Document generated on 10/11/2024 11:02 p.m.

Études internationales

Facteurs internes et politique étrangère : la contribution canadienne à une réserve stratégique nord-américaine de l'énergie

Michel Duquette

Volume 31, Number 2, 2000

Nécessité ou innovation ? Vers une redéfinition de la politique étrangère Canadienne 1984-1993

URI: https://id.erudit.org/iderudit/704153ar
DOI: https://doi.org/10.7202/704153ar

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. (2000). Facteurs internes et politique étrangère : la contribution canadienne à une réserve stratégique nord-américaine de l'énergie. *Études internationales*, *31*(2), 269–290. https://doi.org/10.7202/704153ar

Article abstract

This paper addresses two questions. First, why and how did a Canadian foreign policy based on the (Liberal) principle advocating territorial and national integration coupled with international outreach - the "Third Way" - turned into a (Conservative) pragmatic and commercial policy geared towards the North American regional market ? Second, what place did the energy sector occupy in the implementation of North American free trade both in the Canada-U.S. Free Trade Agreement of 1988 (FTA) and the regional agreement of 1992 (NAFTA) ? This paper outlines the importance of domestic factors such as the prominence of "privatizing" traditions in Alberta and Québec (energy producer provinces), as well as the fiery debate that occurred mainly in Ontario (an energy consumer province), and which almost cost the Conservatives their re-election in 1988. Finally, the author explores the role of the strategic energy reserve as a tool for raising American interest in free trade - a tool Canada used skill fully. The paper demonstrates how energy became the spearhead of the Canadian export strategy.

Tous droits réservés © Études internationales, 2000

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Facteurs internes et politique étrangère : la contribution canadienne à une réserve stratégique nord-américaine de l'énergie

Michel DUQUETTE*

RÉSUMÉ : Cet article pose deux questions. D'abord, pourquoi et comment s'est opéré le virage d'une politique étrangère (libérale) et basée sur le principe de l'intégration nationale et territoriale accompagnée d'un effort de rayonnement international – la troisième voie -, vers une politique étrangère (conservatrice) d'inspiration pragmatique et commerciale, mise au service du rayonnement régional nord-américain ? Ensuite, quelle a été la place du secteur énergétique dans la mise en place du libre-échange nord-américain dans le cadre du traité canado-américain (ALÉ) de 1988, puis de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) de 1992 ? L'article fait ressortir l'importance des facteurs intérieurs dont la prééminence des traditions « privatisantes » qui triomphaient en Alberta et au Québec (provinces productrices) de même que le débat très vif qui se fait jour, surtout en Ontario (province consommatrice), et menace de renverser les Conservateurs en 1988. Aussi, le rôle de la réserve stratégique de l'énergie comme outil d'intéressement des États-Unis au principe de libre-échange, élément qui fut habilement utilisé par le Canada dans la nouvelle conjoncture, sera étudié. On y verra comment l'énergie devient le fer de lance de la stratégie d'exportation canadienne.

ABSTRACT : This paper addresses two questions. First, why and how did a Canadian foreign policy based on the (Liberal) principle advocating territorial and national integration coupled with international outreach – the "Third Way" – turned into a (Conservative) pragmatic and commercial policy geared towards the North American regional market ? Second, what place did the energy sector occupy in the implementation of North American free trade both in the Canada-U.S. Free Trade Agreement of 1988 (FTA) and the regional agreement of 1992 (NAFTA) ? This paper outlines the importance of domestic factors such as the prominence of "privatizing" traditions in Alberta and Quebec (energy producer provinces), as well as the fiery debate that occurred mainly in Ontario (an energy consumer province), and which almost cost the Conservatives their re-election in 1988. Finally, the author explores the role of the strategic energy reserve as a tool for raising American interest in free trade – a tool Canada used skillfully. The paper demonstrates how energy became the spearhead of the Canadian export strategy.

Dans le contexte récent marqué par la mondialisation des marchés, il devient difficile de distinguer entre politique étrangère et politique commerciale. Les préoccupations stratégiques, dominantes à l'époque de la guerre froide, cèdent le pas de manière ostensible aux priorités économiques et notamment au positionnement des produits nationaux sur un marché global

* *Professeur titulaire au Département de science politique, Université de Montréal.*

en pleine expansion. On ne s'étonne plus guère des tournées internationales d'Équipe Canada et d'Équipe Québec où les premiers ministres concernés se font accompagner de la fine fleur de leur classe d'affaires. Le maître mot de la politique étrangère, voire de l'aide aux marchés émergents depuis plus d'une décennie, est la visibilité du savoir-faire canadien. Plus que les exportations elles-mêmes, la localisation rapide de nos capitaux à l'intérieur des économies les plus prometteuses, à commencer par les États-Unis, devient la priorité des stratèges gouvernementaux, celle devant laquelle vont s'effacer les considérations idéologiques de l'après-guerre.

Le présent article pose essentiellement deux questions. D'abord, pourquoi et comment s'est opéré le passage d'une politique étrangère qui, sous les Libéraux, était basée sur le principe de l'intégration nationale et territoriale, accompagnée d'un effort de rayonnement international (la troisième voie), à une politique étrangère qui, sous les Conservateurs, était d'inspiration pragmatique et commerciale et mise au service du rayonnement régional nord-américain ? Ensuite, quelle a été la place du secteur énergétique dans la mise en place du libre-échange nord-américain, sous ses deux versions : d'abord le traité canado-américain (ALÉ) de 1988, puis l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) de 1992. Pour ce faire, nous rappellerons de manière concise les éléments essentiels de la politique énergétique et de ses acteurs tant politiques que corporatifs, puis le rôle de la réserve stratégique de l'énergie comme outil d'intéressement des États-Unis au principe de libre-échange, élément qui fut habilement utilisé par le Canada dans la nouvelle conjoncture. Le créneau de l'énergie devient alors le fer de lance de la stratégie d'exportation canadienne.

Dans notre cadre d'analyse, nous partons du principe que la politique étrangère reflète la position respective des acteurs de l'arène économique, que vient animer et à l'occasion arbitrer la sphère politique. Obligés de répondre à certains défis posés par l'horizon international et par des contraintes locales, les acteurs politiques et les entrepreneurs, qui appartiennent à leurs sous-systèmes respectifs, agissent en interaction continue pour faire valoir une gamme d'intérêts qui leur sont propres, à l'occasion d'une perpétuelle redéfinition du rapport de forces qui les rassemble tout en les divisant sur des débats tantôt de principes, tantôt de méthodes. Ils constituent une « communauté de politique publique », dans le sens que plusieurs auteurs, à la suite de Michel Crozier, attribuent à ce concept[1].

Une politique publique ne se conçoit qu'à travers les multiples arbitrages menés par l'État parmi ces divers intérêts, dans un souci de synthèse des opinions et de cohérence globale. Dans cette logique, tel énoncé de politique

1. Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977 ; Patrick LE GALÈS et Mark THATCHER (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des « policy networks »*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; R.A.W. RHODES, « Policy Networks : A British Perspective », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n° 3, 1990, pp. 293-317 ; Mark THATCHER, « The Development of Policy Networks Analyses : From Modest Origins to Overreaching Frameworks », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 10, n° 4, 1998, pp. 389-416.

va refléter à un moment déterminé le poids spécifique de certains acteurs dominants à l'intérieur de cette « communauté de politique publique ». Les virages de politique nous indiquent que la position relative des divers acteurs s'est entre-temps modifiée. De nouveaux joueurs peuvent aussi s'ajouter et contribuer à changer les règles du jeu. Or, entre les années 1970 et 1990, les virages se multiplient et leurs conséquences peuvent porter si loin qu'on serait fondé de croire que chaque nouvel énoncé de politique est un acte visant à redéfinir et rééquilibrer le pacte traditionnel entre les acteurs de la communauté de politique qu'il interpelle. Aucun acteur n'élimine l'autre, comme le veut la règle démocratique, mais tous sont invités à modifier, sous l'influence de déterminants internationaux ou conjoncturels, leurs positions relatives dans un constant processus que l'on peut analyser dans l'arène de la politique nationale. L'exercice est d'autant plus stimulant que l'arène canadienne est vaste, complexe, disposant de ressources considérables et convoitées. Elle est par surcroît troublée et facilement contentieuse, de par sa nature régionalisée comportant de multiples paliers de gouvernement et une tradition de dirigisme gouvernemental que semblent contrecarrer les impératifs nouveaux de la « nouvelle économie » déréglementée.

I – Du nationalisme économique au libre-échange : la position changeante des acteurs de la « communauté de politique » du secteur de l'énergie

Les stratégies des firmes multinationales ont donné lieu à des analyses pénétrantes dès les années 1970[2]. C'est pour rendre compte de la dynamique d'interactions entre États nationaux et firmes multinationales, que Vernon a suggéré l'hypothèse fondamentale qui porte le nom d'*obsolescing bargain*. Dans un premier temps, observait l'auteur, on assiste à l'installation d'une forte capacité productive de la part des multinationales dans un pays donné, les conditions étant favorables par ailleurs, allant de pair avec la montée du mode de production consumériste. Le secteur de l'énergie est le plus exemplaire de ces domaines anciennement multinationalisés et le Canada réunissait toutes ces conditions. Dans un deuxième temps, les entrepreneurs locaux et les firmes publiques sous-traitantes qui en sont les « imitateurs » finissent par disposer d'un bagage technologique tout en jouissant d'une écoute particulière auprès des autorités. Cet essor politique autant qu'économique leur permet d'imposer graduellement un nouveau rapport de force, menant éventuellement au rachat des firmes multinationales par les nouveaux joueurs – les entrepreneurs nationaux – généralement regroupés derrière une entité publique. Ce processus a été mis à l'épreuve dans le cas de l'industrie pétrolière[3]. La

2. Raymond VERNON, *Les entreprises multinationales : La souveraineté nationale en péril*, Paris, Calmann-Lévy, 1973 ; et *Storm Over the Multinationals. The Real Issues*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1977.

3. Jorge NIOSI et Michel DUQUETTE, « La loi et le nombre : la canadianisation de l'industrie pétrolière et le programme énergétique national », *Revue canadienne de science politique*, vol. XX, n° 2, juin 1987, pp. 317-336 ; Michel DUQUETTE, *Énergie et fédéralisme au Canada*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1992.

nationalisation ne serait en ce sens qu'une forme extrême et accomplie d'un processus qui mobilise l'État et les entrepreneurs locaux en vue de la captation d'une rente considérable et croissante[4].

Regardons maintenant du côté des acteurs politiques. Dans son ouvrage fondateur portant sur l'évolution des relations canado-américaines à l'époque de la crise de l'énergie (1973-82), Stephen Clarkson[5] a observé avec justesse que, dans l'espace régional, la politique étrangère canadienne subissait périodiquement de brusques transformations de paradigme qui trahissaient un conflit majeur d'objectifs entre les intervenants de la sphère économique locale. Il a attiré l'attention sur la sphère des déterminants internes, sur laquelle nous fondons ici l'essentiel de notre démarche. Mais cette sphère subit des contraintes importantes, suggérait-il aussi. De taille moyenne et ouverte sur l'extérieur, l'économie canadienne se révèle particulièrement vulnérable aux aléas de la conjoncture internationale, dont dépend l'expansion d'un commerce qui soutient la croissance d'un marché intérieur prospère, mais somme toute limité. La prééminence des États-Unis sur le territoire nord-américain ayant été établie depuis des lustres, les élites canadiennes n'ont cessé de situer leurs interventions politiques en regard d'une réalité désormais incontournable : être pour ou contre une tendance à la complémentarité économique que certains perçurent comme une opportunité majeure tandis que d'autres la ressentaient comme une menace à l'exercice de la pleine souveraineté nationale. Depuis lors, la politique étrangère canadienne n'a cessé de refléter ce dilemme.

A — Les acteurs politiques : l'essor de la bureaucratie fédérale à l'ère Trudeau

Si, avec John Diefenbaker, Premier ministre de 1958 à 1962, les Conservateurs s'attachèrent à resserrer les liens avec les États-Unis[6], les Libéraux se firent, notamment sous le premier ministre Pierre Trudeau (1968-79 et 1980-84), les apôtres d'un nationalisme économique qui parlait au nom de la construction d'une nation dont les fondements biculturels avaient jusque-là brouillé la signature identitaire. Le régime libéral apporta des modifications significatives à la vision continentale. Rappelons qu'au crépuscule des Trente Glorieuses, le Canada clôturait une période de coopération économique avec les États-Unis et les grandes firmes multinationales du secteur des ressources, particulièrement affirmée depuis la découverte des gisements pétroliers de l'Alberta en 1947. Pourtant, en décembre 1972, un virage majeur allait s'amorcer. L'Office

4. Très importante dans le secteur des hydrocarbures, au point de « justifier » les nationalisations, la valeur de cette rente, qui s'accroissait dans les années 70, demeure par contre vulnérable aux aléas du marché international où le secteur des hydrocarbures joue au niveau le plus général un rôle de fer de lance de la mondialisation.
5. Stephen CLARKSON, *Canada and the Reagan Challenge*, Toronto, Lorimer, 1982.
6. Malgré des relations personnelles parfois difficiles entre le Lion de Saskatoon et John F. Kennedy.

national de l'énergie (ONÉ) indiquait au gouvernement que, dans l'avenir, le Canada ne serait plus en mesure de satisfaire à la fois la demande intérieure et les exportations vers les États-Unis. Tirant parti de cette sombre prévision, Trudeau énonça, en septembre 1973, une politique énergétique qui allait imposer au secteur, un système de double tarification: un prix pour les consommateurs canadiens et le prix mondial, plus élevé, pour les importateurs, au premier chef les États-Unis[7]. En mars 1980, le Programme énergétique national (PÉN) fut instauré dans un climat de hâte inhabituel à la faveur du budget[8]. On y apprenait que la politique énergétique serait mise au service de l'intégration nationale et territoriale.

Les mesures se succédèrent du début de 1980 à la fin de 1982 : obligation faite aux provinces productrices de diriger prioritairement leur production vers les centres urbains consommateurs de l'Est, les réseaux de transport par oléoducs et gazoducs étant adaptés en conséquence. Une panoplie de subsides aux entreprises cherchait à éponger certaines des pertes des firmes multinationales sur le nouveau marché captif tandis que l'intérêt du gouvernement fédéral se portait prioritairement sur l'encouragement aux entrepreneurs canadiens, notamment ceux qui accepteraient d'investir sur les terres et le plateau continental marin relevant de la juridiction d'Ottawa. Un système de bourses et d'exonérations fiscales devait compenser les artisans des grands projets en mer de Beaufort et au large de Terre-Neuve (Hibernia). Les grands perdants seraient les gouvernements des provinces productrices (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan) qui voyaient réduites leurs capacités de taxation dans le secteur tout en constatant l'irruption dans leur domaine de compétence d'un acteur politique à la fois puissant et déterminé[9]. À la communauté de politique des années 60 et 70 qui avait réuni firmes multinationales pétrolières, petits entrepreneurs locaux et gouvernements des provinces productrices, se substituait une nouvelle communauté formée de firmes multinationales encadrées dans un marché captif, une classe montante d'entrepreneurs canadiens privilégiés, le gouvernement fédéral et sa firme publique Pétro-Canada, et seulement ensuite les gouvernements des provinces. Cela créait un précédent que l'on défendit à Ottawa par la nécessité d'unifier le territoire et de faire bénéficier tous les Canadiens d'une ressource présente sur une partie seulement du territoire national. La logique du *nation building*, que défendaient des auteurs influents comme Levitt[10] et Stevenson[11] jouait à plein.

Les Conservateurs de Brian Mulroney prennent le pouvoir en 1984 et entreprennent un virage majeur de la politique énergétique qui culmine en 1987 avec la signature d'un accord de libre-échange particulièrement efficace dans le secteur de l'énergie. Depuis ce jour, et malgré le retour au pouvoir des

7. S. CLARKSON, *op.cit.*, pp.62-63.
8. Voir M. DUQUETTE, *op.cit.*
9. George Bruce DOERN et Glen TONER, *The Politics of Energy : The Development and Implementation of the NEP*, Toronto, Methuen, 1985 ; DUQUETTE, *op.cit.*, chapitre 2.
10. Kari LEVITT, *Silent Surrender*, Toronto, Macmillan, 1970.
11. Garth STEVENSON, *Unfulfilled Union*, University of Toronto Press, 1979.

Libéraux en 1993, la complémentarité entre les deux pays n'a cessé de se confirmer sur la base d'une intégration de leurs marchés respectifs. Le mouvement de déréglementation s'achève à la fin des années 90 sur le créneau des producteurs de gaz naturel et d'électricité, affecté de rigidités particulières[12]. Les acteurs dominants de la nouvelle communauté de politique seront, dans l'ordre, le gouvernement fédéral travaillant en tandem avec les provinces productrices, ainsi que les firmes multinationales pétrolières qui prennent peu à peu le contrôle, voire acquièrent des entrepreneurs canadiens, dont plusieurs sont carrément ruinés au sortir du PÉN (Sceptre, Dome). Entre les deux périodes, le contraste semble total. Il l'est pourtant moins qu'il n'y paraît. Voyons comment sera franchie cette transition difficile.

Il était inévitable que le Canada finisse par subir le contrecoup de la tendance mondiale de retour aux lois du marché et de restauration du primat de l'entreprise privée sur l'économie. Dans la plupart des pays, l'interventionnisme étatique avait d'autant mieux progressé que l'internationalisation s'était quant à elle accélérée, favorisant l'émigration vers de nouvelles frontières (Europe, Japon, tiers monde) des grands capitaux privés contrôlés par les firmes multinationales. Des difficultés croissantes dans le tiers monde et la crise de l'énergie des années 1970 sonnèrent pourtant le glas de ces ambitions et ravivèrent la compétition entre pays industrialisés. Des régimes conservateurs prirent la place des gouvernements sociaux-démocrates de l'après-guerre dans les pays meneurs : Grande-Bretagne, États-Unis et Allemagne fédérale. Avec quelques années de retard, le Canada prit le pas. Cette mutation allait signifier une double réévaluation des relations entre les acteurs ; d'abord tisser des liens plus efficaces entre paliers de gouvernement, mis à mal à l'époque précédente ; ensuite – ou mieux simultanément – rétablir les ponts entre secteurs public et privé. On remit en cause, à tort ou à raison, les vertus de la planification et des panacées fiscales.

Les firmes multinationales ont combattu l'érosion de leur pouvoir à l'échelle internationale en élevant les prix à la consommation, source d'inflation des années 1970 contre laquelle vont réagir les gouvernements. Cette situation de déséquilibre ne pouvait que favoriser un interventionnisme gouvernemental en mal de reconnaissance. Par étapes, elles furent obligées à leur corps défendant de participer à une politique énergétique (PÉN) et canadienne (Agence de tamisage des investissements étrangers – ATIÉ) qui leur était moins avantageuse que les clauses du pacte antérieur. Elles durent aussi composer et partager le marché avec un secteur privé local en pleine expansion, comme le suggère la montée de la participation canadienne dans l'énergie à partir de 1973.

Dans un troisième temps, à partir du milieu des années 80, tant au Canada qu'ailleurs dans le monde, on prit peu à peu conscience du chemin parcouru, de l'improvisation des mesures adoptées à la hâte et de l'épuisement

12. M. DUQUETTE et François MAINVILLE, « The Contribution of Natural Gas to an Environmental Strategy for NAFTA », dans Lon RUEDISILI et Morris FIREBAUGH, *Perspectives in Energy*, London, Pergamon, 1993, pp. 183-192.

du pouvoir de négociation des acteurs nationaux. Tout devint lié à la crise de l'endettement public et à la surproduction de l'industrie à l'échelle mondiale. La croissance s'amortit et ne redevint possible que grâce au recours à la déréglementation et la redéfinition en profondeur du rôle des acteurs traditionnels, à commencer par les firmes multinationales. Cette nouvelle formulation de la politique de l'énergie devait comporter un élément de rupture, brutale au Canada, par rapport à l'époque précédente. Dès la fin de 1984, le Canada s'aligne en effet sur la philosophie libre-échangiste qui commence à dominer l'hémisphère occidental.

La politique énergétique canadienne aura moins à cœur la protection de son marché interne de consommation, déjà largement comblé et lourdement taxé, que l'accès au marché d'exportation américain. Elle y consacre toute son attention et cet effort sera accompli par les provinces qui jouissent des pleins pouvoirs de mise en valeur des ressources naturelles, reconnus dans la Constitution en 1982. Les résultats ne tardent pas à se manifester. À partir de 1985, il y a essor significatif des exportations énergétiques aux États-Unis, mouvement qui va se confirmer jusqu'à la fin de la décennie, pour reprendre résolument après 1992 et se poursuivre jusqu'à nos jours. Cela contribue à relever le niveau de participation des provinces au projet fédéral. Le nouveau pacte, qui va se substituer au précédent, n'a d'autre nom que la politique de libre-échange. La stratégie poursuivie par les Conservateurs depuis 1984, en atténuant le nationalisme et le degré de dirigisme de la législation en matière d'énergie, pave le terrain au libre-échange, tout comme le fait l'abolition pure et simple des programmes et des agences protectionnistes de l'époque précédente. Des acteurs de la communauté de politique, jusqu'ici contraints par la réglementation fédérale, lourdement taxés sur leurs revenus et partiellement dédommagés par les bourses arbitraires proposées par Ottawa, s'en réjouissent. Au cadre rigide du PÉN, ils vont préférer l'ouverture des frontières et les opportunités qu'offre la croissance soutenue du marché américain.

B — Le retour des entrepreneurs : un choix idéologique des périphéries

Mettons maintenant en lumière les choix de politique étrangère de nature commerciale dont le terrain d'illustration est la politique énergétique privilégiée par les Conservateurs. Je suggère d'éclairer ces choix en les situant par rapport à une problématique d'ensemble. Tout en faisant référence au contexte international des mouvements de capitaux, celle-ci fera état des transformations de l'industrie des hydrocarbures au Canada et notamment de la nouvelle stratégie d'intégration économique nord-américaine : le libre-échange. Énoncé dans les textes fondateurs de la nouvelle politique[13], le premier choix qui annonce le changement de cap de 1984-85 est fondé sur la nouvelle conjoncture internationale de chute des prix du pétrole. Désireux de créer un environnement plus favorable à la reprise des affaires dans un secteur frappé

13. Documents de Prince-Albert : *Le Renouveau économique*, 1984 ; l'Accord de l'Ouest, 1985 ; *La sécurité énergétique au Canada*, 1986.

par la récession, Ottawa révise la politique énergétique et démantèle le PÉN. Ce choix affecte le principe de la nouvelle politique et propose une explication rationnelle, très solide à sa genèse.

Il faut reconnaître que ce choix est d'abord et avant tout idéologique et s'inscrit dans une tradition bien canadienne, même s'il va chercher des justifications au niveau des fluctuations conjoncturelles des prix mondiaux du pétrole. Il est articulé autour du concept de consensus fédéral-provincial et de l'option continentaliste qui découle de l'évolution structurelle de l'économie et de la pratique provincialiste. La nouvelle politique s'insère dans un concert de mesures impératives de relance d'une économie canadienne qui, au début des années 80, commence à s'enfoncer dans le marasme. On parle ainsi d'une réconciliation entre les pratiques d'une bureaucratie fédérale absente des réalités et des intérêts corporatistes antagonistes. La nouvelle donne prendra la forme d'une déréglementation par étapes et une ouverture contrôlée au marché américain. Ce faisant, le Canada accepte de participer pleinement à la stratégie occidentale de lutte à l'OPEP, pour en finir avec ce qui reste de son pouvoir politique sur l'économie énergétique internationale où transigent les intérêts de l'oligopole pétrolier.

Le second choix, de son côté, porte sur les modalités de gestion de la politique énergétique et va opposer une approche américaine qui « révèle la concurrence » sur le marché régional élargi au « dirigisme » antérieur qui caractérisait le PÉN. Le « retour aux lois du marché » est garant, à l'intérieur du discours gouvernemental, du rééquilibrage d'un secteur appelé à retrouver, sans l'aide des bourses et incitatifs de la politique antérieure, un rythme de croisière ajusté aux fluctuations du marché. Les fonds publics ne seront désormais plus sollicités pour accélérer la canadianisation du secteur dans l'esprit de l'autosuffisance énergétique et du nationalisme économique, pas plus que pour en orienter les activités en zone pionnière.

Le gouvernement doit apporter une preuve de sa volonté de réconciliation envers le secteur corporatif. La firme publique Pétro-Canada, investie d'une mission de développement des zones pionnières à la faveur du PÉN, reçoit en 1985 un nouveau mandat : celui de se comporter comme une firme privée et de suivre les tendances du marché sans chercher à les anticiper. Le gouvernement lui retire tout traitement préférentiel. Même tendance au Québec où le gouvernement provincial cherche de plus en plus à imposer le projet Grande-Baleine, malgré les réticences de sa firme publique Hydro-Québec[14].

14. Une variable significative serait de mesurer l'intérêt gouvernemental pour le secteur avec l'investissement public en R&D. Il semble y avoir eu corrélation entre la formulation du PÉN et l'effort de R&D soutenu par des initiatives nationales gouvernementales ou non gouvernementales. L'adaptation et l'innovation technologiques sont alors étroitement associées, dans l'esprit des décideurs publics, à la mise en valeur des réserves locales d'hydrocarbures en zone pionnière. Mais tout cela est révisé en profondeur par les Conservateurs. Une recherche antérieure a bien montré que le virage de 1984 a influé sur l'effort de R&D : désengagement de l'État, retour au laissez faire et appel aux initiatives du secteur privé. Voir M. DUQUETTE, « La tentation du privé en R&D énergétique au Canada. Étude de cas du Groupe de recherche et développement énergétique », *Revue de l'Énergie*, n° 120, mai 1989, pp. 435-446.

Au Canada, avec beaucoup de retard, on rejoint le peloton des politiques de type néo-conservateur, ce qui signifie un retrait brusque de l'État. Les entrepreneurs locaux peuvent jusqu'à un certain point s'y substituer, comme l'indiquent les transactions énergétiques des années 80[15], mais la conjoncture internationale, couplée à des engagements du milieu politique canadien envers le capital national si présent dans l'énergie, préviennent pour le moment le retour en force des multinationales dans le secteur. La canadianisation progresse mais ses bases financières se révèlent de plus en plus fragiles comme l'a illustré la faillite des Pétroles Dome. Cette incertitude économique s'avèrera favorable au maintien du caractère public de Pétro-Canada.

C — La coalition des acteurs politiques et des entrepreneurs

Le PÉN de la fin de l'ère Trudeau était, de l'aveu de tous les observateurs, une politique centraliste et dirigiste qui, à ce titre, s'était attiré l'opposition tant des provinces productrices que de l'entreprise[16]. Il est vrai qu'une première série de concessions de la part du gouvernement fédéral avait ouvert la voie à une attitude plus accommodante envers les revendications de l'industrie, avec la *Mise à jour* de 1982. En arrivant au pouvoir, les Conservateurs balayèrent les restes du PÉN, comme ils l'avaient promis. Mais soucieux de démontrer une certaine logique en regard de la conjoncture, ils prétendirent que le virage de la politique énergétique n'était qu'une adaptation aux conditions prévalant sur le marché et notamment aux politiques néo-conservatrices qui s'imposaient dans les principaux pays occidentaux, les perspectives de captation de la rente pétrolière par Ottawa s'évanouissant à mesure que s'effritaient les prix pétroliers[17].

Dès son élection, le chef conservateur ne cessa d'affirmer sa préférence pour un Canada des régions et de réitérer son soutien au gouvernement de l'Alberta, engagé dans une vaste politique de diversification économique à partir de ses ressources non renouvelables et, de ce fait, farouchement opposé aux choix énergétiques des Libéraux, des préférences qui s'exprimaient indépendamment de l'évolution des prix internationaux pour ces ressources.

Sous le nouveau leadership de Brian Mulroney, l'approche conservatrice originelle ne fut pas remise en cause, loin de là. Le dossier de refonte de la politique énergétique était donc prêt au soir des élections de septembre 1984,

15. M. DUQUETTE, *Énergie et fédéralisme au Canada*, *op. cit.* chapitre 3.
16. G. DOERN et G. TONER, *op.cit.*
17. Voir GOUVERNEMENT DU CANADA, *La sécurité énergétique du Canada*, Approvisionnements et Services Canada, 1987. Dès 1979, avant la mise en place du PÉN, le Parti conservateur de Joe Clark s'était commis envers une politique s'écartant de plus en plus de celle des Libéraux, impliquant un net rapprochement avec les provinces, ce qui a fait dire à Stevenson que les Conservateurs étaient devenus les « défenseurs des droits provinciaux » (*op.cit.*, p. 71). À l'époque, cette évolution avait été observée dans le corpus courant et interprétée comme le fruit d'une tradition qui cantonnait les Conservateurs aux législatures provinciales. L'évolution en ce sens avait été particulièrement nette depuis les années 60.

soit bien avant la chute brutale des prix en décembre 1985. Bien sûr, les prix avaient cessé de progresser dès 1981 et avaient même quelque peu fléchi en 1982 et au début de 1983. Cet ajustement s'était toutefois effectué dans le cadre d'une forte récession mondiale dans laquelle la question énergétique devenait secondaire. Les prix se raffermirent quelque peu en 1984 et demeurèrent élevés dès la reprise de la demande sur le marché international, affichant même une légère tendance à la hausse pendant les 11 premiers mois de 1985.

Le PÉN fut attaqué sur une position de principes et le nouveau gouvernement défendit son virage plutôt qu'une mise à jour du PÉN, en évoquant la conjoncture. Ces principes sont simples et conformes à la philosophie conservatrice militante du début de la décennie : moins d'État, réconciliation avec les provinces, rapide privatisation d'entreprises publiques, fin des subventions, déréglementation, le tout, selon un agenda obéissant à la logique de libéralisation des marchés. Il fallait d'abord harmoniser la pratique fédérale avec la tradition des provinces productrices, ce qui revenait à déréglementer les prix et alléger une législation contraignante pour l'entreprise. À l'époque du PÉN, on se rappelle que cette législation s'exerçait à partir de critères comme la taille des entreprises, la participation des investisseurs canadiens dans les projets de développement et la localisation de ces investissements, particulièrement dans les zones sous juridiction fédérale : Territoires du Nord-Ouest et plateau continental marin. À cette réglementation, on opposa alors la relance de l'entreprise par un programme de déductions fiscales non discriminatoires pour tout type de développement, comme on le fait depuis longtemps dans les provinces, phénomène mis en lumière par Richards et Pratt[18].

L'effet de relance de la nouvelle politique énergétique ne peut être mis en doute. On observe, dans les provinces productrices, un sur-pompage spontané qui fait passer les exportations vers les États-Unis de 250,000 à 730,000 barils par jour en moyenne entre 1984 et le milieu de 1987 pour se stabiliser autour du million de barils dans les années 90. Ainsi, le Canada, dès la réforme de la fin de 1984, est partie prenante de la stratégie de décloisonnement des marchés et de reprise des exportations. D'une part, les énoncés d'intention du gouvernement canadien et la mise en place de la réforme sont antérieurs à la chute brutale des prix, qui ne se produit qu'à la fin de 1985. D'autre part, le Canada vend son brut léger, quoique beaucoup plus rare que son pétrole lourd, à un prix inférieur à celui du prix affiché au marché spot[19]. Dans un contexte de prix élevés et après une décennie de politique énergétique orientée vers l'autosuffisance et la conservation de ses ressources, il

18. John RICHARDS et Larry PRATT, *Prairie Capitalism : Power and Influence in the West*, Toronto, McClelland and Stewart, 1979, p. 75.
19. Institué en 1974 aux Pays-Bas à la suite du premier choc pétrolier, le marché spot est une place boursière où des courtiers pétroliers transigent la matière brute ou raffinée au prix du moment (*on the spot* – d'où son nom) pour le revendre ensuite aux acheteurs de différents pays. Cette pratique a été conçue pour contourner l'obstacle du boycott imposé par certains pays producteurs à l'encontre de certains pays occidentaux, dans le contexte de la guerre du Yom Kippour.

souhaite affirmer son rôle de pays producteur et exportateur, en vue d'une captation accrue de la rente pétrolière. Pour ce faire, le pays ne mise certainement pas sur une chute des cours.

Si la thèse de la chute des cours ne tient pas, nous voyons dans les préférences partisanes les motivations premières du gouvernement conservateur. C'est en favorisant la reprise chez ses partenaires commerciaux, d'abord aux États-Unis, que le Canada soigne son marché principal tout en affirmant avec force son rôle de premier exportateur nord-américain de matières énergétiques. Il confirme du fait l'importance économique de ce secteur, vital pour les provinces de l'Ouest et pour le Québec. Il s'agit donc d'une politique énergétique d'inspiration sectorielle (les exportateurs) et régionaliste (l'Ouest et le Québec). On comprend mieux maintenant les réserves de l'Ontario industriel et grand consommateur d'énergie en face du projet de libre-échange défendu par les Conservateurs et le Québec lors des élections de 1988.

D — L'objectif de la nouvelle coalition : le libre-échange et le rôle de fer de lance de l'énergie

Sans rappeler ici l'ensemble de ce dossier qui est considérable, penchons-nous sur les deux volets les plus spectaculaires de l'Accord de libre-échange canado-américain (ALÉ) : le premier concerne les investissements, condition *sine qua non* de l'adhésion des États-Unis à ce traité ; le second intéresse le secteur de l'énergie. Traitons d'abord le premier élément. Là comme ailleurs, une longue évolution avait préparé le terrain. Dans les années 1970-1980, les Canadiens ont investi de plus en plus massivement aux États-Unis, le ratio de ce type d'investissements passant de 20 % de la valeur des capitaux étrangers au Canada en 1974 à plus de 60 % en 1987[20]. Cette tendance à la « multinationalisation » du capital canadien avait déjà été observée par les analystes[21]. Dans ce contexte, la position du Canada, surtout après l'ATIÉ et le PÉN, fut très faible. Il ne put donc éviter, malgré l'intense controverse que cela ne pouvait manquer d'occasionner, de céder aux Américains tout ce qu'ils réclamaient, soit l'accès non discriminatoire à tout type d'activités au Canada à l'exception des secteurs dits « stratégiques » tels que la défense et les industries culturelles.

Le domaine de l'énergie doit aussi être considéré comme une des principales réalisations de l'ALÉ. Là aussi, une longue tradition de libre circulation des ressources énergétiques annonçait à plus ou moins long terme soit une mutation et une rupture favorisant des pratiques protectionnistes, ce qui fut le cas de 1976 à 1984, soit une maturation des tendances unificatrices inscrites

20. A.E. SAFARIAN, « Investment Aspects of the Canada-U.S. Free Trade Agreement », dans Murray G. SMITH et Frank STONE (dir.), *Assessing the Canada-U.S. Free Trade Agreement*, Halifax, Institut de recherches politiques, 1987, pp. 123 et ss.

21. Jorge NIOSI, « La multinationalisation des firmes canadiennes-françaises », *Recherches sociographiques*, janvier-avril, volume XXIV, n° 1, 1983, pp. 55-73.

dans la géographie et dans l'histoire économique nord-américaines. Le Canada, deuxième pays producteur d'énergie de l'OCDÉ, en valeur totale de même que *per capita*, est depuis longtemps le premier fournisseur de gaz naturel des États-Unis où la Californie et le Midwest sont d'importants clients du Canada depuis les années 1950. Notre pays fournit 13 % des importations américaines de pétrole et de produits pétroliers, ainsi que la totalité de leurs importations de gaz. Étant donné le déclin, depuis 1969, de la production américaine, les exportations canadiennes sont appelées à se raffermir sur ce marché. On comprend alors mieux les objectifs protectionnistes du PÉN : il s'agissait d'éviter à tout prix que le pays ne se mette d'abord au service de son client privilégié plutôt que du marché secondaire de l'Est canadien, soumis aux aléas de la conjoncture pétrolière, et qu'ainsi les réserves s'épuisent sans retombées majeures sur l'économie nationale, sinon la rente perçue par les provinces productrices[22].

C'est au chapitre IX de l'ALÉ qu'on retrouve les dispositions relatives à l'énergie : on y interdit de contingenter la production ou de fixer des prix arbitraires. Par contre, on pourra empêcher les importations des pays tiers, qui transiteraient par l'un des partenaires, d'être écoulées dans l'autre. On pourra aussi exiger que les produits exportés soient consommés chez l'autre partenaire et non revendus. Le Canada pourra réduire ses exportations, mais pas en deçà du niveau moyen des trois dernières années, à moins que la demande américaine ne soit en baisse sous ce seuil. Une telle baisse ne devra pas être causée par des mesures gouvernementales, comme des taxes ou un prix-plancher à l'exportation. Enfin, seuls des cas de force majeure, tels qu'un conflit armé, la réalisation d'un contrat de défense exigeant un approvisionnement prioritaire, ou l'exécution du Traité de non-prolifération nucléaire (TNP), pourront justifier une réduction, voire une interruption des livraisons de produits énergétiques[23].

Les signataires sont enfin invités à stimuler les activités d'exploration et de prospection du pétrole et du gaz naturel, en propre ou à travers des entreprises de coparticipation en exécution du principe de traitement national, ce qui ne représente rien de nouveau par rapport à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, mieux connu sous son acronyme anglais de GATT. La conformité de l'ALÉ avec les ententes internationales antérieures inclut également le respect du Programme international d'énergie (PIÉ), qui a préséance sur l'entente bilatérale. Ce traité a surtout des incidences sur le développement de l'énergie nucléaire.

La demande américaine étant appelée à croître, tant pour les hydrocarbures que pour l'électricité – on se souviendra que ce secteur d'exportation fait l'objet de mesures restrictives de la part des Américains –, pratiquement tous les obstacles bilatéraux au commerce de l'énergie sont levés en vertu de l'ALÉ.

22. Conseil économique du Canada, *Le Tremplin commercial. Une évaluation de l'accord canado-américain*, Ottawa, Le Conseil, 1993, p. 13.
23. Accord de libre-échange canado-américain, chapitre IX.

En cas de pénurie mondiale, les États-Unis obtiennent un accès plus sûr aux sources d'énergie, ce qui les rend éventuellement capables de ressusciter un vieux rêve de l'époque isolationniste: l'autarcie. Il n'y a pas de doute que le Mexique, avec ses immenses ressources en hydrocarbures, pourrait être appelé à jouer un rôle majeur dans ce dispositif stratégique d'approvisionnement énergétique, advenant un état de crise mondiale[24]. Mais contrairement au Mexique, le secteur pétrolier canadien, compte tenu de réserves limitées, semble menacé par l'accord. Bien minces apparaissent en effet, dans le texte, les dispositions susceptibles de protéger les réserves déclinantes du Canada. Pis encore, elles interdisent à Ottawa de rechercher un meilleur rendement de ces ressources sur d'autres marchés, advenant un prix international plus élevé que celui offert par le client américain. Il y a là une zone de contentieux majeur entre les partenaires, de même qu'entre régions et paliers de gouvernement au Canada. On voit mal, par exemple, Ottawa imposer des mesures de restriction et de rationnement aux provinces productrices au nom de la sauvegarde du traité. Les provinces pourraient-elles alors et de manière unilatérale, au nom de leur compétence constitutionnelle, conclure elles-mêmes et séparément des arrangements avec les États-Unis? Cela paraît à première vue impossible: la pratique du fédéralisme obligerait les acteurs à établir un consensus entre eux avant d'intervenir sur le plan international.

Un tel consensus semble pourtant plus facile à établir dans le domaine de l'électricité où les interconnexions entre réseaux de distribution sont pratiquement indispensables et déjà en grande partie réalisées. L'énergie provenant de l'hydroélectricité et du gaz naturel semble inépuisable au Canada. En s'assurant un marché d'exportation également très vaste, l'ALÉ rend possible la mise en exploitation de ces ressources canadiennes qui nécessitent de gros investissements, particulièrement en zone éloignée[25]. À cet argument, certains objectent que de tels projets ne seront à toutes fins utiles que des enclaves américaines en sol canadien, comme le furent les concessions des pays occidentaux dans le golfe Persique jusqu'aux années 1970. Leurs défenseurs répondent qu'ils créeront de l'emploi et stimuleront la compétitivité économique du pays.

Il y a toutefois lieu de s'inquiéter de deux zones possibles de conflit, lors de l'exécution de l'ALÉ. La première concerne le maintien de mesures protectionnistes du côté américain, malgré l'ALÉ. En 1986, au moment de la montée des barrières tarifaires, les États-Unis avaient déjà frappé les importations de pétrole et de produits énergétiques étrangers, dont canadiens, d'une surtaxe de 11,7 cents le baril. C'était l'époque où les producteurs locaux d'électricité,

24. Dans un secteur aussi névralgique et aussi controversé que l'approvisionnement mutuel en état de crise, les artisans de l'ALÉ ont fait preuve de plus de ruse que d'originalité. En effet, si le Canada, en période de pénurie, a le droit de limiter le volume de ses exportations d'énergie vers les États-Unis, il doit néanmoins s'engager à fournir aux importateurs américains leur proportion habituelle de l'offre canadienne réduite. Dans cette logique, il n'y aura pas de droits spéciaux à l'exportation ou à l'importation que pourraient justifier les circonstances.

25. GOUVERNEMENT DU CANADA, *Le Libre-échange et l'énergie*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1988, p. 9.

de charbon, d'uranium et de gaz naturel faisaient des pressions au Congrès pour protéger leur marché. Plusieurs de ces mesures tombèrent en 1989, mais le projet de loi S2097 impose toujours une taxe sur l'assemblage des combustibles nucléaires en provenance du Canada[26]. Le Congrès américain continue, et continuera encore longtemps, d'être sensible aux pressions des groupes d'intérêts, puisque tel est son rôle. Tous les conflits de cette nature seront arbitrés par les gouvernements centraux des deux pays. Plus ils se multiplieront, plus les pouvoirs interventionnistes de Washington et d'Ottawa s'accroîtront par rapport à ceux des États constitutifs de leur fédération respective.

La seconde zone touche de près la pratique du fédéralisme et concerne les relations entre les provinces et le gouvernement fédéral. Sur le terrain, on l'a déjà dit, les pouvoirs d'Ottawa sont très clairs. Pensons à la possibilité que certaines provinces qui disposent de ressources hydrauliques, comme Terre-Neuve, cherchent un jour à utiliser le territoire d'une autre province, disons le Québec, comme couloir de transmission de leurs exportations jusqu'à la frontière américaine. Cet exemple serait à l'origine d'un vif conflit interprovincial, qui donnerait à Ottawa l'occasion d'exécuter sa prérogative d'arbitre, en vertu de ses compétences en matière de commerce inter-provincial et international. Le cas échéant, Québec n'aurait qu'à s'incliner, aux termes de la Constitution. Ottawa ne ferait qu'exécuter les termes du traité en permettant à une province capable de le faire de répondre aux besoins en énergie du partenaire américain. Si elle se dotait un jour de centrales nucléaires, la Nouvelle-Écosse pourrait théoriquement revendiquer le même droit de passage au Nouveau-Brunswick. Le cas échéant, selon les termes du Traité, il n'est pas évident que le Québec et cette dernière province pourraient percevoir une taxe de passage dont la conséquence serait de rendre cette électricité plus coûteuse que celle qu'ils exportent eux-mêmes. Par conséquent, on est à même de constater que le traité de libre-échange joue un puissant rôle d'harmonisation des pratiques publiques entre gouvernements et zones de juridiction sur les territoires canadien et américain, dès lors qu'aucun conflit de cette nature n'est venu troubler l'agenda des partenaires depuis son instauration entre le Canada et les États-Unis en 1988 ni depuis son élargissement au Mexique en 1992.

II – L'influence d'une nouvelle coalition d'intérêts internes sur la politique énergétique

Si le terrain du libre-échange semblait prometteur pour le moyen terme, le problème de la restructuration et surtout du refinancement du secteur canadien de l'énergie demeurait, quant à lui, entier. Le gouvernement semblait commis à « laisser s'exprimer les lois du marché » mais, entre-temps, la vague d'interventionnisme dont on sortait à peine divisait les opinions entre ceux qui souhaitaient le maintien des subsides en période de transition vers le

26. John D. Chapman, *Geography and Energy : Commercial Energy Systems and National Policies*, Harlow (UK) et New York, Longman Scientific & Technical J. Wiley, 1989.

continentalisme et les autres qui, par principe, s'y opposaient. La tâche des Conservateurs était de réconcilier ces opinions contradictoires. Comment approuver les lois du marché et rester à l'écart, sans rien faire? Qui dit gouverner dit nécessairement intervenir, à tout le moins encourager. Voilà sans doute pourquoi la théorie dite du « laissez faire » a quelque chose de suspect, les gouvernements n'étant pas élus pour laisser faire. Pourtant, elle est au centre des débats qui animèrent cette période.

Les faits démontrent que, dans le secteur pétrolier, le gouvernement conservateur va se montrer plus actif que ne l'admettait son credo d'origine, assumant un leadership que la situation critique du secteur énergétique de propriété canadienne justifiait amplement. Bien sûr, dans la tradition canadienne, il pouvait s'inspirer d'une solide expérience, établie avant et pendant l'époque du PÉN et qu'il avait un peu vite répudiée dans son discours électoral, à des fins purement partisanes. On a vu qu'une étroite symbiose avait associé, dans les années 1970, le secteur bancaire canadien, les entrepreneurs de l'oligopole pétrolier, Pétro-Canada et l'exécutif gouvernemental. C'étaient des outils auxquels on ne pouvait pas renoncer sur un terrain traditionnellement occupé par les provinces. Bliss mentionne qu' « il y a également la ré-émergence, au cours des années 1970, d'un entrepreneurship provincial, déguisé sous les traits de la social-démocratie en Saskatchewan et, dans le cas beaucoup plus significatif de l'Alberta, sous la forme d'un dirigisme dans lequel le gouvernement provincial et une bourgeoisie locale arriviste agissent de concert[27] ».

Quand on sait que la plupart des entrepreneurs albertains dans le pétrole et le gaz naturel ont milité pour qu'Ottawa intervienne en faveur de la canadianisation et que les principaux thuriféraires du PÉN, tel Robert Blair, ont fait leur carrière dans les plus grandes firmes albertaines, il devient difficile de tracer une frontière nette entre le « provincialisme » et une politique fédérale « centralisatrice ». Qu'il se soit fait l'écho de l'essor structurel d'une classe d'entrepreneurs de l'Ouest sous l'incubateur de l'Alberta, ou encore le fruit de la vision centralisatrice d'Ottawa, il n'en reste pas moins que le PÉN associait, davantage que les Conservateurs ne pouvaient l'admettre, le gouvernement de l'époque et l'entreprise nationale avec une vigueur jamais vue dans le passé. S'il restait désireux de répondre aux attentes de la classe d'entrepreneurs énergétiques et de son projet d'expansion continentale, le gouvernement n'avait pas la liberté de renoncer à la canadianisation ou à la restructuration des capitaux en cette période difficile. C'est sans doute ce qui rendit son nouveau dirigisme plus discret.

Les Conservateurs vont assister les entrepreneurs canadiens qui souhaitent minimiser leurs pertes lors de la conjoncture difficile de 1986, alors que les prix du pétrole sont en chute libre. La ligne de conduite du gouvernement s'articule alors autour du principe que la reconquête de leur rentabilité passe

27. Michael BLISS, *Northern Enterprise: Five Centuries of Canadian Business*, Toronto, McClelland and Stewart, 1987, pp. 555-556.

par la réduction du fardeau fiscal. Dans le cas des firmes très lourdement endettées, des capitaux étrangers seront libres de les reprendre plus ou moins totalement, quitte à se doter au Canada d'une raison sociale. Le soutien à la canadianisation n'est plus une priorité, ni même un enjeu dans le cadre de la nouvelle politique. Plus encore, le gouvernement souhaite jouer un rôle actif pour faciliter cette cueillette de capitaux, comme l'illustre ce premier exemple d'interventionnisme en faveur d'intérêts privés canadiens et non canadiens.

En effet, on voit le rôle vital joué par le Cabinet du Premier ministre, la firme publique Pétro-Canada et la nouvelle fiscalité dans la réorganisation et la vague de reprises à l'intérieur du secteur pétrolier en 1985. L'ambiguïté portant sur la canadianisation, qui avait joué une dernière fois à l'avantage de l'Ontario, est bientôt levée. Patricia Carney, figure conservatrice dominante de la Colombie-Britannique et ministre de l'Énergie qui a mis en place la nouvelle politique énergétique, participe à Washington à la première ronde de négociations sur le traité de libre-échange. Prêchant par l'exemple, le Canada va créer lui-même le libre-échange dans l'énergie en commençant par les mouvements de capitaux qui vont être libérés entre les deux pays[28]. Ce phénomène est encouragé par le fait que les firmes canadiennes de taille moyenne qui ont misé à l'époque du PÉN sur l'essor de leur secteur en amont à la faveur des prix élevés, sont très atteintes par la surproduction pétrolière qui fait chuter les prix. Des entreprises qui avaient connu leurs heures de gloire entre 1976 et 1981 sont mises en vente par leurs créanciers. D'autres, comme ce fut le cas avec Dome Petroleum, sont dénationalisées, compromis qui contribue à cimenter la nouvelle collaboration entre firmes multinationales et entrepreneurs canadiens, clé de la nouvelle communauté de politique et gage de soutien au libre-échange.

Le principe de canadianisation retrouve cependant une certaine actualité dans la mesure où se confirme la reprise du secteur énergétique à partir de 1987. La conjoncture s'avère plus favorable qu'il y a cinq ans au refinancement du secteur. Il y a le raffermissement sensible de la demande américaine pour le gaz naturel, l'essor constant des exportations canadiennes de pétrole (près de 800 000 barils de pétrole par jour) et le maintien de prix à la consommation relativement élevés. On constate une remontée de la consommation à 18 trillions de pieds cubes aux États-Unis mais surtout un allègement du fardeau fiscal des entreprises. Ainsi, avec la stabilisation des prix et la réduction de la part des gouvernements dans l'industrie, la marge de profit des firmes demeure stable. Sous le régime fiscal antérieur et avant la chute des prix, un baril de pétrole à 27 $ cédait 7,82 $ alors qu'à la fin de 1987, un baril à 18 $ cède 7,85 $ de profit net. La part du gouvernement fédéral, qui avait atteint jusqu'à 26 % des recettes en amont en 1982, est ramenée à 4,6 % en 1986 tandis que celle de l'industrie augmente de 44,2 % en 1981 à 69,6 % en 1986. Cette tendance d'une fiscalité plus favorable aux entreprises est d'ailleurs antérieure à l'arrivée au pouvoir des Conservateurs, mais ceux-ci lui donnent une nouvelle impulsion.

28. ÉNERGIE, MINES ET RESSOURCES CANADA, *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis : une évaluation économique,* Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1988.

Dans l'Est, les acteurs politiques et les entrepreneurs canadiens élargissent leur terrain d'intervention qui a beaucoup souffert du développement énergétique de l'Ouest depuis quinze ans. C'est à un effort de concertation entre eux qu'on doit, en 1987, la relance partielle des activités pétrochimiques à Montréal. Avec le soutien du gouvernement du Québec, dont le premier ministre Robert Bourassa est un spécialiste de l'énergie, et d'un lobby multipartisan associant Libéraux provinciaux et fédéraux, certains Péquistes et des Conservateurs, cet effort conduit à l'achat par Lavalin, pour une somme symbolique, de deux unités de production chimiques à même les installations de Gulf/Ultramar et d'un programme d'expansion en direction des entreprises locales comme Pétromont. Mais ce projet Soligaz parrainé par Noverco/Gaz Métropolitain et le gouvernement du Québec qui a des ramifications dans Sceptre, ne cesse d'être bloqué par le lobby ontarien. Celui-ci a ses entrées privilégiées à l'ONÉ, sans parler de l'opposition possible des provinces maritimes aux ventes de gaz de Noverco et d'électricité d'Hydro-Québec aux États frontaliers de la Nouvelle-Angleterre[29].

Mises aux enchères à l'occasion de la crise de 1986, les réserves canadiennes échappent peu à peu aux Canadiens, ce qui rend la position d'Ottawa inconfortable. Le non-interventionnisme d'Ottawa dans ce dossier reste ambigu. Si le gouvernement fuit ostensiblement la rhétorique de l'époque du PÉN, il est quand même plus proche des tractations corporatistes qu'il ne l'admet. À la suite de l'affaire Stevens et du scandale de la vente de Gulf, Ottawa restera distant des mouvements de capitaux. Cela ne signifie pas qu'il s'est éloigné du rôle que lui a conféré le PÉN et d'une certaine intention planificatrice. Un principe est acquis depuis 1984, auquel s'en tiendront les Conservateurs pendant leurs deux mandats: le gouvernement se contentera d'imposer les profits des entreprises énergétiques, ce qui constitue un retour à la pratique traditionnelle qui avait précédé l'ère Trudeau.

Ce n'est pas le souci de préserver le principe de canadianisation qui est au centre de ce choix, mais, comme va l'illustrer l'exemple suivant, une stratégie économique soucieuse de retour à la rentabilité. C'est la pure orthodoxie économique qui dicte, en octobre 1987, le rejet par Investissement Canada de l'offre de rachat de Bow Valley Industries par British Gas, firme d'outre-mer. Possédant des actifs dans 11 pays dont la Grande-Bretagne et l'Australie où elle réalise d'importants profits, Bow Valley représente des actifs de 1,9 milliard $. Endettée lors de la canadianisation pour 1,1 milliard $, elle amortit cette dette à 190 millions $ en 1986 grâce à ses opérations à l'étranger. Il s'agit d'un rapatriement net de capital pour le système bancaire local. Dans un tel contexte, Investissement Canada allègue la bonne santé de la firme pour justifier son refus, malgré les représentations pressantes des Britanniques. Cet exemple illustre les limites au-delà desquelles ne pourra s'engager la communauté de politique issue du virage conservateur: oui à une ouverture et des partenariats

29. M. DUQUETTE et Luc BÉLANGER, « L'essor de l'industrie gazière au Québec », *Revue de l'Énergie*, n° 417, février 1990, pp. 11-29.

entre multinationales et firmes locales en voie de restructuration ; oui encore à une dose de dirigisme nécessité par la conjoncture ; mais non à une mise aux enchères de ressources au profit d'intérêts étrangers à cette communauté. Dès cette époque, on voit à quel point la coalition montante est par définition régionale et nord-américaine. C'est la conséquence du libre-échange et elle annonce d'autres rapprochements encore. On peut constater à quel point la formulation de la politique étrangère du Canada, tournée vers l'ouverture commerciale et le rayonnement régional, a été le fruit d'un nouveau consensus élaboré au niveau interne à même les conditions difficiles du début de la décennie.

A — Bilan du virage conservateur

Le libre-échange est sans contredit la pièce-maîtresse de la politique étrangère des Conservateurs, de même que le domaine de l'énergie est l'une des principales réalisations du libre-échange. Une longue tradition de libre circulation des ressources énergétiques a été rompue par des pratiques protectionnistes de 1976 à 1984 au nom de l'unification nationale et territoriale, sans que soit pour autant ralentie la longue maturation des tendances unificatrices inscrites dans la géographie nord-américaine. En effet, le niveau de collaboration entre firmes multinationales pétrolières et paliers de gouvernement ne subit que des altérations de perception, par la clause dite de « canadianisation ». Dans les faits, l'attention d'Ottawa sous le PÉN se porta plutôt vers la constitution d'un marché captif que vers une improbable « discrimination » envers les acteurs corporatifs non canadiens. C'est à même ses deniers que le fédéral finança, à perte en général, les activités des entrepreneurs locaux engagés dans la prospection *off shore*. Doern et Toner ont souligné fort à propos la contribution de cet effort au gonflement de la dette du pays à cette époque[30].

Ce qui ne changea pas, ce furent les tendances lourdes de l'intégration énergétique continentale. Les exportations canadiennes n'ont cessé de se raffermir sur ce marché en constante expansion, quelle que soit la période considérée. Le mérite des Conservateurs est sans doute d'avoir pris acte de ces tendances et d'avoir pratiqué une *realpolitik* que les circonstances imposaient au détriment du volontarisme unificateur de l'ère Trudeau, stimulant sans doute, voire grisant pour toute une génération d'intellectuels d'origine ontarienne, mais que la condition financière préoccupante dans laquelle se retrouvait le pays rendait à toutes fins pratiques irréalisable.

Avec la signature de l'ALÉNA en 1992, il n'y a pas de doute que le Mexique, avec ses immenses ressources en hydrocarbures, était aussi appelé à jouer un rôle majeur sur le marché régional, advenant une nouvelle crise de l'énergie. Mais contrairement au Mexique, le secteur pétrolier canadien, compte tenu des réserves limitées, paraissait menacé par l'Accord. Bien minces apparaissent en effet, dans le texte, les dispositions susceptibles de protéger les réserves que certains analystes considèrent déclinantes du territoire canadien.

30. G. DOERN et G. TONER, *op.cit.*

Il en va tout autrement pour l'hydroélectricité et le gaz naturel, où le Canada jouit de réserves pratiquement inépuisables. En s'assurant un marché d'exportation également très vaste, l'ALÉ rendit possible la mise en exploitation des ressources canadiennes qui nécessitent de gros investissements, particulièrement en zone éloignée. À cet argument, certains objectent que de tels projets ne pouvaient être à toutes fins pratiques que des enclaves américaines en sol canadien. Les faits leur ont donné tort ; le projet Hibernia au large de Terre-Neuve, principal survivant du PÉN, progresse dans une alliance entre Pétro-Canada, des intérêts locaux et multinationaux. Il constitue le meilleur exemple de la nouvelle communauté de politique formée à partir du virage imprimé par le régime conservateur.

Par contre, les critiques du continentalisme économique et du libre-échange auront beau jeu de suggérer que cette coalition se finance aux dépens des contribuables. Ceux-ci, qui ont massivement investi dans la mise en place et la gestion de Pétro-Canada, renoncent à toutes fins pratiques à exercer un contrôle sur les prix au détail qui doivent suivre désormais les tendances du marché. Des transferts significatifs de fonds ont lieu à même le trésor public en direction du secteur pétrolier avec la vente à rabais de ses actifs par le biais des exemptions fiscales et aux dépens des consommateurs avec des tarifications à la hausse. En 1999 comme sous le gouvernement conservateur, le secteur énergétique, public comme privé, continue d'exercer des pressions indues sur le système bancaire tout en demeurant pratiquement le seul contributeur à l'inflation, à travers ses activités spéculatives de prospection.

Il faut bien soutenir le secteur, réplique-t-on du côté de l'entreprise, quand on songe aux pertes énormes encourues par les industries énergétiques des pays occidentaux depuis dix ans. Les chocs pétroliers ont brisé les reins des Indépendants et rétréci la part de l'oligopole pétrolier sur le marché mondial. D'où une chute très marquée de la rentabilité et des investissements dans ce secteur à l'échelle mondiale. Au Canada on n'échappe pas à la règle ; la plupart des méga-projets et des activités de prospection sont interrompus, à l'exception d'Hibernia que motivent des préoccupations politiques au large de la province la plus pauvre du Canada.

Cette conjonction défavorable de facteurs et le déclin de la rente susceptible d'être captée à l'intérieur des industries énergétiques, expliquent dans une large mesure la politique de laissez faire « attentif » qui a paru aux décideurs être la mieux adaptée à la structure oligopoliste et au niveau de rentabilité moyen de ce secteur. La recherche du capital de risque pour réaliser de grands projets tels que la généralisation du forage *off-shore*, la mise en valeur de réserves en mer difficile : l'Arctique, l'Atlantique (bancs de Terre-Neuve, mer du Nord et plate-forme continentale du Brésil), toujours plus loin des côtes et des zones habitées, s'opère dans un contexte où les gouvernements sont endettés et l'industrie, faiblement rentable. Pour faciliter la cueillette de fonds, bureaucrates de l'État et industriels travaillent en tandem à l'échelle bilatérale. La tâche des uns est de déréglementer l'industrie afin de faciliter l'internationalisation du marché, les autres doivent convaincre les banquiers

de leur accorder des prêts. À l'occasion, le gouvernement peut se manifester à ce niveau, se montrant alors plus interventionniste que sa philosophie de départ ne le prévoit. L'objectif explicite reste l'autosuffisance sur une base régionale et, dans le plus long terme, un contre-poids efficace au pouvoir menaçant de l'OPEP.

Il reste à faire accepter cette stratégie par les pays, ce qui ne va pas sans mal. On se heurte ici à des susceptibilités nationales (Canada pendant le PÉN, France, pays scandinaves, Mexique, Brésil), là-bas à des rivalités économiques qui favorisent le protectionnisme entre les États-Unis et le Japon, les États-Unis et le Canada, les États-Unis et la Communauté européenne, les pays développés et les nouveaux pays industrialisés. Le cadre de cette recherche ne permet pas de discuter le phénomène d'appropriation de cette politique par l'ensemble des pays occidentaux, mais une constatation s'impose : sous les deux mandats conservateurs, le Canada a adopté ce modèle, qui s'est avéré si solide que les Libéraux n'ont pas osé y renoncer une fois de retour au pouvoir.

De quel soutien local ont joui les Conservateurs dans cette stratégie de politique étrangère et commerciale ? Comme nous l'avons vu, de celui des producteurs de l'Ouest (Alberta, Saskatchewan et Colombie-Britannique) et de l'Est (comme le Québec) qui écoulent déjà ou cherchent à écouler leurs produits (gaz naturel, pétrole lourd, électricité) aux États-Unis ; d'Ultramar qui importe son pétrole à bon marché ; et enfin des filiales canadiennes des firmes pétrolières américaines, intéressées à l'intégration économique du territoire nord-américain, ce qui répond aux impératifs stratégiques des États-Unis tout en assurant leur rentabilité à long terme.

Si nous avons mis les pendules à l'heure en ce qui a trait à la politique conservatrice qui souffre à notre avis d'un injuste discrédit auprès de l'opinion, nous observons que ses choix et les modalités de leur application se sont inspirés d'un principe souple de laissez faire qu'elle a su adapter aux conditions locales. Le laissez faire ne sera pas de l'attentisme mais une forme plus discrète d'intervention qu'antérieurement. Ottawa se montrera actif lorsqu'il s'agira de favoriser l'injection de capitaux frais dans les entreprises qui se sont le plus endettées à l'époque du PÉN, lors de la course à la canadianisation. Ce principe central et très critiqué de la politique énergétique est abandonné à partir de 1986, d'abord dans l'Est, jugé moins stratégique puis dans l'ensemble du pays. Le mouvement devait s'accélérer avec la récession de 1991-92. Le discrédit vient peut-être de ce que le gouvernement conservateur a conduit une politique d'ouverture continentale dont il n'a pas su expliquer les tenants et aboutissants au public. Bien naïves apparaissent, en rétrospective, les justifications inspirées de la conjoncture derrière lesquelles il s'est, à plus d'une occasion, réfugié.

Conclusion

Il est clair que la réforme en profondeur de la politique énergétique obéissait aux pressions d'une coalition d'entrepreneurs, qui situent leur horizon dans un environnement plus régional que national en raison des tendances lourdes évoquées au début de cet article. La récession de 1991-92, en atteignant plus particulièrement les provinces périphériques productrices de matières premières, a confirmé la dominance du continentalisme économique à l'intérieur de ce groupe. Comme nous l'avons vu, cette idéologie est ancienne, puissamment enracinée dans la tradition affairiste des provinces où s'interpénètrent les intérêts de l'État « moteur du développement », des firmes publiques à la recherche de marchés en expansion dans l'énergie et des entrepreneurs locaux suscités par l'essor des firmes multinationales à l'époque antérieure.

Tel n'était pas au départ l'avis de l'Ontario industrialisé. Toute son activité repose sur l'existence d'un marché national protégé, qui lui fournit son énergie et importe ses produits finis. La perspective du libre-échange lui parut une arme puissante entre les mains des grandes provinces périphériques pour développer leur autonomie en face du poids stratégique de l'Ontario. Tant qu'elles ont à Ottawa un gouvernement favorable à leur stratégie, elles avancent sur ce terrain en misant, aux États-Unis, sur l'appui des régions consommatrices d'énergie, notamment l'influent Nord-Est. Leur succès à ce chapitre, comme nous l'avons vu dans le cas du Québec, finit par créer une situation d'irréversibilité qu'à leur retour en 1993 les Libéraux ne sauront ni ne pourront remettre en cause.

L'idéologie de l'autonomisme provincial fondé sur la mise en valeur des ressources et au premier chef de l'énergie, que le gouvernement conservateur partage avec les provinces périphériques, est le reflet des préoccupations de croissance d'un secteur primaire moins axé sur le dynamisme du marché interne de la consommation, forcément limité, que la conquête des marchés extérieurs plus vastes et lucratifs. On peut établir un lien évident entre le remodelage du secteur énergétique, la relance spectaculaire des exportations qui en découle et la perspective d'un libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Ce traité répondait aux appréhensions d'une industrie énergétique canadienne aux prises avec une contraction de la demande locale et internationale. En face des immenses progrès réalisés au chapitre de la conservation et des substitutions où le Canada a joué un rôle de premier plan après avoir été le « premier gaspilleur » mondial, les industries énergétiques se sont orientées de manière irrévocable vers le marché américain. L'accord de libre-échange venant sanctionner cette évolution, les intervenants, tant du côté du fédéral que des provinces ou des entrepreneurs, se persuadent qu'il assurera pour longtemps l'avenir de leur secteur d'activités. L'ancrage définitif de ces industries sur le marché régional nord-américain, s'il ne constitue pas une réalité absolument nouvelle par rapport à la tradition, a pris une proportion telle dans la dernière décennie qu'il semble interdire tout retour sur le passé. Pour

l'avoir compris mieux que les Libéraux, les Conservateurs peuvent être considérés comme les maîtres d'œuvre d'une dynamique de complémentarité économique régionale qui associe désormais le Mexique depuis la signature de l'ALÉNA en 1993 et qui a servi jusqu'à ce jour de tremplin à la relance actuelle de l'économie canadienne.