

Colloque sur l'Energie

7-8 mai 1981, Montréal

"LE LIEN ENERGETIQUE"

L'autosuffisance énergétique du
Canada face à la nouvelle
politique fédérale

par:

Professeur Antoine AYOUB
Directeur
Groupe de Recherche en
Economie de l'Energie - GREEN
Université Laval

Parler du lien énergétique revient à se poser, dans le cas du Canada, deux questions fondamentales. La première consiste à savoir dans quelle mesure et jusqu'à quel point l'objectif de l'autosuffisance énergétique est unanimement partagée par les provinces comme un objectif prioritaire sur le plan politique et stratégique. La deuxième question touche plus particulièrement "la politique énergétique" qui fut proposée par le gouvernement fédéral en octobre dernier et peut se formuler de la manière suivante: est-ce que cette politique répond adéquatement aux exigences de l'autosuffisance énergétique tout en respectant les règles de l'efficacité économique d'une part et les règles du fédéralisme canadien, d'autre part.

C'est à partir de ces deux questions que je me propose de présenter à la discussion quelques réflexions personnelles d'ordre général en évitant, autant que possible, les détails techniques ainsi que la "bataille" des chiffres et des statistiques. Qu'il me soit permis de souligner, à cet égard, que l'ensemble de ma présentation et de mes déclarations à ce colloque n'engagent que ma propre responsabilité en tant qu'universitaire et chercheur. Et c'est à ce titre exclusivement que j'ai accepté l'honneur de m'adresser à vous.

L'autosuffisance: un objectif souhaitable et possible

S'il était encore permis, avant 1973, de discuter longuement sur les mérites respectifs de l'autarcie et du "laisser faire" dans le secteur énergétique, de telles discussions ne sont plus de mise depuis les

modifications radicales introduites par ce que l'on appelle communément "la révolte de l'OPEP". Depuis cette date, la question que se pose tous les pays industrialisés n'est plus de savoir si l'autosuffisance énergétique est souhaitable mais de voir dans quelle mesure elle est possible.

Or, il se trouve que le Canada est très largement privilégié à cet égard. Il est peut-être un des rares pays industrialisés qui dispose sur son territoire des potentialités physiques nécessaires pour transformer, dans un temps relativement court, l'objectif théorique de l'autosuffisance en réalité palpable. A condition, bien entendu, qu'il pratique la politique la plus adéquate pour opérer cette transformation.

Dans la situation énergétique difficile que connaîtra très probablement le monde dans les deux prochaines décennies, l'objectif de l'autosuffisance canadienne me paraît même conforme aux intérêts des autres pays qui sont dépourvus de potentialités énergétiques à développer (le Japon et quelques pays européens). Car plus le Canada augmentera son autonomie énergétique plus il diminuera sa demande des ressources énergétiques externes augmentant, par le fait même, les disponibilités pour les autres pays. De telle sorte que l'on peut dire que l'autosuffisance n'est pas, en dernier lieu, en opposition avec les nécessités de l'interdépendance énergétique entre les pays mais, bien au contraire, elle constitue un puissant moyen pour la promouvoir et la consolider. Même si l'on considère les intérêts à long terme des pays producteurs de pétrole, la diminution de la demande mondiale entraînée par des politiques d'autosuffisance leur permettra d'étaler dans le temps leur production pétrolière en leur évitant, ainsi, d'épuiser trop rapidement leur seule ressource énergétique et parfois même leur seule

ressource tout court. Il est donc légitime de conclure que l'objectif de l'autosuffisance énergétique canadienne n'est pas, malgré les apparences, un objectif de nationalisme étroit et borné puisqu'en dernière analyse il sert aussi indirectement les intérêts tant des autres pays consommateurs que des pays producteurs.

Sur le plan strictement canadien, il me paraît évident que toutes les provinces souscrivent spontanément et d'une manière tout à fait naturelle à cet objectif. En effet, les provinces importatrices d'énergie, comme le Québec, préfèrent d'abord s'adresser aux autres provinces exportatrices avant d'affronter le marché international. La politique de pénétration du gaz naturel à l'est du Québec est un indice clair de cette volonté. Il me paraît donc inutile de discuter longtemps pour savoir s'il y a consensus entre les provinces sur l'objectif de l'autosuffisance. Ce qui fait problème en réalité ce n'est pas l'objectif de l'autosuffisance en soi mais plutôt les conditions de sa réalisation. C'est à dire, le "Programme national de l'Energie". A cet égard, quatre points peuvent être soulevés:

- . la politique des prix pétroliers;
- . le partage de la rente;
- . la "canadianisation" de l'industrie
- . et le rôle de Pétro-Canada.

Je voudrais dire quelques mots sur chacun de ces points.

Le poids du "péché originel"

La politique des prix du pétrole conventionnel que propose le gouvernement fédéral est, en réalité, la même que celle qui fut poursuivie depuis 1973. Elle se présente, toutefois, sous un autre nom; jusqu'en octobre 1980, on l'appelait "la politique du double prix"; mais depuis lors son nom est devenu "le prix made in Canada". Deux appellations pour dire pratiquement la même chose: que le prix du pétrole brut au Canada sera toujours moins élevé que le prix mondial. Il ne doit, selon le P.E.N., jamais dépasser 85% de ce dernier.

Il faut, certes, souligner que dans le nouveau régime, le rythme de rattrapage des prix mondiaux sera plus accéléré que dans le régime précédent puisque l'augmentation annuelle moyenne serait d'environ \$4,50 jusqu'en 1983 au moment où elle était d'environ \$1 à \$2 jusqu'ici. Mais cette accélération risque de demeurer sans effet si les prix mondiaux continuent à croître au rythme des deux dernières années. Même si l'on suppose que ces derniers augmentent uniquement au taux moyen de l'inflation des pays de l'OCDE - ce qui est une hypothèse largement optimiste - l'écart entre les prix canadiens et les prix mondiaux continuera d'être fort important. En effet, si l'on considère un taux d'inflation de l'ordre de 10%, une autre hypothèse largement optimiste dans les temps qui courent, et en présence d'un prix-OPEP oscillant entre \$35 et \$40 le baril actuellement, on s'apercevra vite que l'augmentation des prix au Canada va être systématiquement "neutralisée" et que l'écart entre les deux prix, canadien et mondial, continuera à être de l'ordre de \$20 à \$25 le baril. Si les prix de l'OPEP augmentent à un taux moyen de 2 à 3% en termes réels pendant l'actuelle décennie,

hypothèse qui me paraît personnellement plus réaliste, l'écart sera encore plus important. Inutile d'épiloguer longtemps sur ce point: nous sommes en train de subir le poids du "péché originel" qui fut commis en 1973 quand le gouvernement de l'époque voulait protéger l'économie canadienne du premier choc pétrolier. Avec le temps, cette politique devenait de plus en plus difficile à abolir étant donné d'une part les contraintes politiques et d'autre part les seuils de tolérance de l'économie à des ajustements brutaux et très élevés. Au lieu de faire, à l'époque, comme tout le monde, c'est-à-dire absorber le choc en se serrant la ceinture, nous avons préféré la solution de facilité que nous ont proposée nos gouvernants. Nous payons maintenant le prix de ses largesses en perspectives moins attrayantes concernant notre indépendance énergétique.

En définitif, et en dépit des arguments qu'avance le P.E.N. pour justifier ce régime aberrant des prix, la majorité des économistes et experts tomberont tous d'accord pour souligner que les conséquences de cette politique sur le plan de l'autosuffisance énergétique sont les suivantes:

- un encouragement à la consommation et un épuisement plus rapide des gisements du pays pour répondre à l'augmentation de la demande;
- le résultat combiné de ces deux effets, au niveau du bilan énergétique global du pays, est une plus grande dépendance envers les sources pétrolières étrangères au fur et à mesure que les réserves nationales s'épuisent et que la consommation demeure à un niveau élevé;
- la différence qui existe entre le prix interne et le prix mondial fait diminuer, en principe, la capacité d'investir du pays dans l'exploration, le développement et la production des sources autochtones

substituts au pétrole. Ce retard dans les investissements, en réduisant ou en retardant l'entrée sur le marché énergétique des sources substituts, vient augmenter le degré de dépendance du pays envers l'étranger au lieu de favoriser l'autosuffisance;

L'augmentation des importations pétrolières, dans le cadre du régime actuel de subventions aux provinces de l'Est, accroîtra le déficit du budget de l'Etat et stimulera, par le fait même, l'inflation. Cet effet risque de s'amplifier si le gouvernement de l'Alberta continue de réduire sa production pour faire pression sur Ottawa.

Tous ces résultats négatifs sont d'ailleurs de l'ordre de l'observable et non pas de l'ordre du prévisible ou du probable. Car la politique du "double prix", fille jumelle de la politique du "prix made in Canada", a déjà eu le temps, depuis 1973, de produire ses effets négatifs tant sur la demande que sur l'offre énergétique. Du côté de la demande, le taux de croissance de la demande d'énergie primaire était de 2.5% entre 1974 et 1979 au moment où ce même taux était de 0.6% en Suède par exemple. L'échec total de la politique de conservation et la piètre performance du Canada en matière d'économies d'énergies par rapport à la plupart des pays membres de l'Agence internationale de l'Energie découlent directement de la politique des prix pratiquée depuis 1973.

Du côté de l'offre, la situation n'est guère réjouissante puisque les réserves pétrolières de l'Alberta continuent de diminuer sans que les nouvelles découvertes de pétrole classique ou que la production du pétrole synthétique à partir des sables bitumineux viennent compenser cette diminution. En effet, les espoirs entretenus en ce qui concerne l'apport du

pétrole synthétique au bilan énergétique se sont petit à petit déplacés vers une utilisation plus intensive du gaz naturel qui, à l'évidence, ne peut être à lui seul la réponse à tout le problème énergétique.

Il est vrai, toutefois, que le nouveau régime des prix introduit des dispositions positives concernant la méthode de fixation du prix du pétrole dérivé des sables bitumineux qui viendraient corriger en partie les effets négatifs de la politique des prix du pétrole conventionnel et qui devraient, normalement et en principe, stimuler la production dans les différents projets de sables bitumineux. Je dis bien en principe puisque l'Imperial Oil, par exemple, a arrêté les travaux dans Cold Lake en attendant, dit-elle, la fin de la dispute entre Ottawa et l'Alberta au sujet de la politique des prix en général. Car cette dispute introduit, selon la compagnie, un élément supplémentaire d'incertitude qui vient se rajouter à beaucoup d'autres éléments qui entourent la production du pétrole à partir des sables bitumineux.

Cette politique des prix exerce trois effets sur la situation et sur les objectifs énergétiques du Québec:

- 1) A court terme, elle fait profiter le consommateur d'aujourd'hui du niveau comparativement bas des prix pétroliers par rapport aux autres pays industrialisés. Mais ce profit qui était tout à fait appréciable au moment où les recettes des taxes à l'exportation compensaient les dépenses de subvention à la consommation, diminuera de plus en plus au fur et à mesure que la subvention se paye à même le budget fédéral.
- 2) A moyen et long terme, cette politique cause un effet négatif sur l'objectif des économies d'énergie que le Livre Blanc du gouvernement du Québec

("Assurer l'avenir", 1978) avait fixé comme étant une de ses premières priorités. En effet, il est très difficile de réussir une politique de lutte contre le gaspillage en pratiquant, en même temps, des prix largement subventionnés. Cette contrainte à la politique québécoise de l'énergie est d'autant plus importante qu'il est pratiquement impossible au Québec de faire "cavalier seul" en augmentant unilatéralement les prix pétroliers sur son territoire au moment où les autres provinces continueraient à bénéficier de prix plus bas.

3) Plus le conflit entre Ottawa et l'Alberta dure, plus c'est le Québec qui sera le plus touché. En effet, depuis l'ouverture de l'oléoduc Sarnia-Montréal environ la moitié des approvisionnements du Québec viennent de l'Alberta. A chaque baisse de la production albertaine, par mesure de rétorsion ou de pression sur Ottawa, le Québec sera obligé d'augmenter ses approvisionnements de l'étranger, donc d'augmenter son degré de dépendance envers les sources extérieures au Canada. Il ne fait aucun doute que plus cette situation se prolonge, plus elle mettra en cause la base psychologique sur laquelle est fondée l'adhésion du Québec à l'objectif de l'autosuffisance canadienne.

Le contrôle ... pour faire quoi?

Les trois autres problèmes que j'ai évoqués tout à l'heure émanent tous de la volonté du gouvernement fédéral de faire croître son contrôle sur le secteur des hydrocarbures. A cet égard, et même si je n'ai, en principe, aucune réticence dogmatique ou idéologique contre l'intervention de l'Etat dans un secteur aussi stratégique que l'énergie, il demeure que cette intervention doit, à mon sens, être essentiellement et uniquement motivée par la volonté de réaliser l'autosuffisance.

Dans cet optique et sur le plan du partage de la rente entre le fédéral et l'Alberta tout d'abord, il aurait peut-être mieux valu se mettre d'accord sur au moins un principe de base au lieu de déclencher une bataille qui ne finit pas d'en finir. Ce principe serait le suivant: la majeure partie des profits (la rente) résultant de la hausse des prix pétroliers doivent être destinés exclusivement aux investissements dans les sources substituts autochtones partout où de telles ressources existeraient dans le pays.

Si un tel principe est accepté, il me semble que le gouvernement fédéral devrait, alors, être en mesure d'accepter que le gouvernement de l'Alberta aujourd'hui, ou tout autre gouvernement provincial demain, puisse encaisser une grande partie de la rente pourvu qu'elle soit utilisée dans des investissements dans les sources substituts partout dans le pays. Un tel arrangement après tout, augmentera le degré de complémentarité entre les provinces tout en introduisant un puissant stimulant sur la voie qui mène vers l'autosuffisance de l'ensemble du pays. Il sauvegardera, par ailleurs,

l'essentiel du principe de la souveraineté des provinces sur leurs ressources naturelles sans pour autant contredire les intérêts du Canada en tant qu'ensemble.

Au point où en sont maintenant les choses et afin de débloquent une situation dommageable pour tout le monde, n'est-il pas possible que le gouvernement fédéral accepte les demandes de l'Alberta au chapitre du niveau des prix pétroliers quitte à faire admettre par cette province que la différence doit être nécessairement investie dans les projets de substitutions partout au Canada? C'est là, certes, une suggestion qui mérite d'être creusée davantage mais qui peut-être fera bouger les choses d'une manière plus positive que ce qu'il n'a été le cas jusqu'ici.

Pour ce qui est de la canadianisation il aurait fallu commencer par exiger de toute société pétrolière étrangère et même nationale d'investir la totalité des profits qu'elle réalise au Canada à l'intérieur même du pays et exclusivement dans le domaine de l'énergie. Le contrôle de l'application d'une telle décision ne me paraît pas plus compliquée ni plus difficile que le contrôle de la "canadianisation". Non pas que j'ai une opposition de principe, encore une fois, à l'encontre de la volonté légitime d'un pays de voir passer sous son contrôle national un secteur aussi vital que l'énergie. Mais parce que, dans l'échelle des priorités, la réalisation de l'autosuffisance me paraît plus importante et plus vitale que la "canadianisation". Si, en effet, cette dernière va introduire des incertitudes telles que l'objectif d'autosuffisance pourrait être retardé, je sacrifierais temporairement un peu de nationalisme pour plus de sécurité. Il faudrait, d'ailleurs, faire très attention à la politique énergétique qui sera effectivement

adoptée par la nouvelle administration Reagan puisqu'elle risque sur ce point d'être utilisée par les compagnies comme menace d'une solution de rechange qui viendrait perturber la réalisation de la nouvelle politique énergétique.

Pour diminuer ces risques, il est possible d'imaginer une combinaison de la politique du contrôle des investissements et de la politique de canadianisation qui sera fondée sur les nouvelles orientations suivantes:

- Toute société pétrolière, étrangère ou nationale, doit faire la preuve que l'ensemble de ses profits réalisés au Canada sont investis dans ce pays et exclusivement dans le secteur de l'énergie.
- Les sociétés étrangères qui acceptent cette orientation de leurs investissements bénéficieront, au même titre que les sociétés canadiennes, des incitations fiscales contenues dans la politique de canadianisation.

C'est là, à mon sens, une manière d'éviter les controverses déclenchées par les sociétés étrangères et probablement un jour par les gouvernements de leur pays d'origine au sujet de la canadianisation sans pour autant abandonner l'essentiel. Et l'essentiel, dans ce domaine, c'est de favoriser l'exploration à l'intérieur du Canada tout en exerçant un contrôle efficace sur les compagnies.

Le dernier point concerne le rôle de Pétro-Canada. A ce sujet, je ne peux que souscrire pleinement et complètement aux décisions du gouvernement de renforcer cette société d'Etat et de lui redonner une nouvelle crédibilité après l'épisode pénible qu'elle a vécue sous l'administration de Monsieur Clark. J'ai eu, à plusieurs reprises, l'occasion de manifester mon adhésion à cette politique pour ne pas y insister d'avantage. Mais,

ceci étant dit, il est clair dans mon esprit que le renforcement de Pétro-Canada ne doit aucunement signifier la disparition ou la mise en veilleuse des sociétés d'Etats du même genre dans les provinces (je pense surtout à SQUIP).

En effet, à la lumière du principe même du fédéralisme qui n'admet pas la suppression des provinces sous prétexte de l'existence d'un gouvernement fédéral, il serait néfaste de s'opposer à la consolidation ou à la création de sociétés similaires dans les provinces qui désirent le faire sous prétexte que Pétro-Canada existe.

Le message fondamental que ces notes rapides, parfois même lapidaires, cherchent à véhiculer est simple. Face à la situation énergétique difficile qui règne dans le monde actuellement, et probablement pour les deux décennies futures, le Canada peut et doit réaliser son autosuffisance énergétique. Il serait franchement dommage que ce pays épuise son temps et ses capacités créatrices dans des luttes stériles, ou des politiques sans lendemain au moment où le défi énergétique ne pourrait jamais être relevé avec bonheur sans le consentement mutuel des provinces et du fédéral.