

AUTEUR: A. AYOUB

TITRE: Le problème de l'énergie; les contradictions entre politique
et économie.

REFERENCE: Le Devoir, 14 mai 1979

Le problème de l'énergie

Les contradictions entre politique et économie

par Antoine Ayoub

Professeur titulaire d'économie à l'Université Laval, M. Ayoub dirige le Groupe de recherche en économie de l'énergie (GREEN) de cette institution, un organisme de recherche et de consultations en matière d'énergie et de ressources naturelles, oeuvrant sur la scène nationale et internationale. Le texte de M. Ayoub inaugure la série d'analyses électorales que LE DEVOIR a commandées à des spécialistes, et qu'il publiera tout au long de cette semaine.

■

Deux semaines à peine avant le déclenchement de la campagne électorale, « l'affaire » d'Imperial Oil et de sa maison-mère Exxon venait d'éclater. Cette affaire est tellement exemplaire et

significative, qu'une rapide récapitulation des réactions du gouvernement et des partis politiques à son endroit me paraît être la meilleure introduction à l'analyse de la perception que se font ces derniers de l'ensemble du dossier de l'énergie au Canada. Au-delà des diatribes et des promesses que charrie nécessairement toute campagne électorale, il est bon, en effet, de rappeler aux citoyens à l'occasion, justement, des élections, quelques faits saillants et quelques-uns des problèmes les plus importants de ce dossier délicat. Chacun aura, alors, le loisir de mesurer la distance qui sépare les réalités du discours électoral.

L'affaire d'Exxon, on s'en souvient, avait éclaté quand cette grande multinationale du pétrole — la plus grande, en fait — avait sèchement ordonné à sa filiale canadienne, Imperial Oil, d'opposer un refus net et catégorique aux deman-

des, pour ne pas dire aux supplications, de M. Gillespie de rétroceder les quantités importantes de pétrole vénézuélien qui devaient originellement être destinées aux marchés de l'Est canadien et qu'Exxon avait jugé de son intérêt de détourner vers des marchés plus lucratifs ou plus prioritaires dans sa stratégie planétaire. En termes clairs, ce comportement équivalait tout simplement à un refus d'assistance et de secours à un pays-hôte en danger de pénurie. Cette attitude était d'autant plus grave que la situation des approvisionnements pétroliers mondiaux était des plus précaires à la suite de la révolution en Iran et de l'interruption complète des livraisons de ce deuxième exportateur mondial de pétrole. Des tensions commençaient, en effet, à apparaître chez les distributeurs indépendants d'huile à chauffage. Etant les premiers touchés, ils n'avaient pas manqué, à l'é-

poque, d'étaler sur la place publique le sort que leur faisaient les grandes compagnies avec l'espoir que les milieux politiques finiraient par réagir.

Malheureusement, les réactions du gouvernement et des partis politiques faisaient, en réalité, piètre figure devant la détermination inébranlable et l'arrogance tranquille de la grande multinationale. Ces réactions signalaient, d'autre part, non seulement la fragilité du système des approvisionnements pétroliers mais en même temps l'absence d'une politique cohérente et efficace tenant compte des véritables problèmes que l'énergie pose déjà au Canada et que le temps ne fera qu'amplifier si l'on continue sur la même lancée.

La réaction du gouvernement libéral, à ce défi de taille à son autorité s'est, en effet, vite ensablée dans une guérilla parlementaire cherchant à faire adopter à la

hâte un projet de loi, certes nécessaire mais non suffisant, sur la répartition de disponibilités en énergie dans les périodes d'urgence. Mais Imperial et Exxon sont sorties de toute l'affaire avec quelques égratignures verbales lancées à leur rencontre par quelques officiels de second rang dénonçant leurs agissements pour ne pas dire leur manque de courtoisie!

Plus navrante que l'attitude du gouvernement était celle de l'opposition officielle. Avec une candeur désarmante, le chef conservateur n'a, en effet, rien trouvé de mieux pour « punir » Exxon et sa filiale canadienne que de proposer le démantèlement de Petro-Canada! Fort heureusement, il s'est ensuite rétracté un peu quand ses conseillers lui ont suggéré qu'il serait très dangereux, concernant un produit stratégique comme le pétrole, de mettre « tous ses oeufs dans le panier de

Voir page 6: L'énergie

◆ L'énergie

l'entreprise privée. Quant au chef du NPD, il ne semble trouver le « salut » que dans la nationalisation pure et simple, ce qui est loin de régler tous les problèmes de l'énergie, et en pose inéluctablement bien d'autres : le coût de l'opération, l'efficacité du secteur public, etc.

Si j'ai tenu à rappeler l'affaire d'Exxon et les réactions qu'elle a soulevées chez les différents partis politiques, c'est pour souligner que le débat qui a surgi sur l'énergie, à l'occasion des élections, risque fort de passer à côté des problèmes urgents auxquels le prochain gouvernement, quel qu'il soit, devra nécessairement faire face.

Ces problèmes sont, grosso modo, au nombre de trois : 1) la politique interne des prix, 2) l'épuisement rapide du pétrole de l'Ouest et la sécurité des approvisionnements de l'Est canadien et 3) la préparation, des maintenant et au plus vite, du choix énergétique des années 90. Dans le bref tour d'horizon qui va suivre, je me contenterai d'évoquer rapidement les éléments les plus importants pour la compréhension de ces trois problèmes.

Il est illusoire de vouloir concilier, en même temps, la subvention à la consommation pétrolière et les appels dramatiques et épisodiques à la conservation de l'énergie. Or, c'est pratiquement ce que fait le gouvernement depuis la crise pétrolière de 1973. D'une part, il retarde le moment où les prix du pétrole brut consommé au Canada devraient rejoindre les prix internationaux (la différence entre les deux est actuellement d'environ \$5 à \$7), ce qui représente une incitation directe et claire à la consommation et, d'autre part, il s'étonne de ce que le programme fédéral d'économie de l'énergie, mis en place à grand renfort de publicité, laisse les consommateurs canadiens en général indifférents. C'est là un exemple, peut-être le plus parfait, de deux politiques dont les objectifs sont en parfaite contradiction.

Il va sans dire que les responsables du gouvernement ne sont pas dupes de cette contradiction flagrante. Mais, semble-t-il, la politique à des exigences que l'économie ne doit pas ignorer. Et les contraintes politiques dans ce domaine sont d'une simplicité aveuglante. Car permettre d'augmenter les prix, c'est comme per-

mettre d'augmenter les impôts : aucun parti qui cherche à se faire réélire ou élire n'acceptera de gaieté de cœur d'inclure une telle promesse dans son programme électoral.

Pourtant l'heure de la vérité approche dangereusement. Car si la subvention à la consommation interne était, en grande partie, compensée par les taxes fédérales à l'exportation du pétrole de l'Ouest vers les États-Unis, cette compensation n'a fait et ne fera que diminuer au fur et à mesure que les exportations vers notre voisin du Sud baisseront. Il arrivera un jour, très proche probablement, où le déficit occasionné par cette subvention devra nécessairement être payé à même le budget, c'est-à-dire finalement à même les poches des contribuables. Ce qui est une manière détournée, mais pas nécessairement équitable, de payer la facture pétrolière. Sauf si l'on préfère pratiquer la méthode de la fuite en avant dans l'inflation. Il faut bien reconnaître que c'est là une grande tentation pour des politiciens en mal de se faire élire, malgré la rhétorique habituelle sur la nécessité de lutter contre ce fleau.

Il n'est pas vrai, par ailleurs et à ma connaissance, que cette subvention à la consommation a pu avoir un quelconque résultat économique positif. Ni sur la balance commerciale qui n'a commencé à s'améliorer qu'avec la dévaluation du dollar canadien. Ni sur le taux d'inflation qui ne cesse de grimper. D'autres pays, comme le Japon et l'Allemagne de l'Ouest, plus dépendants que nous des sources étrangères d'énergie, ont depuis longtemps tiré les conséquences de la hausse des prix pétroliers en faisant accepter par leur population des sacrifices nécessaires et équitablement partagés, pour pouvoir contourner le cap difficile. C'est cette politique courageuse, et une agresseur étonnante sur les marchés extérieurs, qui ont permis à ces deux pays de relever le défi et de consolider, malgré le paiement d'une facture pétrolière alourdie, la position respective du yen et du deutsch mark sur les marchés de change. Mais, il est vrai que ce qui est possible pour des pays où règne la paix sociale entre les parties prenantes à l'économie (syndicats, patronat et État) peut être complètement irréalisable dans un pays où ces mêmes parties sont en permanence, sinon en bataille rangée, du moins en négociations continuelles sur le partage des sacrifices et des avantages.

De toute manière, le prochain gouvernement du Canada, quel qu'il soit, devra nécessairement faire face à ce double problème (niveau des prix internes et incitation à la conservation) et lui trouver la solution la plus adéquate. Il est par conséquent désolant, même si cela n'est pas étonnant, de constater avec quel aplomb les partis politiques continuent sans broncher à vouloir cultiver la contradiction dont j'ai fait état plus haut en promettant plus de conservation et peu ou pas de hausse de prix interne.

Il va sans dire qu'un gouvernement minoritaire, conservateur ou libéral, se trouvera nécessairement en mauvaise posture pour régler ce problème, car il devra alors faire face aux pressions opposées de l'Alberta et de l'Ontario en plus des pressions du NPD qui, non seulement ne veut pas hausser les prix internes, mais promet même de les geler à leur niveau actuel.

Le deuxième point qui doit retenir l'attention, est celui de la date la plus probable de l'épuisement du pétrole de l'Ouest et des quantités les plus exactes possibles des réserves de gaz dans cette partie du Canada. La sécurité des approvisionnements des provinces de l'Est, surtout du Québec, dépend énormément de l'exactitude des réponses que l'on donne à ces deux questions.

Il me paraît dangereux, même si c'est très compréhensible politiquement, de laisser croire, comme semble le faire M. Clark, que le Canada est un Eldorado où les sources d'énergie coulent à flots. Il est certes évident que nos disponibilités en pétrole et gaz naturel ainsi que nos potentialités en sables bitumineux nous favorisent beaucoup par rapport à la plupart des pays européens par exemple. Mais, il n'en demeure pas moins vrai que le pétrole albertain s'épuise à une allure tellement rapide que la plupart des experts croient que le Québec ne pourra plus compter là-dessus pour son approvisionnement après 1985 au plus tard. Pour le moment, environ 50% du pétrole consommé au Québec nous provient de l'Ouest pour un autre 50% provenant de sources extérieures (Venezuela et Moyen-Orient). Les Maritimes dépendent à 100% du pétrole importé. Ce phénomène de dépendance envers le pétrole importé pose directement le problème de la sécurité des approvisionnements de l'Est canadien et en même temps, par le fait même, deux importantes questions.

La première est de savoir s'il est judicieux, dans le contexte pétrolier international et étant donné les relations chaotiques entre les pays de l'OPEP et les firmes multinationales, de confier la totalité et l'exclusivité de nos approvisionnements pétroliers à ces dernières? L'affaire d'Exxon, dont j'ai relaté l'essentiel au début de cet article, est suffisamment éloquente à cet égard. S'il n'est pas question que l'État monopolise entre ses mains la totalité des approvisionnements étrangers, il ne doit pas être question non plus de laisser les firmes privées seules sur ce terrain stratégique et mouvant par excellence.

La deuxième question que pose le problème de la sécurité est, sans conteste, d'ordre politique. Il s'agit de savoir qu'elle doit être la position politique la plus conforme à l'intérêt général que le Canada doit adopter vis-à-vis des problèmes politiques du Moyen-Orient en général, et du conflit israélo-arabe en particu-

lier. Or, il n'est pas sûr que, sur cette question, l'alignement inconditionnel sur la position des États-Unis soit nécessairement la meilleure ou la seule attitude à prendre. Le Canada dispose encore, dans la plupart des pays arabes du Moyen-Orient d'un préjugé favorable en dépit des positions souvent trop nettement pro-Israéliennes prises lors de multiples votes aux Nations unies. Mais ce capital de confiance, indispensable pour maintenir et développer des relations économiques et pétrolières mutuellement bénéfiques avec les pays de la région, peut finir par s'éroder si le point de vue arabe n'est pas pris en considération. Il est à espérer que la visite d'information que M. Clark a effectué il y a quelques temps au Moyen-Orient et que les réalités internationales auxquelles M. Trudeau se dit toujours très sensible, inspirent à l'un et à l'autre une attitude qui, en dépassant les contraintes électoralistes du court terme, préserve les intérêts majeurs et permanents du Canada dans cette partie névralgique du monde. De toute manière, il est très souhaitable que les différents leaders politiques sortent un peu du domaine purement intérieur dans lequel ils se cantonnent encore pour se prononcer sur les affaires internationales. En attendant, il est prématuré de porter un jugement définitif sur l'aspect politique de la sécurité des approvisionnements pétroliers. Une chose, toutefois, est sûre, ni le Mexique, ni le Venezuela ne peuvent complètement ou même majoritairement supplanter les approvisionnements provenant des pays arabes. Et plus le temps passe, plus cette réalité s'imposera avec encore plus de force et d'évidence.

Le troisième grand dossier énergétique que le prochain gouvernement trouvera sur sa table de travail est celui, capital, de la substitution du pétrole par les autres ressources énergétiques disponibles (gaz) ou possibles (sables bitumineux, pétrole des frontières, nucléaire, énergie solaire, etc.) C'est le grand dossier du choix énergétique pour le futur. Là aussi, les partis politiques ne semblent pas vouloir sortir des généralités creuses, des vœux pieux ou des projets grandioses que resument, d'habitude, des bribes d'informations qui ne permettent pas de porter un jugement équilibré et pertinent.

Pourtant, l'occasion était à saisir, après l'accident nucléaire aux États-Unis, pour entamer à l'endroit de la population une campagne d'information systématique, scientifique et honnête pour la préparer à choisir, en connaissance de cause, son avenir et l'avenir de ses enfants. Car il ne faut surtout pas se faire d'illusions : le choix énergétique de l'an 2000 doit se préparer et même se décider dès maintenant. On ne change pas, en effet, de régime énergétique du jour au lendemain. Et il serait d'un optimisme coupable de croire que les sables bitumineux pourront en 1990, combler le déficit pétrolier de cette époque sans une politique d'incitation et de garantie contre le risque que le gouvernement doit assurer dès maintenant à l'entreprise privée. La formule de

Synchrude, associant l'entreprise privée à l'État, est un bon début, mais il faudrait plusieurs Syncrudes pour assurer l'avenir.

Quant au gaz naturel, il faudrait au moins commencer par convenir d'une manière claire et nette de l'importance des réserves pour pouvoir, ensuite, évaluer la rentabilité des multiples projets de nouveaux gazoducs ou d'extension de ceux qui existent. Tout ceci sans parler des prix du gaz naturel qui soulèvent des contradictions politiques qui ne sont sans rappeler celles du pétrole.

Au moment où je rédige ces observations rapides et forcément fragmentaires, je constate que le dossier de l'énergie ne semble pas constituer, comme on l'avait prévu avant le déclenchement des élections, un des thèmes majeurs de la campagne. C'est dommage, car le présent et l'avenir énergétique du Canada valent la peine qu'on leur accorde l'importance qu'ils méritent et qui est grande. Après tout, ce n'est pas le président d'un obscur petit pays pauvre et dépourvu de ressources qui déclarait, il n'y a pas si longtemps, à sa population que « le problème de l'énergie est l'équivalent moral d'une guerre ». C'est le président des États-Unis, la plus importante et la plus riche nation du monde, qui a prononcé ces mots. Il est vrai, toutefois, qu'il a pris bien soin de ne faire une telle déclaration qu'après son élection à la Maison-Blanche et non pas pendant sa campagne électorale!