

Remarques sur les propositions du Rapport Borden

Jean Mehling

Volume 35, Number 3, October–December 1959

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1001671ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1001671ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Mehling, J. (1959). Remarques sur les propositions du Rapport Borden. *L'Actualité économique*, 35(3), 493–504. <https://doi.org/10.7202/1001671ar>

**Remarques sur les
propositions du
Rapport Borden**

Il n'est pas inutile, en préambule, de brosser un tableau très simplifié et résumant la situation de l'industrie pétrolière au Canada, celle-ci étant d'ailleurs envisagée dans un sens large: soit comme l'ensemble des activités économiques (importations, exportations, transport sur territoire national, etc. . .) résultant de la présence du pétrole, des besoins en pétrole, de ses excédents.

* * *

Quatre remarques caractérisent la situation au Canada: la progression dans le rythme de la production et l'ampleur des réserves connues est telle que la recherche de débouchés nationaux et internationaux s'impose avec une extrême urgence; le marché national, à l'heure actuelle, est largement ouvert aux importations de pétrole brut étranger, ce qui rend difficile la croissance d'une production véritablement nationale; le marché américain constitue pour les exportations canadiennes un débouché irrégulier, compte tenu de la réglementation en vigueur aux États-Unis; enfin, le pétrole faisant l'objet de transport vers l'étranger, en provenance de l'étranger, ou vers les divers points du marché national, circule à travers un réseau déjà très développé d'oléoducs, réseau qui semble répondre, pour l'instant, aux besoins des marchés.

La plupart des remarques précédentes vont être examinées plus loin dans leur contexte économique. L'objet de ces remarques préliminaires est simplement de fournir, à la compréhension des interactions, un ensemble de données qu'on pourra ensuite supposer connues.

* * *

Les réserves de pétrole brut, au Canada, ont presque triplé de 1950 à 1958, passant de 1.2 à 3.2 milliards de barils, pour la seule région de l'Ouest canadien. Ce n'est là qu'un exemple, mais qui dit bien l'extraordinaire croissance que l'avenir peut réserver à l'industrie pétrolière du Canada. Et il se trouve également que la production ne suit pas le rythme de la capacité d'exploitation. Dans le cas de l'Alberta (principale réserve connue, au Canada), la production, exprimée en pourcentage de la capacité de pro-

duction, ne cesse de décroître, soit 39 p.c. à la fin de 1958, au lieu de 51 p.c. en 1950. Cette «décroissance» traduit, en fait, les difficultés croissantes de notre industrie productrice de brut. On peut donc envisager le phénomène d'une double façon: dire que la découverte de nouvelles ressources constitue une garantie de richesse pour l'avenir; déplorer, au contraire, que la production n'arrive pas à suivre le rythme des découvertes.

C'est ici qu'intervient notre seconde remarque: La stagnation de la production canadienne résulte en grande partie des obstacles dus aux échanges avec l'étranger, soit dans un sens, soit dans l'autre. Il suffit d'énoncer ici la proposition, le problème faisant, en fait, l'objet des commentaires qui suivent ce préambule.

On retiendra simplement, pour l'instant, que la législation pétrolière en vigueur aux États-Unis a subi, depuis quelques mois, une évolution dont le Canada n'a pas bénéficié comme on l'espérait. Dès 1949, le National Petroleum Council suggérait une politique d'importations destinée avant tout à servir d'appoint à la production nationale, étant entendu que l'offre globale sur le marché américain ne devrait, ni excéder les besoins nationaux, ni nuire aux producteurs américains. Les événements de Corée et de Suez, par exemple, ont mis en veilleuse ces propositions. On aurait tort cependant d'oublier qu'elles constituent la base de la politique d'importations des États-Unis, et que les exportateurs canadiens n'obtiendront jamais des Américains des assurances permettant de faire des prévisions à long terme. En somme — mis à part l'interlude des quotas administrativement imposés, dont il sera question plus loin —, les importations américaines obéissent à la règle fondamentale de la restriction systématique à l'intérieur des limites de la capacité nationale à consommer et de la prééminence des producteurs nationaux sur tous les autres.

Telles sont les règles — celles d'un égoïsme national camouflé parfois sous les dehors des besoins militaires pour la défense du monde occidental — qui ont présidé aux investissements américains au Canada, à la prise en charge partielle du Trans-Mountain Pipe-Line, etc.

À l'heure actuelle, le Canada se trouve placé dans la situation suivante: l'Est du pays s'approvisionne essentiellement à l'étranger, grâce au pipe-line Portland-Montréal et au port de Halifax.

Quant à l'Ouest du pays, producteur de pétrole, il livre, tant bien que mal, sa production soit sur la côte américaine du Pacifique (Puget-Sound, grâce au Trans-Mountain Pipe-Line), soit à travers le Canada ou vers le centre-nord des États-Unis, grâce à l'Interprovincial Pipe-Line, qui d'Edmonton à Sarnia déverse timidement ce qu'on daigne lui réclamer, l'honneur étant sauf (politique d'exportation vers les États-Unis), puisque Saint-Paul, par exemple, se trouve desservie par le pétrole canadien!

Tout cela, bien entendu, constitue une simplification extrême. Dans la réalité, on va le voir, les problèmes ne se présentent pas de façon aussi rudimentaire. C'est pour éclairer ces phénomènes complexes que la Commission Borden s'est attelée à la tâche: est-il possible d'accroître les livraisons de pétrole brut canadien? le meilleur moyen, pour ce faire, ne serait-il pas de construire un nouvel oléoduc livrant à Montréal le pétrole brut de l'Ouest, etc?

Que convient-il de penser de ce deuxième Rapport de la Commission consacré uniquement aux problèmes pétroliers. Tel sera l'objet de notre commentaire.

* * *

On a déjà beaucoup parlé des conclusions présentées par la Commission Borden; mais, à vrai dire, l'apparente satisfaction avec laquelle les raffineurs de pétrole du Canada semblent avoir accueilli le second Rapport ne manque pas d'être un peu surprenante.

L'étude, il faut le reconnaître, laisse au lecteur une indiscutable impression de sérieux. Nous nous demandons cependant si, des audiences d'information à la sécurité relative des conclusions le lien n'est pas, précisément, constitué par un désir commun de ne rien brusquer. Et cependant, s'il n'y a pas urgence à régler, par exemple, le problème de la construction du pipe-line Prairies-Montréal, certains des problèmes soulevés par le Rapport mériteraient de recevoir une solution rapide. Le brusque revirement traduit par la décision du Président Eisenhower, en date du 1^{er} juin 1959, semble bien démontrer qu'en matière d'exportations de pétrole, la situation du Canada ne manque pas de fragilité. Si, depuis cette date, nos exportations ne sont plus soumises à des restrictions «imposées» (*mandatory controls*) à l'échelle

administrative, ce doit être tout de même à la suite de cris d'alarme jetés par le Canada.

En somme, si l'on veut, dès le départ, résumer les impressions qui se dégagent du second Rapport, on peut dire deux choses: l'aspect le plus «fracassant» des problèmes soulevés est sans doute la conclusion relative à l'aspect non économique du pipe-line Prairies-Montréal; mais ce sont essentiellement les paradoxes de l'industrie pétrolière canadienne auxquelles l'analyste doit s'arrêter, et dont la querelle du pipe-line n'est en somme que le symbole.

* * *

Nous rappellerons, en premier lieu, dans les lignes qui vont suivre, les propositions énoncées par le deuxième Rapport Borden, en nous attachant surtout à la démonstration relative au pipe-line Prairies-Montréal (soit au problème qui concerne le plus directement, en apparence, la province de Québec). Nous nous demanderons ensuite de quelle façon les recommandations de la Commission à propos de ce pipe-line résultent d'un ensemble de *pressions* et de *contradictions* qui conditionnent le fonctionnement de l'industrie pétrolière canadienne.

L'argumentation de la Commission, à propos du pipe-line «à construire» peut, en gros, se résumer de la façon suivante. Dans l'ensemble, les raffineurs de pétrole de Montréal n'estiment pas utile, dans l'état actuel des choses, la construction de l'oléoduc, au moins aussi longtemps que ne sera pas amorti le pipe-line Portland-Montréal. De toutes façons, un nouvel oléoduc ne pourrait être construit qu'avec l'appui financier des autorités publiques, les sociétés privées ne cachant pas, d'ailleurs, qu'une telle intervention les placerait devant des problèmes presque insolubles. En somme, aussi longtemps qu'on n'aura pas apporté la preuve que le marché de Montréal est en mesure d'absorber les suppléments de pétrole brut qu'on serait ainsi appelé à lui fournir, tout nouvel oléoduc aboutirait à ajouter au prix de vente du pétrole un supplément inacceptable de frais de transport.

Ainsi présentée, pensera-t-on, l'argumentation échappe à la critique. Nous tenterons de montrer qu'il s'agit là d'une démonstration fausse, ou tout au moins bien incomplète.

Peut-être également y a-t-il quelque naïveté à recommander une «politique nationale» en vue de favoriser les exportations. Mais ceci est un autre problème, dont l'explication exige, au préalable, une présentation des faiblesses de structure de l'ensemble de l'industrie pétrolière. On comprendra sans peine, lorsque les mécanismes de fonctionnement de l'industrie du pétrole auront été présentés au lecteur, la vertueuse indignation des raffineurs devant cette proposition incongrue de la Commission: protéger les producteurs canadiens en les plaçant à l'abri de licences d'importation. C'est croire qu'entre producteurs de brut et raffineurs existent des liens simples. Le cartésianisme, on va le voir, n'est pas obligatoirement la vertu dominante de la libre-entreprise.

Mais, au fait, l'industrie pétrolière du Canada appartient-elle véritablement au secteur de la libre-entreprise?

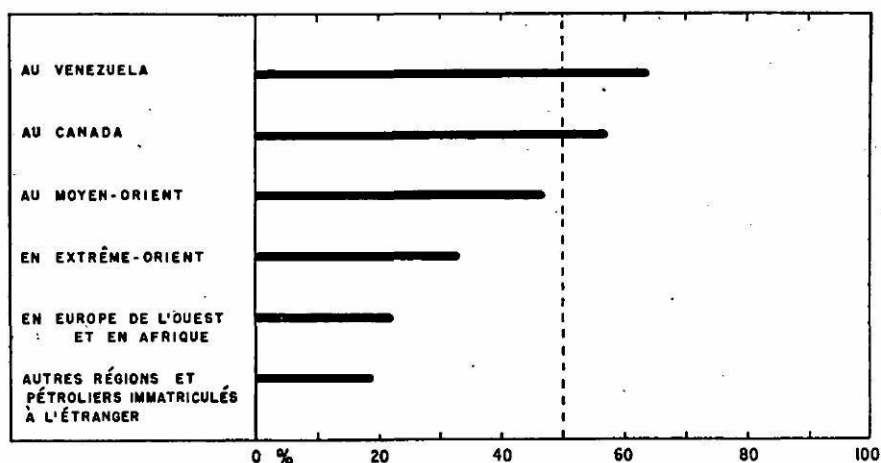
* * *

La question précédente n'a pas pour objectif de soulever à nouveau des polémiques inutiles. Le problème des investissements étrangers au Canada ne saurait être envisagé comme une donnée existant en soi: la nécessité de recourir au capitalisme étranger n'est mise en doute par aucun pays sérieux, au moins à titre de stade transitoire. Frédéric List, à ce propos, a écrit des pages assez probantes. Toutefois, les choses étant ce qu'elles sont, il faut en prendre son parti et comprendre que même une Commission Royale énonce des propositions à peu près vides de signification si, ayant elle-même signalé avec netteté le phénomène, elle aboutit à des règles d'action incompatibles avec la structure présente de l'économie. Le graphique I, établi à partir de données chiffrées présentées par le Rapport, traduit avec éloquence, pensons-nous, la situation de dépendance de l'industrie pétrolière canadienne.

On constate donc que si la politique d'investissement d'un pays donné a un sens, si elle obéit non pas à la fantaisie des premiers temps du capitalisme, mais à un plan rigoureux, scrupuleusement observé et puissamment soutenu par une législation donnée, les capitalistes américains savent très bien où ils vont, les raffineurs canadiens le savent tout aussi bien, et les doléances du Rapport Borden ne sont que des clauses de style.

Graphique I¹

Investissements des É.-U., en pays étrangers, en pourcentages des investissements totaux effectués dans les régions considérées



En effet, comment ne pas deviner une ligne de pensée dans la prépondérance des capitaux américains chez les deux seuls concurrents sérieux (compte tenu des impératifs de la distance, fondamentaux dans le calcul des coûts de revient du pétrole), le Canada et le Venezuela?

Telle est, indiscutablement, la première et plus impérative *pression* qui s'exerce sur notre industrie pétrolière et enlève toute signification véritable aux recommandations de la Commission. On notera d'ailleurs que la politique d'investissements des États-Unis «voit loin»: prédominants au Canada, d'autant plus majoritaires qu'ils se trouvent surtout entre les mains de très grandes compagnies, les capitaux américains sont prêts à toutes les éventualités. On constatera en effet (graphique I) que le Moyen-Orient, pour ne citer que cet exemple, a reçu très largement sa part d'investissements. La Commission Borden n'ignore pas, nous le supposons, les tonitruantes conclusions auxquelles, voici déjà bien des années, était arrivé Gunnar Myrdal à propos du «trust international des pétroles». Mais le rapport de Myrdal est mort dans l'oeuf, et seules des indiscrétions l'ont rendu «officieux».

* * *

1. D'après le deuxième Rapport Borden, pp. 3-36 (Source: Chase Manhattan Bank).

Ainsi, plus encore qu'à la capacité future d'absorption en brut du marché montréalais — comme on essaye de nous le faire croire — c'est à un ensemble de règles de fonctionnement qu'obéissent la demande de brut et celle de produits raffinés du marché canadien: soumission aux impératifs de la politique (exemple: affaire de Suez, guerre de Corée, etc. . .), soumission à des objectifs économiques et financiers (recherche de domination financière, ou plus simplement variations dans les prix internationaux).

Il n'existe pas de ligne de démarcation très nette entre ces divers objectifs. Deux considérations de nature économique, cependant, nous paraissent d'une importance fondamentale, à propos du développement futur de l'expansion de la production canadienne: la capacité américaine à importer du pétrole brut, l'instabilité des prix du brut.

* * *

La capacité américaine répond évidemment, et de façon essentielle, à des phénomènes de structure interne de l'économie nationale. Cependant le terme doit être entendu dans un sens très large. Se manifeste, en effet, au stade de la capacité à importer, une série de problèmes économiques: la pression exercée sur la demande globale, les pressions exercées par secteur géographique ou industriel, mais également des notions telles que, par exemple, le coût d'exploitation des gisements américains, ou encore celui des exploitations de nouveaux gisements. Ce ne sont là que quelques exemples, choisis parmi d'autres comme étant particulièrement caractéristiques dans notre analyse, parce que le plus directement susceptibles d'affecter les exportations vers les États-Unis des producteurs étrangers.

La Commission n'a pas manqué d'insister sur les coûts croissants du forage et de l'exploitation aux États-Unis. Il n'est cependant pas démontré que ce doive être là une raison de se réjouir et d'escompter un accroissement très marqué des exportations canadiennes. Des hausses de coût très sensiblement parallèles se manifestent au Canada, avec, en plus, les inconvénients qui résultent d'une consommation beaucoup plus restreinte sur le marché national. Quant aux débouchés étrangers, il apparaît logique — si l'on envisage les choses dans une optique américaine — de

prévoir un détournement de la demande d'importations des États-Unis au profit de pays à coûts de revient moins élevés. On répondra sans doute qu'en matière d'extraction du pétrole brut, l'élément comptable «coûts fixes» doit constituer l'essentiel d'un calcul de coût de revient. Cependant, les développements de plus en plus spectaculaires de la pétrochimie — pour s'en tenir à un exemple — déplacent le problème, et en font peser le poids principal non plus au stade de l'extraction du pétrole brut, mais à celui du raffinage et de ses sous-produits.

Et, dans ces derniers cas, les coûts fixes perdent une partie de leurs poids relatifs au profit de certains éléments de coût variable, dont en particulier le coût de la main-d'œuvre. S'il est vrai que se réalise, *grosso modo*, le schéma de développement économique de Colin Clark, le Canada, dans les années à venir, et en l'absence de débouchés extérieurs, verra donc se développer de plus en plus ses industries de transformation, l'extraction n'étant, au moins en partie, plus aussi directement liée que précédemment à la seule demande de pétrole brut.

Dès lors, si l'on accepte ce schéma de développement, ou si, tout simplement, on l'envisage comme une évolution possible, on tente de réduire au maximum les frais fixes (installation, par exemple, d'un nouveau pipe-line, celui de Portland n'étant pas encore amorti). On se retrouve dès lors devant un cercle vicieux. Les importateurs de Montréal ne peuvent que faire opposition à un nouveau pipe-line Prairies-Montréal; les producteurs des Prairies (Alberta en particulier), ne peuvent que répondre que le pourcentage des nouveaux frais sera d'autant plus faible que s'élèvera la demande du marché national. Et par surcroît l'amortissement nécessaire du pipe-line de Portland exige la poursuite d'importations au Canada de pétrole brut non canadien, tandis que, d'autre part, l'incompressibilité des coûts canadiens rend plus problématiques les exportations de pétrole brut canadien vers les États-Unis.

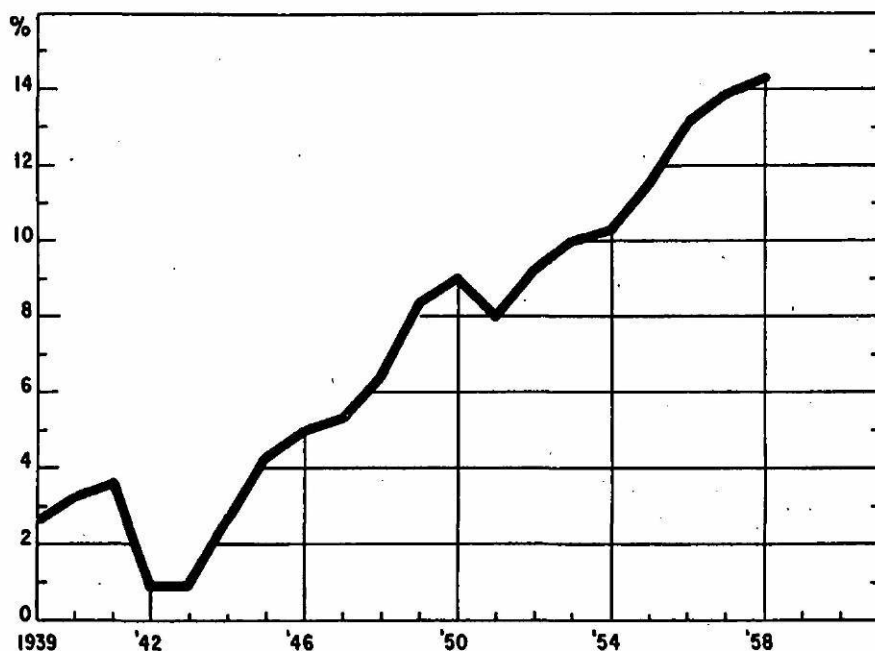
En somme, la déclaration présidentielle de juin 1959 constituait pour les Canadiens une satisfaction d'ordre politique. La structure même du système fait de la suppression des «mandatory quotas», nous l'avons dit, une simple clause de style.

* * *

Ceci est d'autant plus regrettable qu'effectivement la capacité américaine à importer du pétrole brut n'a jamais cessé, depuis vingt ans, de s'élever aux États-Unis. Un graphique très simple, établi pour la période 1939-1958, et correspondant au rapport entre importations et production aux États-Unis, nous semble démontrer le phénomène de façon à peu près irréfutable.

Graphique II¹

La capacité à importer du pétrole brut des États-Unis, 1939-1958
(rapport, en p.c., importations/production)



La conclusion qui s'impose est que le Canada n'a que peu ou pas profité de la tendance à la baisse traduite par le graphique II. Le lecteur s'en rendra compte à la lecture du tableau I, recopié textuellement dans les Annexes au deuxième Rapport Borden.

On ne saurait, bien entendu, tirer de conclusions trop hâtives de la permanence d'un excédent des importations canadiennes sur les exportations. C'est précisément à cet état de choses que veulent remédier les propositions de la Commission. Nous dou-

1. D'après le deuxième Rapport Borden, pp. 3-18, tableau XIV.

Tableau I
Balance des échanges — Pétrole brut et produits raffinés,
1930-1958
 (en milliers de dollars)

	Pétrole brut			Produits raffinés		
	Importations	Exportations	Importations nettes	Importations	Exportations	Importations nettes
1930	48,351	1,281	47,070	15,158	1,250	13,908
1935	31,293	—	31,293	9,379	1,008	8,371
1940	48,320	—	48,320	17,624	2,000	15,624
1945	72,321	—	72,321	23,208	14,635	8,573
1950	203,996	—	203,996	108,950	2,386	106,564
1951	233,148	807	232,341	127,353	3,129	124,224
1952	210,035	3,452	206,583	136,764	6,870	129,894
1953	213,094	6,228	206,866	149,810	1,630	148,180
1954	212,787	6,318	206,469	136,246	3,573	132,673
1955	229,779	36,254	193,525	149,122	5,640	143,482
1956	271,291	103,923	167,368	157,522	12,258	145,264
1957	305,557	140,975	164,582	155,975	16,331	139,644
1958	278,541	73,044	205,497	127,072	4,927	122,145

tons simplement, compte tenu de ce que nous avons dit quant aux *pressions* exercées sur l'ensemble de l'industrie pétrolière canadienne, qu'il suffise d'un système de licences d'importations pour adapter nos exportations à la croissance américaine de capacité à importer.

* * *

Les problèmes de développement qui se posent au Canada se trouvent compliqués encore, avons-nous dit, par l'instabilité des prix du pétrole brut. Le graphique III, représenté à titre de preuve, démontre à quels problèmes se heurte l'Alberta, le plus gros producteur de pétrole brut. Or le brut albertain constitue en somme, dans l'état actuel des connaissances géologiques, l'élément majeur du débat dont la Commission se fait juge. Le problème du pipe-line Prairies-Montréal concerne l'Alberta, en tant que producteur à la recherche de débouchés nationaux; le programme de «politique nationale» proposé par la Commission doit, avant tout, favoriser la croissance de l'extraction du pétrole brut albertain; la fin de non-recevoir des importateurs montréalais

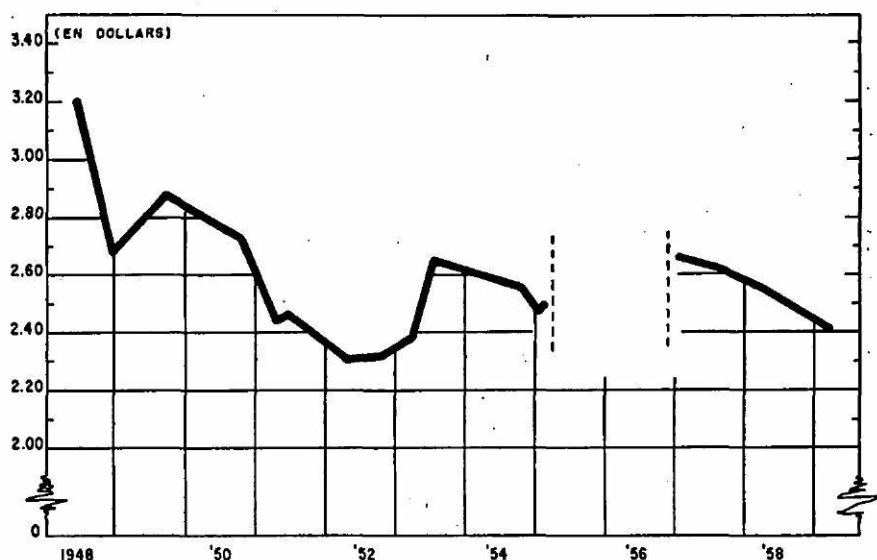
à la suggestion d'un nouveau pipe-line traduit leur dépendance à l'égard du pétrole étranger, et dans l'état actuel des choses, leur incapacité immédiate à absorber les excédents de pétrole brut albertain.

Bref, si l'on tient pour acquis qu'en l'absence d'une intervention autoritaire (impensable aujourd'hui) la structure de l'industrie pétrolière et les contrôles financiers qui s'y exercent ne sont pas près de se modifier, l'argumentation utilisée par les importateurs de pétrole brut étranger demeure inattaquable: toute nouvelle charge financière pesant sur les coûts de revient apparaît insupportable, ou tout au moins très risquée.

La fragilité des prix du pétrole brut apparaît dans le graphique III.

Graphique III:

Variations (périodes diverses des années citées) des prix du pétrole brut albertain, 1948-59



Le graphique III, établi à partir d'un tableau du second Rapport, mettant en parallèle les prix du pétrole brut albertain et les motifs de leurs variations, permet de conclure à l'extrême fragilité d'une production soumise à des fluctuations de toutes natures: événements politiques, etc. . . Ces variations, il est

1. D'après le deuxième Rapport Borden, tableau IV, pp. 2-9.

vrai, ne sont pas l'apanage de l'Alberta, puisqu'elles constituent des adaptations à des variations internationales dans les prix.

On admettra cependant qu'une telle instabilité ait un double effet possible. D'une part, pesant sur une activité économique très jeune encore (au Canada), dont les débouchés nationaux et internationaux sont loin d'être assurés, elle ne saurait constituer un stimulant à la recherche: elle ne peut donner satisfaction aux investisseurs — dont les «anticipations» se trouvent soumises à une gymnastique déconcertante —. D'autre part, compte tenu des nombreuses possibilités de hausses, elle ne saurait autoriser les importateurs montréalais à risquer, pour le simple honneur de favoriser une industrie à peine nationale, l'adjonction de nouveaux coûts de transport et l'amortissement de charges financières antérieurement contractées (pipe-line Portland-Montréal).

* * *

Bien d'autres remarques s'imposeraient encore, à propos du Rapport Borden. Le but poursuivi ici était très limité: démontrer simplement à quels paradoxes se heurte le développement de l'industrie pétrolière canadienne.

En se ralliant aux conclusions de la Commission à propos du pipe-line, on condamne très probablement à la stagnation l'industrie pétrolière de l'Alberta; en s'y refusant, on exige implicitement une prise en main de l'ensemble de l'industrie pétrolière canadienne par l'État. Cette dernière solution constitue un rêve: il est impensable que les investissements américains puissent supporter un coup aussi sensible sans réagir dans tous les autres secteurs. Mais, dans l'autre cas de l'alternative, on ne voit pas très bien comment le Canada échapperait à l'emprise de plus en plus marquée du capitalisme étranger.

Jean MEHLING

**Chômage saison-
nier et politique
de plein emploi
au Canada**

Depuis quelques années, le ministère fédéral du Travail entreprend à l'automne une campagne de publicité destinée à promouvoir l'embauchage d'hiver: on vise alors à réduire l'ampleur des variations saisonnières de l'emploi en étalant l'activité annuelle sur l'ensemble des quatre