltd.
"Dome"	Dome Petroleum Limited
"Edge"	C.G. Edge & Associates Inc.

"Gaz Métro"	Gaz Métropolitain, inc.
"ICG (Man.)"	ICG Utilities (Manitoba) Ltd., Greater Winnipeg Gas Company, et ICG Transmission Holdings Ltd.
"ICG (Ont.)"	ICG Utilities (Ontario) Ltd.
"Inland"	Inland Natural Gas Co. Ltd., Columbia Gas Limited et Fort Nelson Gas Ltd.
"KannGaz"	KannGaz Producers Ltd.
"Mobil"	Mobil Oil Canada, Ltd.
"Murphy Oil"	Murphy Oil Company Ltd.
"Northern Border"	Northern Border Pipeline Company
"Northwest"	Northwest Pipeline Corporation, Northwest Alaskan Pipeline Company et Kern River Gas Supply Corporation
"NOVA"	La Corporation Albertaine NOVA et Foothills Pipe Lines (Yukon) Ltd.
"Ocelot"	Ocelot Industries Ltd.
"Pan-Alberta"	Pan-Alberta Gas Ltd.
"Petro-Canada"	Petro-Canada Inc.
"Polysar"	Polysar Limited
"ProGas"	ProGas Limited
"Sask. Power"	Saskatchewan Power Corporation
"Shell"	Shell Canada, Limitée
"Sulpetro"	Sulpetro Limited
"TransCanada"	TransCanada PipeLines Limited
"Union Gas"	Union Gas Limited
"Universal"	Universal Explorations Ltd.
"Westcoast"	Westcoast Transmission Company Limited

(c) Autres parties intéressées

"St. Joseph's"	Hôpital général St. Joseph
"Sierra Club"	The Sierra Club of Western Canada
"Southey"	C. Southey et A.K Enamul Haque
"Waddell"	Ian Waddell, député

(d) Gouvernements ou autres organismes gouvernementaux

"BCPC"	British Columbia Petroleum Corporation
"CCPA"	Commission de commercialisation du pétrole de l'Alberta
"Colombie-Britannique"	Colombie-Britannique, (Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières)
"Manitoba"	Manitoba (Ministère de l'Énergie et des Mines)
"Nouvelle-Écosse"	Nouvelle-Écosse (Ministère des Mines et de l'Énergie)
"OCRE"	Office de conservation des ressources énergétiques de l'Alberta
"ONÉ" ou "l'Office"	Office national de l'énergie
"Ontario"	Ontario (Ministère de l'Énergie)
"Québec"	Québec (Procureur général)
"Saskatchewan"	Saskatchewan (Ministère de l'Énergie et des Mines)

Termes

15Al ou 20Al	Un essai des réserves selon lequel les réserves mises de côté équivalent de 15 à 20 fois les besoins de tous les marchés canadiens pour l'année courante.
15Cl ou 20C1	Un essai des réserves appliqué au marché captif seulement et selon lequel les réserves mises de côté équivalent de 15 à 20 fois les besoins du marché captif pour l'année courante.

"EJ"	Exajoules (10^{18} joules). Un EJ équivaut à environ 0,95 billion de pieds cubes.
"PJ"	Pétajoules (10^{15} joules)
"R/P"	Réserves/production
"R/P 15"	Méthode du ratio réserves/production

Annexe IV
Publications de référence

(i) Office national de l'énergie

Mai 1987	*Motifs de décision, TransCanada PipeLines Limited, Demande en date du 14 juillet 1986 relative à de nouveaux droits à compter du 1er janvier 1987, RH-3-86.*
Octobre 1986	*L'Énergie au Canada, Offre et Demande 1985-2005 (Rapport sommaire et rapport technique).*
Août 1986	*Motifs de décision, Westcoast Transmission Company Limited, Demande du 1er décembre 1985, dans sa version modifiée, relative à de nouveaux droits à compter du 1er janvier 1986, RH-6-85.*
Mai 1986	*Motifs de décision relative à l'accès aux services de la TransCanada PipeLines Limited.*
Avril 1986	*Motifs de décision Relative à la Phase 1 Phase des méthodes de calcul des excédents de l'Audience générale de 1985 sur les exportations de gaz.*

(ii) Autre

Juillet 1987	*Review of the British Columbia Natural Gas Surplus Determination Procedures, Reasons for Decision*, Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières de la Colombie-Britannique.
Mars 1987	*Gas Supply Protection for Alberta: Policy and Procedures*, Rapport 87-A de l'Office de conservation des ressources énergétiques de l'Alberta.
Janvier 1987	*Discussion Paper Concerning British Columbia Natural Gas Surplus Determination Procedures and the British Columbia Energy Supply and Requirements Forecast 1984-2005*, Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières de la Colombie-Britannique.
Juin 1986	*Examen du rôle et des activités des sociétés pipelinières interprovinciales et internationales qui assurent l'achat, la vente et le transport du gaz naturel au Canada, par la Commission d'examen des sociétés pipelinières.*
31 octobre 1985	*Entente entre les gouvernements du Canada, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan sur les marchés et les prix du gaz naturel.*

28 mars 1985	*L'Accord de l'Ouest: Entente entre les gouvernements du Canada, de l'Alberta, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique sur la tarification et la taxation du pétrole et du gaz.*

Annexe V
Définitions

Achat-vente	Aux termes de cette entente, l'utilisateur ultime achète ses propres approvisionnements en gaz et s'occupe en général de les faire transporter jusqu'au point de livraison du distributeur. Ce dernier achète le gaz et l'ajoute à ses approvisionnements restants, puis vend son gaz à l'utilisateur ultime, c.-à-d. l'acheteur, à un taux inférieur à ce qu'il en coûterait si l'utilisateur ultime n'avait pas fait un achat direct.
Actualisation	Application d'un taux d'actualisation afin d'obtenir la valeur présente des coûts et des avantages au cours des différentes années.
Additions aux réserves	Changements marginaux aux réserves établies attribuables à la découverte de nouveaux gisements et à la valorisation des réserves.
Bassin sédimentaire de l'Ouest du Canada	En général, les régions du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest sous lesquelles se trouve de la roche sédimentaire, entre le bouclier précambrien à l'est et les chaînes de montagne de l'Ouest canadien, et qui s'étendent vers le nord de la frontière internationale jusqu'à la région du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort, sans les inclure.
Capacité de production	Taux estimatif de production de gaz naturel à partir d'un puits, d'un gisement ou d'une autre entité, indépendamment des restrictions imposées par la demande, compte tenu des particularités du gisement, des considérations économiques, des limites contractuelles et réglementaires, de la faisabilité de forages intercalaires et(ou) de l'augmentation de la force de compression, de la disponibilité d'installations de traitement et des pertes éventuelles en raison de pannes mécaniques.
Coûts pour l'utilisateur	Coûts à supporter par les Canadiens pour utiliser plus tôt du gaz plus coûteux en raison de l'accroissement des exportations.
Évaluation de la possibilité de livraison	Opération menée par l'Office, au moyen de l'ancienne méthode de calcul des excédents, en vertu de laquelle l'Office établit des prévisions de la demande et de l'offre futures de gaz naturel, en supposant que le prix suivra une tendance déterminée dans l'avenir. D'après cette opération, à un certain moment au cours de la période visée, la demande dépasse l'offre.

Formule des réserves	Méthode de calcul des excédents en vertu de laquelle un certain volume des réserves de gaz, correspondant, par exemple, à 25 fois la consommation annuelle courante, est mis de côté aux fins des besoins futurs du Canada.
Frais en double liés à la demande	Il y avait doublement des frais liés à la demande lorsqu'un client, qui avait déjà acheté du gaz par l'entremise d'un distributeur, s'était assuré d'une autre source d'approvisionnement par des achats directs. Dans de telles circonstances, l'acheteur direct devait payer à deux reprises des droits liés à la demande: à la société de transport par gazoduc afin de s'assurer de son service de transport et à son distributeur pour l'indemniser des frais liés à la demande mais non imputés en raison du remplacement de ces volumes de gaz. Le paiement de frais en double liés à la demande a été éliminé le 1er novembre 1986 (voir: *Motifs de décision relative à l'accès aux services de TransCanada PipeLines Limited*, mai 1986).
Frais liés à la clause de paiement obligatoire	Montant qu'un acheteur s'engage, par contrat, à payer pour un volume déterminé de gaz naturel au cours d'une période donnée, qu'il accepte ou non la livraison des volumes visés par le contrat.
Marché captif	Terme dont la définition ne faisait pas l'unanimité. Certaines parties l'ont utilisé pour désigner les consommateurs de gaz naturel qui ne peuvent adopter facilement un autre combustible de remplacement, ou qui ne peuvent ou ne tiennent pas à passer de contrats directs d'approvisionnement et qui préfèrent plutôt acheter leur gaz des distributeurs. Certaines parties étaient d'avis que la définition de marché captif devait englober les clients des secteurs résidentiel, commercial et les petits clients industriels, même si la notion de "petits" ne faisait pas l'unanimité. D'autres parties considéraient que la définition de marché captif devait englober tous les clients des distributeurs.
Marché non captif	Consommateurs de gaz naturel qui ne font par partie du marché captif (voir ci-dessus), notamment les acheteurs de gros volumes de gaz qui passent des contrats directement avec les producteurs. Tout comme la définition de marché captif, celle de marché non captif n'a pas fait l'unanimité.
Mécanisme de l'offre	Procédure aux termes de laquelle une partie qui se propose d'exporter du gaz naturel doit d'abord offrir ces volumes aux acheteurs canadiens à des modalités semblables, notamment à un prix équivalent.
Possibilité de livraison	Terme général servant à décrire un taux réel ou prévu de production de gaz naturel.

Programme de commercialisation sur les marchés concurrentiels	*L'Entente entre les gouvernements du Canada, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan sur les marchés et les prix du gaz naturel*, établie le 31 octobre 1985, a prévu l'adoption de programmes de commercialisation sur les marchés concurrentiels. Il s'agissait de programmes en vertu desquels des rabais étaient accordés aux utilisateurs industriels de gaz afin de rendre le gaz concurrentiel par rapport au coût des combustibles concurrents.
Ratio réserves/ production (R/P)	Réserves restantes divisées par la production annuelle.
Régions classiques	Régions du Canada qui produisent depuis longtemps des hydrocarbures. Les régions classiques sont également connues sous le nom de régions non pionnières.
Régions pionnières	Régions du Canada dans lesquelles la production de gaz naturel est possible sans pourtant y avoir une longue histoire. On compte parmi ces régions le delta du Mackenzie, la mer de Beaufort, l'archipel arctique et les zones au large de la côte est.
Réserves établies	Réserves récupérables, compte tenu de la technologie courante et des conditions économiques actuelles et prévues, dont l'existence est prouvée par des forages, par des essais et par l'exploitation, plus les réserves récupérables contiguës dont l'existence est assez certaine d'après les renseignements géologiques et géophysiques ou provenant d'autres sources analogues.
Réserves établies restantes	Réserves établies initiales (c'est-à-dire les réserves établies avant de déduire la production) moins la production cumulative.
Valorisation des réserves	Changements marginaux aux réserves établies attribuables à l'extension de gisements existants et(ou) aux révisions aux estimations antérieures des réserves.

Annexe VI
Fondement législatif des responsabilités de l'Office à l'égard de l'exportation de gaz

Cette annexe établit le fondement législatif de la délivrance de licences d'exportation.

La Partie VI de la Loi sur l'Office national de l'énergie et les règlements d'application découlant de cette Partie prescrivent que personne ne doit exporter du gaz naturel sans avoir obtenu au préalable une licence ou une ordonnance d'exportation[1] délivrée par l'Office.

L'article 83 de la Loi, qui énonce les points à considérer en vue de délivrer des licences, stipule que:

> *"Lorsqu'une demande de licence lui est présentée, l'Office doit tenir compte de toutes les considérations qui lui semblent pertinentes; il doit notamment:*
>
> *(a) s'assurer que la quantité de ... gaz ... à exporter ne dépasse pas l'excédent après la déduction voulue pour les besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada, eu égard, dans le cas d'une demande d'exportation ... de gaz, à l'orientation de la découverte ... du gaz au Canada; ..."*

Les licences d'exportation sont soumises à l'approbation du gouverneur en conseil.

---

[1] Le règlement prévoit que les ordonnances d'exportation de gaz naturel peuvent être délivrées:

(i) pour une période d'au plus 24 mois, ou
(ii) pour une période de plus de 24 mois mais d'au plus 20 ans

relativement à un volume d'au plus 30 000 mètres cubes par jour.

Aux termes du règlement, l'Office peut intégrer dans son ordonnance une condition selon laquelle l'exportation du gaz doit être réduite ou interrompue chaque fois que la capacité de transport par pipeline est insuffisante pour satisfaire à la demande canadienne et aux besoins d'exportation d'énergie garantie, la période ou les volumes d'exportation pouvant être réduits en conséquence.

Les ordonnances d'exportation n'exigent ni l'approbation du gouverneur en conseil ni le calcul officiel des excédents.

L'exportation de volumes plus considérables au cours d'une période de plus de 24 mois doit faire l'objet d'une licence délivrée par l'Office.

Annexe VII
Évolution des méthodes de calcul des excédents de gaz naturel utilisées par l'Office

La présente annexe décrit de quelle façon les méthodes de calcul des excédents de l'Office ont évolué au fil des années. Elle commence par quelques extraits du rapport de la Commission Royale sur l'énergie de 1957 (président: M. Henry Borden) qui a mené à la création de l'ONÉ et par certaines discussions relatives à la protection des besoins nationaux lors de l'étude de la Loi sur l'ONÉ par le Parlement en 1959.

La création de l'ONÉ

i) Le rapport Borden

En octobre 1957, un décret donnait mandat à la Commission Borden de "faire enquête sur les politiques qui serviraient au mieux l'intérêt national en rapport avec l'exportation d'énergie et les sources d'énergie du Canada et de faire des recommandations sur ces politiques". Une des principales recommandations de la Commission Borden était la création de l'Office national de l'énergie. Au nombre des recommandations de ce rapport, on remarque:

- "que, en ce qui concerne les réserves approuvées de gaz naturel au Canada et les tendances de la découverte et de la croissance des réserves, l'exportation du Canada de gaz naturel qui peut, de temps à autre être excédentaire aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada, soit autorisé par une licence";

- "qu'un permis d'exportation puisse être accordé pour une période ne dépassant pas 25 ans à partir de cette date"; et

- "il est clair qu'étant donné les très grandes différences des estimations du marché présentées à la Commission... que les décisions d'exportation doivent être fondées sur une évaluation continue de la situation de l'offre et de la demande au Canada ..."

ii) Déclarations, Chambre des communes

À la suite de la publication du rapport de la Commission Borden, la Loi sur l'ONÉ a été présentée au Parlement. Les remarques suivantes de M. Gordon Churchill, ministre de l'Industrie et du Commerce de l'époque, donnent une bonne idée de la philosophie du gouvernement d'alors sur l'établissement des excédents et de quelle façon l'Office a par la suite interprété son mandat à cet égard (Débats de la Chambre des communes, rapport officiel (Gazette du Parlement) le 22 mai 1959, page 3929).

- "La durée des licences d'exportation ne doit pas dépasser 25 ans. Cette durée est considérée probablement nécessaire pour permettre le financement des canalisations d'exportation de gaz";

- "Le gaz et l'électricité ... sont transportés par des filières établies en vertu de contrats à long terme à la source et de contrats à long terme dans la région de la consommation, si bien

> qu'une fois promis à un marché, ces deux produits ne peuvent pas être retirés sans problèmes. Une fois qu'un service d'exploitation de gaz a été établi, il doit continuer pour une période assez longue afin de permettre à l'entreprise d'abord d'attirer du capital et ensuite de permettre l'amortissement des investissements nécessaires. L'interruption de ce service d'exportation aura tendance à constituer une source de friction internationale. Il est donc très évident qu'il faut faire preuve de prudence lorsqu'il s'agit de permettre des exportations d'électricité ou de gaz dont nous risquons nous-même d'avoir besoin..."

Évolution des méthodes de calcul des excédents de l'ONÉ

i) Motifs de décision, mars 1960

En mars 1960, l'Office a entrepris ses premiers calculs en vue d'établir les quantités de gaz exportables. À ce moment-là, on calculait deux types d'excédents, les excédents courants et les excédents futurs.

Afin de calculer les excédents courants, l'Office estimait d'abord les besoins futurs de gaz naturel canadien en prenant en considération:

a) les besoins canadiens futurs, calculés au moyen de la prévision de la demande pour quatre années et de la projection des besoins de la quatrième année par rapport aux années restantes d'une période de 21 ans;

b) des engagements en vertu des licences d'exportation déjà existantes; et

c) les quantités de gaz requises d'après les demandes d'exportation alors étudiées par l'Office.

La raison d'être de (a) était la suivante:

> "La période de 21 ans de 1960 à 1980 a été choisie comme étant celle pour laquelle les besoins doivent être comblés à partir des réserves présentement établies. Dans le cas de l'Alberta, les réserves établies permettent de répondre totalement aux besoins provinciaux établis pour cette période. Cette protection des consommateurs de l'Alberta constitue une condition du gouvernement de l'Alberta préalable à l'autorisation de l'enlèvement du gaz de cette province. Les besoins des autres régions au Canada ont été nivelés au taux de 1963 pour le reste des 21 années. Selon la preuve déposée devant l'Office, en général, on n'a pas jugé pratique que les sociétés pipelinières obtiennent des contrats pour l'achat ou la vente de gaz pour des besoins marginaux commençant plus de trois ou quatre ans dans l'avenir. Les besoins marginaux au-delà de 1963 ont ainsi été répartis aux découvertes futures de gaz (réserves futures). Dans tous les cas, on suppose que tous les besoins qui se produiront après 1980 devraient provenir des réserves futures."

Les réserves nécessaires pour satisfaire aux besoins de l'essai des excédents courants ont été calculées selon une formule mise au point par la Commission de conservation du pétrole et du gaz de l'Alberta (maintenant appelée Office de conservation des ressources énergétiques). Ces réserves furent ensuite comparées aux réserves établies calculées pair l'Office qui, selon leur définition, comprennent toutes les réserves approuvées, plus un pourcentage variable, ne dépassant pas 50 pour cent, de réserves probables. Si cette comparaison n'indiquait pas d'excédents courants, la requête d'exportation était rejetée. Si des

excédents courants existaient, l'Office s'employait alors à déterminer si des excédents futurs existaient aussi.

Pour le calcul des excédents futurs, on a établi les besoins canadiens pour une période de 30 ans en prévoyant les besoins pour la durée totale des 30 années plutôt qu'en supposant que les besoins annuels ne croîtraient après la quatrième année. Les réserves nécessaires pour répondre à ces besoins ont été calculées de la même façon que dans le cas des excédents courants; toutefois, le calcul de l'Office des réserves futures de gaz disponible comprenait également les additions aux réserves. Si la comparaison des calculs de l'Office relatifs aux réserves futures disponibles et requises indiquait l'existence d'excédents, une requête d'exportation pouvait être approuvée.

ii) Motifs de décision, juillet 1965

En juillet 1965, l'Office a révisé les méthodes de calcul des excédents qu'il avait mis au point dans son rapport de 1960 et il a conclu que la méthode fondamentale était toujours valide. Toutefois, les modifications suivantes furent apportées:

a) on a considéré comme disponibles, pour répondre aux besoins canadiens et aux engagements d'exportation, 50 pour cent des réserves de l'Alberta et de la Colombie-Britannique considérées alors hors de portée économique;

b) les réserves qu'on croyait non disponibles pour des raisons de conservation, d'après la Commission de conservation du pétrole et du gaz de l'Alberta, furent exclues du bilan des réserves disponibles;

c) les réserves qui ont été allouées pour la protection des besoins des jours de pointe dans l'année terminale d'un engagement d'exportation et qui deviendraient disponibles pour d'autres usages, une fois terminée la période de la licence, furent incluses aux excédents; et

d) l'Office a adopté la pratique de la Commission de l'Alberta de tenir compte des besoins de l'Alberta en mettant de côté une quantité égale à des besoins de 30 ans, moins l'équivalent de deux ans de croissance des réserves, comme devant provenir des réserves disponibles (des réserves établies rajustées au moyen des facteurs de a) à c) ci-dessus).

iii) Motifs de la décision, août 1966

Les méthodes de calcul des excédents de l'Office furent ensuite modifiées dans une décision du mois d'août 1966 à l'égard d'une demande d'exportation par TransCanada. Dans cette décision, l'Office établissait les principes suivants (qui, par la suite, sont devenus la règle 25A4) pour déterminer les excédents exportables:

a) "Les réserves disponibles comprendront les volumes restants en vertu des licences existantes d'exportation plus les réserves pouvant faire l'objet de contrat. Selon l'Office, les réserves pouvant faire l'objet de contrat sont les réserves établies pour lesquelles, d'après lui, un acheteur pourra conclure un contrat et dont la livraison commencera au cours des quatre prochaines années."

b) "La protection des besoins canadiens en gaz canadien à un palier adéquat sera effectuée si l'on met de côté des réserves égales à 25 fois le niveau prévu des besoins pour la quatrième année. Le multiplicateur de 25 fut choisi non seulement parce qu'il semble à l'Office fournir une protection adéquate en vertu des circonstances actuellement prévisibles mais aussi en ce qu'il correspond à la durée maximum de 25 ans des licences d'exportation que l'Office peut accorder. Le palier de quatre ans a été choisi parce qu'il correspond à la politique actuelle des sociétés pipelinières qui concluent des contrats pour l'achat et la vente de gaz. Ces contrats prévoient un intervalle de pas plus de quatre ans entre l'acceptation et la livraison du gaz afin de répondre à des besoins futurs."

"Dans les cas où l'autorisation pour l'enlèvement du gaz de la province productrice est exigée par un statut de cette province, le niveau de protection fourni pour les marchés dans la province sera la quantité établie par elle comme étant son exigence ou le montant calculé au moyen de la règle ci-dessus, en prenant le plus élevé des deux."

c) "Les besoins du marché canadien, les licences d'exportation en vigueur et les besoins pour lesquels des requêtes sont à l'étude, n'obtiendront pas la protection des jours de pointe de la dernière année à partir des réserves établies, si, on obtient un excédent en calculant la différence entre les deux éléments suivants:

1) les réserves établies et les réserves indiquées par les tendances de la croissance des réserves, et

2) les besoins canadiens prévus pour 30 ans, notamment la protection du jour de pointe de l'année terminale plus les engagements à l'exportation et, de plus, pourvu que de l'avis de l'Office, la tendance de la croissance des réserves justifie la confiance."

L'application de ces principes a modifié de façon importante le calcul des excédents actuels. En limitant son étude aux réserves pouvant faire l'objet de contrat, l'Office a exclu les réserves qui sont hors de portée économique de son calcul des réserves disponibles. Le multiplicateur de la formule a été augmenté de 21 à 25 et l'exigence voulant que la demande des jours de pointe soit remplie au cours de la dernière année fut abandonnée.

Le calcul des excédents futurs n'a pas changé.

iv) Motifs de décision, août 1970

Dans une décision d'août 1970 relative à sept demandes d'exportation de gaz naturel, l'Office a libéralisé son calcul des excédents. Plus précisément, il a permis que 50 pour cent des réserves se situant au-delà de la portée économique et qu'une partie des réserves reportées pour conservation par l'Alberta soient incluses à son calcul des réserves disponibles, qui a servi à calculer les excédents courants. De plus, la période de protection accordée par l'essai des excédents futurs passa de 30 à 20 ans.

L'Office a conclu aussi que les considérations quant aux augmentations futures du prix et au potentiel de production moindre laissaient entendre qu'une limite de 15 ans devrait être imposée à "des licences marginales par rapport aux réseaux existants d'exportation". Les motifs suivants ont été cités:

- "... L'Office s'inquiète de la tendance d'accélérer le taux de prise, parce que le raccourcissement de l'indice de vie des réserves disponibles restantes tend à ouvrir un fossé de plus en plus large entre cet indice de vie et toute formule proposée pour la protection des besoins canadiens. Le corollaire de cela est que la possibilité de livraison des requérantes, par rapport aux modalités proposées des licences d'exportation qu'elles cherchent à obtenir, a pour résultat qu'une partie importante de ce volume doit provenir des découvertes futures. Strictement à partir de l'analyse de l'approvisionnement de gaz disponible aux requérantes, il semble à l'Office qu'à l'égard des sociétés qui sont déjà dans le domaine de l'exportation, il est de plus en plus difficile de justifier de nouvelles licences pour des périodes de plus de 15 ans; une période plus courte serait peut-être plus appropriée. Un nouveau réseau d'exportation devrait peut-être obtenir une licence initiale plus longue pour permettre au projet de se financer.

- ...si, une fois les réseaux de transport d'exportation par pipeline bien lancés, leurs augmentations de débit d'exportation faisaient l'objet de licences pour des durées relativement courtes, les clients des États-Unis et du Canada partageraient plus équitablement ce que pourront être les coûts des augmentations futures de l'approvisionnement à engager auprès des marchés canadiens et d'exportation".

- "L'objection évidente à l'adoption d'une période d'environ 15 ans comme période normale d'augmentation des licences pour une société d'exportation établie est que les installations pipelinières, les installations de collecte et de traitement ne peuvent pas normalement être financées à partir de contrats de vente de moins de 20 ans... L'Office n'est pas convaincu que cette philosophie habituelle soit applicable dans le cas des entreprises pipelinières établies qui fonctionnent dans les circonstances actuelles du marché énergétique.

- L'Office serait disposé à étudier plus à fond si des licences d'une durée de plus de 15 ans sont nécessaires afin de rendre possible le financement d'un nouveau réseau complet de pipeline ou de la construction de nombreuses boucles dans un réseau existant."

Certaines licences d'exportation ont été accordées malgré le calcul d'"excédents futurs" faibles et négatifs et l'Office a déclaré qu'il était "essentiel de souligner... l'importance vitale d'un meilleur taux de découverte s'il doit être possible d'entreprendre des nouvelles exportations importantes dans l'avenir."

v) Motifs de décision, novembre 1971

En novembre 1971, l'Office, dans sa décision relative aux demandes additionnelles d'exportation de gaz, prévoyait une pénurie de 1.1 Tpc par rapport à son calcul actuel des excédents, sans tenir compte des volumes qu'on songe à exporter. En résultat, les requêtes d'exportation furent rejetées même si on était confiant, à ce moment-là, que de nouvelles découvertes augmenteraient les réserves existantes au-delà de la pénurie indiquée.

vi) Le gaz naturel au Canada - Approvisionnements et besoins, avril 1975

À la suite de la décision de l'Office en novembre 1971, la perspective de l'industrie du gaz naturel canadien et les réactions appropriées à cette situation faisaient l'objet d'un débat public de plus en plus ri-

goureux. L'Office a alors convoqué une audience publique "afin d'acquérir une notion plus claire de l'évolution de l'offre et de la demande de gaz naturel au Canada" et il a invité les participants à évaluer la méthode 25A4 de calcul des excédents de gaz de l'Office.

Les participants furent presque unanimes, lors de l'audience, à dire que la procédure 25A4 ne protégeait plus adéquatement les besoins canadiens et qu'il semblait "qu'à la lumière des circonstances changeantes, qu'on doit accorder plus de poids au potentiel des livraisons distinctement des réserves." Dans son étude des solutions de rechange à la formule 25A4, l'Office considère que toute méthode servant à déterminer les excédents exportables devrait répondre au plus grand nombre possible des critères suivants:

1. Elle devrait être facile à comprendre et à appliquer.

2. En ce qui concerne l'offre, elle devrait inclure le potentiel de livraison du gaz au lieu des réserves.

3. Elle devrait être assez flexible pour être adaptée à de nouvelles circonstances.

4. Elle devrait assurer une protection continuelle à la demande canadienne au cours de toute période où il y aurait exportation.

5. Cette méthode devrait encourager et stimuler l'industrie du gaz naturel.

6. Les engagements relatifs aux exportations autorisées devraient être respectés dans la mesure du possible.

7. Elle devrait réserver aux Canadiens tous les bénéfices résultant des mesures de conservation adoptées par les Canadiens.

À ce moment-là, l'Office s'inquiétait beaucoup de la pertinence de la protection des besoins canadiens étant donné les licences d'exportation en cours, et ne prévoyait donc aucune autre demande d'exportation dans un avenir rapproché. Dans ces circonstances, l'Office a décidé de ne pas élaborer une méthode précise de calcul des excédents jusqu'à ce qu'elle soit nécessaire. Il a établi, toutefois, les principes généraux suivants qui pourraient constituer la base d'une méthode du calcul des excédents à l'avenir:

- "Cette méthode de calcul des excédents serait fondée sur les quantités de gaz pouvant être mises sur le marché et ces tables seraient établies jusqu'à l'avenir le plus lointain compatible avec une précision raisonnable des prévisions et avec la facilité de l'information disponible. La comparaison de ces deux tables dictera le volume, la fréquence et l'opportunité des exportations."

vii) Le gaz naturel au Canada - Besoins et approvisionnements, février 1979

En 1979, à la suite d'une audience d'enquête sur l'offre et la demande l'Office a établi un essai des potentiels de livraison courants et un essai des potentiels futurs en plus d'un essai des réserves.

En vertu de l’essai des réserves courantes, on pouvait juger que du gaz naturel était excédentaire si, après les calculs, on jugeait que les réserves établies disponibles dépassaient une quantité égale à 25 fois la demande canadienne annuelle plus les exportations totales autorisées.

En vertu de l’essai des potentiels courants de livraison, on pouvait juger excédentaires des quantités annuelles de gaz si les potentiels de livraison annuels prévus à partir des réserves établies dépassaient la demande canadienne prévue plus les exportations autorisées pendant au moins cinq ans.

Enfin, en vertu de l’essai des potentiels futurs de livraison, des quantités annuelles de gaz pouvaient être jugées excédentaires si les possibilités de livraison prévues à partir des réserves établies et des additions prévues aux réserves dépassaient la demande canadienne prévue plus les exportations autorisées pour environ dix ans.

La raison d’être de ces essais fut la suivante:

- "Les pénuries imprévues de gaz naturel pourraient être lourdes de conséquences économiques et il est donc indispensable de s’assurer que les possibilités de livraison répondront aux besoins annuels canadiens dans l’avenir immédiat. Cette garantie est également nécessaire pour satisfaire aux exigences de planification des distributeurs de gaz. Des garanties semblables à l’égard des exportations autorisées sont également importantes, compte tenu des difficultés que connaîtraient les clients suite à des réductions imprévues des exportations autorisées. L’Office estime qu’un essai fondé sur le potentiel de production des réserves établies offrira toute la sécurité nécessaire".

- "Des essais reposant uniquement sur le potentiel de production pourraient provoquer une activité industrielle trop axée sur les livraisons aux dépens de la mise en valeur de nouvelles réserves. Par conséquent, l’Office croit à la nécessité d’un essai sur les réserves pour assurer un équilibre raisonnable entre les réserves établies et les potentiels de livraison.

- Un essai fondé sur les réserves établies restantes par rapport à 25 fois la demande prévue pour une période de quatre ans laisse planer des doutes quant aux prévisons futures de la demande, mais non de l’offre. Une formule reposant sur la demande de l’année courante semblerait convenir davantage. Tout en offrant une protection par la rétention de réserves établies couvrant la demande canadienne pour une période de 25 ans, et les exportations en cours."

- "L’Office estime qu’il est important non seulement d’offrir une bonne garantie de satisfaction aux besoins par le biais des réserves établies, comme le permet l’essai sur les potentiels de production actuelle, mais aussi de prévoir les excédents sur une période plus longue en comparant les besoins aux prévisions des potentiels de production des réserves établies, des additions aux réserves et le cas échéant, des nouvelles sources gazières comme les réserves pionnières. De plus, en étudiant les nouvelles exportations envisagées conformes à l’essai sur les potentiels courants, il faudrait veiller à ce que ces exportations ne provoquent pas de pénuries au cours de la période prolongée de garantie".

L’essai sur les potentiels de production future servirait à

> “éviter que les exportations qui, autrement, auraient pu être autorisées en fonction des deux premiers essais relatifs aux excédents ne provoquent de pénurie de livraison pour une période de dix ans. Deuxièmement, dans les cas où l’Office jugerait à propos, dans l’intérêt public, d’accorder une licence pour une période dépassant celle indiquée en fonction des potentiels de production des réserves établies, l’extension de la licence, tant du point de vue des quantités annuelles que de la période de validité, serait limitée en fonction des potentiels de production prévue des réserves futures. Toutes les exportations ayant cours pendant la période d’extension de la licence seraient sujettes à des réductions si les prévisons subséquentes relatives aux possibilités de livraison faisaient état d’une insuffisance pendant ladite période.”

viii) Motifs de décision mai 1982

Les changements ultérieurs à l’essai des excédents de gaz ont été effectués après la Phase 1 de l’audience générale de l’Office sur les exportations de gaz de 1982.

Quoique la méthode de comparaison de la base des réserves établies avec 25 fois la demande courante canadienne de l’année plus les exportations licenciées s’est poursuivie, l’allocation de la formule des réserves aux exportations en vertu des licences existantes fut réduite. La nouvelle méthode ne retenait que les quantités jugées exportables en vertu des modalités des licences existantes plutôt que de continuer à incorporer les quantités restantes aux licences (qu’elles soient exportables ou non).

De même, les essais des potentiels actuels de production et des possibilités futures de production ont été réunis en une seule évaluation du potentiel de livraison contenant des éléments des deux essais employés auparavant. Cette évaluation des potentiels de production, devant servir de ligne directrice plutôt que d’essai, comparait les calculs des potentiels de production annuelle à partir des réserves établies et des additions aux réserves futures, aux besoins canadiens annuels prévus et aux exportations annuelles calculées en vertu des licences existantes.

Le rapport de l’Office établissait ce qui suit:

> “L’évaluation des potentiels de production ne contiendra pas de période minimale rigide de protection telle que l’Office l’avait utilisée auparavant dans ses essais de potentiel de production. À sa place, l’Office utilisera sa capacité de discernement pour déterminer le profil annuel de potentiel de production qui peut s’avérer être un excédent par rapport aux besoins canadiens. Bien que l’Office puisse autoriser des exportations qui dépassent les potentiels de production par des quantités infimes durant une année quelconque, l’Office ne s’attend pas à dépasser la somme des différences annuelles entre les exigences et le potentiel de production répartie sur la période réelle de l’évaluation du potentiel de production; c’est-à-dire durant la période pendant laquelle il y a une transition.
>
> En arrivant aux décisions ci-dessus, l’Office convient avec les requérants de ce qu’une plus grande souplesse est souhaitable dans la détermination de la quantité de gaz constituant un excédent. Bien que l’Office se fiera à la formule des réserves pour déterminer l’excédent maximal exportable, il utilisera l’évaluation du potentiel de production en tant que directive plutôt que comme critère spécifique de détermination des quantités annuelles et d’excédents de gaz par rapport aux besoins canadiens prévisibles. On ne prévoit pas que ces méthodes

mèneront à une autorisation d'exporter tout l'excédent calculé au moyen de la formule des réserves."

ix) Motifs de décision, avril 1986

Les plus récents changements aux méthodes de calcul des excédents de l'Office ont été faits par suite de l'audience publique tenue en novembre et décembre 1985. La section 4.2 ci-dessous est tirée des Motifs de la décision rendue en avril 1986 par l'Office et décrit la méthode adoptée par l'Office à ce moment-là:

"4.2 Description de la nouvelle méthode

Comme nous l'avons exposé ci-dessus, l'Office a décidé d'adopter une nouvelle méthode d'établissement des excédents fondée sur le ratio réserves/production c'est-à-dire la méthode ratio R/P. L'Office est d'avis que la valeur du ratio R/P qui a servi à ce calcul devrait, en ce moment, être de 15, pour les raisons données à la section 4.3.

On peut décrire cette méthode en quatre étapes.

La première étape consiste à calculer l'excédent potentiel maximum. On calcule un excédent potentiel pour chaque année de la période de prévision. Dans les illustrations de la section 4.5, il s'agit de la période de 20 ans, de 1986 à 2005. L'excédent annuel potentiel est la quantité dont l'offre annuelle, définie ci-dessous, dépasse la demande annuelle totale estimée. L'excédent potentiel maximum est la somme de ces quantités annuelles estimées. Le calcul s'effectue à partir de l'hypothèse que chaque excédent annuel est bel et bien produit.

Pour le calcul de l'excédent annuel potentiel, la méthode est la suivante:

(i) l'offre annuelle est calculée en divisant par 15 les réserves prévues à la fin de l'année;

(ii) les réserves prévues à la fin de chaque année comprennent les réserves disponibles au commencement de l'année, plus les additions prévues aux réserves pendant l'année, moins la production prévue pendant l'année;

(iii) la demande annuelle totale estimée comprend le calcul de la demande canadienne, plus les volumes d'exportation prévus en vertu des licences existantes et les ordonnances à court terme et

(iv) l'excédent annuel potentiel est la différence entre l'offre annuelle en (i) ci-dessus et la demande annuelle en (iii) ci-dessus.

Les excédents calculés au cours de cette première étape de la méthode s'appellent le potentiel maximum parce qu'il est probable, surtout au cours des premières années, que ni la capacité pipelinière ni les marchés ne pourront recevoir les quantités de l'excédent annuel potentiel obtenu au moyen du calcul. De plus, on doit tenir compte, dans cet excédent calculé, du combustible, des pertes et de la contraction due au retraitement associés à toutes nouvelles exportations.

Les trois prochaines étapes de la méthode entraînent l'établissement de paliers annuels appropriés et de la durée des exportations en vertu des licences nouvelles ou prolongées.

Au cours de la deuxième étape, l'Office exerce son jugement pour choisir une gamme de profils et de durées d'essai en vue de possibles exportations additionnelles, tenant compte de facteurs tels que les exportations demandées et les résultats de la première étape. Toutefois, le total de chaque profil d'exportation additionnel sera inférieur à l'excédent potentiel maximum calculé à l'étape 1. L'Office calcule ensuite le ratio réserves/production pour chaque année de chaque profil d'exportation et identifie les années au cours desquelles le ratio R/P descend au-dessous de 15.

La troisième étape est dévolue à la vérification de la capacité de production qui remplace l'ancienne évaluation des possibilités de livraison de l'Office. Au cours de cette étape, l'Office évalue la capacité de production année par année pour s'assurer que la demande totale prévue peut, en fait, être respectée. Cette vérification est particulièrement importante pour toute année au cours de laquelle le ratio R/P provenant des nouvelles exportations envisagées devrait descendre au-dessous de 15.

Dans la quatrième étape, l'Office établit le profil d'exportation le plus approprié au moyen des renseignements acquis au cours des trois premières étapes. Cette évaluation de chaque profil d'exportation tient compte d'un certain nombre de facteurs, entre autres:

- la sécurité apparente des approvisionnements pour les marchés canadiens à partir de l'ampleur pour laquelle les ratios R/P dépassent ou n'atteignent pas 15 et à partir du rapport entre la capacité de production et la demande, particulièrement lorsque le ratio R/P est au-dessous de 15;

- la capacité de l'infrastructure existante à produire et transporter les nouvelles exportations; et

- les avantages nets calculés pour le Canada, en tenant compte des coûts de toute nouvelle infrastructure qui serait requise."