

Des projets prévus d'exploitation des ressources d'une valeur de 600 G\$ reposent sur la refonte du processus canadien d'examen des projets

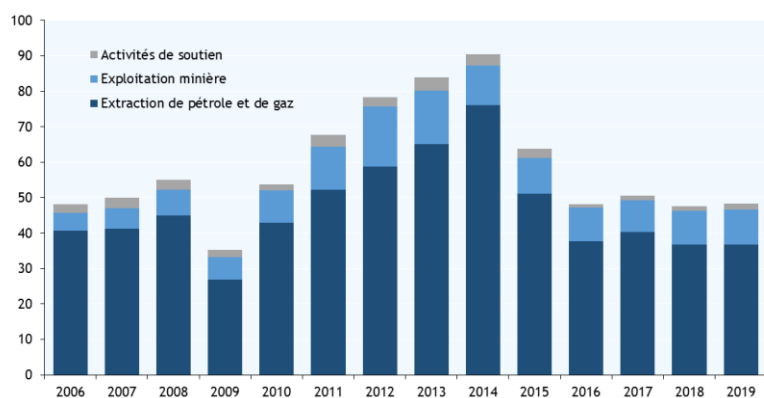
Le secteur canadien des ressources est confronté à un problème d'investissement. Les dépenses en immobilisations dans les secteurs des mines, du pétrole et du gaz équivalent à près de la moitié du total de 2014. Cette situation s'explique par plusieurs facteurs, dont la baisse des prix des produits de base, les coûts élevés et les problèmes d'accès aux marchés. Cependant, elle est en grande partie imputable à l'incertitude suscitée par la réglementation et aux longs délais pour l'approbation des principaux projets. Le gouvernement fédéral cherche à s'attaquer aux obstacles réglementaires au moyen du projet de loi C-69, qui donnerait lieu à une refonte du processus d'examen des grands projets d'infrastructure. Son intention est d'accroître la transparence et la clarté du processus d'approbation, tant pour les promoteurs de projets que pour les Canadiens. Les objectifs de cette refonte sont ambitieux. Ils comprennent l'accélération de l'approbation des projets, tout en encourageant la viabilité, ainsi que l'octroi au secteur des ressources d'un meilleur permis social pour l'exploitation rentable des ressources naturelles. Le projet de loi C-69 touche plus particulièrement les secteurs de l'énergie et des mines, sur lesquels reposent 15 % de l'économie canadienne et qui emploient, directement ou indirectement, près d'un Canadien sur dix. Le cadre proposé permettra-t-il les consultations pertinentes que les tribunaux publics et les chefs de file de l'industrie réclament, tout en donnant aux investisseurs la confiance dont ils ont besoin ? Le montant en jeu est de 582 G\$, soit la valeur des projets énergétiques et miniers prévus pour les dix prochaines années.

Moins de projets

Le secteur canadien de l'extraction des ressources est dans le marasme. Les dépenses en immobilisations sont passées d'un sommet de 90 G\$ en 2014 à 48 G\$ en 2016 ; depuis, elles font du surplace. La part du Canada dans les investissements mondiaux consacrés au pétrole et au gaz a chuté à 6 % en 2018, comparativement à près de 9 % quatre ans plus tôt¹. Les intentions d'investissement laissent entrevoir une autre année de stagnation en 2019. La situation à l'étranger est différente. Aux États-Unis, les investissements dans les secteurs minier, pétrolier et gazier ont aussi fortement fléchi entre 2014 et 2016, mais ils ont solidement rebondi au cours des deux années suivantes. En ce qui concerne le pétrole et le gaz, les dépenses en immobilisations ont augmenté de plus de 40 G\$ US à l'échelle mondiale depuis 2016.

Investissements dans les secteurs minier, pétrolier et gazier

milliards de dollars canadiens

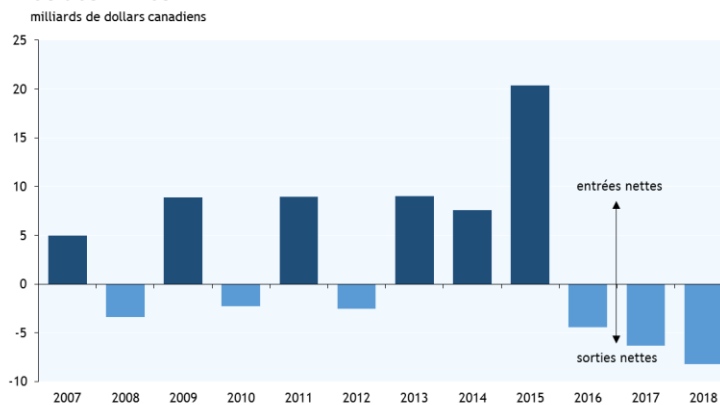


* Intentions d'investissement en 2019

Sources : Statistique Canada, Recherche économique RBC

Les investisseurs étrangers se désintéressent du secteur canadien des ressources naturelles. Les investissements directs étrangers (IDE) dans les secteurs de l'énergie et des mines ont enregistré des sorties nettes croissantes au cours des trois dernières années. Depuis 2016, les sociétés canadiennes ont investi 23 G\$ dans les secteurs de l'énergie et des mines à l'étranger, tandis que le total des entrées nettes d'IDE a été de seulement 4 G\$. De grandes multinationales de l'énergie ont fui l'Ouest canadien, vendant plus de 30 G\$ d'actifs des sables bitumineux depuis 2016. Le nombre de sociétés pétrolières et gazières en activité dans la région a baissé de 17,5 % entre 2014 et 2018². L'an dernier, le financement par émission de titres de participation et d'emprunt dans le secteur pétrolier et gazier n'a mobilisé que 5 G\$, soit une chute de 78 % par rapport à l'année précédente³.

Entrées nettes d'IDE dans les secteurs canadiens de l'énergie et des mines



Sources : Statistique Canada, Recherche économique RBC

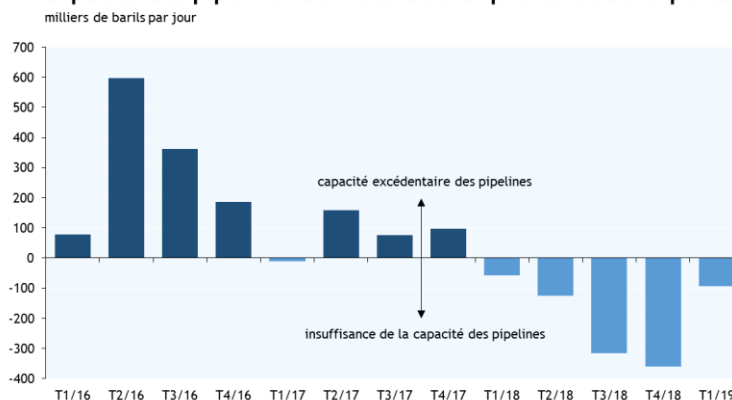
Il n'y a pas que les investissements qui quittent le pays. Le Canada a perdu 57 000 emplois dans les secteurs des mines et de l'énergie entre 2014 et 2016 ; depuis, il n'a récupéré que le quart de ces postes. Alors que les sociétés minières, pétrolières et gazières canadiennes supprimaient des postes au pays, elles en ont créé 29 000 pour leurs activités à l'étranger entre 2014 et 2016.

De nombreux obstacles

Ce recul est lié à un certain nombre de facteurs. Les prix des produits de base jouent un rôle déterminant. L'indice des prix de l'énergie de la Banque du Canada a chuté de plus de 50 % entre 2014 et 2016. Pour leur part, les prix des métaux et des minéraux ont baissé de plus de 10 % au cours de la période et d'environ 33 % depuis leurs sommets de 2011. La remontée récente des prix – les prix de l'énergie ont augmenté d'un tiers depuis 2016, et ceux des métaux et des minéraux, de 10 % – n'a pas été accompagnée d'une hausse des investissements, comme ce fut le cas ailleurs. Cette situation montre que le Canada est confronté à des difficultés qui lui sont propres. L'incertitude sur les plans politique et réglementaire ainsi que les coûts de conformité à la réglementation et les impôts élevés (en particulier par rapport aux États-Unis, à la suite de l'abaissement de l'impôt des entreprises et des efforts de déréglementation) ont été cités parmi les obstacles à l'investissement. En raison de certaines contestations juridiques largement médiatisées, d'importants projets d'infrastructure accusent de longs retards, qui représentent vraisemblablement un autre obstacle.

L'incapacité du Canada à accroître suffisamment la capacité des pipelines pour répondre à la croissance de la production tirée des sables bitumineux reste une source d'irritation. Pensons aux projets qui auraient accru la capacité d'acheminement : l'expansion du pipeline Trans Mountain, Northern Gateway, Énergie Est. Les deux derniers ont été annulés, tandis que Trans Mountain reste confronté à des obstacles. Selon un récent rapport d'Ernst & Young commandité par l'Association canadienne de pipelines d'énergie, le délai moyen pour l'approbation des demandes d'oléoducs et

Capacité des pipelines de WCSB et brut pouvant être exporté



*hypothèse : taux d'utilisation des capacités de 95 %

Sources : RBC Marchés des Capitaux, Recherche économique RBC

de gazoducs est passé de 357 jours en 2009 à 681 jours en 2016⁴. Aux États-Unis, la durée du processus de demande a un peu augmenté depuis 2009, mais les délais pour l’approbation de gazoducs ont diminué ces dernières années (le rapport ne fournit pas de données sur les oléoducs aux États-Unis). Selon le rapport, 14 demandes de pipelines d’envergure ont été présentées depuis 2016 aux États-Unis, tandis qu’au Canada, un seul projet de ce genre (un gazoduc) a été soumis à l’Office national de l’énergie.

Le problème ne se limite pas aux pipelines. Selon une étude de l’Institut C.D. Howe, il faut trois ans pour obtenir l’approbation de projets miniers au Canada, comparativement à deux ans en Australie. Le délai maximal pour l’approbation d’un projet minier a été de 15 ans au Canada, soit plus du double qu’en Australie⁵. La perspective d’un processus d’approbation aussi long a peut-être dissuadé certaines sociétés de présenter leur demande. En ce qui concerne le secteur pétrolier et gazier, le sondage mondial sur l’industrie pétrolière de l’Institut Fraser montre que l’indice de perception des politiques de l’Alberta a fléchi ces dernières années, et que la province est passée du 14^e rang en 2014 au 43^e en 2018 dans le classement mondial⁶. Près de la moitié des répondants ont déclaré que la réglementation environnementale décourageait grandement l’investissement, alors que les coûts liés à la conformité, l’incertitude quant à son application ainsi que les chevauchements et les incohérences en matière réglementaire constituaient aussi des obstacles à l’investissement en Alberta. La Colombie-Britannique et la Saskatchewan ont aussi vu baisser leur note concernant la perception des politiques.

Proposition de solution

Le gouvernement fédéral est d’avis que le projet de loi C-69 permettra de supprimer les obstacles réglementaires. Un aspect essentiel du nouveau processus d’examen des projets est la tenue devancée de consultations exhaustives auprès des peuples autochtones et d’autres intervenants, le but étant d’éviter les contestations juridiques qui ont nui à certains projets d’envergure. Le projet de loi C-69 vise aussi à dissiper l’incertitude des promoteurs quant aux délais. Il prévoit une période de planification de 180 jours, un délai de 300 jours pour l’évaluation d’impact (600 jours pour les projets complexes dont l’évaluation est confiée à une commission), et un délai de 30 à 90 jours pour donner une réponse. Le délai pour l’évaluation d’impact a été réduit par rapport au processus actuel. Ces délais ne comprennent toutefois pas de « temps d’arrêt » permettant aux promoteurs de répondre aux demandes de renseignements. Selon l’institut CD Howe, les temps d’arrêt représentaient plus de la moitié de la durée des évaluations environnementales pour les projets miniers, et 25 % pour les projets énergétiques non miniers⁷. Ces délais pourront être prolongés par le ministre canadien de l’Environnement et du Changement climatique.

Quels sont les changements apportés par le projet de loi C-69 ?

Le projet de loi C-69 modifie le processus fédéral d’examen et d’approbation de grands projets d’infrastructure, soit ceux qui sont les plus susceptibles de provoquer des effets néfastes sur l’environnement dans des domaines de compétence fédérale. L’objectif est de réduire l’incertitude concernant la réglementation, de tenir des consultations plus pertinentes avec les peuples autochtones et le public, de rendre des décisions en temps opportun et d’éviter les contestations juridiques qui ont retardé d’importants projets d’infrastructure au Canada lors des dernières années.

L’évaluation d’impact fédérale est actuellement menée par l’Office national de l’énergie (ONE), la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) ou l’Agence canadienne d’évaluation environnementale (ACEE), selon le type de projet. En vertu du projet de loi C-69, une nouvelle Agence canadienne d’évaluation d’impact effectuera toutes les évaluations d’impact fédérales, tandis que la Régie canadienne de l’énergie (qui remplace l’ONE), la CCSN et les régies extracôtières seront responsables de la réglementation du cycle de vie de ces projets. Il ne s’agit pas d’un simple remaniement des agences ; le processus sera lui-même l’objet de changements importants. Actuellement, les évaluations environnementales visent avant tout à réduire les effets néfastes sur l’environnement. Le cadre proposé met l’accent sur la viabilité et l’élargissement du processus d’évaluation afin de tenir compte des répercussions environnementales, sociales et économiques ainsi que des impacts sur la santé, qu’ils soient positifs ou négatifs. Une nouvelle phase de planification préliminaire vise à engager le dialogue avec les peuples autochtones, les intervenants et le public dès le début. Les délais prescrits par la loi pour les processus d’examen et de prise de décision ont été raccourcis, mais le ministre canadien de l’Environnement et du Changement climatique pourra les prolonger.

Qui sera touché ?

Le nouveau processus d'examen portera sur un grand nombre des types de projets qui faisaient l'objet d'une évaluation d'impact de l'ONE, de la CCSN et de l'ACEE. La liste de projets proposée touche de nombreux domaines : l'énergie renouvelable, la production à terre ou en mer de pétrole et de gaz, le transport (y compris les pipelines interprovinciaux et internationaux), l'exploitation minière et l'énergie nucléaire relèveront tous de la nouvelle Agence canadienne d'évaluation d'impact (sous réserve dans certains cas de seuils selon la taille du projet). Le principal changement lié à l'ampleur est le suivant : les projets d'extraction pétrolière in situ – des projets modestes ayant recours à la vapeur plutôt qu'à une exploitation à ciel ouvert pour récupérer le bitume issu des sables bitumineux – feront désormais l'objet d'une évaluation fédérale, à moins que ces projets soient assujettis à un plafonnement des émissions de GES. Cette mesure semble conçue pour empêcher le nouveau gouvernement de l'Alberta d'abolir le plafond de 100 millions de tonnes d'émissions du secteur des sables bitumineux, mis en place par le gouvernement précédent. Parmi les autres changements, mentionnons le relèvement des seuils d'examen pour les projets d'exploitation minière et de pipelines, l'abaissement du seuil pour la production d'électricité marémotrice et l'ajout de la production d'énergie éolienne en mer à la liste des projets.

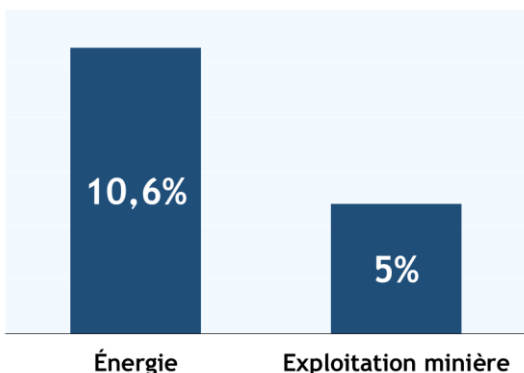
Préoccupations de l'industrie

Certains défenseurs de l'industrie, en particulier dans le secteur pétrolier et gazier, craignaient que la première mouture du projet de loi C-69 ne réduise pas l'incertitude concernant la réglementation ou n'accélère pas le processus d'approbation. Les critiques portaient essentiellement sur quelques problèmes. Certains étaient d'avis que l'élargissement de l'éventail de facteurs pris en compte dans le processus d'évaluation environnementale intensifierait l'incertitude pour les promoteurs des projets. Selon ces personnes, la façon dont un projet contribue à la viabilité, soit en raison de ses répercussions environnementales, sociales et économiques, ainsi que des impacts sur la santé, était mal définie. De plus, on ne savait pas exactement quel poids serait accordé à divers facteurs à prendre en compte. On craignait aussi que les avantages économiques d'un projet ne soient pas suffisamment pris en compte dans le processus décisionnel. L'un des objectifs du projet de loi C-69 est de donner lieu à des consultations publiques plus pertinentes, mais selon les critiques, il ne précisait pas qui aurait l'occasion d'y prendre part.

D'autres craignaient aussi que le projet de loi C-69 n'augmente la place de la politique dans le processus d'évaluation, en particulier par l'abaissement du seuil pour déterminer l'intérêt public en ce qui a trait aux répercussions néfastes d'un projet. Certains critiques du projet de loi recommandaient que l'Agence canadienne d'évaluation d'impact soit indépendante du ministre de l'Environnement et du Changement climatique, et que ce dernier soit seul autorisé à décider de l'intérêt public d'un projet. Certains réclamaient aussi une limitation du pouvoir discrétionnaire du ministre de l'Environnement et du Changement climatique (ou l'accroissement de la transparence à ce chapitre) pour prolonger les délais visant l'examen de projets ou désigner les projets qui feraient l'objet d'une évaluation s'ils ne faisaient pas partie de la liste de projets prescrite.

Au terme de consultations publiques et d'audiences portant sur le projet de loi C-69, le comité sénatorial sur l'énergie, l'environnement et les ressources naturelles a proposé près de 200 amendements. Plusieurs de ces modifications avaient pour but de répondre aux préoccupations de l'industrie. Comparativement à la première version, le projet de loi amendé réduit le pouvoir discrétionnaire du ministre de l'Environnement et du Changement climatique, élargit le rôle des organismes de réglementation du cycle de vie (comme la Régie canadienne de l'énergie et les offices des hydrocarbures extracôtiers) dans le processus d'évaluation, établit des lignes directrices plus détaillées pour les consultations publiques et précise les facteurs qui seraient pris en considération dans les évaluations d'impact, en accordant notamment plus d'importance aux retombées économiques. Le Sénat a approuvé le rapport du comité et, après une troisième lecture, retournera le projet de loi amendé à la Chambre des communes.

Part du PIB (y compris les effets indirects)



Sources : Ressources naturelles Canada, Recherche économique RBC

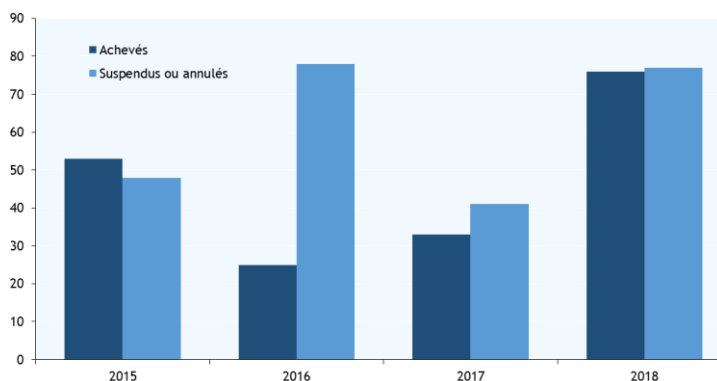
Les enjeux sont élevés

Les efforts du gouvernement pour améliorer le processus d'évaluation d'impact et d'approbation mettent en jeu beaucoup d'intérêts. Les secteurs les plus touchés représentent une large part de l'économie canadienne. Le secteur de l'énergie, qui va de l'extraction pétrolière et gazière, et du raffinage et de la distribution à la production d'électricité, équivalait à 7,5 % de la production économique du pays en 2018. Les secteurs des mines et des minéraux ainsi que les activités en aval associées représentent environ 3,3 % du PIB. Ensemble, ces deux secteurs ont une taille équivalente à celle du secteur manufacturier canadien. Lorsqu'on prend en considération les effets indirects, les secteurs de l'énergie et des mines constituent plus de 15 % du PIB du Canada. Au cours des dernières années, ces deux secteurs n'ont pas été des sources importantes de création d'emplois, mais ils demeurent des employeurs de premier ordre et apportent, directement ou indirectement, plus de 1,5 million d'emplois au Canada^{8,9}.

Ces secteurs ont éprouvé des difficultés à attirer les investissements, mais il reste beaucoup de dépenses en immobilisations prévues pour la prochaine décennie. Cependant, les tendances récentes sont préoccupantes. La liste des grands projets dressée par Ressources naturelles Canada montre que les investissements prévus dans les projets énergétiques atteignent 510 G\$, auxquels s'ajoutent 72 G\$ dans d'importants projets miniers¹⁰. La valeur des projets qui ont été ajoutés à la liste a fléchi au cours de chacune des trois dernières années. En fait, un total de 167 G\$ pour d'importants projets énergétiques et miniers a été ajouté entre 2016 et 2018, soit un peu plus seulement que les 159 G\$ ajoutés rien qu'en 2015. En outre, la valeur des projets annulés augmente plus rapidement que celle des projets achevés. Près de 200 G\$ de projets concernant les ressources naturelles ont été annulés ou suspendus au cours des trois dernières années, alors que les projets achevés atteignaient 134 G\$. Les projets annulés l'an dernier, d'une valeur de 77 G\$, comprenaient un projet de 12 G\$ lié aux sables bitumineux, deux projets de GNL représentant des investissements de 27 G\$ et cinq projets de pipelines d'une valeur de 27 G\$.

Grands projets de ressources naturelles achevés et annulés

Milliards de dollars canadiens



Nota : projets de plus de 50 M\$
Sources : Ressources naturelles Canada, Recherche économique RBC

La version du projet de loi C-69 qu'examinera la Chambre des communes comporte des différences notables par rapport à l'original. En particulier, elle dissipe les inquiétudes du secteur des ressources concernant le flou qui entourait le processus de consultation et l'importance accordée aux retombées économiques d'un projet. Il semblerait que certains des opposants les plus énergiques au projet de loi, qu'ils soient issus du milieu des affaires ou de la scène politique, y soient maintenant plus favorables. Toutefois, ces amendements déplairont probablement à ceux qui préfèrent une réglementation plus stricte du secteur des ressources. Au final, le sort du projet de loi C-69 dépend peut-être moins des différences d'idées que des réalités législatives. Le gouvernement fédéral doit jongler avec plusieurs autres priorités avant la fin des travaux parlementaires, le 21 juin, comme l'adoption du budget 2019 et la ratification de l'AEUMC. Par conséquent, les législateurs disposent de relativement peu de temps pour examiner la dernière mouture du projet de loi C-69 avant les prochaines élections.



¹ Calculs de Services économiques RBC fondés sur le rapport *World Energy Investment* de l'Agence internationale de l'énergie.

² XI Technologies, « Word to the Wise: How much did our industry consolidate between 2014 and 2018? », 6 avril 2019.

³ Daily Oil Bulletin, « Total Oil & Natural Gas Financings Down 78 Per Cent In 2018 », 27 février 2019.

⁴ Rapport préparé par Ernst & Young pour l'Association canadienne de pipelines d'énergie, *Regulatory competitiveness in Canada's pipeline industry*.

⁵ Institut CD Howe, *A Crisis of Our Own Making: Prospects for Natural Resource Projects in Canada*.

⁶ Institut Fraser, *Global Petroleum Survey 2018*.

⁷ Institut CD Howe, *A Crisis of Our Own Making: Prospects for Natural Resource Projects in Canada*.

⁸ Ressources naturelles Canada, *10 faits clés sur le secteur des minéraux au Canada*.

⁹ Ressources naturelles Canada, *Énergie et économie*.

¹⁰ Ressources naturelles Canada, *Ressources naturelles : Grands projets prévus ou en voie de mise en œuvre – 2018 à 2028*.