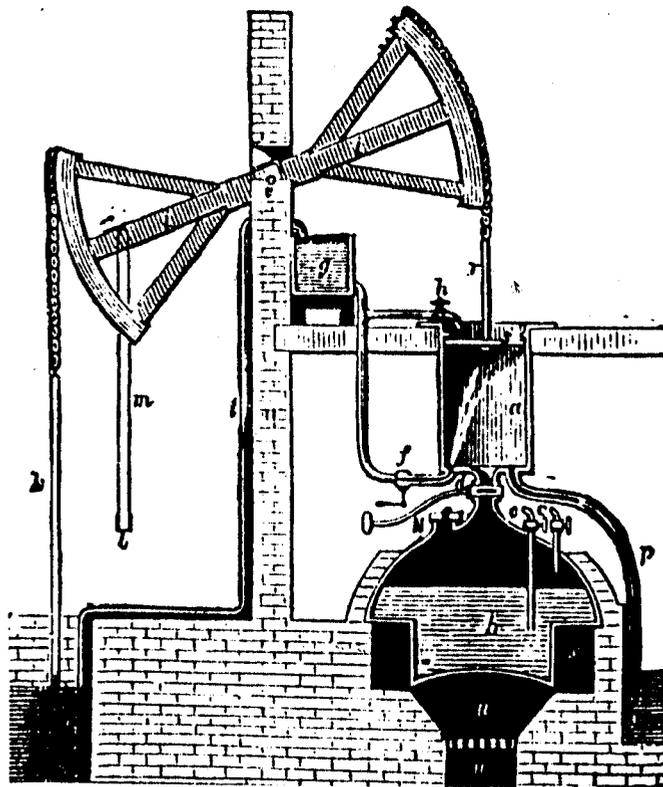


Libéralisme ou nationalisme dans la politique énergétique canadienne?

Michel Duquette



Centre de recherche en développement industriel et technologique (CREDIT)
Université du Québec à Montréal

**La publication de cette note de recherche
a été rendue possible grâce au soutien financier du
Programme d'aide financière
aux chercheurs-es et créateurs-trices (PAFACC) de
l'Université du Québec à Montréal**

**LIBERALISME OU NATIONALISME
DANS LA POLITIQUE ENERGETIQUE CANADIENNE ?**

par

Michel Duquette*

Dans la littérature spécialisée, les relations tissées entre participants des secteurs privé, public et acteurs gouvernementaux empruntent, dans le contexte canadien, divers modes s'inscrivant au sein d'un continuum allant «d'aucun interventionnisme» à «plus d'interventionnisme». D'aucuns diraient d'une philosophie de laissez-faire à l'affirmation du nationalisme. Dans ce secteur comme dans d'autres, il y a une raison d'Etat à intervenir moins ou davantage dans l'économie, comme l'expliquent les rédacteurs du texte de présentation du Programme énergétique national lancé par Ottawa en 1980.

«A major objective of national policy over the years has been to foster a strong petroleum industry, through pricing and tax incentives more generous than those available outside the resource sector... The most important reason for developing these national policies was a determination to promote the domestic oil industry and encourage economic growth in Western Canada, even though it meant imposing higher direct costs on other parts of the country, and left the Government of Canada with little income from the petroleum industry. These policies have succeeded. The petroleum industry enjoys unprecedented prosperity and growth. No other industrial sector in Canada can match its vitality and outlook... Net oil and gas production revenues in Canada have risen from \$1.2 billion in 1970 to \$11.1 billion in 1979... the effect of the (OPEC) price increases is a massive transfer of wealth, now and in the future, from

* Chercheur au Centre de recherche en développement industriel et technologique (C.R.E.D.I.T.) de l'UQAM et chercheur-adjoint au département de science politique de l'Université de Montréal.

consumers to producers. Most of these producers are foreign-owned; the wealth transfer is therefore away from Canadians...». ²

Dans cet article, nous nous intéressons à tous les facteurs qui, de près ou de loin, permettent de rendre compte de la lente émergence au Canada, au sein des provinces comme du gouvernement central, d'une volonté consciente d'orienter l'essor du domaine énergétique dans le but d'accélérer l'accumulation sur place et de veiller à l'intégrité de l'espace économique canadien.

Dans un premier temps, cet article rappellera succinctement les grandes lignes d'une histoire qui n'a pas un siècle, en évoquant l'héritage laissé par la phase d'expansion pionnière et notamment la première politique nationale mise en place en 1961 par les Conservateurs de John Diefenbaker, dans ses liens très évidents avec le secteur multinational. Ensuite, il traitera de l'émergence parallèle d'une politique provinciale de l'Énergie, mise en place à partir des années 1950 par l'Alberta dans le même esprit, en identifiant les prémisses des futurs conflits entre cette province et Ottawa. Dans un second temps, il montrera les éléments de continuité qui prédominent pendant la première époque libérale de 1963 à 1973, de façon à révéler l'originalité de la période plus récente, qui se caractérise par l'élaboration sur une base vraiment «nationale», c'est-à-dire centralisatrice, d'une politique de l'Énergie qui se lance dans un programme ambitieux, presque démesuré, d'auto-suffisance et de «canadianisation» des ressources pétrolières et gazières. Ce processus s'accomplit par degrés et à travers diverses péripéties qui mettent en lumière les tensions croissantes entre acteurs privés et gouvernementaux, nationaux et étrangers. Politique ambitieuse disons-nous, car jamais dans l'histoire canadienne ne s'affirme avec autant de force la volonté d'infléchir les règles du jeu au profit de la Nation, dans un domaine pourtant massivement dominé par les firmes multinationales, et les plus puissantes de toutes. Elle s'accompagne alors d'une instrumentation complexe, à la fois bureaucratique et fiscale qui trahit, peut-être davantage que les autres stratégies économiques du régime libéral, une «certaine idée du Canada». Politique démesurée enfin, car elle

NOTES:

² Avec les politiques précédentes, les gouvernements provinciaux recevaient plus de 75% des revenus tirés du gaz et du pétrole sur le sol national. Avec moins de 10% de la population, la seule Alberta captait 80% de cette somme. Gouvernement du Canada, Énergie, Mines et Ressources Canada, The National Energy Program, ministère de l'Approvisionnement et des Services, 1980, p. 16 à 22.

surestime la capacité du pays à se servir de la conjoncture pétrolière internationale, marquée par de puissantes tendances spéculatives, au bénéfice de son développement propre.

D'entrée de jeu, rappelons que, dans le cadre forcément succinct de ce texte, il nous sera impossible de traiter le domaine énergies renouvelables, demeuré à ce jour au stade de l'expérimentation et des prototypes. Nous laisserons aussi de côté la filière électro-nucléaire, qui relève de l'effort de recherche industriel, ainsi que des firmes publiques responsables de leur développement, comme Hydro-Ontario. Cette filière procède d'une autre dynamique et mérite un traitement à part. Nous nous limiterons à une revue des principaux acteurs politiques économiques présents dans la filière conventionnelle des hydrocarbures, en nous penchant sur le rôle des divers paliers de gouvernement et leurs relations avec l'industrie.

L'émergence du secteur énergétique

Le développement du secteur énergétique canadien, relativement tardif puisque le bois et le charbon (combustibles typiques du XIXe siècle) restent longtemps les principales filières utilisées, démarre graduellement avec la mise en place des services d'alimentation en énergie afin de soutenir une industrialisation basée sur la mise en valeur des ressources primaires (mines, forêt, pulpe et papier) entre 1890 et 1945. Le secteur privé est prédominant (Montreal Light & Power, Shawinigan Power, etc...). Démarre alors l'accumulation sur une base d'abord modeste ³, amenant l'accélération sur une base de plus en plus régionale dans l'espace national «théorique» de la richesse originant du complexe énergétique ⁴. Les grandes firmes pétrolières internationales suivent Esso Imperial, la meneuse du groupe, et se voient confier le mandat d'approvisionner le pays en hydrocarbures importés à partir de l'Est: la voie du Saint-Laurent dirige les tankers vers Montréal alors qu'un pipe-line en provenance de Portland, au Maine, prend

³ C'est la PHASE 2 (*early*): des changements quantitatifs avec le scale-up des unités de production énergétique via l'essor des «Utilities» (premiers barrages), le démarrage du complexe automobile/pétrole, le soutien à l'apparition des industries énergivores de traitement des minéraux (aluminium), etc...

⁴ Nous l'appelons théorique dans la mesure où justement, dans le secteur énergétique, il n'y a pas d'intégration. Chacune des régions s'alimentant de manière indépendante, tantôt sur place via l'hydroélectricité, le bois et le charbon, tantôt aux Etats-Unis et outre-mer en ce qui concerne le pétrole.

le relais durant l'hiver. Shell fait aussi son apparition et trouve ainsi un nouveau débouché pour ses raffineries de Curaçao qui traitent le pétrole du Vénézuéla depuis 1917. Mais très tôt, le besoin de raffineries locales se fait sentir, pour satisfaire une demande en expansion qui accompagne l'essor de l'automobile et du chauffage au mazout. Dès 1931, une première unité est construite par Gulf. Rien n'arrête plus alors le développement d'une pétrochimie québécoise à Montréal-Est mais tout l'équipement de raffinage est importé des E.U. ou du Royaume-Uni.

Dans l'après-guerre, on assiste à des transferts géographiques avec les importantes découvertes de pétrole dans l'Ouest (1947) qui provoquent l'essor de la métropole des Prairies, Calgary, ainsi que de l'Alberta, l'enrichissement considérable de l'industrie pétrolière qui devient la première industrie nationale de même qu'une vague d'investissements considérables de la part des firmes d'Utilités publiques ou «Utilities» (grands projets d'Hydro-Québec, projet conjoint Terre-Neuve/Québec avec Churchill Falls). L'époque de croissance des années 1947-1973 mène le secteur énergétique nord-américain et ses industries associées telles l'automobile, à une phase de maturité et de rendement maximal de ses investissements. D'ailleurs, le capital de risque et les innovations elles-mêmes demeurent rares dans les branches conventionnelles alors que les entreprises recueillent tout le fruit des innovations passées, banalisées à l'extrême. C'est le binôme industrialisation/automobile qui dicte le modèle d'expansion et l'approvisionnement énergétique est pratiquement pris pour acquis, sans aucun pressentiment des chocs à venir.

Soudain, ce sera le passage malaisé à une nouvelle époque. On verra s'amorcer de profonds changements «qualitatifs» qui imposent, devant la multiplication de distortions dangereuses pour l'avenir de l'économie ⁵, la mutation en profondeur du secteur énergétique canadien ⁶. On observera ainsi dans les années 1970 l'unification de l'espace national avec la généralisation des pipe-lines transcontinentaux et la politique d'intégration du marché intérieur et de soutien à la consommation, l'essor sans précédent de l'industrie électro-nucléaire en Ontario et dans une moindre mesure au

⁵ Tels la tendance aux disparités régionales et à l'inflation galopante causées par la Crise de l'énergie entre provinces productrices et consommatrices d'énergie, tendance à la dénationalisation de l'industrie pétrolière, isolement croissant de l'Est du pays, dépendant du pétrole importé. Bref, tous les ingrédients qui peuvent militer en faveur de la recherche de «l'auto-suffisance», donc de l'unification de l'espace national avec une politique de l'énergie.

⁶ C'est la Phase 4, qui fait écho aux Chocs pétroliers de 1973-1980.

Nouveau-Brunswick, la «canadianisation» croissante de l'industrie pétrolière en amont, la mission et le développement de Pétro-Canada, le **Programme énergétique national** (1980) et enfin, dans le cadre de cette politique, la mise en valeur des zones pionnières.

L'héritage des Conservateurs.

Si les observateurs de la scène énergétique clament à l'unisson que la politique énergétique canadienne récente représente l'irruption d'une philosophie relativement étrangère au milieu des affaires canadien, avec son obsession sur la propriété nationale des ressources, la «planification» dans le cadre de «l'espace national» et son cortège de règlements, de taxes et de stimulants fiscaux touchant les aspects de l'activité économique reliés à l'énergie, c'est qu'ils ont compris l'importance du virage par rapport à la tradition de laissez-faire qui avait prévalu jusque là. En retournant dans le passé, nous constatons que l'exemple le plus frappant de cette tradition fut l'imposition en 1961, par les Conservateurs de John Diefenbaker, de la Politique Pétrolière Nationale (PPN).

Rappelons les faits. Dès 1957, l'industrie pétrolière entre en crise, après l'essor sans précédent de l'après-guerre ⁷. Devant les mesures restrictives appliquées par les Etats-Unis aux importations canadiennes d'énergie et face à la concurrence nouvelle du gaz naturel (dont la production triple entre 1956 et 1961), une restructuration s'impose. Aux prises avec une production excédentaire, l'Alberta répond par des mesures volontaires de contingentement ⁸. La Commission royale d'enquête sur l'énergie ou Commission Borden est mise sur pied en 1957 pour recueillir les doléances du secteur de l'énergie. S'y font alors sentir les premières affirmations «nationalistes» dans un secteur pourtant massivement dominé par les firmes transnationales. Spectacle des plus éclairant à cet égard: alors que les petites et moyennes entreprises de propriété canadienne, dans la prospection en amont ou la distribution en aval du raffinage, suggèrent au

⁷ La croissance de la demande pour le pétrole, qui avait atteint un taux moyen annuel de 11,6% durant la décennie 1945-55, chutait à des moyennes de seulement 4,5% pour les quatre années suivantes.

⁸ Cette politique de contingentement volontaire semble avoir été reprise à plusieurs reprises par l'Alberta devant la menace de saturation du marché et de fléchissement des prix, de la même façon que les pays producteurs de pétrole réunis au sein de l'OPEP. La contraction de l'offre constitue une application «classique» de la loi de l'offre et de la demande au contexte particulier du pétrole.

gouvernement de prolonger le pipeline interprovincial vers Montréal, unifiant ainsi davantage l'espace national et ouvrant un vaste marché en pleine expansion, les lobbies des transnationales pèsent de tout leur poids et font valoir une solution plus conforme à leurs intérêts, c'est-à-dire la rentabilité de leurs activités sur le marché international⁹. Et ils y parviennent. C'est la **Politique Pétrolière Nationale**¹⁰.

Soutenant qu'il demeure plus économique d'approvisionner le marché de l'Est canadien avec du brut importé, le gouvernement divise le territoire national en deux. A l'Est de la ligne Borden constituée par l'Outaouais, le Canada s'approvisionnera à l'étranger, réservant au pétrole «national» l'Ouest et l'Ontario. En confirmant l'insertion du marché canadien dans le réseau international du pétrole, dominé par les transnationales, la PPN s'avère un écho fidèle des préoccupations dominantes du secteur étranger qui souhaite protéger deux secteurs également compromis dans la conjoncture internationale: d'une part ses activités plutôt coûteuses de prospection en Alberta et d'autre part la production de ses filiales à l'étranger. Deux prix seront donc appliqués: à l'Est de la Ligne Borden, le prix mondial très bas (autour de 2\$) et un autre prix plus élevé (3\$ et plus) que nous qualifierons de «continental», dans l'Ouest et en Ontario¹¹.

Ainsi, le gouvernement fédéral en 1961 s'attache à établir un marché protégé dans l'Ouest et au Centre du Canada, parce que cela devrait attirer les investisseurs dans ces régions en plein développement, alors que le Québec et les Maritimes continueront à profiter des bas prix mondiaux sans effort de prospection et de modernisation particulier. Peu d'investissements nouveaux seront réalisés à l'est de la ligne Borden et, dans les années 1960 et 1970, l'industrie du raffinage du Québec sera graduellement déclassée par

⁹ Devant les contingentements à l'importation imposés par les Etats-Unis, les firmes pétrolières avaient besoin de nouveaux débouchés pour leur pétrole produit au Vénézuéla et au Moyen-Orient. Avec son marché en expansion, le Canada pouvait représenter un élément de solution dans ce sens.

¹⁰ Ce trait lui valut d'ailleurs d'être qualifiée de «politique énergétique «spontanée» par la littérature spécialisée. On voulait dire sans doute «une politique capable de répondre «spontanément» et sans résistance, comme le reste des consommateurs, à l'impulsion du «marché», qui dictait tout aussi «spontanément» aux multinationales la stratégie qu'elles devaient suivre pour rétablir leurs finances et *ipso facto* «relancer l'économie. Jamais le concept de firme multinationale comme «moteur du développement» n'aura été si forte qu'à cette époque de l'après-guerre et de la première récession importante, celle de 1957-62.

¹¹ Ce dernier prix était en fait calqué sur celui du pétrole texan vendu à Chicago, puisqu'il s'agissait d'être concurrentiel sur cet important marché de l'intérieur.

des complexes pétrochimiques plus modernes à Sarnia en Ontario et dans les Prairies¹².

Ainsi, la PPN s'avère stimulante pour le marché «protégé» canadien et notamment pour les producteurs de l'Ouest, mais elle l'est moins pour l'Est qui se retrouve plus dépendant que jamais¹³. Dépendant, il le devient à double titre: du contexte international pour ses achats et du marché intérieur «protégé» quant au flux des capitaux et des investissements.

Une politique provinciale: le «modèle albertain».

Si le clivage entre intérêts multinationaux et nationaux se manifeste avec acuité dans le secteur de l'énergie, il ne faudrait pas passer sous silence cet autre clivage qui oppose traditionnellement, dans le système de décision canadien, le gouvernement central et les provinces. Par leurs initiatives, celles-ci sont susceptibles de développer des politiques originales de mise en valeur de leurs ressources naturelles, en vertu des pouvoirs très étendus qui leur sont dévolus par l'AANB et la tradition. Pouvoir de louer à bail, de concéder des territoires à des firmes, de taxer et enfin d'émettre des réglementations sur la formation, le travail, l'environnement et le commerce. On connaît bien les exemples du Québec, qui a su mettre en place Hydro-Québec et ses impressionnantes réalisations et de l'Ontario, qui a lancé un ambitieux programme électro-nucléaire dans les années 60. On connaît moins l'expérience albertaine, qui revêt pourtant toute sa signification à la lumière de la conjoncture pétrolière des années 70. A l'époque libérale, l'Alberta entre peu à peu en conflit avec le gouvernement fédéral, sur la question des hydrocarbures. Ce qui nous intéresse ici, ce n'est pas tant l'historique de ce conflit que le choc des «modèles» politiques qu'il nous révèle et les relations qui s'y incarnent entre acteurs publics et privés,

¹² Croissance de la production de l'ordre de 8% par an, apparition sur le marché du brut synthétique tiré des sables bitumineux de l'Athabasca et ajouts importants à la capacité des pipelines et des raffineries. La capacité des oléoducs double durant les années 60, pour relier l'Alberta, l'Ontario et le marché du Centre américain (Chicago). La capacité de raffinage augmente pour sa part de 36%. C'est toutefois au début des années 70 que les conséquences à long terme de la PPN se feront sentir, avec le déplacement massif de l'industrie pétrolière vers l'Ouest et le démantèlement des raffineries montréalaises.

¹³ Et en un sens, l'intention des législateurs du PEN, avec leur approche «volontariste» et «planificatrice» fut de s'attaquer à cette distorsion régionale grandissante, en réunifiant l'espace national en face de la menace que la hausse des coûts du brut importé faisait courir à l'Est, déjà en perte de vitesse.

multinationaux et locaux. L'Alberta, en ce sens, se dressera de plus en plus comme l'antithèse de la politique des Libéraux fédéraux en matière d'énergie. En même temps, elle devient *l'incubateur* de la politique néo-conservatrice qui sera mise en pratique à l'échelle nationale après l'élection de Brian Mulroney en septembre 1984.

Si le découpage territorial offre relativement peu de champs de contestation entre les deux niveaux de gouvernement, hormis le cas du plateau continental marin, les conflits peuvent fort bien prendre la forme d'une pratique différente dans la taxation des entreprises et la planification générale des investissements. Si des préoccupations nationalistes ou centralistes prennent le pas sur des objectifs essentiellement «développementalistes» qui ne font pas la distinction entre les sources d'investissement et la propriété des entreprises, il y a fort à parier qu'un conflit sera inévitable entre le gouvernement central et une tradition provinciale déjà solide dans la définition d'une stratégie économique de mise en valeur des ressources naturelles, comme l'Alberta en offre un exemple frappant. Voyons ce cas de plus près. En effet depuis 20 ans, cette province se dote d'une série d'instruments administratifs et juridico-politiques qui en font, au Canada et même par rapport à plusieurs Etats américains, un meneur au chapitre de la coordination des activités de mise en valeur des hydrocarbures et des politiques ponctuelles de contingentement de la production, rendues quelquefois nécessaires par la baisse des prix sur le marché d'exportation.

La découverte des grands gisements de Leduc en 1947 par Esso ouvre une ère nouvelle dans le développement de l'Alberta. Les Albertains, désavantagés sur la scène fédérale par le poids démographique et politique traditionnel des grandes provinces centrales consommatrices d'hydrocarbures, développent très tôt une législation destinée à protéger leurs ressources des empiètements «des gens de l'Est». Le gouvernement Manning (Crédit Social) proclame en 1949 le **Gas Resources Conservation Act**, censé faire échec aux initiatives centralisatrices d'Ottawa, telles que contenues dans le **Pipe Lines Act** du gouvernement de Louis Saint-Laurent. En l'absence d'une entente entre Edmonton et Ottawa portant sur une gestion conjointe de cette matière première, cette législation renforce considérablement les pouvoirs de la province sur la prospection du gaz, lui permettant notamment d'émettre à volonté des permis à l'exportation.

En 1954, le gouvernement du Crédit social prend encore l'initiative en mettant sur pied un dispositif intégré de gazoducs, sous le nom d' Alberta Gas Trunk Line, qui allait devenir plus tard la firme Nova. Ceci permettra l'expansion des ventes de gaz à l'extérieur mais sous une régie strictement provinciale. Le premier-ministre Manning veut ainsi devancer toute invasion du secteur local des hydrocarbures par des projets ou des initiatives fédérales. En 1971, le gouvernement conservateur de Peter Lougheed met un terme au long règne des Créditistes en promettant une politique de «présence massive de la province dans le champ de ses ressources naturelles, notamment le pétrole», et ceci dans le but de réaliser un ambitieux programme de diversification industrielle. De là une politique d'investissement dans les méga-projets et de coordination économique qui font de la mise en valeur des hydrocarbures le levier de l'industrialisation de l'Alberta. Mais au-delà de ces calculs à long terme, l'originalité de l'Alberta est d'avoir réussi à développer une approche associant étroitement les secteurs privé et public, transnational et local, dans la prévision, l'acheminement et la localisation des investissements. Calquant ses attitudes sur celles du secteur privé, Edmonton se veut très «affairiste». Chargé d'accompagner et de faciliter la pénétration des investissements anticipés, le gouvernement s'octroie une mission complémentaire: celle de créer les nécessaires infrastructures, tout en intervenant auprès des Banques d'affaires, si présentes dans la région, de manière à mobiliser le capital de risque. L' Office de l'Énergie albertain analyse l'état du marché et procède de temps à autre à une évaluation du volume de la production provinciale. Tantôt, l'Office donne son aval à une hausse modérée de la production, pour profiter au maximum des prix internationaux; tantôt il contingente cette production pour lutter contre la chute des prix. Axé étroitement sur les lois du marché, cet organisme provincial en suit l'évolution et propose une planification «libérale» qui se compare à celle que pratiquent certains pays producteurs de l'OPEP. Le ministère des Affaires Municipales ¹⁴ fait le pont entre le gouvernement provincial et les instances locales, si importantes en milieu de colonisation récente: municipalités, communautés en émergence et territoires amérindiens. C'est au sein de ce ministère que seraient conçus les programmes de recherche et d'exploration et définis les besoins en termes de financement. On retrouve par la suite l' *Alberta Housing Authority*, responsable de l'aspect «implantation sur le terrain»: ouverture de nouvelles localités, extension des services et adjudication des travaux de construction et d'aménagement. Quant au Conseil de Préservation des Ressources

¹⁴ Department of Municipal Affairs.

Energétiques ¹⁵, il est mandaté pour insérer les nouveaux projets dans le cadre de la politique provinciale de gestion et de conservation des ressources et de surveiller les retombées environnementales des projets.

Mais l'organisme le plus puissant dont dispose la province dans la mise en valeur de ses ressources énergétiques reste la Commission Régionale du Nord-est de l'Alberta ¹⁶, dont les pouvoirs très étendus sont de nature semi-judiciaire. Comme définisseur de projets et «planificateur régional», cet organisme est en mesure de passer outre, si besoin est, aux législations provinciales ou locales en vertu de son mandat particulier qui est de mettre en valeur une région prometteuse, où sont notamment situés les zones de sables bitumineux. Sa réussite majeure reste le développement de la zone de Fort McMurray, considéré comme un «modèle» par certains observateurs d'outre-frontière ¹⁷.

Un essor récent dans les années 1970 permet ainsi à l'Alberta de mettre sur pied un Fonds du patrimoine (*Heritage Fund*) dont les ressources considérables sont à la disposition des hommes d'affaires albertains et, en second lieu, des provinces consommatrices de pétrole disposées à financer leurs projets particuliers en dollars canadiens ¹⁸. En cela, l'Alberta ne fait

¹⁵ Energy Resources Conservation Board.

¹⁶ Alberta Northeast Regional Commission.

¹⁷ MATHESON, Scott M., «The Evolution of Federal, State, and Provincial Energy Policy in the Western United-States and Canada», in FRY, Earl H., Energy Development in Canada. The Political, Economic, and Continental Dimensions, Canadian Studies Program, Center for International and Area Studies, Brigham Young University, Provo (Utah), 1981, p. 42 et sq.

¹⁸ Les prêts aux autres provinces se feraient sur la base d'un taux d'intérêt unique, équivalant au taux privilégié accordé à la province disposant de la meilleure cote de crédit.

que s'inspirer des mécanismes de recyclage des pétro-dollars mis en place à la même époque par les pays producteurs de pétrole ¹⁹.

Que le gouvernement conservateur de Peter Lougheed fasse montre d'un préjugé favorable envers les Grands de l'industrie pétrolière, voilà qui saute aux yeux. Ainsi en 1973, le consortium Syncrude, constitué par Esso, Atlantic Richfield, City Services à 30% chacun et par Gulf à 10%, chargé de développer un méga-projet de traitement des sables bitumineux, menace de se retirer du projet sans un soutien accru des gouvernements. Lougheed se porte alors à son secours et repousse les avis de ses fonctionnaires qui lui suggéraient un projet «canadien» mettant davantage l'accent sur la technologie canadienne, les firmes de services locales et la protection de l'environnement. Lougheed rejette ainsi une alternative qui aurait signifié plus de réglementation et accorde à Syncrude, en août 1973, ce qu'elle demandait: diminution des royalties et des taxes, meilleurs prix pour le pétrole de synthèse, émasculatation des lois sur les conditions de travail, construction d'infrastructures à même l'argent du contribuable, affaiblissement des lois environnementales, etc... Ottawa l'accompagne d'ailleurs sur ce terrain. En 1974, nouveau chantage après le départ d'Atlantic Richfield. Les deux niveaux de gouvernement injectent cette fois plus de \$500 millions, au nom de la nécessaire «auto-suffisance» énergétique. C'est la belle époque des méga-projets où l'industrie dicte pratiquement ses conditions aux gouvernements.

C'est ainsi que, vers la fin de la décennie, les projets de sables bitumineux de Cold Lake et Alsands sont lancés; le Fonds du Patrimoine devient, avec ses 13\$ milliards, une source importante de soutien à l'investissement et un puissant outil politique, même à l'extérieur de

¹⁹ Cette problématique est indissociable de la discussion, qui s'envenime d'ailleurs dans les années 70, entre le gouvernement central et les provinces, sur les paiements de transferts ou de «péréquation». Ce mécanisme fait en sorte, dans le cas précis de l'Alberta, que l'élévation graduelle des prix des hydrocarbures sur le marché local dans les années 73-80, se traduit en ponctions accrues de la taxation fédérale sur les revenus de la province, ensuite redistribués aux provinces pauvres, qui sont aussi souvent les provinces consommatrices. Le second mécanisme en cause est, bien entendu, la fixation des prix elle-même. Depuis 1973, ceux-ci sont maintenus en-dessous des prix internationaux. Ceci avantage encore les provinces consommatrices. Pour une analyse plus détaillée, voir Thomas J. COURCHENE, Refinancing the Canadian Federation: A Survey of the 1977 Fiscal Arrangements Act, Montréal, Institut C.D. Howe, 1979

l'Alberta²⁰. Persuadé qu'il détient la clé du rêve d'auto-suffisance canadien mis de l'avant par le fédéral, le gouvernement conservateur de Peter Lougheed, grâce à l'essor du secteur énergétique de sa province, fait montre d'une confiance en soi qui va l'entraîner dans une dispute majeure avec Ottawa sur la conception même du fédéralisme, contribuant peut-être au caractère unilatéral des décisions entourant la formulation du Programme Énergétique National de 1980.

La 1ère époque libérale et le maintien de la tradition.

Ce dispositif mis en place, le gouvernement n'a théoriquement plus qu'à «laisser faire». Toutefois, il subsiste un écart suffisant entre les 2 prix, plus de 1\$ le baril, pour favoriser l'essor des importations de pétrole raffiné «québécois» en direction de l'Ontario et des États-Unis. L'Office National de l'Énergie intervient alors pour contingenter sévèrement les licences d'importation inter-provinciales, ce qui accentue le déclin de l'industrie du raffinage à Montréal-Est. Les procédés couramment employés alors sont révélateurs de l'esprit de l'époque et de la nature continentaliste de la PPN.

On sait que, dès le début des années 60, l'oligopole pétrolier cherche ouvertement à harmoniser la politique canadienne avec celle des États-Unis. On peut donc parler d'une politique pétrolière «continentale», qui s'articule principalement sur l'instauration d'un système de licences en vue de restreindre les importations de brut et de produits finis en provenance de l'Est canadien²¹. Dans les années qui suivent, grâce à son prix moins élevé, ce pétrole parvient quand même à s'infiltrer progressivement dans l'espace ontarien et les Américains craignent plus que tout des exportations canadiennes de ce pétrole à l'intérieur de leurs frontières. Pour faire face à ce problème, susceptible d'assombrir les relations entre Ottawa et Washington, une relation tout à fait particulière unissant Esso et l'Office National de l'Énergie (ONE), permet longtemps de mettre en pratique le dispositif des licences restrictives, qui était appelé à une certaine longévité

²⁰ Dès cette époque, l'Alberta prêtait généreusement aux gouvernements des provinces maritimes, ce qui était fort apprécié de ces provinces pauvres, très dépendantes de l'extérieur sur le plan énergétique. L'Alberta ne fit pas faute de s'en servir pour élaborer des alliances intergouvernementales, dont le fédéral fut à même d'«apprécier» le caractère contestataire lors des conférences fédérales-provinciales.

²¹ Il était inévitable que le Québec, porte d'entrée en Amérique du Nord du pétrole bon marché du Venezuela et du Moyen-Orient soit le premier gagnant d'un prix mondial bas et la première victime des chocs pétroliers.

22. D'ailleurs, presque dix ans plus tard en 1969, il semble que rien n'a fondamentalement évolué dans cette relation, puisque le président d'Esso peut encore écrire:

«L'Office National de l'Energie s'est encore adressé à l'industrie et, croyons-nous, principalement à Esso pour obtenir son opinion sur des points de politique générale et sur des questions précises de volume et d'évaluation de l'industrie ²³».

Quelques années plus tard, devant la montée de la crise pétrolière internationale de 1973, le gouvernement fédéral redéfinit la politique énergétique et, encore une fois, prit le parti d'aider les entreprises dominantes dans le secteur des hydrocarbures: importateurs en gros et raffineurs ainsi que leur réseau peu rentable de revendeurs et de détaillants concessionnaires, quitte à nuire au secteur des revendeurs et détaillants indépendants, tous des Canadiens. L'essor de cette nouvelle classe de participants dans l'industrie canadienne avait pourtant été considérable depuis 1958 et laissait entrevoir comme plausible la réduction de l'oligopole des transnationales dans le secteur ²⁴. Mais l'année 1973 fut celle du premier choc pétrolier et les pays industrialisés entrèrent dans un long processus d'ajustement aux nouvelles données internationales: élévation brusque des prix du brut et approvisionnement instable.

Dans un énoncé de politique en 11 points, prononcé par le Premier-ministre Trudeau le 6 décembre 1973, le gouvernement fédéral mit de l'avant de nouvelles orientations. La première, la plus lourde de conséquences, fut la formule de maintien d'un prix «canadien» pour le pétrole et les produits pétroliers, inférieur au prix international, par le biais du Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole (PIIP) qui, étant un subside à la consommation, favorisait d'abord les raffineurs et distributeurs. La seconde fut la politique de contingentement des

²² En 1969, le président d'Imperial Oil émettait le commentaire suivant: «On nous a demandé confidentiellement d'aider l'Office National de l'Energie à mettre au point un système de licences discriminatoires». Il semble d'ailleurs que la compagnie Exxon jouait aux Etats-Unis ce même rôle de conseiller du gouvernement qu'Imperial au Canada. (Document interne de l'Imperial, no. 101184-5, le 6 février 1961, voir à ce sujet: BERTRAND, Robert J., *op. cit.* volume II, p. 35

²³ Document no. 96546, le 28 novembre 1969, l'Imperiale, *ibid.*

²⁴ Sur le développement des revendeurs indépendants, les conflits qui les opposèrent aux multinationales et les stratégies de ces dernières, destinées à affaiblir ces modestes concurrents, on lira avec profit le premier volume du rapport Bertrand, déjà cité en note 10, et notamment les pages 90 à 137.

exportations de pétrole et produits raffinés, au moyen d'un système restrictif de licences octroyées par l'Office national de l'Énergie. Pour la première fois, le gouvernement cherchait à «isoler» l'espace national canadien des contraintes et des retombées négatives du marché international des hydrocarbures ²⁵. La politique d'auto-suffisance qui en découla impliquait nécessairement l'extension de l'oléoduc Edmonton-Sarnia jusqu'à Montréal pour unifier le marché interne désormais entièrement «protégé», le développement de la technologie de traitement des sables bitumineux: un domaine où le Canada devait prendre les devants à l'échelle mondiale.

La nouvelle politique comportait enfin un volet complémentaire avec la création en 1975 d'une entreprise publique dotée d'un mandat de développement, d'orientation et de coordination nationales, Petro-Canada. Celle-ci devait assurer la «présence» fédérale dans le secteur. Larry Pratt écrit à son sujet:

«...The concept of a national oil company found its strongest advocates within the government, notably in an Energy Department attempting to extend its control over the petroleum industry. Large permanent bureaucracies crave predictability and stability. Confronted in late 1973 with an international supply crisis whose outcome it could not determine, and lacking influence over a multinational business notoriously resistant to political influence, Canada's federal bureaucracy sought to reduce uncertainty and to increase its knowledge of, and control over, the petroleum industry. Petro-Canada was created as an *entreprise témoin* - a bureaucratic device to witness what actually happened and why. ²⁶

²⁵ Après la hausse brusque des prix du brut en 1974, les prix canadiens furent fixés sous les niveaux des premiers afin, notamment, de maintenir les industries canadiennes de transformation, concurrentielles par rapport à celles de États-Unis où les prix faisaient également l'objet d'un contrôle. Désormais, le prix du brut ne pouvait s'accroître qu'avec l'autorisation expresse du gouvernement. On peut donc parler d'une prémisse au PEN, à sa nature «interventionniste». Sauf qu'en 1973, il ne serait venu à l'esprit de personne, de critiquer une forme d'interventionnisme qui cherchait justement à consolider une industrie pétrolière aux prises avec des difficultés nouvelles.

²⁶ PRATT, Larry, «Petro-Canada», dans Allan TUPPER et G. Bruce DOERN, eds., Public Corporations and Public Policy in Canada, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 1981, p. 109

Il ne fallait cependant pas se faire d'illusions; Petro-Canada ne parviendrait à se faire accepter dans ce milieu fortement marqué par l'orthodoxie privatisante qu'avec le temps et surtout en s'inspirant étroitement, du moins au début, des règles du jeu en vigueur.

Instauré en janvier 1974 pour être appliqué conformément aux règlements de la Loi sur l'administration du pétrole de juillet 1975, le Programme d'indemnisation de l'Industrie pétrolière (PIIP) visait de son côté à ramener le prix des importations au-dessous du niveau mondial. Il faut dire que depuis la fin des années 60, l'importation des produits pétroliers avait pris des proportions considérables. Devant cette situation, les Etats-Unis établirent un système complexe de paiements selon lequel les droits de recours au brut contrôlé mais coûteux étaient retirés aux raffineurs se trouvant près des côtes et de ce fait capables de s'approvisionner à l'étranger pour être passés à d'autres qui s'approvisionnaient localement; ce qui favorisa les petits raffineurs et fournisseurs indépendants de l'intérieur. Le Canada prit le parti contraire. Il se désintéressa du secteur «en aval» des détaillants indépendants, où la propriété canadienne commençait à devenir significative et favorisa les grands raffineurs, c'est-à-dire l'oligopole des cinq ou six grandes firmes disposant de raffineries et déjà bien établies au pays ²⁷. La réduction de la demande pour les produits amena le gouvernement à verser une indemnité de \$1.50 de moins par baril d'essence et autres produits d'importation raffinés que l'indemnité versée pour le brut importé. Une protection tarifaire de 4.3 cents le gallon en faveur des raffineurs canadiens, soit une hausse de 3/4 de un cent sur l'essence et de 1/3 de un cent sur le mazout. Ajoutée au coût de plus en plus élevé de transport des produits raffinés, cette protection douanière rendit prohibitif le coût de cette importation. D'où une réduction drastique de cette activité dans les années suivantes. Le malheur, c'est que le secteur de la distribution, où s'affirmaient des Canadiens de l'Est, allait en souffrir.

Cette politique priva les exploitants indépendants de terminaux et les détaillants indépendants de «l'option importation», grâce à laquelle ils avaient pu jusque là obtenir des grands raffineurs multinationaux établis au Canada, à la suite d'un marchandage, des prix raisonnables. C'est ainsi qu'ils avaient pu finir par exercer au fil des ans une certaine influence sur le marché et acquis au début des années 70, dans certaines régions, jusqu'à 20% du marché de la distribution. La fermeture de cette option sonna le glas

²⁷ Esso Impérial, le meneur ainsi que Shell, Gulf, British Petroleum et Texaco.

des indépendants, devenus clients captifs des Grands. En 1979, ils ne représentent plus que 3% de la part du marché de vente des produits raffinés.

Vers un Programme énergétique national.

Sur le plan macro-économique, le secteur en amont de l'industrie pétrolière voit s'affirmer la présence des Canadiens dans le courant des années 70. Bien sûr, on pense au réseau qui entoure l'Alberta Gas Trunk Line (Nova) et on ne peut manquer d'évoquer, à cette époque, ce combat de David contre Goliath que fut, entre 1973 et 1977, la controverse autour de la construction de l'oléoduc Alaska-vallée du Mackenzie. Ce projet d'oléoduc intercontinental avait été défini comme une «priorité nationale» par le gouvernement Trudeau dès le début des années 1970 suite aux pressions répétées de Washington. Cet épisode nous enseigne à quel point la politique énergétique canadienne sous les Libéraux n'a pas eu ce côté «monolithique» qu'une analyse *a posteriori* suggère. Dans ce dossier, on retrouvait d'un côté, le Consortium du Gaz Arctique Canadien (CAGPL) réunissant l'oligopole pétrolier traditionnel mené par son leader Esso, fortement téléguidé dans la circonstance par sa maison-mère Exxon. De l'autre, les «petits» autour de Nova²⁸, et réunis sous la bannière du Consortium Foothills. Fait hautement révélateur, malgré la totale indifférence du fédéral et particulièrement de l'Office National de l'Energie à l'initiative canadienne et aux interventions pressantes des lobbyistes du gouvernement américain, Foothills parvint contre toute attente à prendre de vitesse le projet transnational qui aurait eu, disait-on, d'importantes retombées sur l'environnement en territoire amérindien. A la suite d'une lutte opiniâtre impliquant l'opinion publique locale ainsi que le peuple Déné, il fit prévaloir son projet sur l'autre, qui semblait manquer de souplesse face aux réticences grandissantes de l'opinion et du personnel politique. Habités à manipuler à leur guise le gouvernement canadien, les Grands de l'industrie pétrolière ne surent pas évaluer les transformations de la conjoncture où s'affirmaient les initiatives canadiennes et perdirent cette manche.

De plus, cette lutte pava le terrain à une vague sans précédent de nationalisme économique. N'oublions pas qu'entre 1972 et 1974, le second gouvernement Trudeau, alors minoritaire, dut composer, sur maints dossiers, avec les Néo-démocrates. C'est toutefois dans l'opposition, entre 1979 et

²⁸ Nova dirigée alors par Robert Blair, un nationaliste canadien ardent.

février 1980, que les Libéraux mirent en place leur «programme énergétique», qui s'inspirait étroitement du nationalisme économique du Nouveau Parti Démocratique tout autant que des doléances de l'opinion publique outragée par l'épisode du pipe-line et la montée brusque des prix pétroliers. Pour les pétrolières en effet, le pire restait à venir et il n'y a pas de doute que la conjoncture internationale confuse des années 1979-80 devait ouvrir la voie à une politique énergétique musclée qui, motivée par l'ampleur de la crise engendrée lors du Second Choc pétrolier, irait beaucoup plus loin dans l'affirmation du nationalisme économique.

Reporté au pouvoir au printemps 1980, le gouvernement Trudeau décide d'intégrer au budget d'octobre 1980, le premier depuis son retour au pouvoir en février, le Programme Énergétique National (PEN), qui constitue un tournant spectaculaire de sa stratégie économique. Il met également un terme, de manière unilatérale, à l'impasse vieille de plus d'un an entre Ottawa et le gouvernement de l'Alberta, portant sur la formulation d'une politique énergétique d'envergure nationale ²⁹. La stratégie retenue, à caractère nationaliste, cherche à utiliser nos sources d'énergie existantes et potentielles contre les retombées de la conjoncture internationale en même

²⁹ La querelle s'était envenimée entre Conservateurs albertains, Libéraux et Néo-Démocrates autour de la question énergétique. Avec les énoncés en faveur de l'autosuffisance, qui se font de plus en plus répétés avec le 2e Choc pétrolier, l'Alberta voit l'occasion d'imposer son «modèle» en face d'un gouvernement fédéral relativement peu informé des contraintes économiques de la région et du secteur des hydrocarbures. En 1979, la dispute s'était encore envenimée et même le gouvernement Clark, qui avait des racines profondes dans cette province, ne parvenait pas à un accord avec Edmonton sur la tarification et le régime fiscal de l'industrie pétrolière et gazière. A cette date, il y avait l'essor d'un vaste pan de l'industrie de propriété canadienne, qui vivait de ses exportations de gaz naturel vers les Etats-Unis, sous licence de la province qui en tirait à son tour de généreuses royautés. Avec le retour au pouvoir de Trudeau en février 1980, on ne se donna même pas la peine de reprendre le dialogue.

temps que comme «moteur» central de son développement économique, orienté vers une plus grande indépendance nationale ³⁰.

Pour ce faire, un système élaboré de prix aux producteurs et aux consommateurs est mis en place par étapes. Le contrôle des prix laisse une marge de manoeuvre importante aux gouvernements, fédéral comme provinciaux, qui imposeront alors des taxes progressives susceptibles de nourrir un flot de subventions au secteur «national» en expansion dans la prospection. De cette façon, le fédéral s'attend à mettre la main sur 25 % des profits ainsi générés. Ainsi, pour rencontrer l'objectif de canadianisation, on se propose de réduire à 50% la participation des entreprises étrangères dans le secteur d'ici à 1990. Comme on voit, la politique énergétique s'adresse tout autant aux producteurs, raffineurs et distributeurs en amont par la voie des subventions qu'aux consommateurs en aval, avec la structure des prix ³¹. Penchons-nous maintenant sur les mécanismes de fixation des prix, qui est riche d'enseignements sur la nouvelle orientation souhaitée pour le secteur. Une première constatation s'impose: même révisée à la hausse en octobre 1981 à la suite des pressions de l'Alberta et des autres provinces productrices, la structure des prix cherche à différer et atténuer le choc pétrolier de 1980 sur les consommateurs, d'abord industriels, ensuite particuliers.

Le gouvernement fédéral tente d'isoler le marché intérieur des retombées des prix internationaux, qui atteignaient alors près de \$40 le baril. Comparons ensuite cette projection avec celle de l'EPTB de 1981-82, conclue après de laborieuses discussions entre le gouvernement fédéral et

³⁰ «Les Canadiens doivent prendre le contrôle de leur propre avenir énergétique en établissant la sécurité de leurs approvisionnements et une indépendance totale du marché international dès 1990.

Les Canadiens doivent participer plus activement à la mise en valeur et à l'expansion de l'industrie énergétique et en particulier, de celle du gaz naturel et du pétrole. Le taux de participation médiocre des Canadiens dans les entreprises tant publiques que privées est inacceptable.

La tarification du pétrole et la répartition des revenus doivent être équitables pour tous les Canadiens, qu'ils vivent ou non dans une province productrice d'hydrocarbures. Le système fiscal actuel a tendance à concentrer la richesse issue du pétrole dans quelques régions et prive le gouvernement fédéral de ressources qui lui sont essentielles à la coordination de l'économie canadienne».

Gouvernement du Canada, Programme énergétique national, Communication Canada, 1980, p. 3 et sq.

³¹ Le plan initial envisageait la distribution de revenus pétroliers de l'ordre de \$100 à \$200 milliards, sur une période de cinq ans avec, bien entendu, des clauses discriminatoires contre les «non-Canadiens».

les provinces productrices ³². Selon le premier scénario, le prix de base du baril de pétrole «conventionnel» ³³ à la tête du puits aurait augmenté de \$1 à tous les six mois en 1981, 1982 et 1983 à partir de son seuil de \$16.75 le baril en octobre 1980, puis de \$2.25 aux mêmes intervalles en 1984 et 1985, pour croître par la suite au rythme de \$3.50. De cette façon, le prix canadien rattrapperait le prix mondial quelque part au début de 1984. Mais dès le milieu de 1981, les règles du jeu furent modifiées. La politique de contingentement volontaire et massif mise de l'avant par l'Alberta dès l'entrée en vigueur du programme, comme mesure de représailles, finit par imposer à Ottawa l'Entente sur les Prix et la Taxation de l'Énergie (EPTE). Ce nouveau cadre tarifaire, qui prenait pour acquis un prix international frisant les \$ 80 le baril à la fin de la décennie, accordait jusqu'à \$4 d'augmentation le baril aux six mois dès la fin de 1981, et même quelques réajustements trimestriels supplémentaires. Le nouveau découpage des recettes pétrolières se faisait plus à l'avantage de l'industrie et des provinces mais le fédéral restait tout de même le grand gagnant du pacte, avec plus de 35% des revenus anticipés. Cette entente inclua finalement la Saskatchewan, la Colombie-Britannique au cours de l'année 1982 et le principe plus souple de l'EPTE fut généralisé à l'ensemble du secteur énergétique, de manière à réconcilier les acteurs, qui s'étaient montrés fort indisposés par l'action unilatérale d'Ottawa.

Quant au «nouveau» pétrole, découvert après octobre 1980, il serait évalué à \$30 et son prix serait ajusté au début de chaque année, à même un calcul d'indexation opéré à parté de l'indice des prix à la consommation (IPC). Le gaz naturel serait fixé à \$2.60 le mille pieds cube jusqu'au 1er février 1982, alors qu'il serait ajusté à son tour ³⁴.

Le gouvernement dédommagerait les raffineurs pour les prix plus élevés du pétrole importé en imposant au consommateur une taxe d'accise appelée Charge compensatoire pour le pétrole (CCP) établie à \$2.55 le baril

³² L'Entente sur les prix et la taxation de l'énergie (EPTE), signée par Ottawa et les provinces productrices: l'Alberta, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique en 1981-82. Source: Énergie, mines et ressources Canada, Institut C.D. Howe, dans CARMICHAEL, Edward et James K. STEWART, Lessons from the National Energy Program, Institut C.D. Howe, Toronto, Montréal et Calgary, mai 1983, p. 19

³³ C'est-à-dire du pétrole découvert et exploité avant le PEN.

³⁴ A la suite d'un calcul plus complexe se faisant comme suit; le 1er février 1982, une hausse de 4 fois 15 cents le mille pieds cube pour atteindre \$3.20 en août 1983, puis par la suite, un réajustement de 15 cents le mille pieds cube pour chaque dollar de hausse du prix du baril de pétrole.

et qui augmenterait de \$2.50 le baril au début de chaque année. C'est ainsi que ce prix «mixte»: le prix à la tête du puits et la CCP totaliseraient des hausses moyennes au consommateur de l'ordre de \$4.50 par an jusqu'à la fin de 1983, à concurrence d'un plafond n'excédant pas 85% du prix mondial. Enfin, le PEN prévoyait un prix de référence aux producteurs engagés dans les entreprises de transformation des sables bitumineux. On leur accorderait un minimum de \$38 le baril au 1er janvier 1981 et l'on consentirait à un ajustement annuel à partir de l'IPC ou encore du prix international ³⁵. Comme on voit, l'ambiguïté restait entière.

Dans les faits, les prévisions du PEN, même révisées en faveur de l'industrie et des provinces avec l'EPTE, ne se concrétisèrent jamais. Dès 1984, le prix mondial allant en décroissant, le plafond de 85% pour le prix canadien fut atteint et les prix stagnèrent par la suite. A la fin de cette période, une situation de fait s'était toutefois imposée aux Canadiens pour longtemps; désormais la majeure partie du prix des produits pétroliers était constituée de taxes d'accise ou «ascenseur» provinciales et fédérales. Voyons comment on en était venus là.

Les mesures fiscales de la nouvelle politique énergétique

Le régime fiscal du PEN ramène immédiatement à la matrice de répartition des revenus escomptés de la manne pétrolière. Conformément à la Constitution de 1867, les ressources naturelles sont du ressort des provinces et si, par voie de conséquence, celles-ci peuvent taxer directement les revenus des entreprises qui les exploitent grâce à leur accord. C'est le mécanisme des *concessions*. Toutefois il leur est interdit d'user des taxes indirectes ³⁶. Celles-ci sont du ressort du gouvernement fédéral qui peut, d'autre part, fixer les prix pratiqués dans le commerce interprovincial ou destiné à l'exportation, selon ses prérogatives inscrites dans la section 125

³⁵ PALMER, Jerald D., «An Overview of Canada's National Energy Program», dans Earl H. FRY, ed., Energy Development in Canada. The Political, Economic, and Continental Dimensions, Canadian Studies Program, Center for International and Area Studies, Brigham Young University, Provo Utah, 1981, p. 80.

³⁶ La Cour Suprême a statué, en 1969, que les taxes directes étaient celles qui étaient imposées sur un producteur afin que ce producteur seul en porte le fardeau. Si cette taxe peut être repassée aux consommateurs, via la fixation des prix, il s'agira alors d'une taxe indirecte, telles la taxe de vente et les taxes d'accise.

de l'AANB ³⁷. A la suite du Décret administratif sur le Pétrole de 1975 amendé en 1980, il peut même, en l'absence d'une entente avec les provinces, statuer sur les prix domestiques du pétrole et du gaz. Compte tenu des relations orageuses entre Ottawa et Edmonton à partir de 1980, tels seront les leviers dont le PEN se servira dans sa volonté de planifier le secteur.

L'esprit de la fiscalité du PEN est d'abord de protéger les consommateurs et les régions importatrices tout en investissant les revenus générés par la différence des tarifs dans des initiatives productives dans le même secteur, «au bénéfice de tous les Canadiens». Le PEN a besoin de revenus additionnels pour une politique d'ampleur «nationale»: des subsides aux importations de pétrole pour les provinces de l'Est ³⁸ et des stimulants à l'entreprise pour la prospection et le développement dans les zones pionnières, c'est-à-dire les Terres du Canada. Dans le cadre de cette seconde mission, il hérite d'une pratique qui s'était instaurée dans les années 70; en effet dès cette époque des déductions appréciables d'impôt étaient en vigueur pour des entreprises désireuses de réinvestir dans la prospection ³⁹. Mais le PEN constitue un virage important par rapport à cette pratique. Désormais, le gouvernement repousse le principe des déductions d'impôts aux producteurs engagés dans la prospection en zone pionnière, en faveur d'une approche plus «politique» qui consiste à mettre sur pied une panoplie complète de stimulants à l'entreprise et d'encouragement à la canadianisation. Pourquoi en vient-il à ce choix ?

En 1979, l'importance du nombre d'entreprises participant au programme de déductions d'impôt pour fins de réallocation des profits vers la prospection, est telle que les revenus du gouvernement décroissent. Alors que les provinces voient le montant de leurs *royalties* automatiquement ajusté par rapport au prix pratiqué à la tête du puits, ce qui leur assure une base stable de financement, le fédéral ne peut, avec ses

³⁷ Bien sûr, le Québec échappe à cette logique, ayant rapatrié au début des années 60 les pleins pouvoirs de taxation sur ses citoyens.

³⁸ En 1980, les coûts de ces subsides se montaient déjà à plus de \$3 milliards, soit près de 30% du déficit du gouvernement fédéral pour cette seule année. Lire à ce sujet DOBSON, Wendy, Canada's Energy Policy Debate, op. cit. p. 22

³⁹ Ainsi les *royalties* payées par les entreprises aux provinces étaient déductibles au titre de l'impôt fédéral, de même que la totalité des frais de prospection encourus pendant l'année, 30% des dépenses en développement, alors qu'un bonus de 10% sur les paiements de concessions allouées était disponible. Enfin, 33 1/3 % des frais d'utilisation de certains équipements d'exploration pouvaient être réclamés.

taxes d'accise en partie érodées par les stimulants fiscaux, s'en prévaloir. D'où la nécessité d'une réforme du système de façon à compenser pour cette distorsion accentuée entre les revenus des firmes et des provinces, et ceux du gouvernement central. D'autres facteurs doivent aussi être invoqués. Dans sa volonté de «canadianiser» l'industrie pétrolière en amont, le gouvernement ne peut, vu les accords tarifaires le liant aux Etats-Unis, surtaxer ou encore refuser d'accorder des déductions à des entreprises (ce qui revient au même) sous prétexte qu'elles sont américaines. Cette discrimination serait totalement contraire au GATT ainsi qu'aux traités bilatéraux dont le Canada est signataire ⁴⁰.

L'introduction d'un système de subventions permet de contourner cette difficulté: le gouvernement peut choisir, en vertu de son objectif de canadianisation, les entreprises qui correspondent le mieux aux critères prioritaires; à savoir le degré de participation canadienne dans chaque projet et la région choisie pour la prospection. La visibilité extrême des subventions a l'avantage de faire sentir de manière non-équivoque la «présence» du gouvernement fédéral dans la politique énergétique. C'est d'ailleurs l'un des principaux buts recherchés par le PEN, tant à l'intention des gouvernements provinciaux, surtout de l'Alberta, que de l'industrie.

Orientées vers les zones pionnières, ces subventions annoncent une nouvelle époque plus «centralisatrice» de l'histoire du Canada, avec l'essor des régions-frontalières lié à celui de l'industrie canadienne et le déclin relatif de l'industrie pétrolière albertaine, davantage contrôlée par les étrangers et servant des intérêts «provincialistes» ⁴¹. La visibilité sert enfin des intérêts partisans, que les Libéraux ne perdent jamais de vue.

Outre la taxation normalement répartie entre paliers de gouvernement, d'une part les *royalties* provinciales et l'IRP, le fédéral introduit en amont une taxe d'accise spéciale qui ponctionne la marge des profits des firmes recevant l'ensemble de leurs revenus de leurs ventes de pétrole et de gaz. Appelée Taxe sur les recettes pétrolières et gazières (TRPG), cette taxe représente jusqu'à 25% des revenus des entreprises. On souhaite ainsi, avant même d'offrir les subventions, dissuader les activités de l'industrie qui ne seraient pas orientées vers le réinvestissement *in situ*. En d'autres mots, on s'attaque aux prospecteurs qui s'orientent

⁴⁰ On pense évidemment à l'Accord Général sur le Commerce et les Tarifs, en anglais GATT, qui est à la base des comportements commerciaux dans la zone de l'OCDE.

⁴¹ DOERN, G. Bruce et Glen Toner, *op. cit.* p. 48-9

principalement vers l'exportation du brut, et surtout du gaz naturel, vers les Etats-Unis. Inutile de dire que cette TRPG est fort mal perçue outre frontière de même que par une fraction importante du secteur pétrolier ⁴².

De son côté, le Programme d'encouragement du secteur pétrolier, tente justement d'orienter l'investissement des firmes pétrolières là où s'affirme la présence des Canadiens, vers les zones pionnières. Il réduit le coût de l'investissement après taxes et déduit les frais admissibles dans la prospection, à la suite d'un calcul assez simple, pour obtenir un taux de subvention qui dépend tout aussi bien du taux de participation des Canadiens dans le projet (T.P.C.) que de la région visée par ce projet ⁴³. La carte officielle des Terres du Canada, reconnue par Energie, Mines et Canada indique en effet onze régions.

Certaines sont situées sur le territoire des provinces, les autres en terres du Canada. Dans le premier cas, une échelle permet de déduire de 25% à 35% des frais d'exploration, de 10% à 20% des frais d'aménagement et de 10% à 20% des coûts; alors que dans le second cas, on peut réclamer du fisc, en vertu du PESP, de 25% à 80% des frais d'exploration ⁴⁴, de 10% à 20% des frais d'aménagement et de 10% à 20% des coûts. Ce montant est pondéré en

⁴² Les arguments des firmes canadiennes engagées dans ces activités de vente différeraient d'ailleurs à ce chapitre de ceux des firmes transnationales opérant ici. Les premières arguent que les secondes, totalement verticalisées et possédant une infrastructure de raffinage et de distribution plus complète, étaient en mesure de soustraire à la TRPG un grand nombre de leurs activités lucratives, ce qui n'était pas leur cas à elles. Voir à ce sujet Earl JOUDRIE, Association pétrolière indépendante du Canada à Calgary, «Notes for Remarks to the Men's Canadian Club of Ottawa», 13 janvier 1981 dans DOBSON, Wendie, op. cit. p. 24

⁴³ Frais

admissibles = Frais admissibles x 2 x Pourcentage d'intérêt actif net
rajustés

Pourcentage des frais

x

Superficie de l'intérêt actif net

Superficie minimale

Dans le Programme d'encouragement du secteur pétrolier, op. cit. p. 3

⁴⁴ Incluant la subvention de participation obligatoire de la Couronne de 25%.

fonction de la superficie visée par chaque projet, dont le minimum et le maximum varient selon les régions ⁴⁵.

Dès le milieu de 1981, de pair avec les négociations entreprises entre le gouvernement fédéral et l'Alberta pour une redistribution plus flexible des parts ou EPTE, on assiste à un assouplissement comparable des règles fiscales relatives à l'exploration en zones provinciales et fédérale. Les normes de calcul du TPC sont modifiées, de façon à faciliter l'investissement «partiellement» canadien. On permet ensuite aux firmes d'augmenter leur marge de profit en déduisant directement le calcul de leurs subventions en vertu du PESP, de leur Taxe sur les recettes pétrolières et gazières (TRPG). D'autre part, le seuil en deça duquel cette taxe ne s'appliquait pas est relevé à 5 \$ millions, aidant ainsi les petites firmes engagées dans l'activité pétrolière et nécessairement de propriété canadienne. On remet également en cause l'obligatoire participation de 25% de Pétro-Canada sur tout projet en zone de juridiction fédérale. Une initiative qui avantage principalement Dome Canada, propriété privée canadienne à 55%. Nul doute que cette panoplie de mesures fiscales est déterminante dans la course à la «canadianisation» qui s'observe au cours de la période 1981-1983, qui correspond à la mise en application du PEN sur le terrain.

L'accueil du secteur énergétique au PEN

Comme on pouvait s'y attendre, les firmes transnationales réagirent avec passion aux modalités du PEN. Elles furent assez habiles pour ne pas remettre en cause l'objectif de canadianisation et s'attaquèrent surtout aux méthodes employées. A titre individuel ou par la voix de leur regroupement: l'Association pétrolière canadienne (APC), elles s'en prirent à la taxation qui, selon elles, leur enlevait les moyens de réaliser l'objectif d'auto-suffisance en 1990, tout comme à la fixation des prix, qui leur interdisait de réaliser les profits grâce auxquels les méga-projets de prospection seraient financés. La répartition des revenus anticipés faisait problème, avec le gros de la manne allant au gouvernement fédéral. Bien entendu, elles critiquèrent sévèrement les mesures discriminatoires du PESP et s'en plaignirent à leurs maisons-mère aux E.U., en Grande-Bretagne

⁴⁵ Sur les terres provinciales, il s'agit de surfaces de l'ordre de 130 hectares dans la zone de Lloydminster à 18,000 hectares dans celle de la baie de Fundy et du Saint-Laurent. Sur les terres du Canada, de 4,000 hectares dans la zone de la Liard à 8,000 hectares dans la vallée du Mackenzie et du Yukon et à 18,000 hectares dans toutes les autres zones (3).

et aux Pays-Bas. Ces pays commencèrent à faire pression sur Ottawa pour qu'il atténue l'objectif de canadianisation.

Alors qu'Esso faisait montre de son mécontentement devant la Taxe sur les recettes pétrolières et gazières et payait de pleines pages de publicité dans plus de 38 quotidiens du pays pour répondre aux accusations contenues dans le Rapport Bertrand sur les pratiques restrictives dans l'industrie pétrolière, Texaco insistait sur les aspects discriminatoires du PESP. De son côté, Gulf soulignait qu'avec ou sans le PEN, la part de propriété canadienne dans l'industrie aurait de toute façon passé de 34% en 1979 à plus de 50% en 1982. Toutes stigmatisaient la sur-taxe à l'exportation de gaz naturel vers les Etats-Unis, rejoignant les critiques acerbes que l'administration Reagan ne se gênait pas pour formuler devant ses interlocuteurs canadiens ⁴⁶.

Craignant par dessus tout de s'engager dans un débat public qui aurait nui à leur image (une image déjà fort ternie auprès de l'opinion publique), les pétrolières préférèrent agir sur un autre terrain. Dès 1981, elles réduisirent drastiquement leurs investissements. Esso prétendit qu'à moins d'obtenir un profit net de 20% sur son investissement de Cold Lake, elle renonçait au projet. En sous-main, Esso était en fait encouragée par l'Alberta qui boycottait systématiquement le PEN en mettant en mouvement le mécanisme de contingentement de la production, qui lui était déjà familier. Gulf, accusant un manque à gagner de l'ordre de \$ 900 millions ou 30% de ses revenus, réduisit les siens de 15% ⁴⁷. Toutefois, respectant son engagement antérieur au PEN, elle continua ses investissements dans la mer de Beaufort, là où elle devait s'illustrer grâce à des percées technologiques inédites dans le domaine des îlots artificiels et des installations flottantes de forage en milieu arctique. Or, il ne faudrait pas l'oublier, ces recherches ne se firent pas sans un prix élevé pour les contribuables.

Le secteur de propriété canadienne, où l'on retrouvait aux premières loges Pétro-Canada, Dome et Nova, se faisait le défenseur passionné de l'objectif de canadianisation tout en déplorant, au même titre que les autres participants de l'industrie, les mécanismes de fixation des prix et la fiscalité

⁴⁶ De toute façon, une profonde antipathie séparait Reagan et Trudeau, tant au niveau du tempérament que des idées qu'ils défendaient.

⁴⁷ J. L. Stoik, «Notes for a Presentation to the Canadian Association of Petroleum Investment Analysts», Toronto, le 2 décembre 1980, pp. 4-7.

du PEN, surtout la TRPG ⁴⁸. Alors que Dome était touchée par le resserrement des normes fiscales, elle qui s'était lourdement impliquée dans la prospection en zone pionnière, Nova se voyait contrainte à la seule exploration dans le bassin occidental (Pacifique), où les risques étaient plus élevés et les chances de succès, moins encourageantes qu'ailleurs. Dome n'eut d'autre recours que de créer Dome Canada, conservant 48% des parts et offrant les 52% restants à des Canadiens, tout en se portant acquéreur, auprès de Conoco, de Hudson's Bay Oil and Gas. Petro-Canada acquit de son côté la firme belge Petrofina pour \$1.45 milliard et les installations de raffinage de BP (britannique) pour \$ 347 millions. Nova avait mis la main sur Husky Oil dès 1978 et continua à se développer en acquérant Uno-Tex Petroleum pour un modeste \$371 millions. Elle fut dès lors très active en zone pionnière, grâce au PEN ⁴⁹. Il n'y a pas de doute que le système bancaire canadien fut très sollicité; on s'y bousculait pour prêter aux entreprises engagées dans l'achat de biens étrangers et, en termes quantitatifs, il semble que les plus actives furent les firmes canadiennes d'importance moyenne.

En effet, Nova/Husky tint sa promesse et fut, entre 1981 et mars 1983, le 7e plus important récipiendaire au titre du PESP avec une subvention de l'ordre de \$ 40 millions, derrière Dome Canada (\$ 486 millions), Petro-Canada (\$ 431 millions), Canterra (\$ 130 millions), Norcen

⁴⁸ Jack Gallagher et Bill Richards, «Report to the Shareholders», Dome Petroleum Annual Report 1980, avril 1981, p. 4.

⁴⁹ Voilà sans doute pourquoi Robert Blair, son président, pouvait écrire avec fierté:

«...We have good reasons to expect that throughout 1982 and 1983 Husky (contrôlée par Nova) will emerge as one of the half dozen leading investors vehicles for exploration off the West coast of Canada and with some participation in the Canadian Arctic...A shortage of semi-submersible vessels is anticipated, and we believe has provided Husky/Bow Valley the opportunity to put ourselves forward to the federal and provincial governments having jurisdiction and desiring exploration action and to the major companies who have the main land spreads, as business-like participants who will bring the indicated contribution of Canadian Ownership Rating and a special element of Canadian content to the provision of equipment and services».

BLAIR, Robert, «Notes for a Speech to the Financial Analysts Federation Seminar», Calgary, 27 janvier 1982, p. 6 Notons que Robert Blair faisait partie à ce moment-là du Comité spécial chargé de l'allocation des ressources aux entreprises engagées dans la prospection, et qu'il y défendit constamment le recours à la technologie, aux ressources et aux services émanant des firmes canadiennes, dans la logique de ses interventions dans le dossier Foothills huit ans auparavant.

(\$ 92 millions), Gulf Canada (\$ 56 millions) et Mobil (\$ 46 millions) ⁵⁰. Nova se montra par ailleurs réticente devant la volonté gouvernementale d'assurer une présence significative de la Couronne dans les zones pionnières et rejoignit sur ce point le concert des critiques formulées par les autres participants du secteur privé.

Quant à Dome, il est évident que, de tous les participants de l'industrie, c'est encore elle qui répondit avec le plus d'empressement au PEN, malgré ses réserves touchant, bien entendu, la fiscalité et la présence de la Couronne sur les terres du Canada. Souhaitant s'ajuster à l'objectif de propriété canadienne, elle résolut de faire passer son taux de participation canadienne de 35% en décembre 1982 à 50% en décembre 1985 puis à 60% en 1990. Il faut dire qu'elle avait au moins une bonne raison de souhaiter profiter au maximum des subventions du PESP; comme elle était très endettée, ces subventions prenaient l'allure d'un véritable ballon d'oxygène pour elle.

Péto-Canada fit son possible, quant à elle, pour se faire passer pour une firme du secteur privé, minimisant sa relation privilégiée avec le gouvernement et son rôle de «coordination» en zone pionnière. Dès 1983, il fut entendu avec l'industrie qu'elle ne s'imposerait pas comme «maître d'oeuvre» obligé sur les Terres du Canada, au quart des investissements réalisés. Mains projets pourraient se concrétiser sans elle. Au contraire, Péto-Canada tendrait à développer ses propres projets de forage et le nouveau lotissement du territoire se ferait à l'avantage du secteur privé. Son accès au financement gouvernemental lui permettrait au demeurant de prospecter dans les zones les plus risquées (Bouclier du Labrador, Hibernia), voire de s'engager dans des joint-ventures avec certaines firmes privées se réclamant du PEN.

Cette attitude lui réussit assez bien, puisqu'elle évita à Péto-Canada d'être mise aux enchères, malgré l'évolution du PEN après son lancement. Devant l'opinion publique et l'ensemble du secteur auquel le programme s'adressait, le gouvernement commença assez tôt à se désintéresser du dossier, surtout lorsqu'il devint évident dès le début de 1982, que les prix internationaux commençaient à fléchir et que l'espoir de voir se matérialiser

⁵⁰ Voir à ce sujet le Globe and Mail, Toronto, 27 décembre 1983, p. B1.

les promesses contenues dans l'énoncé budgétaire d'octobre 1980, s'estompait irrémédiablement.

Tableau 1
Les 20 plus importants récipiendaires de subventions au titre du PESP entre le 1er janvier 1981 et le 31 décembre 1983

	Millions \$
Dome du Canada	615
Petro-Canada Exploration	576
Energie Canterra	199
Ressources énergétiques Norcen	111
Gulf du Canada*	57
Mobil du Canada*	45
SOQUIP Exploration	43
Husky	39
Teck Frontier	38
Panartic	37
Home	37
Pétroles PanCanadian	32
Industries Bow Valley	30
Pétroles Roxy	27
Ressources Forward	25
Ressources Ranchmen's (1976)	22
Energie du Delta du Mackenzie	21
Ressources de la Nouvelle-Ecosse (Ventures)	19
Ressources Esso du Canada*	19
Corporation d'Energie Canaland	17

* Propriété étrangère

SOURCE: Gouvernement du Canada, EMR, Ottawa, Petroleum Incentives Administration Report, janvier 1981 à décembre 1983, p. 17

L'administration du PESP et le problème des coûts

La difficulté majeure du volet exploratoire du PEN résidait probablement dans la mise en place du dispositif d'administration du PESP en zone pionnière. Il n'est pas sûr que la structure retenue ait été la bonne. D'un côté, l'Administration des Stimulants Pétroliers (ASP/PIA) coordonne le versement des subventions aux entreprises en vertu des normes du PESP et de l'autre, il revient à l'Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada (APGTC/COGLA) de coordonner l'effort de prospection, délimiter les concessions et «planifier» la mise en valeur des différentes régions, selon les deux balises suivantes: pas plus de 2 millions d'acres par projet et le souci de dissiminer les travaux de forage dans chacune des zones, soit le Bouclier de la Nouvelle-Ecosse (Ile-de-Sable et Banc de George ⁵¹), les Grans Bancs de Terre-Neuve, le Bouclier du Labrador, la mer de Beaufort et les Iles de l'Arctique. Il s'agissait d'abord et avant tout de connaître les potentialités de ces régions. Or à l'usage, ce système devait se révéler fort coûteux. L'ASP/PIA distribuait les subventions sans contrôler les coûts des projets tandis que l'APGTC/COGLA, malgré sa vocation de coordination territoriale, n'avait aucun contrôle sur l'acheminement des fonds consentis aux entreprises. Les critiques étaient donc fondées de dire que le PESP encourageait l'activité pour l'activité, mais pas nécessairement le succès ⁵². Conscientes qu'un tel système ne pouvait se maintenir longtemps, les firmes de prospection voulurent à tout le moins en tirer un bénéfice immédiat, ce qui entraîna des abus qui accrurent la confusion dans la gestion du programme.

⁵¹ Le Banc de George, situé dans le golfe du Maine entre Boston et Yarmouth, fut l'occasion d'un litige entre le Canada et les Etats-Unis. La Cour Internationale de Justice de La Haye répartit en 1985 ce territoire marin entre les deux pays mais les pêcheurs de la Nouvelle-Angleterre ne respectèrent jamais cette décision. Cet épisode permit d'ailleurs à l'administration américaine d'affirmer que la Cour Internationale n'avait pas compétence sur ces matières, un procédé repris depuis lors à maintes occasions.

⁵² C'était particulièrement vrai dans le cas de l'APGTC/COGLA, qui faisait une intense campagne en faveur de l'exploration en zone pétrolière et laissait d'autant plus miroiter aux firmes les avantages qu'il y avait à se prévaloir des subventions du PESP, qu'elle n'en était pas l'administratrice immédiate.

La baisse graduelle des prix pétroliers et la récession montante ralentirent l'effort «habituel» de prospection des firmes dans les zones traditionnelles à travers le monde. Elles se hâtèrent alors de déménager leurs équipements vers les zones pionnières canadiennes. Mieux valait tirer parti des subventions du PESP que de remiser le matériel. En mer de Beaufort, Gulf déclara au fisc une dépréciation de l'ordre de \$ 700 millions sur trois ans de son équipement de forage hautement sophistiqué. Cela haussa de manière significative les coûts à la tête du puits, c'est-à-dire le montant des subventions en vertu du PESP. Outrée, sa partenaire dans ce projet, la firme canadienne Canterra, qui appartenait en partie au fédéral via la Corporation de Développement du Canada, se retira du projet en 1984. Le même manège se répéta sur la côte est. Mobil ancrâ des plateformes au large de Terre-Neuve et bénéficia des avantages du PESP.

Malgré leur mauvaise humeur en face de la politique énergétique canadienne, les pétrolières n'étaient pas indisposées au point de se retirer d'activités hautement lucratives. Elles gagnèrent en nouvelles concessions et en subventions ce qu'elles perdirent en reprises et dépassèrent toujours les initiatives canadiennes par la taille de leurs investissements. Dès 1983, elles furent les premières à annoncer d'importants projets dans les sables bitumineux et le traitement des huiles lourdes en Alberta et en Saskatchewan, de même que de nouvelles raffineries dans l'Ouest. En effet, il semblait clair pour les responsables du PEN que ne subsisteraient plus dans l'avenir au Canada que deux «pôles» pétroliers: Edmonton et Sarnia. La même année, Montréal-Est perdait deux raffineries et devenait un centre mineur de traitement des hydrocarbures. Son rôle pétrolier s'estompait en même temps que le flot des importations, qui lui donnait sa raison d'être, se tarissait ⁵³.

Les firmes étrangères souffrirent bien davantage de la conjoncture internationale, de la contraction de la demande due à la récession et des politiques de conservation et de substitution menées partout en Occident et dans le tiers monde. Toutefois, suite à la reprise, les administrateurs de l'ASP/PIA et de l'APGTC/COGLA pouvaient déclarer qu'au rythme où allaient les choses, l'essentiel des \$ 8,2 milliards prévus pour le PEN auraient été dépensés d'ici la fin de 1986. En 1985-86 seulement, \$ 1,6 furent distribués à ce titre. Une chose demeure certaine, les administrateurs du PEN furent d'autant plus enclins à fermer les yeux sur

⁵³ Entrevue avec Robert Toupin, fiscaliste et député de Terrebonne aux Communes, anciennement du Parti Conservateur, le 26 juin 1986.

certains abus des entreprises qu'ils tentaient désespérément de maintenir l'intérêt pour des forages dont les résultats concrets en direction de l'industrie et des consommateurs canadiens ne pouvaient se faire sentir qu'à long terme. Ainsi, ce n'est pas avant la mi-septembre 1985 qu'arrivèrent à Montréal, par tanker, les premiers 100,000 barils de pétrole extraits du sous-sol de l'Arctique. Arrivage bien symbolique, quand on songe qu'il ne couvre par la moitié de la consommation québécoise en un seul jour.

Il est encore trop tôt pour évaluer les effets à long terme de la politique énergétique des Libéraux. A court terme, le bilan politique est immense; les retombées économiques plutôt maigres alors que la canadianisation a contribué plus que toute autre stratégie industrielle à gonfler la dette privée du Canada. Dans un environnement d'une telle complexité, les adversaires du programme ont beau jeu et font intervenir l'indifférence de Trudeau pour les questions économiques. D'autres invoquent d'autant plus facilement l'emprise des «satrapes» de la haute bureaucratie fédérale que la tradition du nationalisme économique n'a pas vraiment de racines au Canada-anglais, encore moins dans le milieu pétrolier et encore bien moins dans l'Ouest. A cause de cela, le programme ne fut pas le fruit d'un large consensus, mais la création d'un petit groupe de visionnaires, dispersés parmi une pléiade d'agences gouvernementales et de firmes privées. Il sera toujours facile de dire que le gouvernement avait minimisé les réactions auxquelles le programme risquait de l'exposer, tout en surestimant la conjoncture internationale d'élévation des prix du pétrole. Pris de court entre cette réalité contre laquelle il ne pouvait rien et le tumulte des critiques qui fusaient de toutes parts, le gouvernement libéral n'avait plus d'espace politique où manoeuvrer. Il y avait déjà quelque temps que le PEN voguait à la dérive quand le gouvernement conservateur de Brian Mulroney prit les rênes du pouvoir, au soir du 4 septembre 1984.

Conclusions

Nous avons vu que, au Canada, l'action des divers paliers de gouvernement, fut un élément explicatif du mouvement socio-économique d'ensemble illustrant une plus grande maîtrise sociale de cette société sur son propre développement, dans un secteur aussi central pour ce

développement que le complexe des industries énergétiques ⁵⁴. Bien sûr, au niveau le plus général, l'action gouvernementale n'agit pas en *solo* ; elle élabore ses outils d'intervention de manière graduelle en prenant appui sur le développement des secteurs adjacents des ressources naturelles, des banques, de l'industrie de transformation. Nous avons vu que, dans cette voie, les gouvernements avaient pu invoquer, selon les prérogatives qui leur sont dévolues par la Constitution, leurs pouvoirs dans deux modes bien départagés d'intervention. D'un côté, la fiscalité, qui leur a permis de récompenser traditionnellement l'effort de mise en valeur des ressources canadiennes, puis avec le PEN d'en orienter les activités via certaines taxes dissuasives et des encouragements à la canadianisation (PESP) ⁵⁵. De l'autre, la fixation des prix et le contrôle sur le commerce interprovincial et les exportations. Par ce biais, il assurait théoriquement l'intégration du territoire et la disponibilité des combustibles à des prix qui soutiennent le caractère concurrentiel de l'économie canadienne.

Cette action fut-elle toujours soutenue? L'Etat prit-il toujours nécessairement l'initiative? L'histoire économique du régime libéral, dans ce secteur bien précis, nous amène à nuancer toute affirmation et à opposer, non seulement des philosophies différentes au sein des acteurs publics, mais aussi des modes opposés d'intervention qu'imposent les nécessaires arbitrages entre acteurs publics et privés. Or, les tensions s'accroissent dans les années '1970 et les conflits éclatent au grand jour dans les années 80. Voilà pourquoi l'interventionnisme de l'Etat dans le secteur des hydrocarbures s'est nécessairement déployé, pas toujours de façon évolutive, en un éventail d'alternatives situé au sein d'un continuum entre deux écoles de pensée. D'une part, 1) l'intervention indirecte, ou encore discrète, traditionnelle, «classique» de l'Etat dans l'économie. Maintenir une certaine harmonie entre régions et acteurs économiques, faire participer le

⁵⁴ Dont le rôle est au moins double: alimenter les processus productifs, notamment industriels lourds, et constituer via les exportations, un levier puissant d'accumulation de capital dans les frontières, utile dans la construction de l'économie. Effets secondaires aussi: tisser des liens avec les sociétés-clientes, dans le cadre d'une complémentarité économique internationale, et aller dans le sens de dispositifs stratégiques d'approvisionnement en matières premières, au sein desquelles entrent les combustibles et carburants.

⁵⁵ Elle ne traduit au fond, par delà les mécanismes-reflexe de l'économie que sont l'action des entreprises, que cette tranche de l'action sociale «consciente d'elle-même», dispensatrice de «règles» et de «normes», qu'elle défendra au nom d'un «intérêt national», d'une «raison d'état» qui se place au-dessus des autres intérêts. Ces normes visent le maintien théorique de l'unité du pays et un minimum d'intégration entre les acteurs de la société, particuliers et corporatifs.

secteur énergétique au même titre que les autres, c'est-à-dire sans égard particulier, à la mise en valeur des ressources, par la voie des concessions (licences, permis d'exploitation), des encouragements, voire des subventions au démarrage des projets ⁵⁶. A ce stade, l'Etat ne perd pas de vue sa propre reproduction en tant qu'appareil et demande au secteur de participer au financement de ses activités de construction d'infrastructures, via les *royalties*, impôts et taxes sur les profits. Par la suite, à un second stade plus affirmé de l'intervention auprès du secteur privé, l'Etat accroît sa participation de façon significative aux mécanismes régulatoires de l'économie et, dans ce contexte, il ne faut pas perdre de vue que ceux-ci seront d'abord dictés par les entreprises privées qui énoncent leurs besoins et expriment leurs doléances. Dans cette logique, l'Etat endosse le rôle d'administrateur du secteur privé et l'exemple du sauvetage de Dome, en 1982, illustre clairement une prise de décision gouvernementale ferme, associant les Banques, dans le but de sauver de la faillite le leader de l'industrie canadienne dans le secteur ⁵⁷. Il le fera à nouveau plus tard. D'autre part, 2) l'action peut se révéler plus directe. L'Etat s'appelle alors un «définisseur de politiques». Mais celles-ci ne sont pas nécessairement ni élaborées ni même généralisées à l'ensemble du secteur. Cette évolution s'accomplit par degrés et non sans heurts. L'Etat commence par être initiateur de développement dans le but de «comblar les vides» ou «d'intégrer l'espace national». Il peut aussi devenir interventionniste, c'est-à-dire qu'il s'intéressera aux activités du secteur privé pour en stimuler, donc en «infléchir» les activités. A ce stade, l'action indirecte de l'Etat a donc une influence directe sur l'entreprise, mais ne s'incarne pas nécessairement par le biais du développement de monopoles naturels ou encore de «nationalisations» à l'européenne, encore que cela puisse aussi être le cas. On a affaire alors à un cas-limite, annonciateur de mutations à venir, comme l'indique l'exemple de la création de Pétro-Canada en 1975.

Enfin l'intervention peut devenir «planificatrice», c'est-à-dire exprimer une volonté de coordonner les initiatives des participants du

⁵⁶ Cette action ne peut se faire que dans le cadre des juridictions attribuées par l'instance suprême à chacun des niveaux de gouvernement: provinces, Etats, gouvernements centraux fédérés ou unitaires. D'où le poids particulier d'une «tradition» politique en ce sens, propre aux Etats et groupes d'Etats fédérés. Il ressort de cette constante interaction entre secteurs privé et public ce domaine central qu'on appelle la réglementation.

⁵⁷ Un autre exemple, postérieur à la fin du régime libéral, est représenté par le sauvetage de la Norbanque albertaine par le gouvernement Mulroney, à l'été 1985, au montant de \$ 3 milliards.

secteur, pour réaliser des objectifs «nationaux» et des politiques précises qui vont au-delà des intérêts de chacun des acteurs économiques. Tel est de façon très claire le chemin parcouru par la politique énergétique canadienne à partir du premier choc pétrolier de 1973, et devenu si évident avec le PEN. Dans cet esprit, se conçoivent les «nationalisations» d'entreprises privées en sociétés d'Etat, comme le fut la création de Pétro-Canada, son programme de rachats et son mandat en tant que «firme-témoin» du gouvernement dans le secteur. L'Etat peut aussi souhaiter élargir le mandat des «Utilities» déjà existantes. Tel est le cas de Nova qui passe de la gestion d'un réseau de gazoducs provincial, au cours des années '70, à une firme activement engagée dans la R-D comme dans la prospection. Dans son processus de diversification économique, Nova achète Husky en 1978. Il y a surtout (parce que c'est l'élément le plus spectaculaire de l'intervention) la politique énergétique elle-même, qui systématise le recours aux stimulants fiscaux ⁵⁸.

Le passage d'un pôle à l'autre ne se fait manifestement pas au hasard, mais s'inscrit au sein d'une évolution non-linéaire qui tire parti à des degrés divers de facteurs présents dans la constellation économique ambiante et de la présence, i.e de la disponibilité de ressources naturelles et humaines, aptes à s'exprimer à travers l'essor de l'économie et la maturation du système d'éducation supérieure et technique. Celui-ci rend possible une expertise disponible localement, le développement de l'Etat et de ses agences comme autant de foyers de regroupement des personnalités et des groupes exprimant un certain «volontarisme» en face de problèmes particuliers que pose l'indépendance du pays et se faisant les porteurs, au-delà de la tradition qu'ils véhiculent, d'une certaine «idée» de leur environnement comme de la société. Ils la conçoivent comme un tout et dès lors, sitôt que se pose la question hautement «stratégique» de la dépendance du pays à l'égard des firmes transnationales et des aléas du commerce international dans le domaine si sensible de l'énergie, ces contraintes nouvelles donnent lieu à des réflexes nationalistes qui alimentent des prises de décision susceptibles de nourrir ce type de transition vers l'interventionnisme actif.

⁵⁸ Encore faut-il pour cela qu'il y ait, chez les décideurs publics, une conception d'ensemble (*comprehensive approach*) des conséquences de la fiscalité sur le secteur, ainsi que de la nécessité de mettre sur pied des institutions de recherche, de bureaucraties développementalistes spécialisées et des pratiques inédites dans la conduite des affaires extérieures et du commerce international.