

JUIN 2016

COLLECTION ÉNERGIE

# COMMENT STIMULER L'ÉCONOMIE LE PLUS EFFICACEMENT : OLÉODUCS PRIVÉS OU INFRASTRUCTURES PUBLIQUES?

Par Joe Oliver et Youri Chassin

Présentement, les promoteurs de quatre projets de pipeline font des démarches au Canada et aux États-Unis pour transporter du pétrole produit en Alberta. Ces projets représentent des investissements privés considérables d'une trentaine de milliards de dollars au Canada, alors même que le gouvernement fédéral prévoit un déficit du même ordre cette année en espérant stimuler l'économie par des dépenses en infrastructures.

Les débats publics sur les oléoducs ont surtout porté sur la sécurité de ceux-ci, les risques pour l'environnement et les retombées économiques. Ces questions pertinentes sont souvent considérées selon un point de vue local et non dans une perspective pan-canadienne. Cette *Note économique* présente les quatre projets de pipeline et se concentre sur leur impact économique pour l'ensemble du Canada en les contrastant avec les retombées des investissements publics en infrastructures.

## LES PROJETS DE PIPELINE ACTUELLEMENT À L'ÉTUDE

L'Office nationale de l'énergie (ONÉ) réglemente déjà 73 000 km d'oléoducs et de gazoducs qui sillonnent le Canada, de Vancouver aux provinces atlantiques<sup>1</sup>. Ce réseau se développe depuis 1853, alors qu'un premier gazoduc transportait du gaz naturel à Trois-Rivières pour l'éclairage des rues<sup>2</sup>.

Les quatre projets étudiés, à différents stades d'avancement, offrent des débouchés au pétrole produit en Alberta en reliant cette province à des ports des côtes est et ouest ou, dans le cas du projet Keystone XL, au marché américain (voir Figure 1).

Figure 1

### Tracé des principaux projets de pipeline



#### Énergie Est (TransCanada)

Le projet Énergie Est projette de convertir un gazoduc de 3000 km reliant l'Alberta à l'est de l'Ontario, puis de construire une nouvelle structure de 1500 km jusqu'à Saint-Jean au Nouveau-Brunswick. Cette structure d'environ 4500 km transportera 1,1 million de barils par jour entre Hardisty en Alberta et Saint-Jean et nécessitera des investissements estimés à 19,3 milliards de dollars<sup>3</sup>.

#### Northern Gateway (Enbridge)

Le projet Northern Gateway d'Enbridge prévoit que deux pipelines relieraient Bruderheim, en Alberta, à Kitimat, en Colombie-Britannique. Au total, le projet permettrait le transport de 718 000 barils par jour en suivant un tracé d'un peu moins de 1200 km.

Cette *Note économique* a été préparée par l'honorable Joe Oliver, ex-ministre des Ressources naturelles, ex-ministre des Finances et Senior Fellow émérite à l'Institut économique de Montréal, et Youri Chassin, économiste et directeur de la recherche à l'IEDM.

La *Collection Énergie* de l'IEDM vise à examiner l'impact économique du développement des diverses sources d'énergie et à réfuter les mythes et les propositions irréalistes qui concernent ce champ d'activité important.



Tableau 1

Caractéristiques des principaux projets de pipeline				
	ÉNERGIE EST	NORTHERN GATEWAY	TRANS MOUNTAIN	KEYSTONE XL
Valeur du projet	19,3 G\$	7,9 G\$	6,8 G\$	8 G\$
Création d'emplois durant la construction (équivalent temps plein, par année)	9246 emplois directs	2000-3000 emplois	1500 emplois directs, indirects et induits	13 000* emplois directs
Longueur	4500 km	1200 km	1150 km	1897 km
Capacité (baril par jour)	1,1 million	718 000	590 000 de capacité supplémentaire	830 000
Investissements totaux de 34 milliards de dollars et création d'au moins 12 700 emplois pour l'ensemble des projets au Canada				

Sources : Voir notes de fin 3 à 11.

\*Il ne s'agit pas d'emplois en équivalent temps plein.

La construction des pipelines nécessiterait un investissement de 7,9 milliards de dollars<sup>4</sup>. Le gouvernement fédéral a approuvé le projet en 2014, en imposant 209 conditions, dont une attention particulière aux préoccupations des communautés autochtones.

#### Trans Mountain (Kinder Morgan)

Le projet Trans Mountain projette de doubler un réseau déjà existant depuis 1953 qui compte 1150 km de pipeline reliant Edmonton à divers terminaux en Colombie-Britannique et dans l'État de Washington. L'ajout d'environ 980 km de pipeline et la remise en service de 193 km de conduites existantes feraient passer la capacité de transport de Trans Mountain de 300 000 à 890 000 barils par jour. Cette infrastructure nécessite un investissement estimé à 6,8 milliards de dollars<sup>5</sup>. L'ONÉ recommande d'ailleurs au gouvernement l'approbation du projet, assortie de 157 conditions<sup>6</sup>.

#### Keystone XL (TransCanada)

Le pipeline de 1897 km reliant Hardisty en Alberta à la ville de Steele City au Nebraska pourrait transporter jusqu'à 830 000 barils de pétrole par jour. Au Canada, ce sont 529 km qui seraient construits<sup>7</sup>. Le projet Keystone comporte plusieurs phases qui existent déjà dont la première a été mise en service en juin 2010 en suivant un tracé différent. La capacité des phases précédentes est limitée à 591 000 barils de pétrole par jour<sup>8</sup>. Le projet Keystone XL a été rejeté par le président des États-Unis en novembre 2015. En janvier dernier, TransCanada a décidé de recourir aux tribunaux en invoquant l'Accord de libre-échange nord-américain pour contester cette décision et obtenir une compensation<sup>9</sup>. Le projet a été évalué à 8 milliards de dollars, un montant qui serait toutefois dépensé principalement aux États-Unis<sup>10</sup>.

### UN IMPACT ÉCONOMIQUE MAJEUR

Dans l'ensemble, ces projets représentent des investissements substantiels s'élevant à 34 milliards de dollars, si l'on exclut le

projet Keystone XL situé en majeure partie aux États-Unis. Durant la construction des pipelines au Canada, diverses estimations évaluent entre 12 700 et 21 500 le nombre d'emplois créés dans presque toutes les provinces canadiennes, de la Colombie-Britannique au Nouveau-Brunswick (voir Tableau 1)<sup>11</sup>. Les projets de pipeline n'ont toutefois pas comme principal bénéficiaire de créer des emplois puisqu'il s'agit d'infrastructures intenses en capital, mais peu intenses en main-d'œuvre. Cependant, ces emplois seraient d'autant plus les bienvenus qu'il s'est perdu environ 40 000 emplois dans le secteur de l'énergie en Alberta avec la chute du prix du pétrole<sup>12</sup>.

**Dans l'ensemble, ces projets représentent des investissements substantiels s'élevant à 34 milliards de dollars.**

Dans le cas des raffineries de l'Est du Canada situées à Montréal, Lévis et Saint-Jean, la possibilité de s'approvisionner en pétrole sur le marché canadien améliore leurs perspectives de long terme. Au-delà des raffineries, l'industrie pétrochimique (par exemple, la chaîne du polyester présente dans l'est de Montréal) dépend aussi d'un approvisionnement à prix compétitif<sup>13</sup>. Ces industries et les emplois qui s'y rattachent s'en trouveraient mieux assurés.

Le principal bénéficiaire des pipelines réside dans l'ouverture d'un accès au marché mondial pour le pétrole des Prairies, permettant aux producteurs d'obtenir un prix plus élevé qu'actuellement. Tant que les marchés d'exportation pour le pétrole canadien se limitent aux États-Unis, ce secteur est dépendant d'un marché où il se produit aussi de plus en plus de pétrole.

La différence de prix pour un baril de pétrole sur le marché intérieur américain par rapport au marché mondial se traduit par une perte de recettes perçues par les gouvernements ainsi qu'une perte pour l'économie canadienne qui peut être estimée à 13,5 milliards de dollars<sup>14</sup>.

L'impact économique majeur de ces investissements ne peut s'apprécier que dans une perspective pancanadienne. Ces projets traversent différentes provinces ou États, des milliers de municipalités et des communautés autochtones, mais il serait trompeur de ne considérer que les coûts et les avantages sur le plan strictement local. En effet, aucune localité traversée par un pipeline, outre celles où sont situées des raffineries profitant de cet approvisionnement, ne verra de retombées économiques substantielles une fois la phase de construction complétée. Comme bien d'autres infrastructures, par exemple les autoroutes, une fois construites, elles sont utilisées sans qu'on ait besoin de les faire fonctionner sur place.

Malgré que les municipalités concernées n'obtiennent pas toutes des retombées directes significatives sur leur territoire, cela n'empêche nullement que des projets aussi importants soient économiquement positifs dans une perspective pancanadienne. C'est de ce point de vue global qu'ils doivent être évalués.

## LES DÉPENSES EN INFRASTRUCTURES PRÉVUES DANS LE BUDGET FÉDÉRAL 2016

Dans la perspective de stimuler l'économie, le gouvernement fédéral a annoncé dans son Budget 2016 des sommes de 120 milliards de dollars consacrées aux infrastructures au cours des 10 prochaines années, soit 60 milliards de dollars de plus que prévu par le précédent gouvernement. Ces montants s'ajoutent aux sommes prévues pour l'entretien des actifs fédéraux<sup>15</sup>.

Cependant, pour l'année courante, le financement réellement consacré aux infrastructures représente seulement 3,97 milliards de dollars, soit l'équivalent de 13,5 % du déficit prévu de 29,4 milliards de dollars. Plusieurs dépenses sont considérées comme des investissements dans les infrastructures alors qu'elles ne le sont pas : logement abordable, apprentissage et garde des jeunes enfants, infrastructures culturelles et sportives, adaptation et résilience des municipalités aux changements climatiques, etc<sup>16</sup>. Ces dépenses, qu'elles soient souhaitables ou non sur le plan social, ne constituent pas des investissements dans les infrastructures économiques. De la même façon, la proportion du 120 milliards de dollars qui sera effectivement consacrée à des investissements en infrastructures économiques demeure incertaine.

Les sommes véritablement dédiées à relancer l'économie sont donc faibles et leur efficacité pour stimuler l'économie est discutable en raison d'un autre facteur. Le gouvernement fédéral spécifie en effet que ces dépenses ne seront pas concentrées dans les provinces où l'économie recule et où le chômage augmente<sup>17</sup>. Or, si l'économie d'une province n'est pas en recul et qu'elle se situe au contraire près de son plein potentiel, c'est qu'elle emploie déjà en théorie ses facteurs productifs adéquatement. Une dépense publique ne ferait alors que déplacer des ressources, par exemple des travailleurs qui auraient été employés ailleurs autrement. Dans ce cas, aucun emploi ne sera

créé par la nouvelle dépense dont l'impact économique sera négatif si l'on prive les entreprises d'une main-d'œuvre spécialisée ou rare.

## L'EFFET ÉCONOMIQUE RESPECTIF DES DÉPENSES PUBLIQUES ET PRIVÉES

Le ministère des Finances du Canada estime que les dépenses additionnelles en infrastructures augmentent les perspectives de croissance économique de 0,2 % cette année et 0,4 % l'an prochain<sup>18</sup>. Ces projections doivent cependant être considérées avec prudence, compte tenu des réserves qu'on peut avoir quant à l'efficacité économique des dépenses décrites comme des investissements en infrastructure.

Les impacts économiques des investissements privés et des investissements publics diffèrent passablement, pour quatre raisons principales.

**Les investissements publics visent surtout à remplir des promesses de création d'emplois et leur raison d'être est d'abord et avant tout politique.**

Premièrement, la création de valeur est la raison d'être des investissements privés. Les investissements publics visent quant à eux surtout à remplir des promesses de création d'emplois et leur raison d'être est d'abord et avant tout politique. Ces projets sont orientés par les élus et les fonctionnaires selon des critères moins économiques. L'exemple des investissements en transport routier au Québec montre que les circonscriptions considérées comme des châteaux forts par le parti au pouvoir reçoivent davantage que leur part en récompense de leur loyauté<sup>19</sup>.

Deuxièmement, les investissements publics devraient, à tout le moins en théorie, résulter en une infrastructure utile et comportant des avantages économiques pour certaines communautés. Des résultats empiriques aux États-Unis montrent cependant que, après 10 ans, la stimulation économique n'a pas d'effet permanent sur la productivité<sup>20</sup>. Même à court terme, la dépense publique ne peut que créer des emplois dans le secteur public et aucun emploi durable dans le secteur privé<sup>21</sup>. *A contrario*, lorsque l'État concurrence moins l'économie privée pour recruter les travailleurs et pour utiliser du capital, l'investissement privé prend le relais<sup>22</sup>. La réduction des dépenses publiques aurait ainsi des résultats économiques positifs, ce qu'indique l'étude menée par Alberto Alesina, le réputé économiste de Harvard, et deux de ses collègues sur le Canada dans les années 1990<sup>23</sup>.

Troisièmement, les projets d'investissements publics en infrastructure connaissent régulièrement des difficultés, comme les dépassements de coûts ou de délais. Ainsi, un projet peut paraître très positif pour l'économie sur la base de son coût estimé, de la facilité pour le gouvernement d'emprunter à bas taux pour le financer et de l'intérêt d'une communauté pour un bien public local. Cependant, si le projet est mal conçu, que les coûts finissent par être plus importants que prévu ou que les délais de réalisation sont trop longs, l'impact positif peut être

considérablement réduit, voire disparaître complètement. Ce type de risque est implicitement garanti par les contribuables pour tous les projets d'investissements publics.

**Les projets de pipeline représentent d'importants bénéfices économiques lorsqu'ils sont considérés dans une perspective canadienne, et pas seulement sur le plan des retombées locales.**

Quatrièmement, les infrastructures publiques sont financées par une augmentation du fardeau fiscal des Canadiens ou par un accroissement de la dette publique supportée par les contribuables. Au contraire, les investissements privés ne nécessitent pas l'argent des impôts et des taxes puisque ce sont des entreprises privées qui les mènent à bien avec leurs propres fonds. Les activités économiques générées par ces investissements privés contribueront même aux recettes fiscales des gouvernements en utilisant très peu de services publics. Les contribuables sont donc épargnés tout en profitant d'une économie plus vigoureuse et de création d'emplois.

## CONCLUSION

Les investissements privés sont nettement préférables aux dépenses publiques, même en infrastructures, pour stimuler l'économie. Les projets de pipeline, en particulier, représentent d'importants bénéfices économiques lorsqu'ils sont considérés dans une perspective canadienne, et pas seulement sur le plan des retombées locales.

Justin Trudeau a souligné que les pipelines représentent l'option la plus sécuritaire pour le transport du pétrole et que d'assurer l'accès aux marchés pour les ressources canadiennes était l'une des tâches les plus importantes d'un premier ministre<sup>24</sup>. Concrètement, il est possible pour le gouvernement fédéral d'encourager les investissements privés en s'assurant que ces quatre projets progressent.

Par exemple, une réglementation intelligente doit miser sur des délais prévisibles – et les plus courts possible – pour que les promoteurs sachent à quoi s'en tenir. Des définitions claires de compétences entre les paliers fédéral, provincial et municipal seraient aussi utiles pour lever l'incertitude. Des changements récents semblent aller dans la direction inverse en ouvrant la porte aux dédoublements réglementaires, à des mandats d'étude trop larges et aux délais supplémentaires<sup>25</sup>. En réglant

ces irritants, le gouvernement fédéral encouragerait des projets qui stimulent mieux l'économie canadienne que des dépenses en infrastructure et cela, sans nuire aux finances publiques.

## RÉFÉRENCES

1. Ressources naturelles Canada, Foire aux questions (FAQ) sur les pipelines de pétrole sous réglementation fédérale au Canada, 1.3 Quelle est l'étendue du réseau de pipelines canadien?, 8 mars 2016.
2. *Ibid.*, 1.2 Depuis combien de temps utilise-t-on des pipelines pour transporter du pétrole et du gaz au Canada?
3. TransCanada, *Project Application Documents, Volume 1: Application and Project Overview*, « Executive Summary: Section 1 », mai 2016, p. 1-1.
4. Office national de l'énergie, *Considérations : Rapport de la commission d'examen conjoint sur le projet Enbridge Northern Gateway—Volume 2*, 2013, p. 2-3.
5. Trans Mountain, Aperçu du projet d'expansion de Trans Mountain; Office national de l'énergie, *Rapport de l'Office national de l'énergie : Projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain*, mai 2016, p. 1, 2 et 271.
6. Office national de l'énergie, « Recommandation d'approbation conditionnelle de l'agrandissement du réseau de Trans Mountain », Communiqué de presse, 19 mai 2016.
7. TransCanada, About the Keystone XL Pipeline.
8. TransCanada, Keystone Pipeline Starts Deliveries to U.S. Midwest, juin 2010.
9. Counsel for TransCanada Corporation and TransCanada PipeLines Limited, *Notice of intent to submit a claim to arbitration under Chapter 11 of the North American Free Trade Agreement*, 6 janvier 2016, p. 3 et 27.
10. Michael Bird, « A look at major pipeline project proposals in Canada », *The Globe and Mail*, 2 décembre 2014.
11. Le *National Post* a compilé en décembre 2014 les déclarations des entreprises sur les emplois prévus pour en arriver à 21 500 emplois durant la phase de construction, sans compter les emplois de Keystone XL. Voir Yadhullah Hussain, « Missing the big picture: Pipelines create jobs, but what they really do is boost the economy », *National Post*, 5 décembre 2014. Notre propre compilation des estimations les plus récentes des entreprises, uniquement pour les emplois directs lorsque possible, se base sur les sources suivantes : Trans Mountain, « Local businesses in Burnaby would be winners with Trans Mountain Expansion Project », 15 juillet 2015; Northern Gateway, One of the largest private infrastructure projects in B.C. history; TransCanada, Croissance économique dans les provinces.
12. Ian Bickis, « 2015 worst year for Alberta jobs losses since 1982 », *The Canadian Press*, 26 janvier 2016.
13. Jean-François Minardi, « Les avantages économiques des projets d'oléoducs vers l'est du Canada », Note économique, IEDM, août 2013.
14. Les calculs de cette estimation et les hypothèses qui la sous-tendent sont présentés dans l'Annexe technique à la présente Note économique, disponible sur le site web de l'IEDM.
15. Gouvernement du Canada, *Budget 2016 : Assurer la croissance de la classe moyenne*, 22 mars 2016, p. 97; Gouvernement du Canada, *Budget 2015 : Un leadership fort—Un budget équilibré et un plan axé sur des impôts bas pour favoriser l'emploi, la croissance et la sécurité*, 21 avril 2015, p. 210.
16. Le montant de 3,97 milliards de dollars représente la dépense en 2016-2017 selon une comptabilité de caisse, et non selon une comptabilité d'exercice. *Ibid.*, 2016, p. 52, 101 et 292.
17. Bill Curry et al., « The \$125-billion question », *The Globe and Mail*, 21 mars 2016.
18. Drew Hasselback, « Federal budget 2016: Liberals to spend \$11.9 billion on infrastructure over two years », *National Post*, 22 mars 2016.
19. Ce résultat ne considère que des projets réalisés entre 1986 et 1996, car depuis, les données n'ont pas été rendues publiques. Marcelin Joanis, « The Road to Power: Partisan Loyalty and the Centralized Provision of Local Infrastructure », *Public Choice*, Vol. 146, no 1-2, janvier 2011, p. 117-143.
20. Sylvain Leduc et Daniel Wilson, « Roads to Prosperity or Bridges to Nowhere? Theory and Evidence on the Impact of Public Infrastructure Investment », NBER Working Paper no 18042, mai 2012.
21. Valerie A. Ramey, « Government Spending and Private Activity », dans Alberto Alesina et Francesco Giavazzi (dir.), *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, juin 2013, p. 19-55, cité dans Mathieu Bédard, « Les déficits du gouvernement fédéral ne stimuleront pas l'économie canadienne », Le Point, IEDM, mars 2016.
22. António Afonso et João Tovar Jalles, « Assessing Fiscal Episodes », *Economic Modelling*, vol. 37, février 2014, p. 255-270, cités dans Mathieu Bédard, *ibid.*
23. Alberto Alesina, Carlo Favero et Francesco Giavazzi, « The Output Effect of Fiscal Consolidation Plans », *Journal of International Economics*, vol. 96, 2015, Figure 2, p. S19-S42, cités dans Mathieu Bédard, *op.cit.*, note 21.
24. Devin Henry, « Trudeau supports pipelines, but wants 'responsible' energy production », *The Hill*, 31 mars 2016; Joël-Denis Bellavance, « Justin Trudeau à La Presse sur les oléoducs: Ça ne va pas faire l'unanimité » *La Presse*, 11 février 2016.
25. Raphaël Bouvier-Auclair, « Ottawa annonce des normes transitoires d'évaluation des projets d'oléoducs », *ICI Radio-Canada.ca*, 27 janvier 2016.

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses études et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché. Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement gouvernemental. Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration. La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit. Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source. Institut économique de Montréal © 2016