UNIVERSITY OF CALGARY

THE SCHOOL OF PUBLIC POLICY

SPP Discussion Paper

BACKGROUNDER

THE NORTHERN CORRIDOR: INVESTING IN INFRASTRUCTURE TO REALIZE CANADA'S POTENTIAL

June 18, 2015

BACKGROUNDER

THE NORTHERN CORRIDOR: INVESTING IN INFRASTRUCTURE TO REALIZE CANADA'S POTENTIAL

Despite Canada's relative shift to a services-based economy in recent decades, we still rely heavily on our natural resource base as a source of growth, one-sixth of GDP*, and will continue to do so for many decades into the future.

In 2015, there are significant headwinds to sustained growth from Canada's resource base: A downswing in the international commodity cycle; a recent global supply-demand shift in energy-related products; an ongoing debate about managing the trade-offs between resource development and environmental protection; and capacity constraints in getting Canadian renewable and non-renewable commodities to market. Canada has no ability, on its own, to alleviate these limitations to growth, with the exception of the last element, which is squarely within our purview - fixing the bottlenecks resulting from current inadequate domestic transportation infrastructure.

In recent years, the public focus on our transportation infrastructure has been on pipelines, but Canada also has inadequate road and rail networks, poor port facilities, aging and high-cost airports and a hodge-podge interprovincial electricity grid. These challenges have been addressed in a piecemeal fashion and have been reinforced by a lack of public consensus on the social acceptability of resource exploitation and transportation. The result, despite the historically low cost of capital since the economic recession, has been a deteriorating investment climate for resource development.

Continuation on the current course will result in a huge opportunity cost in terms of wealth not generated. This cost may well transcend foregone opportunities in the short to medium term and become a permanent loss for commodities whose demand is subject to long-term secular decline or to unforeseen, game-changing technology.

In the circumstances, time is indeed of the essence and we need a bold, new approach to unlock the potential of our renewable and non-renewable resource base from the shackles of constricted market access. This approach involves the creation of multi-modal (road, rail, pipeline, electricity generation and transmission, air and sea ports) transportation infrastructure, a *Northern Corridor*, well north of the overburdened southern system, linking Canada's existing and potential resource base to Atlantic, Pacific and Arctic tidewater.

---

* *Unearthing the Full Economic Impact of Canada's Natural Resources*, MacDonald-Laurier Institute, 2015

The potential benefits to Canada of implementing the *Northern Corridor* are numerous:

1. With Canada as a price-taker for commodities, a significantly more efficient and reliable transportation system would assist in re-establishing our competitiveness in global markets and, as well, our brand as a destination of choice for new private sector investment in resource development.

2. The multi-billion dollar infrastructure investment would have a major positive impact on growth and jobs at a national level and significant, sustained, regional and local opportunities, especially for communities in the north and near north.

3. The *Northern Corridor* would permit the rationalization of Canada's overall transportation system, easing congestion and reducing risk of adverse impacts in the southern portion.

4. It would have strategic importance in helping to achieve Canada's goal of diversifying export markets, the long-term life-blood of our resource sectors.

5. The *Northern Corridor* would enhance Canada's negotiating leverage in trade and commercial relations with international partners.

6. It would help promote Canada's Arctic sovereignty goals.

7. A new, bundled, multi-modal corridor would provide optionality on routing, thereby creating flexibility in coming to win-win contractual arrangements and in mitigating adverse effects.

8. Finally, the *Northern Corridor* would be a major public-private, nation-building initiative, with governments exercising their authorities to set policy frameworks and related legislative/regulatory regimes and tax/expenditure programs, and Aboriginal communities engaging based on their land rights and development aspirations.

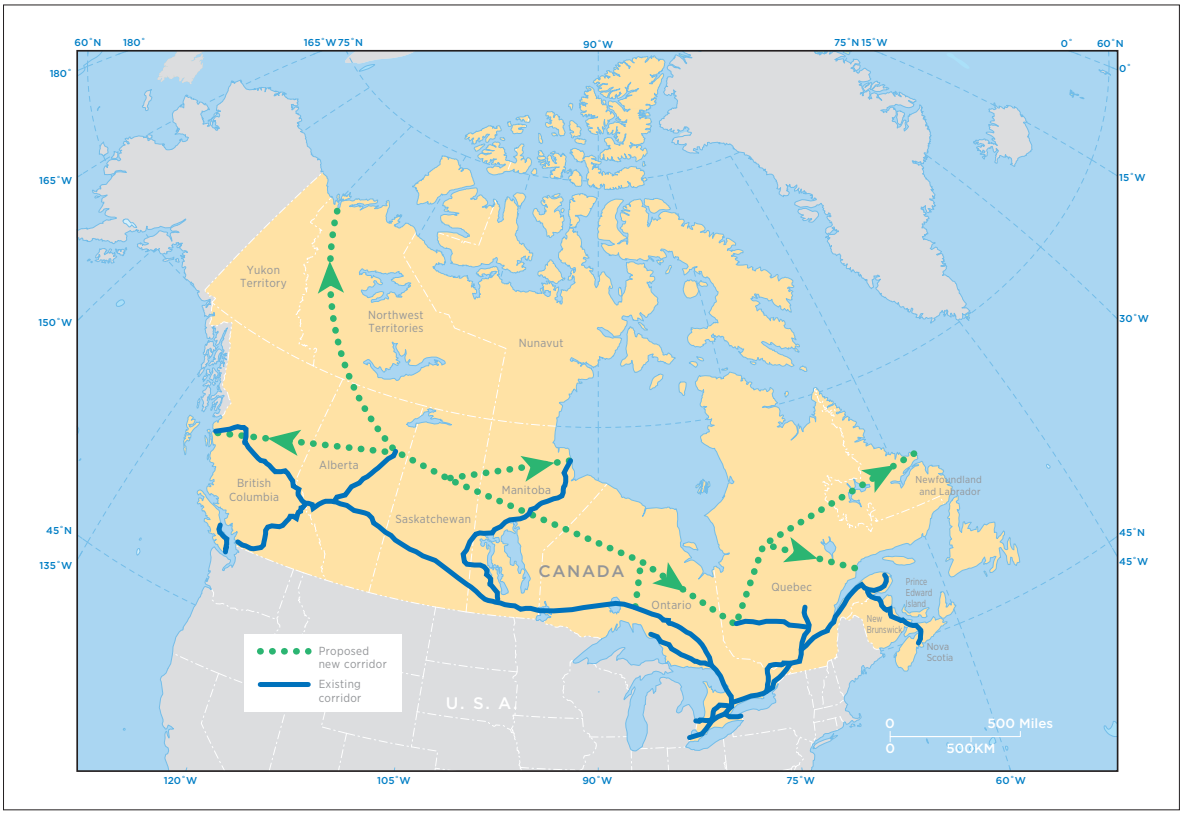
Much work needs to be done to translate this vision of a *Northern Corridor* into reality. Over the coming months a consortium of interested parties led by the Center for Interuniversity Research and Analysis of Organizations (CIRANO) and the University of Calgary's School of Public Policy will develop a work plan and related research studies on key business, public policy, socio-economic and environmental issues. The interim objective is to develop a comprehensive issues paper for publication by the fall of 2015.

There is now a strategic window of opportunity, during the leveling off world-wide of resource-related activity, to begin serious study of the *Northern Corridor* concept so that Canada is ready to take advantage of renewed global opportunities in the years ahead.

POSSIBLE RESEARCH TOPICS

1. Routing options, links with existing infrastructure and system rationalization.
2. Capital and operating cost estimates and potential returns on investment.
3. Project phasing scenarios and their socio-economic implications.
4. Financing scenarios: private; public; public-private.
5. Potential for Aboriginal community participation.
6. Long-term national, regional and local socio-economic impacts.
7. Strategic trade and investment implications.
8. Arctic sovereignty implications.
9. Environmental assessment and mitigation.
10. Public policy frameworks: legislative and regulatory regimes and tax and expenditure programs.
11. Institutional and consultative frameworks.

A PROPOSED NORTHERN CORRIDOR - ROUTE TO BE DETERMINED



UNIVERSITY OF CALGARY

THE SCHOOL OF PUBLIC POLICY

SPP Discussion Paper

CIRANO

Knowledge into action

CONTEXTE

LE « CORRIDOR DU NORD » : INVESTIR DANS L'INFRASTRUCTURE POUR RÉALISER LE POTENTIEL DU CANADA

18 juin 2015

CONTEXTE

LE « CORRIDOR DU NORD » : INVESTIR DANS L'INFRASTRUCTURE POUR RÉALISER LE POTENTIEL DU CANADA

Malgré la relative transition amorcée par le Canada vers une économie fondée sur les services au cours des dernières décennies, le secteur des ressources naturelles représente aujourd'hui encore l'une de nos principales sources de croissance (plus de 15 % du PIB*), et cette dépendance devrait perdurer pendant encore plusieurs décennies.

En 2015, le Canada est aux prises avec de puissants vents contraires qui freinent la croissance du secteur des ressources naturelles : un recul du cycle international des matières premières; un récent déséquilibre mondial entre l'offre et la demande des produits liés à l'énergie; l'incessant débat autour de la gestion des compromis entre mise en valeur des ressources et protection de l'environnement; et des contraintes de capacité qui entravent la commercialisation des matières premières renouvelables et non renouvelables canadiennes. Le Canada ne peut pas agir seul sur ces freins à la croissance, à l'exception du dernier élément, qui relève clairement de sa compétence : la résorption des goulots d'étranglement de son infrastructure de transport intérieure inadaptée.

Ces dernières années, le débat public autour de l'infrastructure de transport s'est concentré sur les pipelines, mais le Canada souffre aussi d'un réseau routier et d'un réseau ferroviaire sous-développés, d'installations portuaires insuffisantes, d'aéroports vieillissants et coûteux, et d'un réseau électrique interprovincial désorganisé. Ces défis ont été abordés de manière fragmentaire et sont aujourd'hui exacerbés par l'absence de consensus public sur l'acceptabilité sociale de l'exploitation et du transport des ressources. Conséquence de cette indécision, une détérioration du climat des investissements dans les activités de mise en valeur des ressources, et ce, malgré le coût historiquement bas du capital depuis le début de la récession économique.

La poursuite dans cette voie se traduirait par un manque à gagner considérable en termes de richesse non créée. Ce coût pourrait bien transcender les manques à gagner à court et moyen terme et se transformer en perte irrémédiable pour les matières premières dont la demande est menacée par un déclin séculaire à long terme ou l'apparition soudaine de technologies révolutionnaires.

Dans ces conditions, il est essentiel d'agir rapidement; seule une nouvelle approche audacieuse nous permettra de libérer le potentiel de nos ressources renouvelables et non renouvelables en supprimant les entraves au marché. Cette approche implique la création d'une infrastructure de transport multimodal (route, rail, pipelines, production et transmission d'électricité, aéroports et ports maritimes), un « corridor du Nord », loin du réseau saturé des régions du sud du pays, permettant de relier la base de ressources existantes et potentielles du Canada aux océans Atlantique, Pacifique et Arctique.

---

* *Unearthing the Full Economic Impact of Canada's Natural Resources*, MacDonald-Laurier Institute, 2015

LE « CORRIDOR DU NORD » PRÉSENTE DE NOMBREUX AVANTAGES :

1. Le Canada étant un « preneur de prix » pour les matières premières, la création d'un réseau de transport plus fiable et plus efficace contribuerait à restaurer la compétitivité du pays sur les marchés mondiaux, ainsi que notre réputation comme destination de choix pour de nouveaux investissements du secteur privé dans la mise en valeur des ressources.

2. Des investissements de plusieurs milliards de dollars dans les infrastructures auraient d'importantes conséquences positives sur la croissance et les emplois au niveau national et engendreraient des débouchés durables à l'échelle régionale et locale, en particulier pour les communautés dans le Nord et ses environs.

3. Le « corridor du Nord » permettrait de rationaliser l'ensemble du réseau de transport du Canada, en fluidifiant le trafic et en atténuant les risques d'effets néfastes dans le sud du pays.

4. Il aiderait le Canada à réaliser son objectif de diversification des marchés à l'exportation, élément vital à long terme de nos secteurs des ressources.

5. Grâce au « corridor du Nord », le Canada disposerait d'un puissant levier de négociation dans ses relations commerciales avec ses partenaires internationaux.

6. Il lui permettrait aussi de faire valoir sa souveraineté dans l'Arctique.

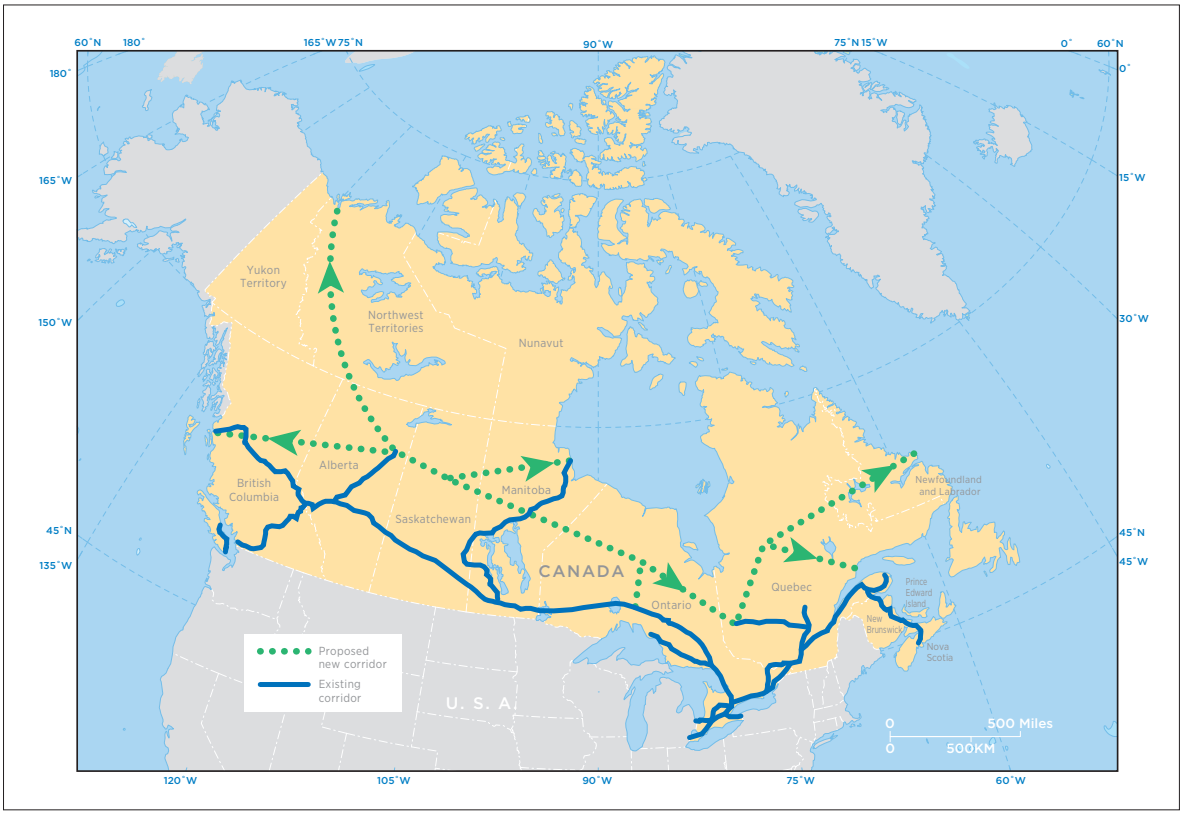
7. Un nouveau corridor multimodal offrirait le choix entre plusieurs itinéraires d'acheminement, et donc plus de souplesse pour signer des ententes contractuelles avantageuses pour toutes les parties et atténuer les effets néfastes.

8. Enfin, le « corridor du Nord » serait une grande initiative de renforcement de la nation financée par les secteurs public et privé, dans laquelle les gouvernements exerceraient leur autorité pour définir les cadres de politique et les régimes législatif/réglementaire et les programmes de dépenses/recettes fiscales, et les communautés autochtones feraient valoir leurs droits fonciers et leurs aspirations en matière de développement.

Il reste beaucoup à faire pour concrétiser cette vision du « corridor du Nord ». Au cours des prochains mois, un groupe de parties intéressées dirigé par le Center for Interuniversity Research and Analysis of Organizations (CIRANO) et l'École de politiques publiques de l'Université de Calgary s'attellera à l'élaboration d'un plan de travail et d'études connexes sur les principaux enjeux commerciaux, de politiques publiques, socio-économiques et environnementaux. L'objectif intermédiaire est de préparer un document de synthèse exhaustif qui sera publié à l'automne 2015.

La stabilisation des activités liées aux ressources qui touche le monde entier constitue une occasion unique de lancer une étude sérieuse sur le concept de « corridor du Nord » afin que le Canada soit prêt à profiter de nouveaux débouchés mondiaux dans les années à venir.

THÈMES D'ÉTUDE POSSIBLES

1. Itinéraires d'acheminement possibles, liens avec l'infrastructure existante et rationalisation du réseau.
2. Estimations des coûts d'immobilisation et d'exploitation et rendement potentiel du capital investi.
3. Scénarios d'échelonnement du projet et retombées socio-économiques.
4. Hypothèses de financement : privé; public; public-privé.
5. Potentiel de participation des communautés autochtones.
6. Conséquences socio-économiques à long terme aux niveaux local, régional et national.
7. Conséquences en termes d'échanges commerciaux et d'investissements stratégiques.
8. Conséquences pour la souveraineté dans l'Arctique.
9. Évaluation et atténuation des effets sur l'environnement.
10. Cadres de politiques publiques : régimes législatif/réglementaire et programmes de dépenses/recettes fiscales.
11. Cadres institutionnels et consultatifs.

PROJET DE CORRIDOR DU NORD – UN ITINÉRAIRE QUI RESTE À DÉTERMINER