

Comité permanent des finances – Consultations prébudgétaires de 2017

5 août 2016

L'Association canadienne des pipelines d'énergie représente les 12 principales sociétés de pipelines du Canada, qui exploitent environ 119 000 kilomètres de pipelines au Canada. Cette infrastructure essentielle transporte 1,2 milliard de barils de pétrole et 3 billions de pieds cubes de gaz naturel chaque année.

La croissance dans le secteur des énergies renouvelables et l'évolution correspondante des systèmes énergétiques sont devenues une priorité criante. Cela dit, il ne faut pas non plus oublier que les ressources naturelles jouent un rôle très important au Canada. En effet :

- En 2015, l'exploitation des pipelines existants a permis d'injecter 11,5 milliards de dollars dans le PIB du Canada, de maintenir en poste environ 34 000 équivalents temps plein et de générer tout près de 2,9 milliards de dollars en revenus du travail. Une estimation conservatrice chiffre à 175 milliards de dollars la contribution totale des opérations actuelles au PIB d'ici les 30 prochaines années.
- De nouvelles infrastructures pipelinières dans de nouveaux marchés permettront d'accroître encore plus les avantages économiques pour le Canada. Les sociétés membres de l'Association canadienne des pipelines d'énergie élaborent en ce moment des projets de pipeline qui seront mis en œuvre au Canada et dont la valeur totalisera plus de 50 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années. Puisque le secteur de l'énergie a accès aux marchés asiatiques et peut accéder plus facilement à la capacité de raffinage des États-Unis et de l'Est du Canada, il pourra accroître le PIB du Canada de plus de 51 milliards de dollars et fournir des recettes fiscales supplémentaires de 11 milliards de dollars chaque année.

Selon des données récentes publiées par Statistique Canada, l'économie a perdu 31 200 emplois en 2016, le PIB a diminué de 0,6 % en mai et le taux de chômage a augmenté pour s'établir à 6,9 % en juin. En Alberta, le taux de chômage a atteint 8,6 %, le taux le plus élevé depuis septembre 1994.¹

¹ Statistique Canada, Enquête sur la population active, 5 août 2016 : <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/160805/dq160805a-fra.htm?HPA=1>

Nous savons qu'il nous incombe de créer le climat de confiance nécessaire pour obtenir des investissements et que parallèlement, nous devons aussi bâtir la confiance de la population. C'est pour cette raison que nous appuyons l'examen des processus environnementaux et réglementaires, qui est mené par le gouvernement, et que nous avons l'intention d'y participer pleinement. En effet, il est essentiel d'établir des processus réglementaires efficaces et efficaces, qui reposent sur des faits scientifiques, des consultations et un profond respect de l'environnement, ainsi que de prendre des mesures pour lutter contre les changements climatiques. Ces aspects sont d'une importance fondamentale pour l'avenir du Canada.

Le rapport ci-joint montre que les pipelines sont nécessaires. Nous vous le fournissons pour que vous puissiez en prendre connaissance.

DE NOUVEAUX PIPELINES SONT NÉCESSAIRES²

Introduction

En 2012-2013, d'importants écarts sont apparus entre le prix du pétrole lourd de l'Ouest canadien et le prix du pétrole WTI; la différence était de 20 \$ par baril en moyenne. Par conséquent, les producteurs ont perdu des milliards de dollars de revenus, et les gouvernements et la population du Canada ont aussi été touchés par ces pertes.

Cette situation était surtout attribuable à la capacité insuffisante des pipelines, qui n'ont pas pu transporter les ressources requises vers les zones côtières, ce qui a donné lieu à un surplus de pétrole lourd sur les marchés du Midwest des États-Unis et, par ricochet, à une baisse draconienne des prix. Dans ce contexte, les producteurs de pétrole du Canada ont appuyé divers projets de pipelines d'envergure pour être en mesure d'acheminer leurs produits vers les zones côtières et de vendre le pétrole canadien aux prix fixés sur le marché international.

Parts d'énergie mondiales, 2015 et 2040*

[TABLEAU]

Les pipelines demeurent nécessaires

Même si les diminutions de prix sont moins importantes depuis quelques années, il est encore fort nécessaire d'accroître la capacité pipelinière pour garantir la

² Ce rapport contient des extraits d'un rapport produit par Veracity Plus Consulting. Le rapport intégral sera fourni sur demande.

diversification des marchés et avoir accès aux marchés à plus forte valeur. Le rapport a pour objectif d'exposer les raisons pour lesquelles il faut accroître la capacité pipelinière.

(a) Demande à l'échelle mondiale

La demande d'énergie dépend principalement de la croissance de la population et de l'augmentation des revenus. Plus il y a de gens et plus le revenu de ces derniers est élevé, plus la consommation d'énergie augmente. On s'attend à ce que la population mondiale continue de croître et à ce que les revenus augmentent rapidement, plus particulièrement en Asie. Par conséquent, tous les analystes sont d'avis que la demande de pétrole devrait elle aussi augmenter à l'échelle mondiale. L'Energy Information Agency des États-Unis prévoit que la demande mondiale de pétrole augmentera d'environ 27 mb/j d'ici 2040, même si la demande demeurera stable aux États-Unis³. La société British Petroleum, elle, estime que la demande augmentera d'environ 20 mb/j d'ici 2035⁴. Quant à l'Agence internationale de l'énergie, elle prévoit que la croissance sera de 13 mb/j d'ici 2040⁵. Ces trois organisations affirment que la demande demeurera stable ou diminuera dans les pays dont l'économie est bien développée, comme les pays de l'Ouest de l'Europe et les États-Unis, mais qu'elle augmentera dans les pays de l'Asie et d'autres pays dont l'économie est en développement.

L'utilisation de l'énergie renouvelable augmentera rapidement à l'échelle mondiale, mais parallèlement, l'utilisation du pétrole connaîtra elle aussi une croissance, car il faudra répondre à la demande énergétique, qui augmentera de plus en plus au cours des 25 prochaines années. Tandis que la demande totale augmentera, le pétrole, lui, représentera une part de moins en moins grande de la consommation d'énergie totale à mesure que le recours à l'énergie renouvelable augmentera, comme l'illustre le tableau ci-dessus, qui est adapté d'un document de l'Agence internationale de l'énergie intitulé « Perspectives énergétiques mondiales » et publié en 2015.

(b) Demande en Asie

Il y a un marché pour le pétrole brut canadien en Asie, qui permet aux producteurs canadiens de diversifier leurs débouchés et d'obtenir de meilleurs revenus nets.

La production de pétrole est très faible dans la majorité des pays d'Asie. Par contre, dans cette région, la capacité de raffinage est très élevée, et la Chine est

³ Energy Information Agency des États-Unis, « International Energy Outlook », mai 2016 (en anglais seulement)

⁴ British Petroleum, 2016 Energy Outlook : <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/energy-outlook-2016/bp-energy-outlook-2016.pdf> (en anglais seulement)

⁵ Agence internationale de l'énergie, Perspectives énergétiques mondiales de 2015, nouvelles politiques

le plus important raffineur du monde après les États-Unis. Ces pays importent presque tout leur pétrole, surtout du Moyen-Orient.

La Chine a déclaré qu'elle diversifierait ses sources d'importation de pétrole, et elle a commencé à en importer de l'Afrique, même si les distances d'expédition sont énormes. La Chine a également dit qu'elle souhaite importer du pétrole du Canada et investir dans les sables bitumineux. Par contre, jusqu'à maintenant, même si la Chine a manifesté un intérêt à cet égard, elle n'a rien pu faire en ce sens puisque le Canada n'est pas en mesure de construire des pipelines sur la côte Ouest.

Les producteurs de pétrole du Canada veulent exporter leurs ressources en Asie pour diversifier leurs marchés et avoir accès à des marchés de choix. Le Canada jouit de l'avantage de la proximité en Asie par comparaison au Moyen-Orient et à l'Afrique. Fait important, le transport océanique est relativement peu coûteux et la distance entre l'Alberta et la côte Ouest est beaucoup plus courte que la distance à couvrir jusqu'à la côte du golfe du Mexique, aux États-Unis. Par conséquent, les coûts associés au transport du pétrole canadien vers la Chine devraient être moins élevés que les coûts de transport du pétrole provenant de la côte du golfe du Mexique. Cela veut donc dire que les producteurs pourraient obtenir des revenus nets plus élevés s'ils vendaient leur pétrole en Asie.

(c) Demande aux États-Unis

Même s'il est probable que le marché des États-Unis rétrécisse au fil du temps, il est encore possible d'accroître les exportations du Canada dans ce pays.

Les analystes du marché s'entendent pour dire qu'aux États-Unis, la demande de pétrole demeurera stable au cours des 25 prochaines années. Dans ses perspectives énergétiques de 2016 (2016 Energy Outlook), l'Energy Information Agency des États-Unis fait les prévisions suivantes⁶ :

- Aux États-Unis, la demande demeurera stable, puis elle diminuera après 2030, lorsque les véhicules deviendront plus éconergétiques.
- La production dans ce pays augmentera lentement, mais sûrement; ainsi, elle passera de 9,4 mb/j en 2015 à environ 11,3 mb/j d'ici 2040.
- Par conséquent, les exportations vers les États-Unis diminueront et ne représenteront plus que 7 % de l'ensemble des besoins de ce pays d'ici 2040, par comparaison à 60 % en 2005 et à 25 % en 2015.

⁶ Energy Information Agency des États-Unis : <http://www.eia.gov/forecasts/aeo/data/browser/#/?id=5-IEO2016&sourcekey=0> (en anglais seulement)

Même on s'attend à ce que dans l'ensemble, la demande demeure stable, la capacité de raffinage aux États-Unis est très importante, ce qui signifie donc que ce pays est bien placé pour traiter le pétrole brut lourd provenant du Canada. Par conséquent, le Canada peut s'attendre à continuer d'exporter d'importantes quantités de pétrole brut dans le Midwest des États-Unis. Les marchés de raffinage de la Californie et de l'État de Washington dépendent de la production venant de l'Alaska, qui diminue. Puisque ces marchés ne sont pas liés à la production continentale des États-Unis, ils représentent des perspectives croissantes pour le pétrole brut de l'Ouest canadien, pourvu qu'on ait accès aux zones côtières.

Néanmoins, les producteurs courent un risque s'ils s'en remettent uniquement aux marchés des États-Unis à long terme. Donc, à mesure que le marché des États-Unis rétrécira, les producteurs de pétrole du Canada devront avoir accès aux zones côtières et à de nouveaux marchés s'ils veulent demeurer concurrentiels.

Efficacité de la capacité des pipelines

Certains font valoir qu'il n'est pas nécessaire d'accroître la capacité des pipelines, car les prix ne sont plus aussi bas qu'avant. Par contre, l'industrie a tout de même besoin d'une capacité supplémentaire pour éviter que les prix diminuent de nouveau.

À l'heure actuelle, la capacité des pipelines qui transportent du pétrole dans l'Ouest canadien est d'environ 4 mb/j, tandis que la capacité de production, elle, est d'environ 4 mb/d⁷. En d'autres mots, la capacité des pipelines est tout juste suffisante pour soutenir le transport du pétrole produit. Même si la capacité actuelle est adéquate, cela ne veut pas dire que nous disposons d'une capacité suffisante pour transporter la production vers les meilleurs marchés. À l'heure actuelle, la majorité de la capacité pipelinière du Canada est dirigée vers le marché des États-Unis.

Pipelines de transport

[TABLEAU]

La capacité insuffisante des pipelines représente un problème très coûteux pour l'industrie et pour le Canada. La CIBC estime qu'en 2012 seulement, les producteurs canadiens ont perdu 25 milliards de dollars à cause de la diminution

⁷ En 2016, la production a diminué en raison de l'incendie de forêt qui a touché Fort McMurray, mais elle devrait revenir à son niveau habituel avant la fin de l'année.

des prix, alors qu'ils n'auraient pas eu à subir ces pertes s'ils avaient eu accès aux marchés mondiaux⁸. La CIBC indique également que cette situation a pu causer la perte de recettes fiscales très importantes pour le gouvernement fédéral, ce qui montre que le Canada paie véritablement le prix des infrastructures pipelinières inadéquates.

Il convient de souligner que toute cette infrastructure fonctionne beaucoup mieux lorsqu'il y a une capacité excédentaire. Qu'il s'agisse du réseau routier, du réseau électrique ou du réseau de pipelines, il doit y avoir une capacité supplémentaire, et ce, pour au moins trois raisons importantes.

Premièrement, à certains moments, la demande atteindra un sommet, et si le réseau ne peut pas soutenir ces périodes de pointe, il y aura des coûts associés à la congestion. Sur le réseau routier, il peut s'agir d'embouteillages. Sur le réseau électrique, il peut s'agir de pannes d'électricité. Sur le réseau de pipelines, cela peut vouloir dire que le pétrole ne pourra pas être acheminé vers les marchés à plus forte valeur et que les producteurs ne pourront pas profiter de certains débouchés.

Deuxièmement, à certains moments, certaines parties du réseau ne seront pas fonctionnelles. Quand une route est en construction, il faut faire un détour; si aucun détour n'est prévu, il y aura des embouteillages très importants. De la même façon, si un segment de pipeline est fermé pour entretien et qu'aucune solution de rechange n'est prévue, le pétrole demeurera coincé au point de congestion et les producteurs perdront des ventes ou seront forcés d'accepter une baisse de prix.

Troisièmement, il y aura toujours des fluctuations sur le marché et les producteurs auront besoin de souplesse afin de saisir ces possibilités. Par exemple, si les puits de pétrole lourd de la Californie arrêtent la production, les raffineries paieront plus cher pour obtenir du pétrole d'autres sources. Si les producteurs canadiens sont en mesure d'envoyer leurs ressources vers la Californie plutôt que vers le Midwest des États-Unis, ils pourront profiter de ces débouchés. La capacité excédentaire offre une certaine souplesse et une « valeur d'option » puisqu'elle offre plus de possibilités de commercialisation aux producteurs⁹.

⁸ Rapport de la CIBC : http://business.financialpost.com/news/energy/canada-oil-producers-losing-15-billion-a-year-keystone-cibc?_lsa=9a6a-d3f0 (en anglais seulement)

⁹ L'ONE reconnaît l'importance de la valeur d'option dans la recommandation qu'elle a présentée au Cabinet au sujet de l'approbation du projet d'expansion du pipeline TransMountain. Mai 2016, p. 310-311.

Avantages des nouveaux pipelines

Ceux qui s'opposent aux pipelines font souvent valoir que des investissements supplémentaires dans les sables bitumineux n'apporteront pas d'avantages aux Canadiens. Cela dit, dans les faits, la production et l'exportation de pétrole jouent un rôle très important dans l'économie canadienne.

Selon Ressources naturelles Canada, le secteur pétrolier et gazier contribue directement au PIB du Canada à hauteur de près de 8 %, et il y contribue aussi indirectement à hauteur de 3 %¹⁰. Il s'agit d'un pourcentage très important de l'économie des produits « concrets », car le secteur des services, lui, représente environ 70 % du PIB du Canada. Ressources naturelles Canada indique également que cette industrie génère en moyenne 22 milliards de dollars en impôts chaque année.

En 2014, les exportations de pétrole représentaient 17,5 % de toutes les exportations de marchandises du Canada, et elles ont généré des revenus de 92 milliards de dollars¹¹. Le pétrole brut était la principale exportation du Canada de 2011 à 2014, et les ventes associées à ce produit ont surpassé toutes les ventes de véhicules automobiles et de pièces d'automobile. La valeur des exportations de pétrole a diminué en 2015, compte tenu de la diminution des prix du pétrole à l'échelle mondiale, mais elles arrivaient quand même au second rang, à égalité avec les métaux.

Un rapport du Conference Board du Canada indique que près du tiers des avantages économiques découlant de l'exploitation des sables bitumineux reviennent aux provinces autres que l'Alberta¹². Cette étude a également montré que grâce aux effets de la chaîne d'approvisionnement, toutes les régions du Canada profitent de l'exploitation des sables bitumineux.

Conclusions

Les conclusions du présent rapport, qui s'appliquent tant au pétrole qu'au gaz, sont les suivantes :

1. À l'échelle mondiale, la demande de pétrole augmentera au cours des 25 prochaines années;

¹⁰ Ressources naturelles Canada, « 10 faits essentiels sur le secteur de l'énergie au Canada » : https://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/energy/pdf/10_facts-Energy_f_acc.pdf

¹¹ Statistique Canada, Exportations de biens sur la base de la balance des paiements

¹² « Matière à réflexion : Les avantages économiques de l'investissement dans les sables bitumineux pour les régions du Canada », 2012

Canadian Energy Pipeline Association /
Association canadienne des pipelines d'énergie

505, 3rd Street SW, bureau 200
Calgary (Alberta) T2P 3E6
Téléphone : 403-221-8777
Télécopieur : 403-221-8760
aboutpipelines.com

2. Les marchés des États-Unis demeureront accessibles et de nouveaux marchés s'ouvriront en Asie pour le pétrole canadien; ils offriront de revenus nets élevés ainsi qu'une diversification de la valeur;
3. Il est essentiel d'accroître la capacité pipelinière pour donner accès aux zones côtières;
4. L'augmentation de la capacité pipelinière offrira des avantages économiques à tous les Canadiens.