

Politiques canadiennes de l'énergie et libre-échange – ou le sacrifice d'Iphigénie

Canadian Energy Policy and Free Trade

Michel Duquette

Volume 19, Number 1, 1988

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/702290ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/702290ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Duquette, M. (1988). Politiques canadiennes de l'énergie et libre-échange – ou le sacrifice d'Iphigénie. *Études internationales*, 19(1), 5–32.
<https://doi.org/10.7202/702290ar>

Article abstract

This study looks into the federal government's relinquishment of its 1980 energy policy known as the National Energy Programme. Such a sacrifice was made in the name of free trade between Canada and the U.S. Indeed, it is suggested that for the Conservatives, their deregulation of the energy industry for the sake of the economic integration of North America has served as the very proof of free trade. Hence also the end of the Foreign Investment Review Agency symbol of Canadian nationalism.

For the free trade negotiations to be concluded, Ottawa needs to establish a common front with the provinces. This new context is in agreement with the "national reconciliation" policy extolled by the Tories soon after they came to power. In the name of a more decentralized Federation, they would surrender much in order to stimulate trade between the regions and the American market. This appears to them as the best way to boost the economy to a point which is already reached by our neighbours in the south. Thus the two projects, i.e. a complete redefinition of the energy policy and rapprochement with Washington, are being seen through simultaneously, in a spirit of compromise.

In handing over to the provinces the administration of their off shore territories, and going as far even as to promote their traditional stance regarding the Canadian energy policy, Alberta being a case in point, the government espouses a particular style of relationship with the industry. So as to bring Canada to par with current practices in the U.S., it brings forth its objective of "privatisation" which is in accordance with the neo-conservative credo: the subsidization of industry, deregulation, sharing out of the energy industry to the advantage of the private sector, the eventual privatization of Petro Canada. In this study, a first framework for analysis of those phenomena, with regard to the current negotiations between Canada and the US, is proposed.

POLITIQUES CANADIENNES DE L'ÉNERGIE ET LIBRE-ÉCHANGE

ou

Le sacrifice d'Iphigénie

Michel DUQUETTE*

Le messager

(...) ...Iphigénie se plaça tout près d'Agamemnon et lui dit: « Père, me voici; entre tes mains, pour ma propre cité, pour ma patrie toute entière, je viens volontairement me remettre. Conduis-moi vers l'autel divin, sacrifie-moi, puisque tel est l'oracle. Que ma mort soit un gage de réconciliation avec les dieux et procure aux nôtres les succès tant attendus. Et puisses-tu revenir triomphant vers la patrie natale... »

EURIPIDE, IPHIGÉNIE À AULIS

ABSTRACT — Canadian Energy Policy and Free Trade

This study looks into the federal government's relinquishment of its 1980 energy policy known as the National Energy Programme. Such a sacrifice was made in the name of free trade between Canada and the U.S. Indeed, it is suggested that for the Conservatives, their deregulation of the energy industry for the sake of the economic integration of North America has served as the very proof of free trade. Hence also the end of the Foreign Investment Review Agency symbol of Canadian nationalism.

For the free trade negotiations to be concluded, Ottawa needs to establish a common front with the provinces. This new context is in agreement with the "national reconciliation" policy extolled by the Tories soon after they came to power. In the name of a more decentralized Federation, they would surrender much in order to stimulate trade between the regions and the American market. This appears to them as the best way to boost the economy to a point which is already reached by our neighbours in the south. Thus the two projects, i.e. a complete redefinition of the energy policy and rapprochement with Washington, are being seen through simultaneously, in a spirit of compromise.

In handing over to the provinces the administration of their off shore territories, and going as far even as to promote their traditional stance regarding the Canadian energy policy, Alberta being a case in point, the government espouses a particular style of relationship with the industry. So as to bring Canada to par with current practices in the U.S., it brings forth its objective of "privatisation" which is in accordance with the neo-conservative credo: the subsidization of industry, deregulation, sharing out of the energy industry to the advantage of the private sector, the eventual privatization of Petro Canada. In this study, a first framework for analysis of those phenomena, with regard to the current negotiations between Canada and the US, is proposed.

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

Revue Études internationales, volume XIX, no 1, mars 1988

But what about "canadianisation", the very essence of the energy policy? Paradoxically, this study shows that it continues to thrive under new modalities which associate in an original way the public and private sectors for national property, under the indulgent eye of the Internal Revenue. In this case, however, the province of Quebec is held hostage to a strategy first thought out in Toronto and Edmonton.

Finally the question remains whether the sacrifice made will indeed open the way to freer access to the US market. The overall economic problems of the US, their growing dependency on Foreign energy sources as well as the worrying state of commercial negotiations with their Western partners, the European Economic Community and Japan, have all worked in favour of a global free-trade agreement with Canada. This should allow those canadian primary industries opened to exportation to expand, faced as they are with a stagnant domestic market.

Au-delà d'une métaphore séduisante mais imparfaite, cette étude se propose de révéler, à travers l'analyse de la nouvelle politique énergétique des Conservateurs depuis 1984, les étapes du sacrifice d'Iphigénie sur l'autel du libre-échange canado-américain avec l'abandon du très nationaliste Programme énergétique national (PEN). On évoquera également la mort de FIRA et les liens très évidents entre cette institution et la politique énergétique nationale. FIRA, honnie par le capital étranger, par les provinces à la tradition affairiste, démantelée elle aussi au nom du libre-échange. Voilà pour l'association majeure entre mythe et réalité. Il y a aussi deux aspects troublants, également associés au mythe ancien. D'abord un paradoxe. Quoique sacrifiée, Iphigénie vivait encore. L'enfant est disparue mais on entend sa voix, près d'un temple lointain où Artémis l'a « tablettée ». Ainsi en va-t-il de la pratique du nouveau gouvernement vis-à-vis de la « canadianisation », essence même du PEN. Une dernière fois en 1985, cet objectif recevra toute l'attention d'Ottawa, encore que sous une forme nouvelle suggérant la régionalisation de l'espace énergétique canadien et l'abandon des préoccupations nationalistes à l'Est de la rivière des Outaouais. Seconde observation, elle aussi reliée au mythe. Apaisés, les dieux consentent à faire souffler le vent de la réconciliation sur les mortels repentants. De la même manière notre voisin du Sud prend acte des immenses potentialités que lui ouvre la continentalisation de l'espace énergétique nord-américain, offerte depuis 1984 par Ottawa, et se laisse entraîner sur les sentiers d'un accord plus global de libre-échange. Les hommes sont bel et bien, comme le suggère la mythologie grecque, les émulateurs des dieux de l'Olympe.

Après avoir évoqué les grands traits du PEN de 1980, nous passerons d'abord en revue les signes annonciateurs de la nouvelle politique, évidente dès 1980 au niveau du lobby de l'opposition et des groupes d'intérêt. Liant cette nouvelle approche au contexte international, nous reprendrons les arguments de l'industrie pétrolière et de l'Administration américaine pour aborder ensuite la problématique des relations fédérales-provinciales issues des accords de 1984 et 1985 entre Ottawa et les provinces productrices. Ce nouvel esprit correspond à la politique de « réconciliation nationale » prônée dès leur arrivée au pouvoir par les *Tories* de Brian Mulroney. Nous analyserons brièvement le libellé et les conséquences de ces accords, en révélant leur intention implicite de créer un consensus des provinces autour des négociations de libre-échange avec les États-Unis. Nous verrons que le fédéral est prêt à payer le prix pour ce front commun: il remet aux provinces la gestion des zones *off shore* et va même jusqu'à promouvoir l'approche traditionnel-

lement « affairiste » des provinces, particulièrement l'Alberta, dans l'ensemble de la politique énergétique canadienne. Ce faisant, il endosse la pratique de relations avec la grande industrie, courante à Edmonton et met de l'avant sa pratique de « laisser-faire », ce qui fera l'objet de la seconde partie.

I – LES PRÉMISSSES DE LA POLITIQUE DES CONSERVATEURS

Le gouvernement Trudeau incorpora au budget d'octobre 1980, le premier depuis son retour au pouvoir en février, le Programme énergétique national (PEN), tournant spectaculaire des stratégies industrielles dans ce pays. L'approche retenue, à caractère nationaliste, cherchait à utiliser nos sources d'énergie existantes et potentielles contre les retombées de la conjoncture internationale en même temps que comme « moteur » central de son développement économique, orienté vers une plus grande indépendance nationale.¹

Visant la sécurité des approvisionnements et partant la mise en valeur de nos ressources énergétiques, le PEN modifiait la législation existante, en partant du principe que sous sa forme actuelle, la taxation sur l'exploration, la production et la distribution avantagait nettement les activités orientées vers le marché d'exportation, surtout américain, au détriment de l'essor du marché intérieur de l'unification de « l'espace national ». La cause de cette distorsion n'était pas bien difficile à identifier: la propriété de l'industrie énergétique dans les hydrocarbures demeurait principalement entre les mains des firmes transnationales, qui tirent parti de la proximité et de la « sécurité », donc de la profitabilité supérieure de leurs investissements au Canada, sans être incitées à réinvestir de manière substantielle leurs profits à l'intérieur des frontières. Cette réalité allait à l'encontre des objectifs de la stratégie industrielle canadienne.

Souhaitant échapper à cette logique déjà ancienne chez nous, le gouvernement se proposa de pousser plus avant la « canalisation » de cette industrie, qui avait progressé dans la décennie précédente.² Se désintéressant du contrôle des opérations « en aval »: transformation et distribution, l'effort du PEN se porta sur les activités en amont, en favorisant la participation des Canadiens dans les projets de forage,

1. « 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.

2. Dans le cheminement de l'exposé, nous distinguerons entre industrie pétrolière « en amont », c'est-à-dire impliquée dans la prospection, le forage et l'acheminement du pétrole canadien, de l'industrie « en aval », engagée dans le raffinage et la distribution aux consommateurs, industriels et particuliers.

afin d'asseoir le contrôle national sur les réserves du plateau continental et de la mer de Beaufort.

Les moyens utilisés pour atteindre ces objectifs étaient multiples. À l'intention des utilisateurs, on prévoyait le maintien des prix canadiens bien en-dessous des prix internationaux afin de protéger l'appareil productif contre les aléas du marché mondial. On encourageait les programmes de substitution du pétrole et de conservation de l'énergie pour abattre la demande et on prévoyait enfin le financement d'un important effort de R & D énergétique, pour soutenir les tentatives d'adaptation de la part de l'industrie d'une part et de développement des ressources en zone pionnière d'autre part. Étant donné que la canadianisation, menée par une réglementation centralisée, est au cœur des préoccupations du PEN et en constitue les outils principaux, c'est sur ces deux volets que nous nous pencherons de manière à illustrer l'important virage opéré en 1984-85 par les Conservateurs. Nous laisserons de côté l'évaluation des programmes de substitution énergétique fédéraux et provinciaux qui finissent, il est vrai, par se traduire par une certaine mutation de la matrice énergétique. Ainsi, la demande pour le pétrole accuse un fléchissement de près de 36 % au Québec et tend à stagner dans les autres provinces. Ce plafonnement du marché interne du pétrole induit sans doute l'orientation de plus en plus exportatrice des industries énergétiques canadiennes et ce phénomène atteint même la génération d'électricité. Mais la logique dont se réclame la nouvelle politique des Conservateurs contient une part de volontarisme idéologique qui, avant la confirmation de ces tendances structurelles, militait en faveur de l'intégration économique canado-américaine. C'est sur ce terrain politique que nous aborderons la nouvelle politique énergétique, car c'est sur ce plan que les décideurs publics la présentèrent.

C'est au sein de l'environnement canado-américain que s'exprime dès le début du PEN un nouveau rapport de forces entre gouvernements et industrie, tant nationale que multinationale. On peut retracer les axes majeurs de préoccupation des milieux affairistes canadien et américain, les étapes de constitution de nouveaux lobbies et d'une opposition politique prônant un virage important de cette politique quant à ses principes et ses modalités. Très tôt, cette opposition se cristallise autour des thèmes majeurs du dirigisme économique imposé par le PEN et de la canadianisation qu'il favorise.

A — Le contexte délabré des relations canado-américaines

Nous avons fait écho dans un article précédent,³ aux doléances exprimées tant par les partenaires provinciaux du gouvernement fédéral que par l'industrie sous contrôle étranger à propos des aspects discriminatoires du PEN. Ces critiques furent endossées par le gouvernement américain dès 1982 et envenimèrent sérieusement les relations bilatérales canado-américaines, au crépuscule du régime libéral dirigé par Pierre E. Trudeau. Contentons-nous de reprendre les principaux arguments invo-

3. De l'auteur, « *Libéralisme ou nationalisme dans la politique énergétique canadienne?* », U.Q.A.M., Note de recherche du C.R.E.D.I.T., 1986, p. 25 et sq.

qués, pour en situer toute la pertinence en regard des pratiques d'intégration économique entre les deux pays dans le secteur de l'énergie.⁴

Considérons avec beaucoup d'attention chacun des trois volets de cette politique de canadianisation énergétique. D'abord, s'assurer pour 1990 d'un taux de propriété canadien du secteur producteur de pétrole et de gaz naturel d'au moins 50 %. Ensuite, favoriser un contrôle significatif des Canadiens sur plusieurs des grandes firmes du secteur grâce aux rachats. Enfin, imposer une participation obligatoire du gouvernement du Canada, via Pétro-Canada, aux projets de développement en zone pionnière, vue comme zone « prioritaire ». Par le biais de sa politique énergétique, l'État fédéral se dote ainsi d'un puissant levier de développement économique et devient le premier entrepreneur « en son nom propre » du pays dans le contexte pétrolier du début de la décennie, marqué par la spéculation.

L'industrie étrangère et nationale émet ses premières critiques. Sous couvert de « canadianisation », le gouvernement fédéral cherche simplement à accroître ses revenus et met de l'avant une approche centralisatrice et dirigiste de l'économie, qui va au-delà de ce que la Constitution lui reconnaît. Les Conservateurs s'attaqueront très tôt à ce caractère envahissant du secteur public dans l'énergie. D'où leur formule lapidaire : « *The State is not in Business* ».

Le point de vue de l'Administration américaine fut également tranché. Pour Washington, le gouvernement du Canada, parlant au nom de l'intérêt national, prétendait « nationaliser » le secteur des hydrocarbures par tous les moyens à sa portée, contrevenant ainsi aux équilibres fédéral-provincial et canado-américain traditionnels. Les firmes américaines étaient beaucoup plus à l'aise en transigeant avec les provinces, détentrices des ressources naturelles et désireuses de les mettre en valeur le plus possible au profit de leur région et de leur base autonome de financement. Désormais, le fédéral prétendait s'imposer au milieu des protagonistes. Les stimulants à l'entreprise se dirigeaient invariablement vers les régions frontalières contrôlées par le fédéral, aux dépens de l'exploitation dans les provinces. Des normes discriminatoires repoussaient tous les projets où la participation locale n'était pas suffisante.⁵ Ce faisant, le fédéral, considéré par la Constitution comme l'un des trois niveaux de gouvernement, s'arrogeait l'ensemble des pouvoirs de la politique énergétique.⁶

L'Administration américaine intervint fermement, par la voix de son sous-secrétaire d'État Dean R. Hinton, lors d'un voyage à Ottawa en novembre 1980, puis à nouveau par son représentant au Commerce William E. Brock, qui fit tenir une lettre très dure au ministre de l'Industrie de l'époque Herb Gray. Elle insistait

4. Des pratiques mises en lumière dès l'époque de la Politique pétrolière nationale (PPN/NOP) de 1961 à 1974 et encore visibles avant 1980. À ce sujet, voir l'article sur la NOP (thèse d'Ottawa).

5. Voir à ce propos les règlements sur le contenu canadien en zone pionnière, *Programme d'encouragement du secteur pétrolier*, EMR, Ottawa, Approvisionnements et Service Canada, 1982.

6. Pour une discussion legaliste sur le partage des pouvoirs, consulter MAGNET, P., *Constitutional Distribution of Taxation Power in Canada*, 10 Ottawa L. Rev. 473, 1978.

sur la contradiction flagrante entre les mesures discriminatoires du PEN, surtout son programme d'encouragement du secteur pétrolier (PESP) et les traités internationaux signés par le Canada, d'abord l'article XXII:1 du GATT mais aussi l'esprit autant que la lettre du traité de 1960 créant l'OCDE.⁷ D'ailleurs dès mars 1981, six pays membres de cette organisation s'élevèrent contre le PEN⁸ dans le cadre de la rencontre du Comité de l'OCDE sur l'investissement et les firmes multinationales.

Il n'échappait pas aux étrangers que les provisions instituant le PESP dans le cadre de la politique énergétique n'étaient rien d'autre que le champ majeur d'application du décret de 1974 instituant l'Agence Canadienne de tamisage des investissements étrangers (FIRA). La FIRA et le PEN étant les deux piliers du nationalisme économique de cette période, il ne faudra pas s'étonner que les deux législations, après avoir été critiquées par les milieux affairistes et le gouvernement américain, tombent simultanément sous le couperet des Conservateurs dès leur arrivée au pouvoir. La FIRA constituait l'emballage et le PEN, son contenu. C'est ainsi que le percevaient tout aussi bien les firmes étrangères installées au Canada que leurs gouvernements respectifs. Alors, pourquoi Ottawa cédait-il à ces pressions, contre ses propres intérêts en tant qu'État entrepreneur? La politique énergétique est par conséquent un prolongement direct de la section 2 de la FIRA. De ce fait, Washington n'eut de cesse de réclamer à la fois l'abolition du PEN et celui de la FIRA, qui en représentait la source. Ils s'en prirent également à l'Office national de l'énergie (ONE), se plaignant de ce que l'ONE, qui avait été proche de l'industrie pétrolière dans les années 1960 et 1970, ait été à son tour embrigadé dans le cadre du PEN et chargé de participer à l'allocation des ressources. Il y avait là un virage de 180 degrés par rapport à la pratique de laisser-faire des années antérieures.

In a 'National Treatment' sense, current Canadian investment policies, as reflected in the National Energy Program (NEP), are discriminatory in that U.S. and other foreign-owned firms are treated less favorably than Canadian firms... The NEP is a very serious derogation from the OECD's 1976 Declaration on National Treatment, even taking into account the interpretative statement made by the Canadians at the time of their initial adoption of this Declaration... These policies unjustly discriminate against U.S. and other

7. Pour une synthèse des critiques de l'administration Reagan sur le PEN, voir *U.S.-Canadian Economic Relations*, 82 Département d'État, *Bulletin* no 50, pp. 50 à 55, juin 1982; de même que l'allocation de Robert Hormats devant le sous-comité sur les politiques économiques internationales du Comité sénatorial des relations étrangères, le 10 mars 1982. Dans Jean-Paul LACASSE, *Legal Issues Relating to the Canadian National Energy Program*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 16, no. 2, printemps 1983, p. 306 et sq; pp. 332 et 346.

8. *The Globe and Mail*, Toronto, le 20 octobre 1981, B9. Les pays exprimèrent à cette occasion leur inquiétude devant les mesures discriminatoires, qui contrevenaient aux dispositions dites du « traitement national », un des chapitres essentiels du traité de 1960, assurant une libre circulation des investissements dans les pays signataires, incluant les activités des firmes multinationales.

foreign investors. (They) represent a major departure from the principle of 'National Treatment'.⁹

La tactique des Américains dans le contentieux canado-américain fut donc de déclarer « confiscatoires » les provisions du PEN qui ne prévoyaient pas d'indemnisation pour le manque à gagner encouru à la suite du traitement discriminatoire infligé à leurs firmes en vertu de l'objectif de canadianisation. De plus, la participation obligatoire de la Couronne (*Crown share*) aux projets en zone pionnière était « rétroactive ». Ils furent assez habiles pour mettre le doigt sur une faiblesse de la législation canadienne: on n'avait pas prévu de mesures d'indemnisation aux firmes auxquelles l'accès à la prospection en zone pionnière était refusé ou qui étaient déjà installées et devaient se « canadianiser » à toute vapeur, c'est-à-dire accepter les prises de participation puis les subventions du PESP. Les Canadiens insistaient sur le fait que cette participation n'était pas une « expropriation » comme telle, et ne causait « aucun préjudice réel ». Mais les Américains ne voulurent rien entendre et accusèrent Ottawa de vouloir mettre la main sur les réserves que leurs firmes avaient trouvées et commençaient depuis peu à exploiter. Comme mesure de rétorsion, ils abaissèrent les quotas d'importation de gaz naturel canadien et favorisèrent la mise en valeur de ressources propres, en élevant les prix. Les exportations de gaz canadien aux États-Unis, la principale source de devises en provenance du secteur énergétique, déclinèrent lentement. Du côté canadien, on cherchait à réduire le flux des exportations qui sortaient d'Alberta, au nom de l'autosuffisance énergétique. Des subventions au transport avaient pour objet de diriger ce gaz vers l'Est, où le Québec menait une ambitieuse politique de substitution du pétrole par le gaz et l'électricité.

Passant sous silence la valeur des biens, incluant les réserves, détenus par ces firmes dans les provinces productrices et le type de relations d'affaires qu'elles entretenaient avec les législatures provinciales, il n'est pas étonnant que la politique énergétique du fédéral se soit désintéressée de la situation *de facto* qui prévalait sur les terres provinciales. En Alberta, ces biens étaient si considérables qu'il était impensable d'y appliquer la « nouvelle » politique. Préférant avoir les mains libres, le fédéral privilégia une approche plus volontariste dans le développement des zones situées sous sa juridiction. Les Américains, comme les autres étrangers, se plaignaient de ne pouvoir investir en leur nom propre dans les zones pionnières. Vu de

9. Le concept de *traitement national*, dans le contexte libre-échangiste du GATT et de l'OCDE, signifie que, dans chaque pays signataire, les entrepreneurs étrangers se verront accorder le même traitement que les entrepreneurs « nationaux ». Discours de David R. MacDonald au Centre de Relations inter-américaines, New York, 22 septembre 1981. Le 21 juin 1976, le Comité de l'investissement international et des corporations multinationales adoptait la Déclaration intitulée *Guidelines for Multinational Enterprises* favorisant la clause du « traitement national ». Celle-ci stipule que les pays signataires doivent assujettir les entreprises réalisant des investissements sur leur sol aux mêmes réglementations que les entreprises nationales. Ces conditions ne doivent en aucun cas se révéler inférieures à celles qui sont accordées aux autres. Il convient de signaler que cette déclaration n'ayant pas de valeur exécutoire, mais demeurant une déclaration « de principe », le seul recours des entreprises se considérant lésées par une dérogation est d'en appeler à l'OCDE, ce que les firmes pétrolières américaines et européennes touchées par le PEN font effectivement à l'occasion de la rencontre de mars 1981 du Comité sur l'investissement international et les firmes multinationales.

l'extérieur, il va de soi que les prix élevés des hydrocarbures sur le marché international jusqu'à la toute fin de 1985 justifiaient tout type d'investissement rentable en zone pionnière.¹⁰

B — Un puissant lobby affairiste dans l'opposition

Dès 1981, l'industrie pétrolière de propriété étrangère reçut de ses diverses maisons-mères, sur l'invitation expresse du Département d'État américain, le mandat de reconstruire à Ottawa un lobby puissant, capable de rivaliser avec les pressions nationalistes qui s'exprimaient en provenance de Pétro-Canada, des firmes canadiennes comme Nova, du Nouveau Parti Démocratique, et qui avaient été si déterminantes lors de la détermination du PEN. John Dacky fut nommé lobbyiste-en-chef de l'Association pétrolière canadienne,¹¹ installée à Calgary et des ressources nouvelles lui furent allouées. Il ouvrit un bureau à Ottawa et se rapprocha des *Tories* de Joe Clark, alors dans l'Opposition.¹² Une campagne de publicité fut lancée à coups de millions dans les grands journaux nationaux et auprès des partis politiques.

Les bureaux politiques les plus actifs dans l'acheminement de ces doléances furent ceux de Pat Carney dans l'Ouest et de Sinclair Stevens à Toronto. Dès 1982, Joe Clark leur demande de mettre sur pied une équipe de recherche et de consultation (*task force*), où s'illustre Harry Near, qui deviendra chef de cabinet de la future ministre de l'Énergie. Leur mandat est reconduit par Brian Mulroney lors de son arrivée à la tête du parti. Ensemble, ils parcourent le Canada et préparent une série de 12 documents, connus sous le nom de « documents de Prince-Albert ».¹³ Recommandations d'ailleurs réitérées à Halifax en août 1984, dans le cadre de la campagne électorale. Du même souffle, il menaçait de privatiser Pétro-Canada, en témoignage de bonne volonté envers l'industrie.

Celle-ci souhaitait que Pétro-Canada « se comporte comme une firme privée » et participe avec conviction à une stratégie internationale qui prévoit un « volet canadien » non négligeable : celui de servir de « réserve stratégique » et d'accueillir quelques expériences de haute technologie énergétique, comme les plate-formes amovibles, les oléoducs sur pergélisol et les tankers brise-glaces. Bien sûr, le

10. *Impact of Canadian Investment and Energy Policies on United States Commerce: Hearings before the Subcommittee on Oversight and Investigations and the Subcommittee on Telecommunications, Consumer Protection, and Finance of the Committee on Energy and Commerce*, 1^{re} session du 97^e Congrès, 299, 1981. Adresse du Représentant au Commerce des États-Unis au Congrès.

11. Celle-ci regroupait traditionnellement les grandes firmes, par opposition aux « Indépendants » qui restèrent en dehors de la mêlée.

12. Entrevue de l'auteur avec George R.M. Anderson, sous-ministre adjoint au Secteur de la politique, des programmes et des économies d'énergie, ainsi qu'avec Brian Emmett, Directeur-général, Direction de la stratégie de l'énergie au Secteur de la politique, des programmes et des économies d'énergie, à EMR Canada, Ottawa, 12 novembre 1986.

13. Il s'agit d'un « package » de politiques conservatrices annoncées en juillet, 1984, à Prince-Albert sur l'énergie, l'agriculture, les mines, l'industrie forestière, enfin le transport des grains de l'Ouest (document 1 à 4, pp. 9 à 12), et dont le coût pour le gouvernement est estimé entre \$1,1 et \$1,3 milliard sur une base annuelle, selon le document préparé pour la critique financier conservateur John Crosbie et dévoilé par erreur aux journalistes à cette occasion. *The Globe and Mail*, Toronto, 23 août 1984.

pétrole canadien reste très cher à mettre en valeur. Qu'à cela ne tienne, les entreprises pétrolières promettaient de fastueux investissements si la politique énergétique était modifiée, comme l'affirme le témoignage suivant.

... Cette initiative (celle de modifier le PEN) s'accompagne d'une anticipation de création d'emplois et d'investissement accru, une anticipation raisonnable compte tenu des promesses de l'industrie et des subsides substantiels touchés par cette industrie au fil des ans... À en juger par les états de revenus, l'industrie pétrolière a atteint sa maturité au Canada et elle se porte mieux que certains autres secteurs de notre économie. Le comité (du Sénat) ne peut que se réjouir de cette réussite. Les représentants de l'industrie pétrolière ont déclaré dans leurs témoignages (aux assises de la Commission sénatoriale sur l'Énergie et les ressources naturelles) qu'ils n'ont pas besoin de subventions gouvernementales et qu'ils n'en veulent pas... »¹⁴

De son côté, le lobby des provinces se révélait fort actif. Il y avait d'abord l'Alberta, où Peter Lougheed entretenait de meilleures relations avec Joe Clark et les *Tories* fédéraux depuis leur passage dans l'Opposition. Ceux-ci avaient appris à leurs dépens ce qu'il en coûte de se mettre à dos cette puissante province productrice.¹⁵ Dès le lancement du PEN en 1980, ils prirent fait et cause pour l'Alberta, promettant de remettre à Edmonton la maîtrise d'œuvre de la politique énergétique dans l'Ouest. Sous le vocable de « Canada des Communautés », la politique conservatrice de réconciliation avec les provinces prévoyait dès cette époque la gestion conjointe des ressources naturelles par les deux paliers de gouvernement et le retour à la politique d'ouverture sur le marché continental. Une perspective essentiellement affairiste se dégageait alors à l'unisson de toutes les déclarations de l'opposition tant chez les *Tories* que dans les provinces. Les Maritimes y prônaient bien entendu la reconnaissance de leurs droits de gérance sur les ressources *off shore* de l'Atlantique. Même le Québec, pourtant province consommatrice sans perspective pétrolière, se joignait à ce concert de doléances pour deux raisons évidentes; d'abord l'affrontement fédéral-provincial à la suite du référendum y faisait rejeter toute politique émanant des Libéraux, ensuite le souhait d'Hydro-Québec, très vif à cette époque, de s'ouvrir vers le marché de l'exportation de l'électricité aux États-Unis, sans devoir répondre de sa politique devant l'ONE.¹⁶

14. *Troisième rapport du Comité sénatorial permanent de l'Énergie et des ressources naturelles*, 21 août 1985, fascicule no. 19, Sénat du Canada, Bibliothèque du Parlement, 1985, page 4. On fait allusion dans ce rapport au *Mémoire de l'Association pétrolière du Canada* (APC soumis au Sénat dans le cadre de ses consultations en vue d'une révision du PEN, tenues de 1984 à 1986.

15. En 1979, on s'en souviendra, l'impossibilité de Joe Clark, alors premier ministre, à en venir à une entente avec P. Lougheed fut l'une des causes majeures de la chute de son gouvernement puisqu'il a dû imposer unilatéralement une taxe sur l'essence qui fut refusée par le Parlement. Ce désaveu en Chambre entraîna les élections de 1980.

16. On peut relever une profonde contradiction, au Québec comme en Alberta entre le nationalisme économique provincial, qui repose sur une relation particulière avec le monde des affaires et notamment l'investissement étranger, et le nationalisme économique d'Ottawa, qui s'exprime à travers une politique de coordination et de réglementation de nature contraignante envers le capital étranger. Entrevue de l'auteur avec Guy Joron, ex-ministre de l'Énergie du Québec, de 1976 à 1980 (1986), et Louis Bollulo, directeur-général aux Communications d'Hydro-Québec (1986). On peut consulter aussi le document d'Hydro-Québec *Plan de développement d'Hydro-Québec 1986-1988, Horizon 1995*, Montréal, 1986.

À cause de cela, la nature ostensiblement « provincialiste » de la philosophie politique du « Canada des Communautés », défendue par Brian Mulroney, y ouvrait un terrain favorable à son implantation électorale au Québec. Dès lors, les souverainistes du Parti Québécois prirent une part active dans l'organisation conservatrice des élections de septembre 1984.¹⁷

Dès l'hiver 1984 John Crosbie, un terre-neuvien, est chargé d'ouvrir des négociations avec sa province d'origine, pour la reconnaissance de ses droits sur les territoires *off shore* des Grands Bancs.¹⁸ Prenant le contre-pied des Libéraux, les Conservateurs font à cette occasion la démonstration de leur volonté de « réconciliation nationale ». La responsable du dossier énergétique, Pat Carney, intervient et met en place les éléments de ce qu'on appellera l'Accord de l'Atlantique.¹⁹

On peut donc affirmer que, lorsque les *Tories* arrivèrent au pouvoir au soir du 4 septembre 1984, leur politique énergétique était en place. Il s'agissait en fait du seul dossier où aucune ambiguïté n'était permise sur leurs intentions.²⁰ Partout ailleurs, on sentait un compromis malaisé entre la vision affairiste des *Tories* de l'Ouest et la sensibilité sociale-démocrate de Brian Mulroney et de l'aile québécoise rassemblés un peu au hasard parmi les exclus du système politique.

C — La fin du dirigisme: deux ententes avec les provinces

L'euphorie de l'arrivée au pouvoir de Brian Mulroney tenait en grande partie à la lassitude de l'opinion publique devant les querelles fédérales-provinciales. Il y avait la question souverainiste au Québec et la question énergétique dans l'Ouest, qui donnaient lieu à des affrontements nuisibles au développement économique de ces régions. Le Québec, province pauvre et l'Ouest, région assez riche mais au développement récent, furent frappés de plein fouet par la récession, sans l'aide du fédéral pour soutenir leur effort de relance.

17. C'est l'époque du « beau risque » prôné par René Lévesque. On observe qu'*a posteriori*, il n'y avait rien de véritablement « contre-nature » dans cette stratégie de circonstance, qui traduisait simplement l'affinité idéologique entre le PQ, parti d'affirmation provinciale, et la philosophie d'un « Canada des Communautés » chère aux *Tories*. Quant à cette nature « provincialiste » du discours *Tory*, il n'a rien pour étonner: longtemps repoussés du pouvoir au niveau fédéral, ceux-ci développent, cela va de soi, de profondes racines et une implantation dans les provinces. Ce n'est donc pas le fruit du hasard si, en 1984, toutes les législatures provinciales sont contrôlées par des Conservateurs, à l'exception du Québec, où domine le PQ, lui aussi anti-libéral.

18. L'exploration du pétrole et du gaz naturel au large de Terre-Neuve et du Labrador a débuté en 1964, avec des découvertes significatives en 1979 au puits P-15, situé à 165 milles nautiques (ou 306 km) à l'est-sud-est de St. John's. Ce puits, sur un total de 52 forés à ce jour, avec 20.000 b/pj, détenait le record dans le pays à l'époque. Pour les détails, voir *Backgrounder Newfoundland and Labrador Offshore Activity*, EMR 85/18(b), Ottawa, 1985, page 30.

19. Dès juin 1984, Brian Peckford, premier ministre de Terre-Neuve et Brian Mulroney, chef de l'Opposition, signent un accord de principe sur la gestion conjointe des ressources naturelles *off shore* Hibernia qui met en place les outils privatisants de l'Accord de l'Atlantique. À ce propos, consulter *Federal, Newfoundland Governments sign the Atlantic Accord*, Canada-Newfoundland joint statement, EMR 85/18, 11 février 1985.

20. Cf. note 12.

Le gouvernement commence par réaliser sa première promesse, en signant avec Terre-Neuve l'Accord de l'Atlantique le 11 février 1985. Cette entente ouvre la voie à un nouveau type de relations fédérales-provinciales. Après avoir combattu en Cour suprême la juridiction fédérale sur les ressources *off shore* de l'Atlantique-nord et perdu sa cause contre le Québec à propos du barrage des chutes Churchill, Terre-Neuve avait besoin d'un sérieux ballon d'oxygène. Cette nouvelle politique prétendait tirer partie de la faiblesse du marché pour échanger une possibilité abstraite contre une réalité bien concrète : celle d'une mise en valeur potentiellement rentable des champs pétrolifères des Grands Bancs, contre les paiements de péréquation acheminés à cette province. En lui déléguant la maîtrise d'œuvre du développement de ses ressources énergétiques, le fédéral ne fait que lui indiquer les limites de ses engagements envers lui. Dans le cas d'une mise en valeur massive des ressources terre-neuviennes à la faveur d'un marché à la hausse, Ottawa ajusterait ses paiements de péréquation à venir sur la valeur des redevances que le gouvernement provincial recevra des activités *off shore* de l'industrie pétrolière et gazière.

L'Accord de l'Atlantique remet à Terre-Neuve la gestion des projets de développement soumis par les entreprises, incluant les programmes d'encadrement des transferts technologiques, de formation de la main-d'œuvre, de bénéfices sociaux et de protection de l'environnement qui correspondent à la législation provinciale. La province percevra d'ailleurs les redevances et distribuera les licences.²¹ L'Administration fédérale du pétrole et du gaz des terres du Canada (COGLA) se voit retirée la juridiction sur cette zone, au bénéfice de la structure proposée. La nouvelle législation sera marquée par une volonté évidente de déréglementation et de désengagement de l'État.

Benefit plans submitted to the Board by companies active in the offshore will provide for expenditures to be made on research and development (R & D), and education and training.²²

De plus, Ottawa ne se contente pas de concéder à St. John's un train de privilèges représentatifs de sa politique de « réconciliation » ; il participe à la mise sur pied d'un Fonds de développement de \$300 millions, auquel il fournit 75 % de la mise. Une part importante de ce Fonds sera distribuée sous forme de subventions aux entreprises désireuses d'investir en zone Hibernia. Ainsi profilé, l'Accord de l'Atlantique nous apparaît annonciateur d'une politique de « privatisation » ou de soutien à l'entreprise privée. Cette vision est congruente avec les énoncés maintes fois réitérés par les Conservateurs.

21. Le régime en vigueur entre les provinces traditionnellement productrices et le fédéral est simplement reporté sur Terre-Neuve. Il repose sur le respect de la juridiction provinciale sur les ressources du sous-sol, concept désormais étendu aux ressources *off shore* situées à l'intérieur de la zone internationale des 200 milles marins. Canada-Newfoundland. *The Atlantic Accord: Memorandum of Agreement between the Government of Canada and the Government of Newfoundland and Labrador on offshore oil and gas resource management and revenue sharing*, EMR et la province de Terre-Neuve, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

22. *Canada-Newfoundland, Executive Summary: The Atlantic Accord*, EMR et la province de Terre-Neuve, 85/18(a), page 4.

D — L'Accord de la Nouvelle-Écosse

Le même esprit sera repris un an et demi plus tard à l'occasion de la signature de l'Accord de la Nouvelle-Écosse le 26 août 1986. Celle-ci est plutôt longue à venir, comme l'admettent eux-mêmes les protagonistes. Cela tient d'abord au fait que Halifax avait déjà signé avec Ottawa en 1982 un protocole de partage des recettes d'une éventuelle mise en valeur de son plateau continental. La réglementation qui en découlait avait permis à la province de s'adjuger une part de 25 %, au nom du principe de la « participation obligatoire de la Couronne » incluse dans le PEN.²³ En tant que terrain d'application du PEN et région très dépendante des importations d'hydrocarbures étrangers, la Nouvelle-Écosse ne percevait pas la nouvelle politique des Conservateurs du même œil que l'Alberta ou Terre-Neuve. Le fédéral s'employa à lui faire admettre l'esprit plus « affairiste » de sa réforme, confirma pour ce faire ses droits dans le cadre de la « gestion partagée » des ressources *off shore*, lui concéda la gestion exclusive sur l'ensemble de la baie de Fundy, sur les eaux côtières de l'Île-de-Sable, et mit à la disposition de la province un fonds de développement de \$200 millions. Avec son élévation au titre de « province productrice d'hydrocarbures », la Nouvelle-Écosse se voyait reconnaître la maîtrise d'œuvre sur les projets.²⁴

E — Vers un front commun des provinces sur le libre-échange ?

Plus elle mûrissait, plus la politique fédérale de réconciliation avec les provinces se faisait à l'avantage de celles-ci. Les Américains répétaient à qui voulait l'entendre qu'ils ne prendraient pas au sérieux les négociations sur le libre-échange avec le Canada si un certain consensus n'émergeait pas entre les deux paliers de gouvernements. Or l'Ontario, sous la conduite des Libéraux de David Peterson, portés au pouvoir en 1985, s'y opposait fermement, au nom de la défense de ses industries. La révision du Pacte de l'automobile de 1962, que commençait à réclamer une industrie américaine en perte de vitesse représentait une véritable hantise pour elle. Plus de 120,000 emplois, parmi les mieux rémunérés au Canada, étaient en cause. Le Québec et la Colombie-Britannique, aux prises de leur côté avec la montée du protectionnisme dans l'industrie du bois d'œuvre, pressaient

23. 1982 *Canada-Nova Scotia Agreement on Offshore Resource Management and Revenue Sharing*.

24. L'objectif principal de l'accord est d'assurer, dans un esprit de coopération entre les deux paliers de gouvernement

— la mise en valeur hâtive des hydrocarbures de la région *off shore* de Nouvelle-Écosse.

— la sécurité des approvisionnements.

— un régime administratif stable reflétant l'égalité des deux gouvernements.

— des opportunités d'investissements pour tous les Canadiens, et surtout pour les Néo-Écossais.

— la reconnaissance de la responsabilité et du contrôle de la Nouvelle-Écosse sur les mesures fiscales découlant de cette mise en valeur, comme si ces ressources étaient situées sur la terre ferme.

— une clause de dédommagement financier pour la renonciation de la Nouvelle-Écosse à sa participation obligatoire aux projets (*Crown share*). Pour les détails, voir *Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord*, EMR et la province de Nouvelle-Écosse, Approvisionnement et Services Canada, août 1986; ainsi que les documents d'accompagnement 86/132 et *Executive Summary*, 86/132 (a), Ottawa et Halifax, 1986.

Ottawa d'en arriver, dans ce secteur du moins, à un *modus vivendi* avec les Américains. Qui plus est, le Québec faisait un intense lobbying en Nouvelle-Angleterre en vue de la signature d'accords d'exportation d'électricité, qui justifieraient la Baie James II. Ce vaste projet ne se concevait pas sans une entente de libre-échange. On pouvait dans ce contexte compter sur sa collaboration. Plus à l'Est, grâce aux Accords de l'Atlantique et de la Nouvelle-Écosse, le fédéral avait atténué les résistances dans les Maritimes. La réouverture de la raffinerie de Comeby-Chance à Terre-Neuve, qui traiterait du pétrole raffiné destiné au marché américain, constituerait dans l'avenir un atout pour cette région.

Et aujourd'hui, on assiste aux supplications des provinces productrices en direction du gouvernement fédéral, pour demander plus d'interventionnisme, après en avoir exigé moins.²⁵ S'agirait-il d'un interventionnisme de circonstance pour un secteur en difficulté qui tombe pour la première fois sous la moyenne nationale quant à la rentabilité. Ces préoccupations deviendront particulièrement évidentes lors de la Conférence des premiers ministres de l'Énergie, la première en huit ans, tenue à Ottawa le 30 janvier 1987. À cette occasion l'Alberta, de concert avec ses « sœurs » les autres provinces productrices (ou potentiellement productrices), demandèrent au fédéral d'assumer ses responsabilités propres et d'amener les provinces consommatrices à financer l'industrie canadienne des hydrocarbures, aux prises avec sa pire conjoncture en 40 ans, au nom de l'autosuffisance. Un nouvel interventionnisme serait-il à l'ordre du jour, alors que les provinces traditionnellement les plus affairistes, sentant le poids de la conjoncture de crise du secteur, réclament à grands cris une politique de consolidation. Le budget Wilson du 18 février 1987, avec son élévation de la taxe d'accise sur les produits raffinés, notamment l'essence, indique que le gouvernement fédéral ne peut que céder à ces nouvelles pressions. Seule une réforme fiscale en profondeur pourra répondre aux problèmes actuels de l'épuisement des contributions de l'industrie pétrolière au fisc et la fin du PESp, qui paralyse toute activité en zone pionnière.

Quelles que soient les chances réelles pour le Canada d'en arriver à un accord de libre-échange avec les États-Unis, malgré les critiques qui fusent de toutes parts contre les conséquences d'un tel accord sur le niveau de l'emploi, voire l'indépendance nationale, force nous est de reconnaître que le fédéral réussissait à cimenter un consensus fédéral-provincial autour de la question. Dans le secteur énergétique, la politique de « réconciliation nationale » qui s'élevait sur les ruines du dirigisme antérieur, était logique avec elle-même. Il faut maintenant voir de quelle manière la politique de réconciliation glissait vers une politique de laisser-faire qui n'était rien d'autre que la politique traditionnellement « affairiste » de l'Alberta, promue au rang de « politique nationale de l'énergie ».

II – LAISSER-FAIRE ET LIBRE-ÉCHANGE

La question de la privatisation soulève les espoirs chez les uns, les inquiétudes chez les autres, tous deux associés à la perception ambiguë d'un phénomène sur

25. Référence à la conférence fédérale-provinciale du 30 janvier 1987.

lequel la littérature n'est pas diserte. Certains suggèrent de voir dans la privatisation un désengagement progressif de l'État comme entrepreneur en son nom propre, sous les incessantes pressions du secteur corporatiste. D'autres insistent sur la vente à rabais au secteur privé de firmes publiques (dénationalisations) et particulièrement de firmes présentes dans l'économie. Les thuriféraires de la privatisation suggèrent eux-mêmes que l'État doit avoir pour fonction essentielle de gérer le domaine social, non l'entreprise.

Il faut parler de plusieurs degrés de privatisation. 1. D'abord, un type de privatisation qui intéresse le fonctionnement même du secteur privé: la déréglementation. Celle-ci constitue un désengagement de l'État par rapport aux règles du secteur privé, que d'aucuns souhaitent voir suivre désormais les « lois du marché ». On fait référence au processus « normal » de marchandage entre acteurs économiques, sans stratégie contraignante imposée par l'État, tantôt au nom des moins bien nantis, tantôt au nom des régions défavorisées, de l'autosuffisance énergétique, de la lutte au déficit, de la protection de l'environnement, des acquis du mouvement syndical, etc... 2. Un type de stratégie industrielle qui oriente les ressources de l'État vers les initiatives du secteur privé: c'est le mécanisme des subventions. 3. En rapport avec l'existence d'un secteur public, la privatisation d'un espace économique déjà loti (par le secteur public): la privatisation de Québecair, de Pétro-Canada. 4. Enfin, le lotissement d'un espace économique encore vierge en faveur du secteur privé: on pense au développement des zones pionnières du Canada sous l'égide du secteur privé.

Aucune de ces quatre modalités n'est vraiment inédite; toutes ont servi à un moment ou à un autre, depuis un siècle, dans l'arsenal stratégique des États. Si l'Angleterre a été la patrie du laisser-faire jusqu'en 1945, l'Allemagne et le Japon se sont haussés au rang de grandes puissances sous de fortes doses d'interventionnisme économique. Ce qui est nouveau dans la conjoncture actuelle, c'est la conjonction des quatre modalités en un tout: une politique de privatisation néo-conservatrice, au sein d'un modèle économique de relance de l'Occident depuis 1974.

Les causes de son apparition sont sans doute multiples: on invoque tour à tour la crise de l'énergie qui provoqua un repli des multinationales vers le « homeland » occidental, où elles cherchent à recréer la politique de laisser-faire qui est chose du passé dans le tiers monde. On pense au déficit des États qui oblige à une rationalisation de leurs dépenses, à l'émergence d'un néo-libéralisme jaloux mis en minorité par la montée des régimes sociaux-démocrates depuis 1945. La conscience collective ne se souvient plus des conséquences de la politique de laisser-faire des années 1919-29, qui avait entraîné la Dépression. Chose certaine, ces politiques apparaissent dans un grand nombre de pays. Les gouvernements qui les prônent s'installent au pouvoir entre 1976 et 1984, les politiques elles-mêmes sont mises en place dans le tournant de la décennie et commencent à porter fruit. Le Canada n'est que le dernier venu après la Grande-Bretagne, la RFA, les États-Unis, le Mexique, le Brésil, le Chili, l'Argentine et même la Suède et la France.

Dans l'énergie, comment situer la problématique du laisser-faire? Évidemment, nous n'abordons pas cette politique sous l'angle d'un modèle prescriptif: quelle serait la meilleure politique possible dans l'énergie, celle qui ferait meilleur

usage des diverses filières, mais plutôt comme résultante des rapports de force issus de l'entreprise privée et des bureaucraties associées à l'État. Obligés de répondre à certains défis posés par l'horizon international et par des contraintes locales, les acteurs politiques, les managers et les scientifiques, qui appartiennent à leurs hiérarchies respectives, agissent en interaction pour faire valoir une gamme d'intérêts qui leur sont propres, à l'occasion d'une redéfinition du rapport de forces. Or dans les années 1970, cette refonte dans le domaine de l'énergie semble aller si loin qu'on a raison de parler, comme Vernon dans la thèse de l'*obsolescing bargain*, de la fin d'un pacte ouvrant peut-être la voie à l'émergence d'un nouveau pacte sous l'égide du secteur national. Nationalisations massives au Moyen-Orient et au Vénézuéla, déclin de l'oligopole pétrolier et politiques étroitement nationalistes un peu partout et notamment en France, en RFA, au Japon et au Canada.

Suite à l'installation d'une forte capacité productive de la part des multinationales à l'époque antérieure, les entrepreneurs locaux et les firmes publiques finissent par disposer d'un bagage technologique et d'un pouvoir économique qui leur permet d'imposer graduellement un nouveau rapport de forces, menant éventuellement au rachat des firmes multinationales par leurs concurrents nationaux. L'État joue un rôle pour « hisser » le secteur local au rang de protagoniste majeur et soutenir ses prétentions en face des pétrolières. Le processus amène-t-il nécessairement l'annexion de celles-ci par celui-là tel l'œuf avalé par la couleuvre? Même dans l'industrie pétrolière, le mouvement n'aboutit pas. Toutefois, si l'on peut démontrer que les stratégies multinationales dans le pays-hôte ont été infléchies de façon significative sous la pression des acteurs locaux: État et lobbies des entrepreneurs, on pourra avancer que la thèse trouve là un nouveau champ d'application. L'interventionnisme se justifie, du côté de l'État et des entrepreneurs locaux, par la captation d'une rente considérable. Bien sûr, comme le juge auto-proclamé de la fable *l'Huître et les plaideurs*, l'État s'attribue la part du lion. Telle fut la politique énergétique de 1980. D'où une vive jalousie entre la bureaucratie et les acteurs économiques locaux pour la captation de cette rente.

Or, c'est justement la présence significative d'un puissant secteur de propriété nationale dans l'énergie qui semble le facteur déterminant du virage vers la privatisation, au milieu de cette décennie. N'oublions pas que les demandes de l'industrie nationale en ce sens ont débuté bien avant. Elles se résument à ceci: une fois qu'il a accompli, à l'époque précédente, sa tâche d'incubateur du capital national à travers ses politiques d'achats et ses programmes de subventions lors de la politique énergétique d'autosuffisance, l'État doit laisser celui-ci occuper l'espace qu'il aspire à prendre. Pour ce faire, l'État agit par degrés. D'abord il engage une déréglementation du secteur, puis il lotit le domaine des « nouvelles initiatives » en faveur du secteur privé local: les subventions au développement et le mécanisme des concessions sur redevances qui est de règle au niveau provincial. Enfin, mais pas nécessairement, il est susceptible de privatiser le secteur public, si les circonstances s'y prêtent. Il doit alors compter sur la disponibilité de *know how* local et surtout sur des ressources financières suffisantes.

On nous objectera peut-être ce qui suit: pourquoi l'État se convainc-t-il soudain du bien-fondé des demandes de l'industrie et y consent après s'y être longtemps opposé, avec le Programme énergétique national de 1980? Nous croyons que ce qui

rend les intérêts particuliers déterminants dans la nouvelle conjoncture, c'est le fait qu'ils se sont toujours inscrits dans le tissu d'une stratégie à long terme, où des investissements considérables ont été réalisés sur une longue période, enchaînant les firmes au milieu où elles ont pris racine (Vernon) et les poussant à faire prévaloir ces intérêts au-delà des ajustements qu'imposent temporairement les politiques énergétiques, ces stratégies à plus court terme, de nature adaptative, définies par l'État. Celui-ci a mis des limites à leurs ambitions, lorsqu'il y avait une rente à capter. Mais la stagnation du marché énergétique au milieu de la décennie lui suggère une stratégie économique davantage axée sur les besoins de l'entreprise. Or celle-ci est lourdement endettée en 1985 et les dettes consenties pour le rachat des actifs étrangers doivent être honorées alors que les recettes déclinent. On ne se surprendra pas que l'accent soit de plus en plus mis sur l'exportation de quantités grandissantes de produits énergétiques, comme l'indique le tableau I.

TABLEAU I
Exportations énergétiques du Canada

	1984			1985			1986		
	Pétajoules	\$ CAN*	\$/Pj*	Pétajoules	\$ CAN*	\$/Pj*	Pétajoules	\$ CAN*	\$/Pj*
Exportations									
Gaz naturel	809	\$3,900	\$48.20	990	\$4,000	\$40.40	790	\$2,500	\$31.64
Pétrole	1177	\$6,800	\$57.70	1560	\$9,100	\$58.33	1750	\$6,000	\$34.28
Électricité	135	\$1,400	\$100.30	149	\$1,400	\$93.95	127	\$1,100	\$86.61
Total	2121	\$12,100		2699	\$14,500		2667	\$9,600	
Importations									
Pétrole	702	\$4,300	\$61.25	775	\$4,800	\$61.93	918	\$3,700	\$40.30
Total	1419	\$8,890		1924	\$9,700		1749	\$5,900	
Bilan énergétique		\$3,210			\$4,800			\$3,700	

* En millions de \$

Les « lois du marché », dicteront aux entrepreneurs le rythme de l'activité à laquelle ils sont prêts à consentir. Et pour faciliter les retombées au niveau local de toute conjoncture à la hausse du marché international de l'énergie que tout pays producteur souhaite, il vaut mieux déréglementer et poser le moins d'entraves à une éventuelle reprise. Toute législation jugée contraignante est par conséquent abolie. L'attentisme se substitue à l'interventionnisme. Cet attentisme justifie-t-il, cependant, que l'État se prive de Pétro-Canada, advenant une relance du secteur? Privatisation n'est pas synonyme de démolition. On se garde une porte de sortie.

Or en 1984, après avoir été cantonné aux débats internes de la grande industrie, le modèle affairiste émerge au Canada en tant que politique angulaire des Conservateurs, intimement liée aux discussions de libre-échange que celui-ci entend mener avec les États-Unis. Bien sûr, il va de soi que toute négociation en ce sens doit s'inscrire dans l'harmonisation de la politique canadienne avec celle qui est de règle aux États-Unis depuis 1981.

A — De la réconciliation nationale à la vision affairiste

En début de mandat, le gouvernement conservateur paye ses dettes envers les producteurs d'hydrocarbures de l'Alberta. Et ceux-ci sont avides de devises étrangères. Il faut stimuler les exportations pendant que les prix sont encore élevés. Dès 1984 la stratégie des firmes, à laquelle collaborent les Conservateurs avec la déréglementation, se résume à une course folle aux liquidités afin d'éponger les dettes consenties. D'où une impulsion très nette en faveur des exportations à court terme. Celles-ci passent de 250,000 barils par jour en 1984 à 730,000 au milieu de 1987. Le passage d'une stratégie d'autosuffisance à une stratégie d'exportation est donc très visible :

After all that planning and investigation and corporate manœuvring, there was no Arctic gas pipeline, only a "pre-built" section up to northern Alberta to help producers increase cash flow with more exports.²⁶

S'il s'avérait relativement compliqué de déréglementer le prix du gaz sur le marché intérieur, à cause de nombreux programmes de substitution énergétique subventionnés, qui soutiennent la croissance de Nova, de Gaz Métropolitain dans l'Est et des autres firmes gazières, on décidait dès le 1^{er} novembre 1984 de déréglementer les prix à l'exportation. On montre ainsi la priorité que l'on accorde au rétablissement des relations entre les deux pays dans l'énergie. On le fait par le biais de la déréglementation proposée par notre modèle. On a déjà souligné qu'il y avait eu déclin significatif des exportations sur le marché pendant toute la période du PEN. On a beau jeu d'invoquer à ce propos les mesures de rétorsion américaines ainsi que les prix canadiens moins compétitifs à cause de la politique fédérale d'alignement des prix du gaz sur ceux du « nouveau pétrole »²⁷? Faisant fi du passé, le gouvernement Mulroney ouvre à nouveau les vannes et autorise en tout début de mandat la vente aux États-Unis de gaz naturel albertain au prix du marché et sans plafond.²⁸

Il n'y a pas de doute que cette mesure permit un raffermissement des volumes expédiés au sud du 49^{ème} parallèle, qui augmentent de 23 % entre novembre 1984 et août 1985. Or à cause des nouveaux prix plus avantageux pour les acheteurs

26. Michael BLISS, *Northern Enterprise, Five Centuries of Canadian Business*, Toronto, McClelland and Stewart, 1987, p. 557.

27. L'Acte sur l'administration du pétrole, promulgué en novembre 1975, alignait les prix du gaz sur ceux du pétrole.

28. Nous laissons volontairement de côté le volet de la déréglementation de l'industrie gazière sur le marché domestique. D'une part parce qu'elle n'entre en vigueur que le 1^{er} novembre 1986 et on ne peut pas encore en évaluer les conséquences, et d'autre part parce qu'il s'agit d'une problématique beaucoup plus complexe, qui renvoie, aux dires mêmes des gouvernements concernés, à de multiples dimensions interreliées telles que les programmes de subsides fédéraux à la conversion, au transport interprovincial du gaz et à la nécessité d'une phase de « déréglementation graduelle » (transition) pour la période 1985-86. Cela constitue en soi la matière d'un article distinct pour lequel il faudrait disposer de statistiques inédites, non encore disponibles. D'ici là, pour une approche préliminaire, nous renvoyons le lecteur au document *Agreement among the Governments of Canada, Alberta, British Columbia and Saskatchewan on Natural Gas Markets and Prices*, EMR, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, début 1986.

américains, cette tendance ne se reflètera pas sur les recettes: \$3696 millions à la fin de l'été 1985 par rapport à \$3674 millions l'année précédente. N'oublions pas que cette tendance s'exprime avant la chute marquée des prix en décembre 1985-juin 1986. On sait qu'il s'agit de la principale source de devises américaines en provenance du secteur énergétique. La déréglementation des prix n'est pas synonyme d'élévations de revenus et le libre-échange souhaité dans ce secteur entre les deux pays ne se traduit pas nécessairement par des recettes accrues, comme l'indique le Tableau.²⁹

L'objectif immédiat qu'on recherche est-il économique ou plus vraisemblablement politique? Les relations canado-américaines connaissent un dégel significatif et s'orientent vers des négociations portant sur le libre-échange. À l'hiver 1984-85, alors que Brian Mulroney approchait les Américains en vue d'ouvrir des négociations sur cette question, Pat Carney s'affairait tant à Ottawa que dans les diverses capitales provinciales. Menées simultanément, les deux stratégies étaient en fait complémentaires. On souhaitait restaurer un climat de confiance entre les deux pays et, pour avoir l'air de créer un consensus, harmoniser les stratégies économiques pratiquées par les deux paliers de gouvernement, afin de stimuler la relance basée sur une nouvelle vague d'investissements énergétiques. D'où le caractère d'urgence de toute cette opération. Le 15 mars 1985, Mulroney reçoit Ronald Reagan à Québec: c'est le « Sommet irlandais » qui se donne des airs d'opérette. Le 28, Pat Carney annonce une entente de principe entre Ottawa et les provinces productrices: la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique sur le pétrole et le gaz naturel.

B — La déréglementation avec l'Accord de l'Ouest

L'entente, popularisée sous le nom d'Accord de l'Ouest, prévoit une déréglementation complète des prix et de la commercialisation du pétrole brut canadien tout en s'assurant que l'industrie du gaz, principalement orientée vers le marché américain de la Californie, sera davantage axée sur le marché. Du même coup disparaissent un certain nombre de taxes ou redevances fédérales, à commencer par la TRPG³⁰, la Redevance d'indemnisation pétrolière (RIP) et la redevance spéciale pour la canadianisation (RSC).

L'Accord de l'Ouest touche tout autant la structure des prix, qui étaient artificiellement gelés à un niveau relativement élevé, que la fiscalité des entreprises dans les zones sous juridiction provinciale. Dans le but de stimuler l'investissement et protéger les petites et moyennes entreprises canadiennes, à qui le gouvernement des *Tories* a promis mer et monde, on permettra à celles-ci de réduire la TRPG

29. Pire encore, ces ventes se situent avant la chute brutale des prix des hydrocarbures, qui n'interviendra qu'en décembre 1985.

30. La Taxe sur les Recettes pétrolières et gazières, Voir à ce propos un article précédent de l'auteur, cité à la note 1. Il faut noter que la TRPG ne sera abolie que graduellement. Réduite à partir du 1^{er} juillet 1985, immédiatement supprimée dans tout nouveau projet ou investissement, son abolition ne sera complétée que le 31 octobre 1986.

TABEAU II
Calendrier d'élimination de la TRPG

Période	Taux d'imposition en vigueur (%)	
	Pétrole et gaz classiques	Pétrole synthétique
1 ^{er} janvier-31 décembre 1986	10,0	6,0
1 ^{er} janvier 1987-	0,0*	0,0*

* Le calendrier initial prévoyait une réduction de la TRPG à 8,0 % et 4,0 % pour l'année 1987 et de 6,0 % et 2,0 % en 1988 pour atteindre 0 le 1^{er} janvier 1989. L'évolution de l'activité pétrolière à la baisse, dès le milieu de 1986, modifia cet échéancier. Dès novembre 1986, la TRPG fut purement et simplement supprimée.

qu'elles doivent payer en faisant valoir les dépenses non utilisées d'exploration et de mise en valeur nouvelles. De plus, on est prêt à enrichir le crédit existant accordé aux petits producteurs par l'introduction d'une exemption significative sur le revenu de ressources des particuliers, en ce qui a trait au paiement de la TRPG. Cette mesure s'adresse aux petits exploitants au destin fragile. L'aspect majeur de la réforme fiscale est de taxer désormais les profits plutôt que les recettes, dans l'espoir que l'industrie pourra disposer de liquidités plus importantes pour le réinvestissement. Ce faisant, il est estimé que le gouvernement remet à l'industrie des recettes évaluées à plus de 3 milliards de dollars.³¹ L'Accord de l'Ouest prévoit enfin que le PESF, en vertu duquel les sociétés pétrolières peuvent toucher des contributions financières pour leurs travaux d'exploration, sera progressivement aboli d'ici 1987.

Le gouvernement du Canada convient que les stimulants fiscaux conçus pour stimuler l'investissement dans l'industrie pétrolière et gazière devraient s'appliquer à l'ensemble de cette industrie, quel que soit le lieu des activités en question et le taux de participation et de contrôle.³²

D'une part l'objectif de canadianisation inscrit au cœur de la politique canadienne ne jouira plus des instruments discriminatoires jusque-là en vigueur, tout au moins sur le territoire des provinces, d'autre part le gouvernement fédéral préparera un cadre législatif nouveau pour les zones pionnières.

Du côté du secteur public fédéral, Pétro-Canada devra s'adapter à l'esprit de la déréglementation et axer ses stratégies de marché sur la concurrence libre entre acheteurs et vendeurs. Il ne sera plus permis que Pétro-Canada fasse obstruction au libre jeu de la concurrence dans la détermination des prix. Son mandat sera

31. *Troisième rapport du Comité sénatorial de l'Énergie et des ressources naturelles*, op. cit., p. 4.

32. *L'Accord de l'Ouest: entente entre les gouvernements du Canada, de l'Alberta, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique sur la tarification et la taxation du pétrole et du gaz naturel*, EMR Approvisionnements et Services Canada, printemps 1985. Aussi *Le gouvernement fédéral et les provinces productrices de pétrole signent l'Accord de l'Ouest*, Communiqué d'EMR, 85/37, le 28 mars 1985. Aussi *Explaining the Western Accord to Canadians*, EMR, Ottawa, 1985.

davantage axé sur la prospection en zone pionnière et *off shore*, où elle sera chargée d'investissements en propre ou en *joint venture* avec des firmes privées, pour la mise en valeur des réserves stratégiques, si l'état du marché le permet.³³ De cette façon, le gouvernement fait un premier pas pour remettre en cause le caractère d'un espace économique déjà loti par le secteur public. S'il ne privatise pas encore Pétro-Canada, il en privatise la stratégie et la pratique sur le terrain.

C — Une nouvelle politique pour les zones pionnières

Poursuivant sa politique de déréglementation, ce volet que nous avons appelé le lotissement d'un espace économique encore vierge, Pat Carney annonce le 30 octobre 1985 avec son collègue David Crombie, ministre des Affaires indiennes et du nord canadien, une législation nouvelle touchant les zones pionnières, qui avaient joui à l'époque précédente d'un traitement de faveur au nom de la canadienisation. L'activité y avait connu un essor dans les années 1970, et il est clair que le PEN avait contribué à prolonger une certaine « surchauffe » de la prospection au-delà de son « cycle » normal, compte tenu du déclin des prix du pétrole à partir de 1981.³⁴ Un développement encore plus prometteur était en cours sur les Grands Bancs de Terre-Neuve, où les champs pétrolifères Hibernia étaient entrés en opération grâce à des subventions du PESP. Dans l'Arctique, seul le gisement Bent Horn sur l'île Cameron donnait lieu à des activités commerciales, d'ailleurs bien modestes.

Le concept de gestion partagée, mis en place dans l'Accord de l'Atlantique pour les ressources Hibernia, est alors repris. On décrète l'abolition de la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada* (mars 1982), remplacée par la *Loi sur les ressources du Canada en hydrocarbures*. On ne retrouvera plus les pouvoirs discrétionnaires et dirigistes qui trouvaient leur terrain d'application dans l'émission des licences et des bourses du PESP. Dans le cadre du PEN l'émission des licences, qui sont de trois types, était soumis à deux régimes : soit l'appel d'offres, soit l'attribution directe par le ministre. Le premier type obéit à la logique concurrentielle, l'autre pas. Les intentions du gouvernement conservateur sont parfaitement claires à ce propos et indiquent que les *Tories* ont voulu, lors de la réforme de la politique énergétique, non seulement réintroduire la participation des provinces dans sa gestion, mais

33. *L'Accord de l'Ouest*, *ibid.* p. 5.

34. Encore que l'exploration comme telle ait débuté en 1919 dans les Territoires du Nord-Ouest, ce n'est qu'en 1966 que la prospection *off shore* débuta, dans les Grands Bancs de Terre-Neuve. À la fin de 1984, on compte près de 1,200 puits forés, dont 360 *off shore*. Ces tentatives étant fortement dépendantes des hausses spectaculaires du prix du pétrole à la fin des années 1970, il était à prévoir que l'investissement décline fortement avec les nouveaux prix de 1986. À ce jour, les découvertes ont permis de localiser des réserves de l'ordre de 410 millions de mètres cubes de pétrole (2,7 milliards de barils) et 960 milliards de mètres cubes de gaz naturel. Deux gisements ont été mis en exploitation, d'abord le gisement de gaz Venture, au large de la Nouvelle-Écosse, et le gisement de pétrole Hibernia, dans les Grands Bancs. Par ailleurs, la mise en valeur du gisement de Bent Horn, sur l'île Cameroun dans l'Arctique, a commencé à l'été 1985 et les premiers 100,000 barils sont arrivés à Montréal le 15 septembre.

surtout en introduire les principes au cœur même de cette gestion.³⁵ Ils le font dans le but de conjurer le mauvais sort que la perspective d'un protectionnisme renaissant aux États-Unis laisse craindre pour leur politique ponctuelle de création d'emplois. En s'affirmant très favorable à l'entreprise étrangère, le gouvernement conservateur donne un exemple majeur de son intérêt, un intérêt ostensible même, pour le libre-échange. Les deux réalités sont intimement liées. Continuons notre compte rendu de la nouvelle politique.

La méthode de la vente aux enchères, qu'on utilise couramment aux États-Unis et dans les provinces productrices de l'Ouest du Canada amène les entreprises à se faire concurrence pour présenter la meilleure soumission. Celle-ci s'accompagne habituellement d'un paiement en espèces. Le processus est simple, clair et soumis aux lois du marché... L'industrie préfère la clarté de la méthode des enchères... Le gouvernement estime que ces arguments sont convaincants. Il croit qu'une méthode simple, claire et fondée sur la concurrence, profiterait au maximum aux Canadiens en tant que propriétaire des ressources.³⁶

En Norvège et même en Grande-Bretagne, pour la mise en valeur des ressources de la mer du Nord, le système des concessions est assorti, et ceci malgré la philosophie néo-conservatrice du gouvernement britannique de Margaret Thatcher, d'un droit public de négociations ultérieures avec les firmes, c'est-à-dire un pouvoir de « mettre à jour » les modalités des licences selon l'évolution de la situation sur le terrain. Au Canada, le gouvernement conservateur renonce même à ce droit, offrant ainsi un environnement extrêmement privatiste aux activités de l'industrie pétrolière en zone pionnière.³⁷ On n'a rien vu de pareil depuis longtemps.

Le facteur temps a une importance considérable dans les investissements énergétiques, qui ont une durée de vie longue et dont l'amortissement des coûts ne se conçoit qu'à long terme. Toute la littérature spécialisée insiste sur ce point et va jusqu'à expliquer la raison d'être des choix politiques en faveur de monopoles publics assurés de la mise en valeur de l'électricité, pour prendre un cas bien connu,³⁸ ou encore du pétrole avec Pétro-Canada. Pour rassurer l'entreprise à ce

35. Aux termes de la *Loi sur les ressources du Canada en hydrocarbures*, les droits concédés sont désignés sous le nom de *licence d'exploration*. Si les initiatives d'une firme en matière d'exploration aboutissent à la découverte d'une concentration importante d'hydrocarbures, celle-ci aura le droit de se voir accorder une *licence de découverte importante*. Cette licence confère, pour une période de temps indéfinie, le droit exclusif de poursuivre l'exploration dans cette zone. Si l'état du marché (niveau des prix notamment) et la disponibilité de technologie le permettent, la production commerciale peut être envisagée et une *licence de production* sera émise, conférant à cette firme le droit exclusif de produire des hydrocarbures dans cette zone, et cela aussi longtemps qu'on pourra en tirer une production commerciale rentable. Comme on voit, on retourne purement et simplement au vieux système des concessions, qui connut ses heures de gloire au Vénézuéla et au Moyen-Orient avant les années 1970.

36. *L'énergie des régions pionnières canadiennes : un cadre d'investissement et de création d'emplois*, Gouvernement du Canada, ministère des Mines et Ressources, Doc. 132, Ottawa, 1986, pp. 9-10.

37. « Conformément à la décision d'accorder les droits au plus offrant, aucune négociation ultérieure à la sélection ne sera tenue avec le soumissionnaire gagnant. » C'est le principe du *once for all*. *Ibid.* p. 10.

38. Philippe FAUCHER et Johanne BERGERON, *Hydro-Québec : une société de l'heure de pointe*, Presses de l'Université de Montréal, 1986, 221 p.

propos, le gouvernement porte à 9 ans la durée maximale des licences de prospection. Passé ce laps de temps, les détenteurs d'intérêts devront céder ces droits, à l'exception bien entendu de toute zone où des hydrocarbures auront été découverts. Quant à la nature des initiatives qui seront prises dans le cadre de la nouvelle politique en vue du développement des zones pionnières, là non plus aucune ambiguïté ne sera permise.

Le gouvernement du Canada se propose de tenir des pourparlers avec les provinces côtières et les territoires du Nord, en vue de mettre en œuvre un plan d'utilisation des droits. Les droits mis à la disposition des sociétés au cours de la durée du plan seraient, dans la mesure du possible, basés sur les propositions de l'industrie.³⁹

Quant au droit discrétionnaire du ministre d'ordonner, sans indemnisation, une modification du rythme de production ou encore la livraison de cette production à un marché donné, à un taux et un prix déterminés en vertu de la protection « de l'espace énergétique national », il est tout simplement aboli. En simplifiant à l'extrême le régime de gestion en zone pionnière, les *Tories* retournent tout simplement à la philosophie du laisser-faire, chère aux Américains, aux provinces de l'Ouest et aux firmes pétrolières.

Dans cet esprit, la subvention visant les tarifs de la Trans-Canada Pipeline, accordée en vertu du Programme fédéral d'aide au transport du gaz naturel, est éliminée, ainsi que la subvention d'aide au transport des hydrocarbures en direction des raffineries de l'Est, qui constuaient le nerf de la guerre de la politique d'autosuffisance des années 1970. Les conséquences de cette décision sont d'ores et déjà incalculables: l'unité du territoire énergétique canadien est brisée, la ligne Borden redessinée *de facto* et le flux des importations de pétrole importé reprend de plus belle à l'Est de l'Outaouais, comme dans les années 1961-1974. Il double de la fin de 1984 à la fin de 1986, atteignant plus de 400,000 barils par jour.

On peut difficilement isoler les mouvements d'exportation et d'importation énergétiques. Ce qui est en cause, c'est la participation des zones productrices aux lois du marché, à la spéculation générale qui caractérise le pétrole depuis 1973. La baisse des prix ne s'explique que dans le cadre d'une reconquête du marché. Il est intéressant d'observer que le Canada participe de plain-pied à cette stratégie. Il s'agit pour le Canada de s'insérer encore plus profondément dans le marché mondial, c'est-à-dire américain. Dès 1985, le Canada devient le second fournisseur des États-Unis en hydrocarbures, après le Mexique. Dans l'énergie, le libre-échange est bel et bien en place.

D — Le crépuscule de la canadianisation

Que reste-t-il de la politique de canadianisation si chère au gouvernement précédent? D'abord, les Conservateurs héritent des tendances esquissées depuis le milieu de la décennie précédente. Par la suite du retrait de certaines grandes firmes des

39. *L'énergie des régions pionnières canadiennes: un cadre d'investissement et de création d'emplois*, op. cit., p. 12.

projets en zone pionnière, causé par le déclin graduel des prix internationaux et non par le PEN, comme nous l'avons suggéré dans une article précédent,⁴⁰ le poids des subventions du PESP soutenant l'effort de prospection dans le cadre des prises de participation obligatoires, a maintenu l'activité en zone pionnière et contribué à la hausse du taux de canadianisation dans l'industrie. Toutefois, le mouvement de prise de participation, si visible jusqu'en 1982, s'amortit bientôt et les sorties de fonds deviennent minimales jusqu'en 1984. L'année 1985 met un point final à ce mouvement de façon surprenante.

Loin d'abandonner la canadianisation, le gouvernement reste fidèle à cette philosophie. Il fait ainsi écho aux préoccupations du secteur canadien de l'industrie pétrolière, si présent dans le système bancaire et profondément identifié à la base du parti conservateur dans l'Ouest. Les *Tories* se contentent d'accommoder la déréglementation à la situation *de facto*. On maintient l'exigence d'une participation de 50 % des Canadiens en zone pionnière, mais cette directive perd tout caractère de rétroactivité.⁴¹

Voyons d'abord le nouveau rôle dévolu au secteur public. La part de la Couronne est supprimée. Pétro-Canada, exécuter et bénéficiaire de cette part, pouvait en appeler au gouvernement à chaque fois qu'elle ne parvenait pas à une entente avec un partenaire privé (étranger). On pouvait *a priori* compter sur un appui déterminant d'Ottawa pour imposer la canadianisation. Il faut dire tout de suite qu'on n'a jamais eu recours à ces mesures. Tout de même, disait Washington, la menace planait bel et bien sur des investisseurs habitués à un total *laissez-faire* de la part du Canada. Prêchant désormais le libre-échange, le gouvernement canadien répétait à qui voulait l'entendre que dans le cas de Pétro-Canada, il n'y aurait plus aucune ingérence.

Le rôle de Pétro-Canada doit changer. Pétro-Canada, comme toute autre société pétrolière et gazière canadienne, continuera d'une part à contribuer aux objectifs de la politique énergétique (...) en matière de sécurité énergétique et de participation canadienne, et devra d'autre part gérer ses affaires selon les mêmes règles qu'une société du secteur privé. La Loi ne renfermera aucune disposition pouvant donner lieu à un traitement de faveur envers Pétro-Canada.⁴²

Celle-ci demeurera responsable de ses investissements et sera vraisemblablement encouragée à poursuivre le forage et la mise en valeur des zones pionnières et en zone Hibernia. Mais chose certaine, elle ne sera pas favorisée lors des transferts de propriété. Ceux-ci n'auront plus à être approuvés mais simplement

40. Jorge NIOSI et Michel DUQUETTE, « La loi et le nombre: le programme énergétique national et la canadianisation de l'industrie pétrolière ». *Revue canadienne de science politique*, volume XX, no. 2, juin 1987, pp. 317-336.

41. Le caractère rétroactif de cette mesure avait été jugé « confiscatoire » par les Américains, comme nous le soulignons au début de cet article.

42. Il s'agit bien entendu de la Loi sur les ressources du Canada en hydrocarbures, dans *L'énergie des régions pionnières canadiennes: un cadre d'investissement et de création d'emplois*, op. cit., p. 19.

divulgués sur demande. Dans ces conditions, l'activité jouira du contexte idéal pour reprendre un peu partout. Une chance inespérée va permettre au gouvernement de mettre à l'essai sa nouvelle philosophie affairiste tout en assignant à Pétro-Canada une tâche inusitée, qui révèle son nouveau mandat. À San Francisco, *Chevron of America*, aux prises avec des problèmes financiers en grande partie causés par la stagnation du marché mondial lors de la Récession de 1981-84 et notamment le déclin de ses activités au Texas, met en vente un certain nombre d'actifs, dont l'ensemble de ses biens au Canada.

Informé de la situation, Ottawa prend les devants via le bureau du ministre de l'Expansion économique régionale (MEER) Sinclair Stevens à Toronto. Celui-ci entretient des relations étroites avec le monde des affaires, comme chacun sait. Il souhaite que des intérêts de sa province puissent participer, à leur tour, aux objectifs de la canadianisation. Les frères Reichmann, propriétaires du holding Olympia & York, qui donne dans l'industriel, l'immobilier et le marketing, reçoivent l'aval du Cabinet pour se porter acquéreur d'une fraction des biens de Gulf Canada. Les réserves que Gulf a commencé à explorer au cours des années 1970 en mer de Beaufort et qui semblent les plus prometteuses de la région, les intéressent. D'autres groupes financiers se manifestent également: le financier Conrad Black, également de Toronto, Ultramar, la multinationale britannique bien installée dans l'Est du pays et même des intérêts québécois associant les secteurs public et privé locaux comme Gaz Métropolitain, à la recherche de nouvelles capacités de raffinage.

L'action du Cabinet et du ministre concerné, travaillant en étroite association avec le Premier ministre, rendra la transaction possible. Les biens de Gulf sont distribués allègrement. Aux frères Reichmann iront les réserves, estimées à \$4,5 milliards en mer de Beaufort, pour la somme de \$2,8 milliards dont \$800 millions seront déduits par Revenu Canada sur l'ordre de Sinclair Stevens. Coût total pour Olympia & York, \$2 milliards. Pour le fisc, \$800 millions. La super-raffinerie d'Edmonton, une des plus vastes en Amérique du Nord est adjugée à Conrad Black, puissant homme d'affaires de Toronto et ami du Premier ministre. Après un échange de menaces, on concède à Ultramar, malgré l'intense lobbying du caucus conservateur québécois (Robert Toupin⁴³, Vincent Della Nocce) et de Gaz Métro, la raffinerie de Gulf à Montréal-Est, promise à la ferraille, et son réseau de détaillants à l'est de la ligne Borden, pour \$95 millions.⁴⁴ À Pétro-Canada, firme publique, on confie toutes les autres raffineries de Gulf ainsi que son réseau de détaillants, pour \$1,2 milliard. Afin de faciliter le démantèlement de la raffinerie de Montréal-Est, Pétro-Canada achète à Gulf-Ultramar le contrat de livraison de 30,000 bpj de cette

43. Sur la carrière et les interventions de M. Toupin, alors député conservateur de Terrebonne, lire Pierre APRIL, *Gulf: Ottawa juge le dossier clos (il n'existe aucun moyen pour forcer Ultramar)*, Le Devoir, 7 janvier 1986.

44. Ultramar entrera alors en possession de 675 stations-service, dont 497 au Québec; ce qui portera son réseau total à plus de 1500 dans tout l'Est du Canada. Pour les détails, voir Claude TURCOTTE, *Ottawa autorise la vente des actifs de Gulf à Ultramar: 325 sans-emploi et \$100 millions pour Prétromont*, Le Devoir, 28 décembre 1985.

raffinerie destiné à Texaco.⁴⁵ Perdant ce contrat, la raffinerie a encore moins de raison d'être. Pat Carney, puis le Premier ministre lui-même, affirment qu'il y a surcapacité de production au Québec, ce qui sera fermement démenti par le rapport O'Farrell, dont on retardera longtemps la publication.⁴⁶

Histoire complexe, troublante, qui laissera des séquelles au Québec et contribuera à la désaffection du public envers le PC, cet épisode de la canadianisation sur un modèle conservateur confirme le déclin du pôle pétrochimique de Montréal et la mainmise des grands lobbies ontariens sur un plan important de la politique énergétique.⁴⁷ Au sein de la nouvelle pratique privatisante, qui associe en une étroite symbiose le gouvernement et l'entreprise, les faits semblent montrer qu'il n'y a pas de place pour le Québec et pour une firme locale, en partie financée par le secteur public: Gaz Métropolitain devenue peu après Noverco. Sitôt apparue, la nouvelle politique énergétique est déjà lourde d'enseignements.

Essentiellement, les transactions décrites plus haut, avec la part du lion revenant à Olympia & York, puis à Pétro-Canada, Conrad Black et Ultramar, rendent compte de la hausse du taux de contrôle canadien, qui passe de 40,3 % à 48,4 %. Il indique en même temps les importantes sorties de fonds consenties à cette occasion, se chiffrant à \$4,161 millions. Celles-ci ne sont dépassées qu'en 1981 avec \$5,692 millions, lors la vague sans précédent de prises de participation canadiennes au début du PEN comme le visualise le Graphique 1.

Les intérêts américains n'en ont pas *a priori* contre une participation canadienne dans le secteur énergétique. Ce qu'ils craignent, ce sont les pratiques discriminatoires et surtout une politique nationaliste d'autosuffisance, qui priverait les États-Unis de leurs approvisionnements au Nord.

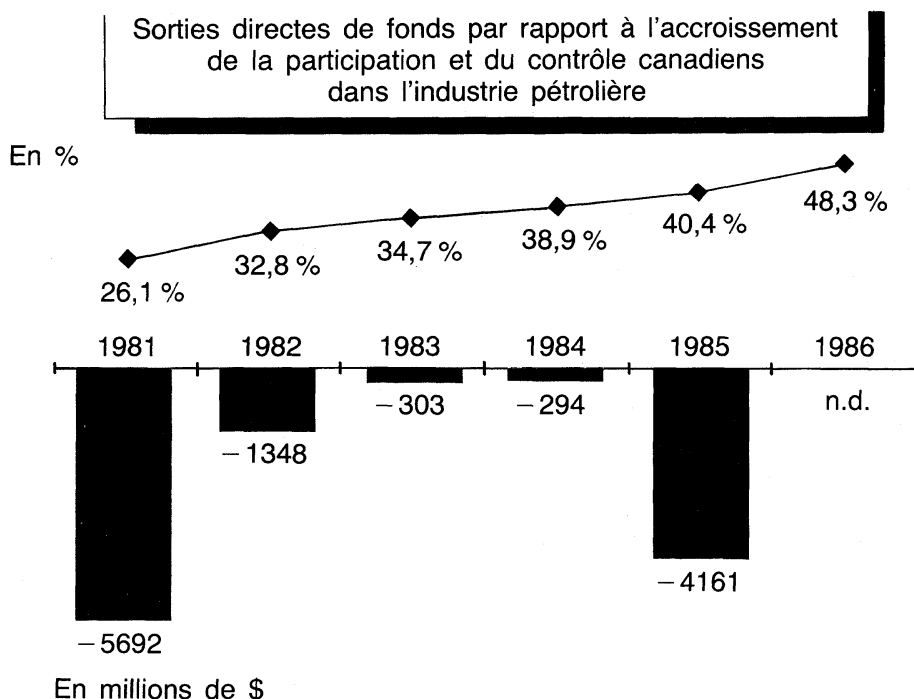
Un bilan provisoire de l'action des Conservateurs sur le front intérieur nous révèle que ceux-ci ne sont pas contre la propriété canadienne dans l'industrie, si les circonstances sont favorables à des reprises. Il ne faut heurter personne. Paradoxalement, le gouvernement peut se montrer dirigiste, quand il faut inspirer la stratégie d'achat de Pétro-Canada ou l'attitude du fisc devant les gains en capital des frères Reichmann, ou encore pour écarter du revers de la main les prétentions de Gaz

45. Sur les relations entre Pétro-Canada et le gouvernement canadien à l'occasion de la vente des actifs de Gulf, lire Michel VASTEL, *Pétro-Canada a ignoré le Québec*, La Presse, 28 décembre 1985.

46. *Rapport O'Farrell*, Ministère de la Consommation et des corporations, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, avril 1986. Commandé par le ministre titulaire Michel Côté en 1985 pour évaluer la place du Québec dans le dispositif pétrolier canadien, il fait état du lent déclin de la pétrochimie de Montréal-Est, du repli de la demande pour le pétrole dans cette province entre 1979 et 1985 à la suite des programmes de substitution énergétique menés à l'échelle tant provinciale que fédérale. Enfin, et malgré cette chute, le rapport estime *grosso modo* à 50,000 bpj le déficit de raffinage de la province au début de 1986, si la raffinerie de Gulf vient à fermer.

47. Le député indépendant de Terrebonne, Robert Toupin, tient les concepteurs du PEN responsables des décisions en faveur de la consolidation des deux pôles pétrochimiques canadiens: Edmonton et Sarnia, aux dépens de Montréal, centre traditionnel du raffinage entre 1931 et la fin des années 1970. *Entrevue de l'auteur avec R. Toupin*, Terrebonne, le 15 juin 1986. Le meilleur article sur la question est sans conteste celui de Yvon PAGEAU, *Le cas de la raffinerie de Gulf: en deux temps trois mouvements*, La Presse, 18 janvier 1986.

GRAPHIQUE 1 Les progrès de la canadianisation de 1981 à 1985



Source : *L'industrie canadienne du pétrole : examen de l'activité au premier semestre 1986*, Agence de surveillance du secteur pétrolier Canada, EMR, Ottawa, 1986, pp. 5-3.

Métropolitain sur les actifs de Gulf. Si bien que, sous cette dernière version, la politique de canadianisation devient sélective : elle privilégie certains amis et abandonne le terrain à l'Est de l'Outaouais. La politique de régionalisme a aussi son envers pour qui ne fait pas le poids au sein des grands lobbies de la capitale. De plus, cette tendance annonce l'éventuel rachat des firmes canadiennes dans l'Ouest par des intérêts étrangers, si cela peut stimuler l'activité.

E — Les dieux font souffler le vent du libre-échange

Qu'en est-il maintenant du front extérieur, de ces perspectives de libre-échange tant attendues et pour lesquelles on a sacrifié la FIRA et le PEN ? Après ce que nous savons de l'état du marché canadien où la demande pour les produits du pétrole stagne depuis cinq ans, il n'y a pas de doute que cette activité nouvelle dans les provinces productrices a quelque chose à voir avec la relance américaine depuis 1984. Les exportations du Canada progressent en effet depuis la mise en marche de la nouvelle politique : 162,000 bpj en 1981, 340,000 en 1984, autour de 500,000 en 1985 et une estimation de 650,000 pour 1986. De là à affirmer que le Canada a participé à partir de 1984 à l'étalement de l'offre qui a poussé l'OPEP à laisser s'écrouler les cours, il n'y a qu'un pas. Observons en effet la progression des

importations de pétrole de la mer du Nord entre 1981 et 1986. La participation des pays de l'OPEP à l'approvisionnement du Canada passe de 95 % du total en 1980 à 79 % en 1981, 71 % en 1982, 68 % en 1983, 59 % en 1984, 45 % en 1985 et moins de 38 % en 1986. Le Canada participe ainsi à la stratégie occidentale d'affaiblissement de la zone-OPEP, substituant le pétrole du Nigéria (13 %), du Vénézuéla (17 %) et du Moyen-Orient (8 %) par celui de la Grande-Bretagne et de la Norvège (54 %).⁴⁸ Cela peut sans doute rendre compte de la stratégie de reconquête du marché de la part de l'OPEP par la chute des cours en décembre 1985.

Tout en poursuivant ses objectifs propres de reconquête du marché américain, un terrain où les provinces productrices d'hydrocarbures (Alberta, Saskatchewan) et d'électricité (Québec) l'accompagnent sans réserve, le Canada devient partie prenante de la stratégie « atlantique » qui consistait à boudier le pétrole de la zone-OPEP au profit de l'approvisionnement en zone limitrophe. Sans entrer dans le détail d'une analyse coût-bénéfice de l'ensemble de l'industrie, un premier bilan suggère qu'on a escompté beaucoup trop des réserves pétrolières et gazières en zone pionnière. Leur mise en valeur ne se concevait qu'avec des prix internationaux bien supérieurs à \$40 le baril. Ceux-ci évoluant à la baisse, il a fallu réviser la programmation des méga-projets. Le dernier gouvernement Trudeau avait poussé l'ambition un peu loin pour la conjoncture des années 1980.

Il est encore trop tôt pour évaluer le rendement de l'industrie pétrolière en 1986. On sait qu'il s'agit de sa pire année en 40 ans, depuis sa fondation. Désinvestissements massifs, chute fulgurante des profits: - 56 % pour le secteur de propriété canadienne, très endetté, où se retrouvent les entreprises qui gèrent le « nouveau pétrole », par opposition aux firmes étrangères, détentrices des zones traditionnelles de « vieux pétrole » dans les concessions provinciales. Celles-ci parviennent à réaliser quelque profit, grâce au sur-pompage. On pense aussi à la quasi-faillite de Dome,⁴⁹ au moratoire sur le développement des zones pionnières.

Des critiques ont fustigé, à l'origine des négociations sur le libre-échange, le sacrifice du Programme énergétique national qui constituait la seule arme vraiment affiliée de la panoplie canadienne. Nos produits coulent à flot chez notre voisin du Sud alors que nous nous apprêtons à revendre des pans entiers de notre industrie défaillante. L'accueil envers le capital étranger est plus enthousiaste que jamais. Les Américains sont-ils sensibles aux efforts accomplis tant à Edmonton qu'à Québec et Ottawa pour harmoniser législation et politique énergétique locales au contexte affairiste nord-américain? Le 4 octobre 1987, ils consentent à généraliser éventuellement le modèle du libre-échange à l'ensemble des relations commerciales entre les deux pays. Nul doute que, pour s'être préparés avant les autres à la nouvelle réalité, les industries énergétiques et les provinces qui en tirent parti favorisent l'accord et mettent de l'avant de nouveaux grands projets (Baie James II) susceptibles de renouer avec l'esprit et le dynamisme des années 1970. Chacun des protagonistes souhaite qu'il assure pour longtemps l'avenir, qui de leur province, qui de leur secteur d'activités.

48. D'après les chiffres de la fin de 1985. Selon Énergie, Mines et Ressources Canada, *Le marché pétrolier canadien*, juin 1986, p. 12.

49. Dome, endettée pour \$6,8 milliards.

« On doit se rappeler que le Canada est un important exportateur d'une très large gamme de produits énergétiques. Nous avons donc un besoin marqué et pressant d'un accès plus ouvert et plus sûr au marché américain du pétrole, du gaz et de l'électricité. On voit que cette partie de l'accord (de libre-échange) satisfait à des objectifs importants sur le plan régional, mais également à l'échelle nationale. »⁵⁰

Dans l'Olympe nord-américain, les dieux ne sont ni infailibles, ni immortels ni même héroïques. Ils ne cherchent qu'à remonter la pente en face des immenses pressions concurrentielles qui surgissent de partout à la fois de leurs rivaux japonais et européens, de leurs adversaires moyen-orientaux. Dans ce théâtre d'affrontements muets pour la reconquête de la rentabilité, le Canada et les provinces productrices d'énergie font le pari de l'intégration nord-américaine.

Pierre Trudeau, lors de la seule déclaration qu'il fit jamais après le retour au pouvoir des Conservateurs, eut-il raison de dire que les Conservateurs n'auraient jamais dû sacrifier le PEN sur l'autel du libre-échange, parce qu'il était le seul atout dans leur jeu? Mais les Conservateurs ont tout de même gagné leur pari. Après avoir déréglementé l'industrie et accordé les licences sans restriction, ils ont entraîné les grandes provinces productrices (Québec, Alberta, Colombie-Britannique) dans leur politique libre-échangiste. Ils ont surtout réussi parce que, pour ces provinces sans grande perspective économique depuis dix ans, le secteur primaire et notamment énergétique joue comme il y a vingt ans son rôle de locomotive d'un certain type de développement dépendant. Cette situation n'est pas appelée à changer, ce qui a contribué à affaiblir la position canadienne lors des négociations. S'il est malaisé de prévoir ce qui sortira de cette boîte de Pandore pour d'autres domaines d'activités, on est désormais plus à même, à travers notre survol de la nouvelle politique énergétique, de prévoir qui déterminera les règles du jeu.

50. Jack H. WARREN, « Le libre-échange: trop de concessions? », extraits de l'allocution prononcée le 16 novembre 1987 devant le comité Québec de l'Institut C.D. Howe par le conseiller principal du gouvernement du Québec aux négociations sur le libre-échange, *Le Devoir*, 24 novembre 1987, p. 9.