

**LES RESSOURCES ÉNERGÉTIQUES :
BIENFAIT OU CALAMITÉ POUR L'ÉCONOMIE CANADIENNE?**

Philippe Bergevin
Division de l'économie

Le 31 mars 2006

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
LE SYNDROME HOLLANDAIS	2
LE DIAGNOSTIC POUR LE CANADA.....	3
COMMENT IMMUNISER L'ÉCONOMIE CONTRE LE MAL HOLLANDAIS	8
A. Plafonner les augmentations salariales	8
B. Éviter des dépenses publiques excessives.....	9
C. Contenir les pertes de retombées.....	11
LA TRANSITION VERS UNE ÉCONOMIE AXÉE DAVANTAGE SUR LES SERVICES	12
CONCLUSION.....	13



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES RESSOURCES ÉNERGÉTIQUES : BIENFAIT OU CALAMITÉ POUR L'ÉCONOMIE CANADIENNE

INTRODUCTION

Les réserves pétrolières du Canada – localisées principalement dans les sables bitumineux de l'Alberta – viennent maintenant au second rang dans le monde, tout de suite derrière celles de l'Arabie saoudite⁽¹⁾. À première vue, pareil constat aurait de quoi réjouir. Or, il se trouve qu'une telle abondance de ressources naturelles cause en fait souvent, dans les économies qui en sont pourvues, des difficultés économiques palpables. Ce phénomène, le « syndrome hollandais » ou le « mal hollandais » comme on l'appelle, se produit quand d'importantes exportations de ressources naturelles entraînent une forte appréciation de la monnaie qui fait du tort aux fabricants locaux.

Au Canada, le secteur manufacturier classique éprouve des difficultés en raison de multiples facteurs comme la concurrence internationale, le coût élevé des facteurs de production et la relative vigueur du dollar canadien. Coïncidant avec des exportations considérables de ressources naturelles, ces difficultés ont amené les analystes à se demander si le Canada n'était pas atteint lui aussi du syndrome hollandais. Nous nous pencherons sur cette éventualité en analysant le contexte actuel à la lumière de l'expérience des Pays-Bas et de la Norvège. Depuis la découverte de vastes réserves pétrolières il y a une vingtaine d'années, l'économie de la Norvège tourne à plein régime, un des rares cas où des rentrées considérables de recettes pétrolières n'ont pas causé, à terme, des problèmes économiques. Pour certains, le succès de la Norvège à ce chapitre n'est pas fortuit : l'adoption de politiques macroéconomiques stratégiques a fait de ce pays l'un des plus riches du monde sur le plan du produit intérieur brut (PIB) par habitant. Les autorités norvégiennes ont su anticiper les répercussions potentiellement fâcheuses des fortes rentrées provenant des ressources naturelles et se prémunir contre elles. Le Canada

(1) Central Intelligence Agency, *The World Factbook 2005* (<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>).

peut tirer des enseignements utiles de l'expérience des Pays-Bas et de la Norvège et gérer la situation actuelle de manière à obtenir en bout de ligne des retombées économiques et sociales avantageuses pour l'ensemble du pays.

Nous commencerons par donner un aperçu de l'évolution du syndrome hollandais et nous verrons si on en retrouve des éléments dans la conjoncture actuelle au Canada. Nous proposerons ensuite des façons de réduire la probabilité que le syndrome hollandais s'installe au Canada. Enfin, nous placerons le déclin du secteur manufacturier en contexte, cette tendance étant répandue dans les pays industrialisés.

LE SYNDROME HOLLANDAIS

Le terme « syndrome hollandais » remonte aux années 1970 et évoque la montée du chômage aux Pays-Bas après la découverte d'importantes réserves de gaz dans la mer du Nord. Comme d'autres pays, les Pays-Bas ont appris que toute médaille a un revers et qu'une abondance de ressources naturelles peut avoir des effets pervers. Des études ont d'ailleurs montré une corrélation négative entre la croissance économique et les ressources naturelles⁽²⁾. Les ressources naturelles sont l'enjeu de nombreuses guerres civiles, et le produit de leur exploitation est parfois accaparé par une poignée de privilégiés. Ces effets sont le plus courants dans les pays où les valeurs démocratiques et le respect de la primauté du droit laissent à désirer.

Par « syndrome hollandais », on entend plus généralement un mode de développement économique où de fortes exportations de ressources entraînent une contraction rapide dans les autres secteurs de l'économie. D'après Erling Larsen⁽³⁾, trois grands facteurs expliquent en quoi une abondance de ressources naturelles peut nuire au reste de l'économie :

1. L'effet « réallocation des facteurs » : Quand on découvre une ressource naturelle – du pétrole, par exemple –, l'extraction de la ressource en question exige des investissements considérables ce qui, dans une économie qui est presque à la limite de sa capacité de production, a pour effet de détourner certains facteurs de production, comme le capital et le travail, des autres secteurs de l'économie.

(2) On trouvera une liste d'articles sur le sujet dans Paul Stevens, *Resource Impact – Curse or Blessing? A Literature Survey*, Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy, Université de Dundee (Écosse), 2003.

(3) Erling R. Larsen, *Escaping the Resource Curse and the Dutch Disease? When and Why Norway Caught Up and Forged Ahead of Its Neighbours*, document de discussion n° 377, Statistique Norvège, Département de la recherche, mai 2004.

2. L'effet « dépense » : La découverte de ressources naturelles abondantes est souvent associée à d'importants investissements étrangers directs et, surtout dans une petite économie ouverte comme le Canada, à d'importantes rentrées de devises. Cet afflux de fonds de l'étranger entraîne une appréciation de la monnaie qui nuit à la compétitivité des autres exportateurs en faisant augmenter les prix relatifs de leurs produits et services sur les marchés étrangers. Par ailleurs, les afflux de fonds de l'étranger liés aux ressources peuvent aussi susciter un excès de demande dans l'économie intérieure. Les prix des facteurs comme la main-d'œuvre grimpent donc eux aussi, au point que certains secteurs de l'économie sont incapables de supporter la progression des coûts de production.
3. L'effet « perte de retombées » : Certains secteurs de l'économie, comme le secteur manufacturier, présentent ce qu'on appelle des « externalités » positives comme l'acquisition d'un savoir-faire, le progrès technologique ou l'innovation, lesquelles peuvent être utiles aux autres secteurs; c'est pourquoi l'on parle de retombées. Par exemple, l'externalisation – ou impartition – de certaines activités par les grandes entreprises peut produire des transferts de technologie au profit d'entreprises de moindre envergure. Par ailleurs, les entreprises manufacturières exportatrices, exposées à la concurrence internationale, sont amenées, pour accroître leur compétitivité, à améliorer leur productivité en adoptant de nouvelles méthodes de production. Toute l'économie en profite, parce que les entreprises d'envergure locale, mues par le même souci de compétitivité, finissent par adopter aussi ces innovations. Or, le secteur des ressources présente en général relativement peu d'externalités positives pour le reste de l'économie.

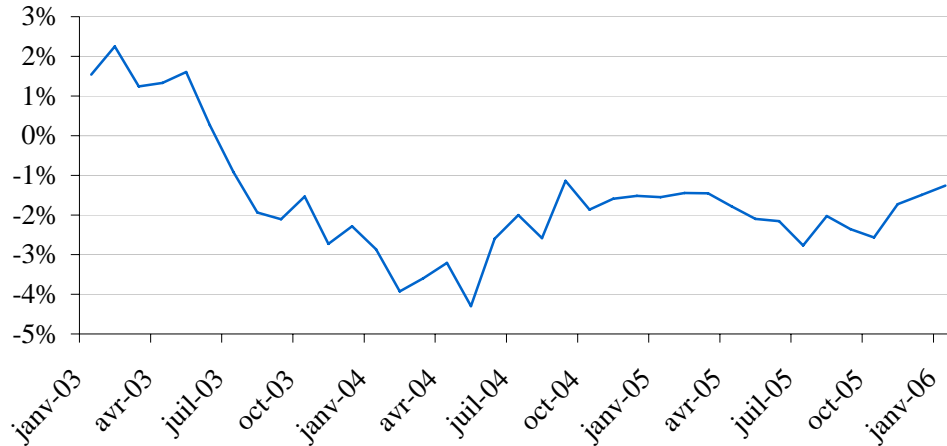
Ces trois effets deviennent particulièrement apparents quand les ressources sont épuisées ou quand les cours tombent si bas que leur extraction n'est plus lucrative. Si les autres secteurs de l'économie sont négligés depuis des années, le pays peut avoir du mal à rétablir leur compétitivité. Les ressources énergétiques étant non renouvelables et leur prix relativement instable, ce genre de problème peu se présenter très vite.

LE DIAGNOSTIC POUR LE CANADA

La plupart des indicateurs le confirment, l'économie canadienne se porte bien : le PIB atteint presque son potentiel, l'inflation est faible et le gouvernement fédéral enregistre des excédents budgétaires. Qui plus est, le taux de chômage (6,4 p. 100 en février 2006) est à son niveau le plus bas depuis des lustres. Pourtant, l'économie canadienne perd des emplois dans le secteur manufacturier depuis le milieu de 2003 (graphique 1).

Graphique 1

Progression de l'emploi dans le secteur manufacturier au Canada, janvier 2003 à janvier 2006

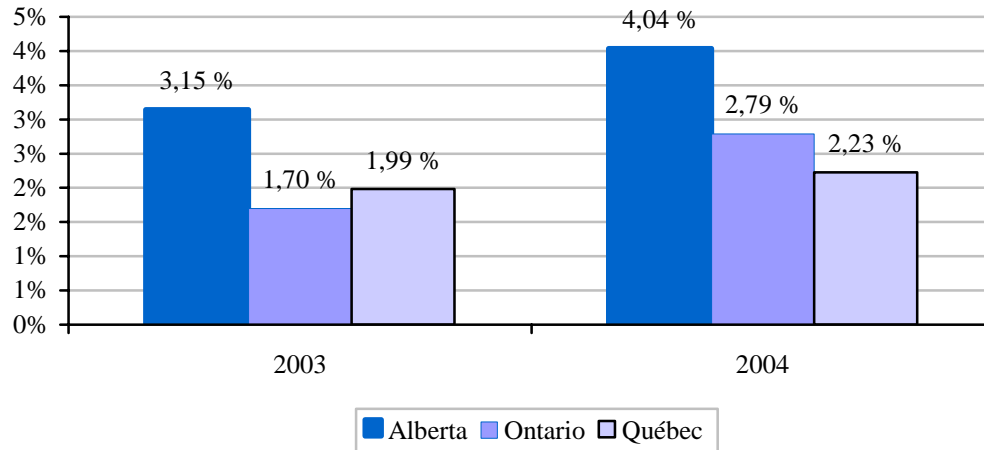


Source : Statistique Canada, tableau 281-0023.

Les provinces productrices de pétrole affichent une croissance économique supérieure à la moyenne, tandis que l'inverse s'avère dans les provinces où l'activité manufacturière est intense. Il suffit pour s'en convaincre de comparer la croissance économique de l'Alberta, riche en pétrole, avec celle des deux grandes provinces manufacturières, l'Ontario et le Québec (graphique 2).

Graphique 2

Croissance du produit intérieur brut (PIB) dans certaines provinces, 2003 et 2004

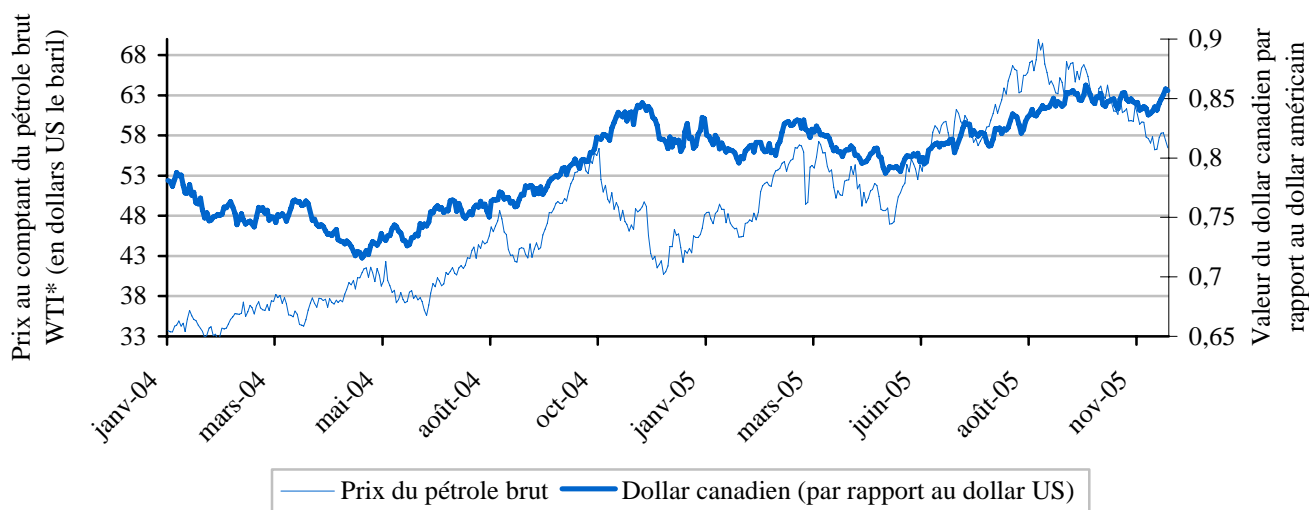


Source : Statistique Canada, PIB aux prix de base en dollars enchaînés de 1997.

De plus, les exportations canadiennes reposent de plus en plus sur les ressources naturelles. Jusqu'à récemment, le secteur de l'automobile et celui des machines et du matériel alternaient en tête de liste des exportations, mais en octobre 2005, c'est le secteur de l'énergie qui est passé au premier rang. En outre, le déficit commercial du Canada au chapitre des marchandises autres que les ressources s'est creusé, en termes réels, ces dernières années.

La hausse de la valeur relative du dollar canadien depuis 2002 est un phénomène complexe, mais de nombreux analystes l'attribuent, au moins en partie, à la montée des cours du pétrole. Les auteurs d'un récent document de travail du Fonds monétaire international⁽⁴⁾ ont observé une corrélation positive entre les exportations de pétrole du Canada et la valeur du dollar canadien. Par ailleurs, dans un article paru récemment dans *The Economist* on affirme que « les cambistes assimilent maintenant le dollar canadien à une pétromonnaie »⁽⁵⁾, ce qui veut dire que sa valeur est en corrélation étroite avec les cours du pétrole. Comme on le voit au graphique 3, il semble effectivement y avoir une certaine corrélation entre la valeur du dollar canadien et les cours du pétrole brut.

Graphique 3
Cours quotidiens du pétrole et du dollar canadien,
janvier 2004 à décembre 2005



* West Texas Intermediate.

Source : Banque du Canada et Energy Information Administration.

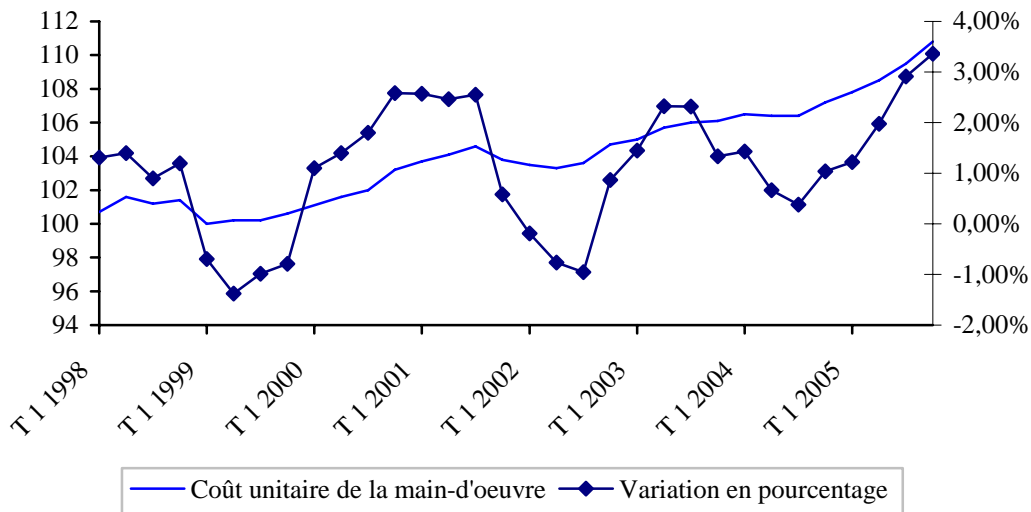
(4) T. Bayoumi et M. Mühleisen, *Energy, the Exchange Rate, and the Economy: Macroeconomic Benefits of Canada's Oil Sands Production*, document de travail du FMI WP/06/70, mars 2006.

(5) « Of Forest and Mine », *The Economist*, vol. 376, n° 8445, 22 septembre 2005, p. 48 [traduction].

L'économie canadienne présente de nombreux symptômes du mal hollandais : une hausse des exportations tirée par le secteur des ressources, un secteur manufacturier qui bat de l'aile et l'appréciation de la monnaie. Cependant, contrairement à ce qui s'est passé aux Pays-Bas dans les années 1970, on n'observe pas encore de progression notable des coûts de main-d'œuvre. Or, c'est ce dernier facteur qui a nui le plus à la compétitivité des exportations non pétrolières des Pays-Bas. Les coûts unitaires de main-d'œuvre, qui grimpent quand la rémunération du travail progresse plus rapidement que la productivité du travail, sont relativement stables au Canada, bien qu'on note une nette tendance à la hausse depuis le début de 2005 (graphique 4). Or, l'enchérissement des coûts unitaires de main-d'œuvre est en général un présage d'inflation et un bon indicateur d'un excès de la demande de main-d'œuvre sur l'offre dans l'économie.

Graphique 4

**Progression des coûts unitaires de main-d'œuvre, Canada
Premier trimestre de 1998 au quatrième trimestre de 2005**



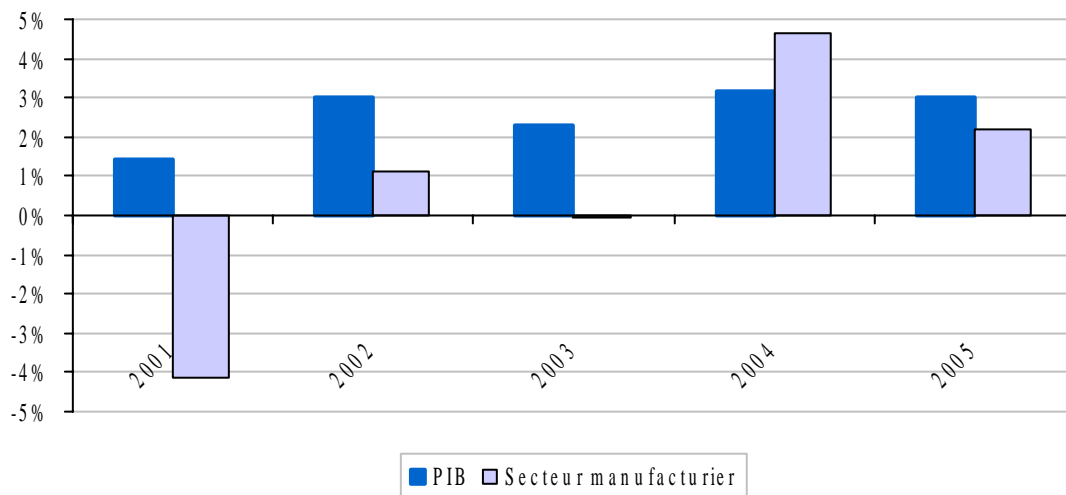
Source : Statistique Canada, tableau 383-0008.

Si le nombre d'emplois dans le secteur manufacturier diminue, la production du secteur est en revanche plus élevée que beaucoup l'auraient prédit, et même supérieure aux chiffres enregistrés pour l'ensemble de l'économie en 2004 (graphique 5).

Quoi qu'il en soit, de nombreux économistes affirment qu'il faut environ deux ans pour sentir le plein impact de l'appréciation de la monnaie. En effet, beaucoup d'entreprises exportatrices se servent d'instruments dérivés en devises comme des contrats d'options sur devises pour se protéger contre les effets néfastes des fluctuations du cours du change; ces contrats dépassent rarement deux ans. De plus, les fermetures d'usine et les plans de restructuration sont habituellement des décisions à long terme. Comme l'exemple des Pays-Bas le montre, les recettes énergétiques peuvent avoir des conséquences à long terme pour l'économie. C'est seulement au début des années 1980 qu'on a pu mesurer pleinement l'ampleur des dégâts dans l'économie hollandaise, quand les recettes gazières ont commencé à baisser. Les autres secteurs de l'économie, négligés depuis trop longtemps, n'ont pas été en mesure de générer suffisamment de revenus pour remplacer le manque à gagner dans le secteur gazier, et il s'est ensuivi une période de marasme et de chômage élevé.

Graphique 5

Croissance réelle du PIB pour l'ensemble de l'économie et pour le secteur manufacturier, Canada, 2001-2005



Source : Statistique Canada, PIB aux prix de base en dollars enchaînés de 1997.

Ainsi, bien que l'économie canadienne présente certains symptômes du mal hollandais, il est sans doute encore trop tôt pour en tirer des conclusions probantes sur l'éventualité que le mal se développe.

COMMENT IMMUNISER L'ÉCONOMIE CONTRE LE MAL HOLLANDAIS

La Norvège, qui a su éviter le mal hollandais, est souvent citée en exemple. Sur le plan économique, ce pays tirait de l'arrière par rapport aux autres pays scandinaves avant qu'il ne se mette à exploiter le pétrole de la mer du Nord au début des années 1970. Vingt ans plus tard, l'économie norvégienne a pris la tête du peloton scandinave, et la Norvège vient maintenant au troisième rang des pays de l'OCDE, après le Luxembourg et les États-Unis, sur le plan de la richesse, mesurée par le PIB par habitant⁽⁶⁾. De nombreux économistes se sont donc penchés sur la situation et ont cherché à déterminer comment la Norvège a échappé au péril et employé les recettes pétrolières pour consolider l'ensemble de l'économie. Nous donnerons donc ci-dessous un aperçu de la manière dont la Norvège a composé avec la découverte de pétrole, en signalant au passage les éléments intéressants dans le contexte canadien actuel.

A. Plafonner les augmentations salariales

Comme on l'a vu, l'augmentation des coûts de main-d'œuvre n'a fait qu'entamer davantage la compétitivité des fabricants hollandais. En Norvège, les augmentations de salaire ont été limitées au taux de croissance de la productivité dans le secteur manufacturier, mesure qui a fonctionné en partie grâce à la présence dans ce pays d'un système de négociations salariales très centralisé. Ce système a permis de donner aux employeurs et aux syndicats une vue d'ensemble de la situation et leur a évité de céder aux exigences d'intérêts particuliers. La Norvège a ainsi pu éviter que de fortes augmentations de la rémunération dans le secteur des ressources ne fassent grimper du même coup les salaires dans le reste de l'économie. On voit mal comment on pourrait instituer un système centralisé de négociations salariales au Canada : la

négociation collective y a une tradition trop différente. Les gouvernements pourraient cependant faire en sorte que l'évolution des salaires dans les secteurs qui relèvent de leur compétence soit liée à la progression de la productivité afin de limiter les pressions à la hausse sur les prix et les salaires.

B. Éviter des dépenses publiques excessives

Soucieux d'atténuer la pression sur l'économie intérieure et la monnaie, le gouvernement norvégien s'est donné une politique budgétaire marquée par trois impératifs : discipline budgétaire, réduction de la dette et constitution d'un fonds de recettes pétrolières⁽⁷⁾. Avant d'entrer dans les détails, il importe de noter que la structure du système politique canadien se prête mal à l'adoption de ce modèle. En effet, comme les redevances sur le produit des ressources sont perçues par les provinces, il pourrait être impossible d'obtenir une action concertée de la part de tous les ordres de gouvernement.

Il est tentant pour un gouvernement de se servir des redevances sur les ressources pour financer d'importantes augmentations des dépenses publiques, mais celles-ci risquent d'entraîner des pressions inflationnistes. Aux Pays-Bas, les dépenses publiques en pourcentage du PIB ont progressé de plus de 10 p. 100 en dix ans et représentaient en 1977 une plus grande part du PIB que dans tout autre pays d'Europe occidentale⁽⁸⁾. La Norvège a pour sa part adopté une approche budgétaire plus disciplinée. Au Canada, l'Alberta fait preuve d'une discipline analogue; après avoir épongé sa dette nette, elle s'est constitué un excédent de plus de 15 milliards de dollars. Elle s'est également servie d'une partie des revenus que lui procurent les ressources naturelles pour abaisser le taux général d'imposition. Les dépenses gouvernementales de l'Alberta ont progressé ces dernières années, mais moins vite que les revenus (graphique 6).

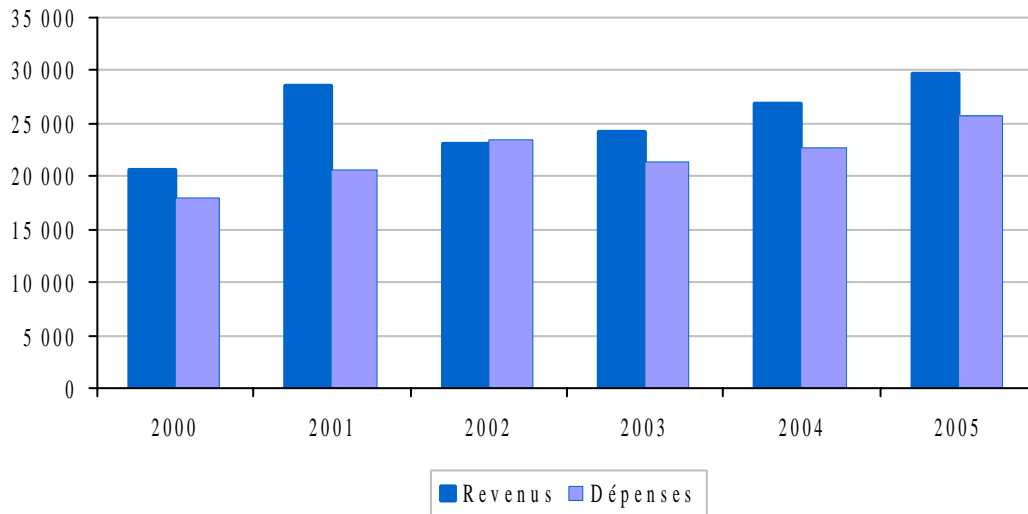
(6) PIB par habitant corrigé en fonction de la parité de pouvoir d'achat; voir les chiffres de 2005 de l'OCDE (http://www.oecd.org/document/34/0,2340,fr_2649_201185_2345954_1_1_1_1,00.html).

(7) Larsen (2004), p. 16.

(8) « The Dutch Disease », *The Economist*, 26 novembre 1977.

Graphique 6

Revenus et dépenses de la province de l'Alberta, 1999-2000 à 2004-2005 (en millions de dollars)



Source : Statistique Canada, tableau 385-0002.

L'établissement d'un fonds constitué à même les revenus tirés des ressources peut servir à protéger l'économie contre le syndrome hollandais. En effet, ce type de fonds peut servir à égaliser les revenus du gouvernement, qui ont tendance à fluctuer considérablement avec l'alternance des périodes de vaches grasses et de vaches maigres caractéristique du secteur des ressources. Il permet aussi de réduire la demande globale et les pressions inflationnistes qui y sont associées. La constitution d'un fonds en devises, à l'exemple de la Norvège, peut aussi contribuer à brider l'appréciation de la monnaie et en atténuer les conséquences fâcheuses pour le reste de l'économie.

L'Alberta s'est dotée d'un tel fonds – le Sustainability Fund – expressément conçu pour protéger les dépenses publiques contre les fluctuations des revenus et le coût des situations d'urgence et des catastrophes⁽⁹⁾. Le fonds de 3,5 milliards de dollars (au 31 mars 2005) peut effectivement contribuer à la stabilité des dépenses, mais il est relativement peu nanti comparativement au Fonds pétrolier de la Norvège de 222 milliards de dollars⁽¹⁰⁾.

(9) Gouvernement de l'Alberta, *2004-2005 Annual Report*, p. 14.

(10) Le fonds pétrolier de la Norvège était évalué à 1 281,1 milliards de couronnes norvégiennes au 30 septembre 2005.

L'Alberta possède aussi un Heritage Saving Trust Fund de 12,6 milliards de dollars (au 30 septembre 2005) constitué à partir des revenus tirés des ressources et dont le produit sert aux dépenses de programmes.

D'après un document de travail du Fonds monétaire international⁽¹¹⁾, les gouvernements des pays producteurs de pétrole seraient bien inspirés de fonder leur politique budgétaire sur les trois lignes directrices suivantes :

- Les revenus pétroliers doivent être séparés des autres revenus et mis en relief dans les budgets et les comptes publics. Le gouvernement de l'Alberta fait rapport sur les revenus tirés des ressources non renouvelables et sur leur emploi. Le gouvernement fédéral ne déclare pas explicitement les revenus de cette source, en partie parce qu'il ne les touche pas directement, mais seulement par le truchement des recettes fiscales générales. Il lui est donc plus difficile de déterminer la part de ses revenus qui est tributaire des fluctuations des prix de l'énergie.
- Les dépenses publiques doivent être révisées progressivement, car « les revirements de la politique budgétaire [...] ont un effet déstabilisant sur la demande globale, exacerbent l'incertitude et sont un facteur d'instabilité au niveau macroéconomique »⁽¹²⁾, outre qu'ils compromettent la qualité et l'efficacité des dépenses.
- Les gouvernements doivent profiter des rentrées de fonds que leur procurent les ressources pour se constituer des réserves substantielles, par exemple par la création d'un fonds spécial.

C. Contenir les pertes de retombées

On a vu précédemment que les secteurs autres que celui des ressources sont souvent associés à des externalités positives et que le déclin de ces secteurs entraîne une perte sur ce plan. En Norvège, ces pertes ont été limitées, sans doute en raison du niveau de technologie qu'exige là-bas l'extraction du pétrole. En effet, l'extraction du pétrole norvégien, en haute mer, exige des investissements considérables de capital et de technologie, ce qui n'est pas le cas dans les pays dotés de réserves classiques. En conséquence, le secteur pétrolier norvégien est une source d'innovation et de savoir-faire. Qui plus est, c'est un secteur à forte intensité de capital, ce qui atténue les pressions à la hausse sur les salaires.

(11) Steven Barnett et Rolando Ossowski, *Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries*, document de travail du FMI WP/02/177, 2002.

(12) *Ibid.*, p. 3 [traduction].

On peut tenir un raisonnement analogue au sujet des sables bitumineux du Canada : leur exploitation exige énormément de capital et un fort degré d'innovation technologique. On peut donc dire que l'extraction du pétrole au Canada présente au moins autant d'externalités positives que la plupart des autres activités industrielles. Par conséquent, le souci de contenir la perte de retombées ne s'applique pas vraiment au Canada, ce qui ne doit pas empêcher les pouvoirs publics de chercher à réduire le plus possible les répercussions fâcheuses sur le dollar canadien et sur les secteurs d'activité non liés aux ressources qui présentent des externalités positives.

LA TRANSITION VERS UNE ÉCONOMIE AXÉE DAVANTAGE SUR LES SERVICES

La baisse de l'emploi dans le secteur manufacturier est un phénomène commun à presque tous les pays industrialisés. Force est d'en conclure qu'elle s'inscrit peut-être dans un processus normal d'adaptation à une économie axée davantage sur les services. Il n'y a donc pas de raison de s'inquiéter outre mesure, tant que la baisse est progressive. Les fortes exportations de produits énergétiques ne nuiront à l'économie canadienne que si elles accélèrent le déclin relatif du secteur manufacturier.

Les gouvernements pourraient, dit-on, accepter la transition et ne pas chercher à la contrer au moyen de subventions et de barrières commerciales. En effet, les deux grandes économies qui affichent encore des niveaux élevés de production et d'emploi dans le secteur manufacturier – l'Allemagne et l'Italie – sont stagnantes. Les États-Unis en revanche affichent une bonne croissance économique depuis plus de 10 ans, bien que moins de 10 p. 100 de la main-d'œuvre soit maintenant employée dans le secteur secondaire⁽¹³⁾. Dans les pays où la croissance du PIB est vigoureuse, la baisse de l'emploi dans l'industrie manufacturière tient en grande partie aux gains de productivité relativement plus élevés dans le secteur manufacturier que dans le reste de l'économie. Comme les pays industrialisés sont de plus en plus en mesure de produire davantage avec moins, les pouvoirs publics pourraient envisager d'adopter des politiques propres à aider les travailleurs, par des programmes de recyclage et de réinsertion, à réussir la transition du secteur manufacturier au secteur des services.

(13) « Industrial Metamorphosis », *The Economist*, 29 septembre 2005.

CONCLUSION

Si on en juge par l'appréciation du dollar canadien et la baisse de l'emploi dans le secteur manufacturier, le Canada semble bel et bien présenter certains symptômes du syndrome hollandais. Cependant, l'expérience de la Norvège montre que certaines mesures, par exemple l'établissement d'un fonds pétrolier, peuvent atténuer les effets du mal. En outre, il importe de mettre en contexte la baisse de l'emploi dans le secteur manufacturier, car cette tendance s'observe dans la plupart des pays industrialisés et est imputable en partie à des gains de productivité. Certains secteurs d'activité et certaines provinces afficheront des taux de croissance inférieurs à ceux du secteur de l'énergie et des provinces productrices de pétrole; c'est inévitable. Il reste que l'expansion de la production des sables bitumineux devrait, dans l'ensemble, être avantageuse pour l'économie canadienne.