

"Le Programme Energétique National:  
maintenir l'objectif mais changer de politique"

---

par:

Professeur Antoine AYOUB  
Directeur, Groupe de  
Recherche en Economie de  
l'Energie (GREEN)  
Université Laval

Notes pour un exposé  
au  
Colloque de la "Commission sur l'avenir économique du Canada"  
Université Laval, 17 et 18 juin 1983

Encore une fois, la politique énergétique canadienne est dans l'impasse. Conçue, soi disant, pour soustraire le pays des effets négatifs des fluctuations du marché mondial du pétrole et des péripéties des prix pétroliers de l'OPEP, voilà que sa mécanique tombe en panne suite au léger déclin que connaît ces derniers depuis quelques mois. L'entente Ottawa-Edmonton, laborieusement mise en place il y a moins de deux ans, est à renégocier; les méga-projets énergétiques sont abandonnés ou ajournés...etc.

Face à cette situation, il est indispensable "de mettre son travail sur le métier" et de s'interroger à nouveau sur les objectifs et les moyens d'une politique énergétique à long terme du Canada. La "Commission sur l'avenir économique du Canada" doit offrir une occasion propice à un examen approfondi de l'ensemble de cette question. Les réflexions qui vont suivre s'inscrivent dans cette perspective.

#### 1. L'autosuffisance énergétique: un objectif souhaitable et possible

1.1 Il est souhaitable parce que les risques de perturbation des flux d'approvisionnements pétroliers découlant de la situation politique explosive du Moyen-Orient sont réels et toujours menaçants. Même si ces risques peuvent ne pas affecter directement le Canada, il est hors de doute qu'ils peuvent le toucher éventuellement d'une manière indirecte. D'autant plus qu'une grande partie des importations pétrolières canadiennes passent par Portland et que les Etats-Unis sont directement impliqués au Moyen-Orient. Etant donné que les trois quarts environ des importations pétrolières du Canada sont destinées au Québec, ce dernier est, par conséquent, le plus concerné par cet aspect du problème énergétique.

1.2 L'autosuffisance est, en plus, un objectif possible. D'abord parce que le Canada dispose de ressources énergétiques aussi diversifiées (pétrole synthétique, gaz naturel, hydroélectricité...etc.) que potentiellement abondantes. Ensuite, parce que la dépendance pétrolière du pays envers l'étranger est, somme toute, relativement faible si on la compare à la dépendance des autres pays industrialisés (Etats-Unis, Europe et Japon) ou aux potentialités existantes.

1.3 Dans ces conditions, l'autosuffisance présente en principe un objectif qui rallie les suffrages tant des provinces productrices (parce qu'il contribue à mettre en valeur leurs ressources énergétiques) que des provinces consommatrices (parce qu'il leur assure la sécurité des approvisionnements).

Souhaitable et possible, l'objectif de l'autosuffisance énergétique risque de ne pas se réaliser si le Programme Énergétique National (PEN) n'est pas modifié en profondeur sur les points suivants.

## 2. La politique des prix pétroliers et gaziers

Selon les indications du PEN et des accords Ottawa-Edmonton, le prix canadiens du "pétrole ancien" devrait augmenter régulièrement jusqu'à atteindre 75% du prix mondial en 1986. Le prix du gaz naturel serait, lui, indexé au prix du pétrole canadien au niveau de 65%.

Or, devant le gel et ensuite la baisse du prix international du pétrole, le prix canadien est déjà à 80%? Quel va être le résultat des nouvelles tractations entre Ottawa et Edmonton sur ce dossier? La réponse reste ouverte pour le moment.

Pour notre part, nous considérons qu'il faut complètement abandonner le système artificiel des "prix made in Canada": a) en abolissant la barrière des 75% sur le prix du pétrole canadien pour le laisser atteindre le prix international et ensuite fluctuer avec lui; et b) en libérant et en déréglementant complètement le prix du gaz naturel. C'était là notre position depuis 1973 et rien n'est venu nous démontrer depuis, la nécessité de la modifier, bien au contraire.

Une libéralisation complète des prix du pétrole et du gaz naturel:  
- Augmenterait le prix du pétrole et par conséquent réduirait sa demande interne donc en dernier lieu, ses importations: objectifs allant dans le sens de l'autosuffisance pétrolière. Du côté de l'offre, elle ne manquera pas de stimuler l'exploration sans artifices (subventions, prêts, ...etc.).

- Diminuerait le prix du gaz naturel ce qui favorisera sa pénétration dans l'Est canadien (surtout au Québec) et sa substitution au pétrole importé. Par ailleurs, cela stimulera ses exportations vers les Etats-Unis.

### 3. Le partage de la "rente" et la politique de contrôle

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 substitués 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 substitués 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.

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 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.

#### 4. L'engrenage bureaucratique

Le PEN s'est fixé trois objectifs à atteindre simultanément: a) l'autosuffisance pétrolière du Canada pour 1990 avec, dans l'intervalle, la sécurité des approvisionnements en pétrole étranger; b) la canadianisation de l'industrie du pétrole et du gaz dans le sens d'une participation d'au moins 50% d'ici 1990 dans la production pétrolière et gazière et, finalement, une augmentation de la part du Gouvernement fédéral dans l'industrie par l'intermédiaire

de Pétro-Canada; c) l'établissement d'un mécanisme de "partage équitable" des recettes du pétrole et du gaz entre le Fédéral, les provinces productrices et l'industrie.

Sans être mutuellement exclusifs à long terme, ces trois objectifs s'avèrent être difficilement conciliables à court et à moyen terme. Cette difficulté explique, dans une grande mesure, pourquoi le PEN est truffé de réglementations, de mesures, d'interventions, de subventions, de pénalités...etc. qui rendent l'ensemble de la politique énergétique d'une rigidité et d'une complexité technique et institutionnelle peu commune.

Cet amoncellement sans précédent de directives de toutes sortes, qui découragent les éventuels investisseurs dans ce secteur, surtout s'ils sont de petites tailles, trouve son origine dans la multiplicité des objectifs poursuivis à moyen terme et/ou dans l'absence d'un ordre de priorités entre ces objectifs. Dans un tel contexte, l'engrenage bureaucratique, c'est-à-dire la machine à produire des décrets et des règlements, fonctionne sans arrêt pour colmater les brèches dans l'édifice, inciter, subventionner...etc.

Sans être exhaustive, la liste des taxes, redevances et programmes en dit long sur la capacité sans limite du système bureaucratique dans ce domaine. Nous la reproduisons, sans commentaires, tellement elle est éloquente par elle-même:

- Taxe sur le gaz naturel et les liquides de gaz naturel (TGNLGN)
- Taxe sur les recettes pétrolières et gazières (TRPG)
- Taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires (TRPS)
- Redevances de l'Alberta et taxe provinciale sur les minéraux extraits de terres libres...
- Taxe d'indemnisation pétrolière (TIP)
- Taxe spéciale de participation canadienne (TSPC)
- Modification à l'impôt sur le revenu
- Programme d'encouragement du secteur pétrolier (PESP)
- Programme canadien de remplacement du pétrole (PCRP)

- Programme d'expansion des réseaux de distribution (PERD)
- Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC)
- ...etc., etc., etc.

Le résultat d'une telle approche du problème énergétique est, au mieux, une inefficacité croissante - c'est-à-dire des coûts supplémentaires - dans la réalisation des objectifs et, probablement, des retards certains par rapport à l'échéancier. Cette dichotomie entre les objectifs, d'une part, et entre les objectifs et les moyens, d'autre part, se retrouve pleinement dans la politique des prix et dans la politique de contrôle.

---