

DÉCEMBRE 2023

SIMPLIFIER LE DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES ÉNERGÉTIQUES : L'APPROCHE DU CORRIDOR

Par Krystle Wittevrongel et Gabriel Giguère

Le Canada est un pays riche en ressources naturelles qu'il a besoin de transporter, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Or, l'insuffisance des infrastructures énergétiques est un enjeu persistant, bien que deux tiers des Canadiens soient favorables au développement de nouvelles infrastructures¹. Ce développement est devenu quasiment impossible au cours des dix dernières années en raison du borbier réglementaire et de l'immobilisme politique qui ont miné la confiance des investisseurs, les poussant à se tourner vers d'autres pays². La simplification du processus réglementaire régissant le développement des infrastructures énergétiques permettrait à nos abondantes ressources d'être transportées et exportées là où elles sont le plus nécessaires. L'un des moyens d'y parvenir est de disposer de droits de passage préapprouvés dans un lieu donné, autrement dit d'un « corridor énergétique »³.

BOURBIER RÉGLEMENTAIRE

De plus en plus, le Canada est reconnu pour la longueur de ses études d'impact sur l'environnement effectuées dans le cadre des grands projets d'infrastructure. Dans le cas des projets énergétiques, ces études dépassent les normes internationales et nuisent à la capacité d'attraction du Canada en matière d'investissement⁴. En fait, l'une des raisons d'être de la *Loi fédérale sur l'évaluation d'impact* (LEI), entrée en vigueur en 2019, était de permettre « la tenue d'examens de



projet plus rapides et prévisibles »⁵ par rapport à sa prédécesseure, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* de 2012 (LCEE, 2012).

Le processus d'évaluation environnementale a été engagé pour un total de 49 projets relevant de la LCEE, 2012. Pour 29 de ces projets, il aura fallu en moyenne 4,2 ans pour achever le processus⁶. Ainsi, 20 projets sont toujours en cours d'évaluation au titre de la LCEE, 2012, leur délai d'attente moyen atteignant 7,5 ans sans aucune résolution⁷. Le doyen des projets en attente, le projet de minerai de fer à expédition directe de Joyce Lake, à Terre-Neuve-et-Labrador, est enlisé dans le processus depuis maintenant 10,8 ans, ou 130 mois, et le compteur continue de tourner.

Cette Note économique a été préparée par **Krystle Wittevrongel**, analyste senior en politiques publiques et leader du projet Alberta à l'IEDM, et **Gabriel Giguère**, analyste en politiques publiques 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.



Depuis l'adoption de la LEI en 2019, un seul projet s'est rendu au terme du nouveau processus d'évaluation, lequel a duré 3,5 ans. Treize autres projets ont entamé le même processus, avec des délais d'attente allant de 0,7 à 4,2 ans, soit une moyenne de 2,6 ans, laquelle continue de s'allonger⁸. Ainsi, alors que la LEI promettait des délais législatifs plus courts qui seraient « gérés rigoureusement pour éviter que le processus dévie »⁹, les délais d'attente importants continuent de faire peser une lourde incertitude pour les investisseurs.

À la longueur et à la lourdeur du processus d'évaluation environnementale s'ajoute l'incertitude liée à l'obstruction systématique du gouvernement fédéral à l'égard des projets d'exploitation de ressources naturelles, et ce, même si l'évaluation environnementale est favorable¹⁰. C'est le cas, par exemple, du projet Northern Gateway, visant à transporter du pétrole brut de l'Alberta jusqu'à la côte de la Colombie-Britannique par pipeline. Bien que le projet ait été approuvé par l'Office national de l'énergie et qu'il bénéficiait d'un large appui de la part du public et des communautés autochtones, en 2016, le gouvernement fédéral l'a rejeté, 6,6 ans après sa proposition initiale¹¹.

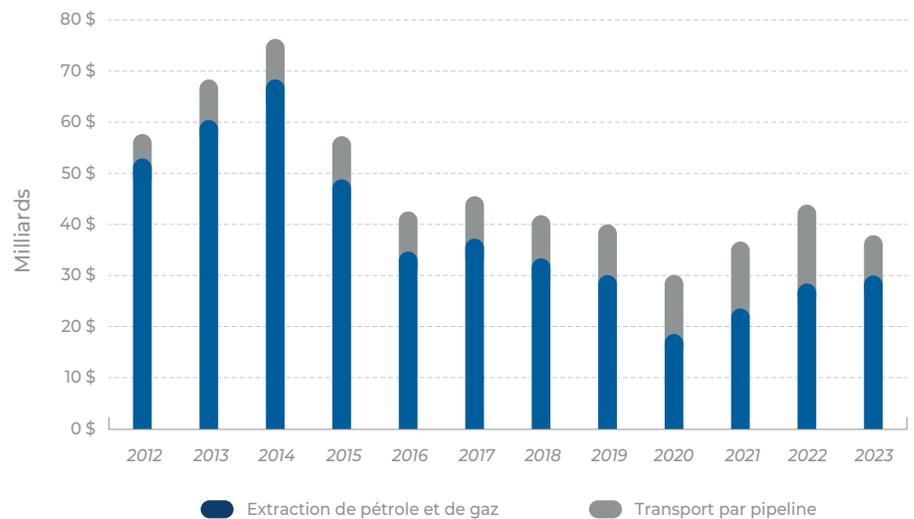
RECU DES INVESTISSEMENTS

Ce borbier réglementaire et cette obstruction politique créent un climat défavorable à l'investissement et nuisent à la compétitivité du Canada. Selon les investisseurs, l'incertitude entourant le contexte réglementaire est un sujet de préoccupation majeur dans leur décision d'investir au Canada ou ailleurs¹². Il s'agit en effet d'une des causes du recul de plusieurs milliards de dollars en dépenses en capital dans le secteur pétrolier et gazier canadien au cours de la dernière décennie.

Plus concrètement, en 2012, les dépenses en capital engagées dans l'extraction de pétrole et de gaz représentaient 24 % du total des dépenses en capital pour l'ensemble des secteurs. Or, cette proportion aura chuté de plus de moitié en 2023, passant à 11 %¹³. Quant aux dépenses en capital

Figure 1

Dépenses en capital consacrées à la construction, pour l'extraction de pétrole et de gaz et pour le transport par pipeline, Canada, 2012-2023 (en milliards \$)



Source : Statistique Canada, Tableau 34-10-0036-01 : Dépenses en immobilisation et réparations, actifs corporels non résidentiels par industrie, 28 février 2023.

consacrées à la construction dans le secteur de l'extraction de pétrole et de gaz, elles représentaient 31,5 % du total des dépenses en capital pour l'ensemble des secteurs en 2012, mais n'en représentent plus que 14,3 % en 2023. Si l'on combine l'extraction de pétrole et de gaz avec le transport par pipeline, les dépenses en capital annuelles consacrées à la construction entre 2012 et 2022 s'élevaient en moyenne à 48,6 milliards \$, alors qu'elles ont chuté à moins de 38 milliards \$ en 2023 (voir la Figure 1).

À la longueur du processus d'évaluation s'ajoute l'incertitude liée à l'obstruction du gouvernement fédéral à l'égard des projets.

Or, le resserrement des marchés de l'énergie dans la foulée de l'invasion de l'Ukraine par la Russie a contribué à une crise énergétique mondiale qui a fait passer les préoccupations en matière de sécurité énergétique au premier plan des objectifs politiques partout dans le monde. Alors que les pays européens continueront à être confrontés à ces préoccupations pour les années

à venir, pouvoir compter sur le Canada pour obtenir du pétrole et du gaz produits de manière responsable et fiable contribuerait à renforcer leur sécurité énergétique¹⁴. Pour être en mesure de jouer ce rôle auprès de ses partenaires commerciaux, le Canada a toutefois besoin d'un processus réglementaire nettement moins contraignant lorsqu'il s'agit d'approuver les grands projets d'infrastructure énergétique.

SIMPLIFIER LES PROJETS D'INFRASTRUCTURE

Le concept de corridor permet de regrouper plusieurs projets d'infrastructure au sein d'un seul et même droit de passage : un tracé qui a déjà fait l'objet d'une évaluation rigoureuse par les autorités réglementaires et qui a été approuvé par les différents intervenants¹⁵. En regroupant les infrastructures de transport sur une même parcelle de terrain, il est possible de simplifier la planification, le développement et l'organisation des projets, tout en limitant les perturbations liées à l'utilisation des sols.

Un corridor énergétique relie différentes régions, ce qui facilite la circulation des ressources énergétiques tout en offrant un meilleur accès à ces ressources, notamment pour les communautés rurales ou isolées. Il s'agit essentiellement d'une parcelle de terrain située dans un emplacement privilégié, qui comprend un ensemble de droits de passage préapprouvés permettant la construction de multiples pipelines (pétrole, gaz ou hydrogène) et de lignes de transport d'électricité, ainsi que des infrastructures connexes, comme des routes, des compresseurs et des stations de pompage¹⁶.

En obtenant l'adhésion de tous les intervenants concernés (tous les paliers de gouvernement, les Autochtones, les communautés locales, etc.) en amont, il est possible de simplifier les processus d'approbation, d'évaluation environnementale et d'étude d'impact. Cette approche permet non seulement d'éviter que les grands projets fassent l'objet de plusieurs examens (souvent redondants), mais elle favorise également la mobilisation précoce des communautés autochtones grâce à des consultations significatives et à une implication directe dès le début du processus. Cette démarche est importante tant pour respecter l'obligation légale de consultation que pour faire en sorte que les communautés concernées par les projets d'exploitation des ressources naturelles bénéficient rapidement des retombées positives qui en découlent.

En 2021, l'Agence d'évaluation d'impact du Canada avait décidé de *ne pas* évaluer le projet de corridor énergétique de l'Ouest. Le ministre de l'Environnement et du Changement climatique avait néanmoins déclaré qu'il y avait « certainement lieu de continuer à cerner et à explorer de tels corridors comme moyen de faciliter les projets énergétiques et d'autres activités de développement économique au Canada »¹⁷. Or, même si l'idée d'un corridor énergétique transnational a été évoquée durant la période préélectorale fédérale de 2019¹⁸, aucun développement de ce type de corridor ne s'est concrétisé à ce jour.

LES CORRIDORS EN PRATIQUE

L'Australie, tout comme le Canada, est riche en ressources naturelles et l'exploitation de ces ressources revêt une importance économique considérable pour certaines régions du pays. Au cours des 60 dernières années, la production d'énergie et de produits minéraux a favorisé le développement d'infrastructures, notamment dans la région de Pilbara en Australie-Occidentale et dans la région des bassins houillers du Queensland central¹⁹. Dans ces deux régions du pays, la duplication des procédures d'évaluation et d'approbation réglementaires et environnementales avait déjà été source d'incertitude pour les projets, en plus de nuire au développement des infrastructures, comme c'est le cas aujourd'hui au Canada.

Un corridor énergétique comprend un ensemble de droits de passage préapprouvés permettant la construction de multiples pipelines et de lignes de transport d'électricité.

Au fil du temps, les États du Queensland et de l'Australie-Occidentale ont adopté l'approche du corridor pour rendre les processus plus efficaces en facilitant le développement pour de multiples utilisateurs, ainsi que la coordination et l'accélération des processus d'évaluation. L'expérience de ces deux régions a montré que de nouvelles approches décisionnelles étaient nécessaires non seulement pour tirer parti des opportunités existantes et pour gérer les risques, mais aussi dans le but de maximiser les possibilités futures en matière de développement d'infrastructures²⁰.

La planification et la coordination des infrastructures en amont du projet dans la région de Pilbara ont permis de minimiser les coûts tout en maximisant l'efficacité et l'utilité²¹. En outre, l'expérience de l'Australie relative aux communautés autochtones dans le cadre du développement d'infrastructures le long d'un corridor est utile pour le Canada, notamment en ce qui concerne l'importance de convenir d'un accord avec les communautés dont les droits et les intérêts sont susceptibles d'être affectés par de tels développements²².

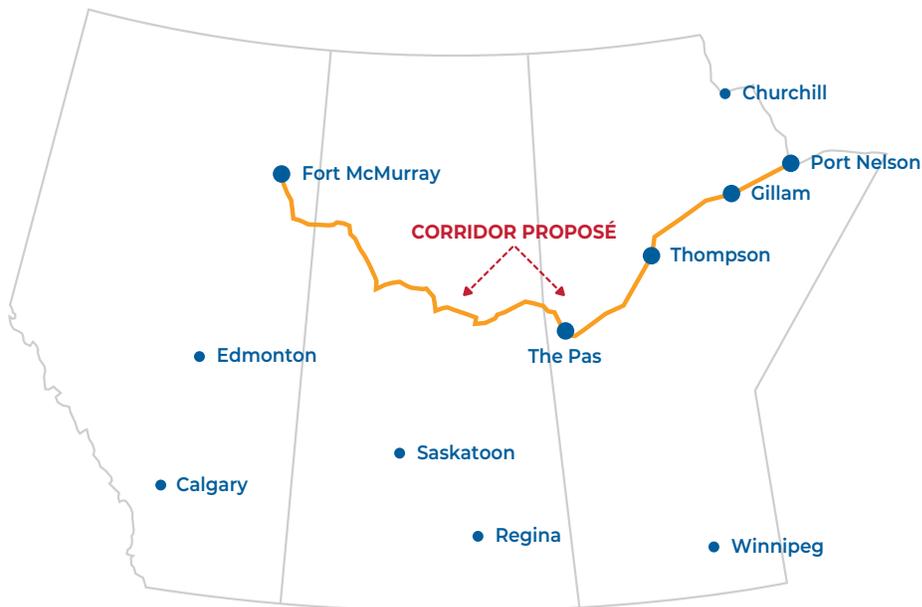
Le projet de corridor de services publics NeeStaNan est une initiative menée par les Premières Nations qui permettrait le transport stratégique de bitume et de gaz naturel, ainsi que d'autres matières premières essentielles comme la potasse, le blé et certains minéraux critiques, depuis Fort McMurray, en Alberta, jusqu'à la côte manitobaine de la baie d'Hudson, de manière à pouvoir atteindre les marchés internationaux (voir la Figure 2)²³. En plus d'accroître les débouchés commerciaux pour les provinces des Prairies grâce à un accès accru aux marchés mondiaux, le Canada pourrait assurer un approvisionnement plus fiable de ce dont le monde a besoin²⁴. Le projet, dont la faisabilité est en cours d'évaluation, bénéficie de l'appui des décideurs politiques des provinces de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba.

Le projet mené par les Premières Nations permettrait le transport stratégique jusqu'à la baie d'Hudson, de manière à pouvoir atteindre les marchés internationaux.

Les nouvelles infrastructures proposées dans le cadre du projet, comme les routes, les pipelines, les centrales hydroélectriques, les chemins de fer et les ports maritimes, pourraient offrir des possi-

Figure 2

Le projet de corridor de services publics NeeStaNan, qui traverse la Saskatchewan, le Manitoba et une partie de l'Alberta



Source : Échanges personnels avec Blaine Mersereau, conseiller auprès de NeeStaNan, 1^{er} décembre 2023.

bilités de croissance, ainsi que d'autres avantages économiques, environnementaux et sociaux, aux communautés des Premières Nations, notamment. L'objectif est de faire passer le corridor sur le territoire des Premières Nations, de sorte que le droit de passage, dans sa forme actuelle, soit détenu à 100 % par des Autochtones²⁵.

De cette manière, NeeStaNan tirerait parti de la capacité des Premières Nations à accélérer la mise en œuvre des projets en simplifiant la réglementation et les procédures fédérales et provinciales complexes qui, autrement, découragent les investissements dans les provinces des Prairies. Par ailleurs, l'implication des Premières Nations comme principales parties prenantes dans le processus présente l'avantage additionnel de concrétiser l'engagement du gouvernement à l'égard de la réconciliation économique.

CONCLUSION

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a reconnu dans un rapport de 2017 que les processus d'approbation canadiens retardent le développement de vastes infrastructures de transport, et a souligné l'importance cruciale de minimiser les retards en assurant la

coordination entre les différentes entités publiques²⁶. En raison de la longueur du processus d'évaluation et du risque élevé que cela implique, une approche tournée vers l'avenir en matière d'approbations réglementaires est nécessaire pour remédier à l'incertitude des investisseurs qui est désormais inhérente à l'expérience canadienne.

Par ailleurs, une grande majorité de Canadiens (66 %) s'accordent sur la nécessité pour le Canada de se doter de corridors énergétiques²⁷. À la lumière de ces avantages manifestes et de l'appui solide du public, les décideurs politiques fédéraux devraient s'inspirer de leurs homologues australiens et se doter d'un cadre politique favorable au développement d'infrastructures, comme l'approche du corridor énergétique. Cela encouragerait les dépenses en capital dans le pétrole et le gaz, un secteur qui en a désespérément besoin si nous voulons faire bénéficier le monde entier de l'énergie responsable et fiable produite au Canada.

RÉFÉRENCES

1. Institut économique de Montréal, « Les besoins énergétiques du Canada et du Québec – Sondage Ipsos commandé par l'IEDM », août 2023, p. 15.
2. Andrew Pickford, « Relancer le secteur énergétique canadien – Innover pour retrouver l'esprit du coureur des bois », Note économique, IEDM, février 2021, p. 5-7.
3. Également connus sous le nom de corridors économiques ou de corridors de services publics, ces corridors commerciaux servent de liens essentiels entre différents emplacements géographiques. West-wide Energy Corridor, Energy Corridor Basics, consultée le 7 novembre 2023; Alberta Government, Economic corridors, consultée le 7 novembre 2023.
4. Jonathan Drance *et al.*, « Examens de projets énergétiques fédéraux : échéanciers dans la pratique », Publication trimestrielle sur la réglementation de l'énergie, vol. 6, no 4, septembre 2018.
5. Gouvernement du Canada, Agence d'évaluation d'impact du Canada, Politiques et orientation, Évaluations d'impact au Canada : Foire aux questions, 28 septembre 2020.
6. Calculs des auteurs. Ces 49 projets ont entamé le processus d'évaluation environnementale entre le 6 juillet 2012, date d'entrée en vigueur de la LCEE, 2012, et le 28 août 2019, date d'entrée en vigueur de la LEI. Les projets pour lesquels une évaluation n'a pas été jugée nécessaire n'ont pas été inclus dans l'analyse. Gouvernement du Canada, Agence d'évaluation d'impact du Canada, Registre canadien d'évaluation d'impact, 21 mars 2023.
7. Calculs des auteurs, en date du 7 novembre 2023. *Idem.*
8. Calculs des auteurs. *Idem.*
9. Selon l'ancienne ministre de l'Environnement, Catherine McKenna. Nelson Bennett, « "Faster" environment approval for mines measured in years, not days », *Western Investor*, 1^{er} mai 2023.
10. Krystle Wittevrongel, « Les obstacles à l'exploitation des ressources naturelles compromettent la réconciliation économique avec les peuples autochtones », Note économique, IEDM, août 2023.
11. Registre canadien d'évaluation d'impact, « Projet Enbridge Northern Gateway », Gouvernement du Canada, consultée le 7 novembre 2023.
12. Julio Mejia et Elmira Aliakbari, « Canada-US Energy Sector Competitiveness Survey 2022 », Institut Fraser, décembre 2022, p. 16-21 et 45.
13. Calculs des auteurs. Statistique Canada, Tableau 34-10-0036-01 : Dépenses en immobilisation et réparations, actifs corporels non résidentiels par industrie, 28 février 2023.
14. Kira Savcenko, « The energy crisis: a change in the Zeitgeist », *S&P Global*, 27 juillet 2023.
15. C. Kent Fellows *et al.*, « The Canadian Northern Corridor: Planning for National Prosperity », *School of Public Policy*, vol. 13, no 28, décembre 2020, p. 11-13.
16. Un corridor multimodal comprendrait également d'autres infrastructures pour le transport d'autres types de marchandises. *Idem.*
17. Gouvernement du Canada, Agence d'évaluation d'impact du Canada, Registre canadien d'évaluation d'impact, Évaluation régionale potentielle d'un corridor énergétique de l'Ouest, Renseignements supplémentaires, Réponse du ministre, 21 juin 2021.
18. Andy Blatchford, « Andrew Sheer wants an energy corridor across Canada. Here's how the decades-old idea could work », *Global News*, 25 mai 2019.
19. Ian Satchwell, « Expérience australienne en matière de ressources. Infrastructures, corridors et chaînes d'approvisionnement », *The School of Public Policy Publications*, vol. 15, no 35, janvier 2023, p. 4 et 22. *Ibid.*, p. 42 et 45.
20. Ian Satchwell, « Resource corridors: A case study of the Pilbara, Australia », International Mining for Development Center, 4 février 2013, diapositive 20.
21. Sharon Mascher, « Indigenous Land Rights in Australia: Lessons for a Canadian Northern Corridor », *School of Public Policy*, vol. 15, no 33, p. 31-39.
22. NeeStaNan, Utility Corridor - Uniting Canadians, consultée le 7 novembre 2023; Gouvernement du Manitoba, « Le gouvernement manitobain accorde du financement pour un corridor commercial interprovincial de propriété autochtone », communiqué de presse, 3 août 2023.
23. Échanges personnels avec Blaine Mersereau, conseiller auprès de NeeStaNan, 1^{er} décembre 2023.
24. On estime qu'entre 30 et 50 communautés autochtones sont situées le long du droit de passage. *Idem.*
25. Sénat du Canada, *Corridor national : améliorer et faciliter le commerce et les échanges intérieurs*, Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, juin 2017, p. 1.
26. Institut économique de Montréal, « Les projets énergétiques québécois et canadiens – Sondage Ipsos commandé par l'IEDM », novembre 2023, p. 16.

L'IEDM est un *think tank* indépendant sur les politiques publiques, avec des bureaux à Montréal et Calgary. Par ses publications, ses apparitions dans les médias et ses services consultatifs aux décideurs politiques, il stimule les débats et les réformes des politiques publiques en se basant sur les principes établis de l'économie de marché et sur l'entrepreneuriat. L'IEDM ne sollicite ni 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. IEDM © 2023

910, rue Peel, bureau 600, Montréal (Québec) H3C 2H8 T 514.273.0969
150, 9^e Avenue SW, bureau 2010, Calgary (Alberta) T2P 3H9 T 403.478.3488