

22-23 janvier 1974, Ottawa

Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres sur l'énergie

Je n'insisterai pas sur le caractère inédit de la conférence qui commence aujourd'hui. C'est la première fois à ma connaissance que les Premiers ministres du Canada consacrent une conférence tout entière à une seule question, celle de l'énergie.

C'est aussi la première fois que la question sur laquelle nous réfléchissons ensemble, comporte des dimensions qui correspondent à ce point à des champs de responsabilités si clairement partagés entre les deux ordres de gouvernement dans notre régime fédéral. Le fait même de notre conférence indique sans équivoque que, dans la pleine conscience de nos responsabilités respectives, nous reconnaissons qu'un problème comme celui de l'énergie ne peut être résolu qu'en acceptant au départ l'interdépendance de nos actions et la nécessité de les coordonner si nous voulons qu'elles correspondent aux exigences du développement des collectivités dont nous sommes les représentants.

La prise de conscience de l'importance de l'énergie dans le développement des sociétés modernes, n'est évidemment pas nouvelle parmi nous. Au cours des dernières années, nos gouvernements ont posé des gestes qui en sont l'indice manifeste. Pour ce qui est du Québec, par exemple, c'est en novembre 1972 que nous avons inscrit dans un « livre blanc », les orientations générales que nous entendions poursuivre. C'est ainsi également qu'au printemps 1973, le gouvernement fédéral proposait à notre réflexion un document élaboré sur une « politique canadienne de l'énergie ».

Pour m'en tenir à ces deux documents seulement, sachant bien que des travaux analogues ont été entrepris par d'autres gouvernements, je voudrais souligner qu'à l'époque où nous les avons préparés, nous pensions que nous aurions le loisir d'en approfondir les implications et d'engager le dialogue requis avec tous les partenaires impliqués dans la sérénité d'une évolution normale des choses.

Les événements qui se sont produits au Moyen-Orient au cours des derniers mois et qui ont profondément modifié la situation mondiale dans le secteur du pétrole nous ont amenés à accélérer le processus de notre réflexion sur les problèmes de l'énergie. Il n'est donc pas étonnant que nos discussions soient, d'une certaine manière, dominées par l'impact immédiat de la conjoncture du pétrole.

Mon intention n'est pas de proposer que nous nous concentrions exclusivement sur cette forme d'énergie. Je veux cependant souligner que nous ne devons pas perdre de vue ce type de problèmes et expliquer pourquoi les réflexions que je vous soumettrai seront principalement orientées vers leur solution, même si les principes sur lesquels je me fonderai et les conséquences à tirer de ces principes, pourraient éventuellement s'appliquer à d'autres formes d'énergie pour lesquelles il n'y a pas d'urgence aujourd'hui, sous réserve il va de soi, des adaptations imposées par le caractère propre de la ressource énergétique en cause.

C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre les propos que je tiendrai au cours de cette première séance de travail essentiellement consacrée aux objectifs et aux orientations générales d'une politique canadienne de l'énergie.

UN PRINCIPE ET UN OBJECTIF

Procurer au meilleur coût possible et à un prix sensiblement identique aux consommateurs de toutes catégories, y compris les entreprises pétrochimiques ou autres des diverses régions du Canada l'énergie correspondant à leurs besoins réels. Tel est à mon sens l'objectif qu'une véritable politique canadienne de l'énergie doit se donner, le principe fondamental qui doit orienter notre réflexion. Sur un tel principe, j'imagine que nous nous mettrons assez aisément d'accord.

Satisfaire les besoins réels

On voit mal, en effet, qu'on puisse renoncer volontairement à se procurer une denrée comme l'énergie qui est aussi essentielle au développement économique et à la qualité de la vie dans le monde d'aujourd'hui.

Notons cependant que la quantité d'énergie requise pour répondre à la demande des entreprises ou des particuliers n'est pas indépendante de la façon dont ceux-ci peuvent en faire usage. On a souvent l'impression que les consommateurs d'énergie gaspillent et dilapident pour une bonne part une richesse d'autant plus précieuse qu'elle est non renouvelable dans ses composantes majeures. Aussi dans l'évaluation des besoins à satisfaire ne faudra-t-il pas ignorer l'action que l'on peut exercer sur la demande elle-même, sur le comportement des consommateurs pour les faire correspondre aux exigences réelles et fondées du développement et de la qualité de la vie. Sous réserve de ces correctifs nécessaires à des usages souvent abusifs, il me semble aller de soi qu'une politique de l'énergie doit viser à procurer aux consommateurs l'énergie correspondant à leurs besoins. Accessibilité et parité des prix.

On comprendrait mal, par ailleurs, qu'on poursuive cet objectif en créant des conditions telles que des catégories identiques de consommateurs dans les diverses régions du pays soient placées dans une situation d'inégalité flagrante d'accessibilité et de prix pour un produit dont le caractère essentiel n'est plus à démontrer.

Sans doute à cet égard faut-il être réaliste et reconnaître que certaines contraintes nous empêcheront peut-être d'établir une parfaite égalité entre les consommateurs de toutes les régions d'un pays comme le nôtre. Il n'en demeure pas moins cependant que, dans son principe même, une politique équitable pour l'ensemble de la collectivité ne saurait se résigner à consacrer et à maintenir volontairement des inégalités imposées par la nature avec tous les effets d'entraînement que cela pourrait comporter sur l'ensemble du développement. Elle doit, au contraire, viser à les réduire dans toute la mesure du possible, sinon à les effacer complètement, compte tenu, encore une fois, et il faut y insister, du

caractère essentiel de l'énergie, caractère que n'ont point, du moins au même titre, d'autres types de ressources naturelles.

Le meilleur coût possible

Qu'il faille, au surplus, viser à produire ou à se procurer les quantités d'énergie requises au meilleur coût possible, cette règle s'impose d'elle-même dans le cas de l'énergie comme dans le cas de tous les autres biens économiques. Ce n'est pas le lieu d'insister trop longuement sur cette règle. Notons cependant qu'elle comporte au moins trois types d'exigences. En premier lieu elle nous impose des investissements qui peuvent être considérables dans la technologie de production de diverses formes d'énergie disponible chez nous.

En second lieu elle exige que nous prenions les moyens nécessaires pour éviter les coûts artificiellement élevés des produits énergétiques provenant de profits abusifs de la part des diverses catégories d'agents qu'on retrouve à toutes les étapes de l'économie énergétique. Enfin, elle requiert que nous maintenions dans toute la mesure du possible un équilibre réel entre le coût de l'énergie à tirer de nos propres ressources et celui de l'énergie que nous pourrions nous procurer à l'extérieur.

Au total, dans les trois dimensions qui le définissent essentiellement la nécessité de répondre aux besoins réels des consommateurs, la nécessité de répondre à ces besoins dans les conditions d'équité et de parité pour les consommateurs eux-mêmes et la nécessité de rentabiliser l'opération en l'effectuant au meilleur coût possible, dans les trois composantes qui l'articulent, le principe général que j'ai formulé tantôt non seulement me semble fondé, mais il me semble le seul qu'une politique canadienne de l'énergie puisse décemment se donner. Aussi ai-je la conviction qu'il est possible de réaliser au palier du principe lui-même un large consensus parmi nous. Reste maintenant à nous interroger sur les implications d'un tel principe, à nous poser les questions que sa mise en œuvre soulève.

Les implications

L'autosuffisance et la sécurité des approvisionnements. Première question: Est-il possible d'atteindre l'objectif visé à même les ressources énergétiques canadiennes?

Autosuffisance théorique

Tous les experts nous disent que le Canada est dans une position privilégiée en matière d'énergie: surtout si l'on tient compte des substitutions possibles entre les diverses formes d'énergie, notre pays disposerait, au moins dans un sens purement physique, dans l'ensemble de son territoire, de ressources suffisantes pour répondre à ses besoins. Théoriquement, on pourrait donc dire que la réponse à la question posée est positive et que le Canada peut légitimement viser à l'autosuffisance énergétique à plus ou moins long terme.

Inégalités régionales

Une telle autosuffisance globale pour l'ensemble du Canada est cependant loin d'être le fait, à l'heure actuelle, pour toutes et chacune des grandes régions qui le composent. Cela tient non pas à ce que la production canadienne d'énergie soit inférieure à la consommation dans l'absolu, mais à ce que les sources de certaines formes d'énergie sont localisées de telle sorte au Canada que certaines régions en disposent en surabondance et que d'autres régions en sont presque démunies.

Ainsi même dans le cas de l'électricité dont le Canada est très largement pourvu au moins quant à la ressource primaire, certaines régions du pays sont cependant relativement défavorisées surtout dans les circonstances présentes où elles doivent se procurer à des prix très élevés le pétrole qui alimente leurs centrales thermiques. Il est vrai que dans un cas comme celui-là la solution à un tel problème est relativement facile à identifier et à mettre en œuvre: il suffirait, par exemple, que l'électricité excédentaire produite dans une région du pays puisse être rendue disponible aux autres régions par une meilleure interconnexion des réseaux de transport. Tel n'est point le cas d'autres formes d'énergie pour lesquelles les choses sont beaucoup plus complexes.

En ce qui concerne le pétrole, nous sommes dans la situation paradoxale où nous exportons vers les Etats-Unis à partir des sources localisées dans l'Ouest des quantités comparables à celles qu'il nous faut importer vers l'Est du pays. La situation est tout aussi paradoxale en ce qui concerne le gaz naturel, en ce sens que le gaz exporté vers les Etats-Unis à partir de l'Ouest pourrait largement diminuer les importations de pétrole s'il était acheminé vers les consommateurs du Québec. Dans ces conditions on pourrait croire que la solution à mettre en œuvre pour le pétrole et le gaz est toute simple: stopper les exportations vers les Etats-Unis pour divertir les quantités requises au profit des consommateurs de l'Est. Mais il s'agit là précisément d'une solution trop simpliste.

Production de l'Ouest

En effet, tous les experts nous signalent que la production de pétrole classique dans l'Ouest commencera à décliner sensiblement dès 1977. D'autre part, l'Energy Resources Conservation Board de l'Alberta nous indique qu'au mieux et pourvu qu'on investisse des sommes de l'ordre de 8 à 10 milliards de dollars durant les dix prochaines années, les sables bitumineux ne produiront qu'environ 800,000 barils par jour en 1985. Or, compte tenu de la baisse prévue de production du pétrole classique, une telle production des sables bitumineux ne suffira à combler la croissance de la demande canadienne dans l'Ouest et en Ontario qu'à la condition de réduire proportionnellement les exportations vers les Etats-Unis.

Demande dans l'Est

Qu'en sera-t-il de la demande dans l'Est en 1985? Dans un ouvrage publié en juin 1973 sous l'autorité du ministre fédéral de l'Énergie et intitulé, « Politique canadienne de l'Énergie » de l'Energy Resources Conservation Board, le 7 septembre 1973, lors du symposium de la Society of Petroleum geologists, on a montré que de 1955 à 1972, la consommation de pétrole a augmenté en moyenne de 7 % par année. L'extrapolation du même rythme de croissance annuelle donnerait en 1985 pour les mêmes régions une demande de l'ordre de 1.7 million de barils par jour au lieu de 750,000 barils par jour en 1973 (ou de 2.1 millions de barils par jour au lieu de 950,000 si l'Est du Canada continuait à exporter vers les États sous forme de produits finis une proportion identique de son pétrole brut importé).

J'ai déjà évoqué cependant la possibilité d'agir sur la demande au moins pour éviter les gaspillages. Il est également possible que la hausse spectaculaire des coûts freine la consommation du pétrole. Enfin, le gaz amené de l'Ouest vers le Québec permettra de modifier sensiblement la demande de pétrole.

Bien qu'il soit difficile d'évaluer exactement l'effet de ces divers facteurs, il serait étonnant que cet effet dépasse les deux ou trois cent mille barils par jour sachant que le principal facteur, celui de la substitution du gaz au pétrole, sera au mieux de l'ordre des 100,000 barils par jour correspondant aux achats les plus élevés possibles dans l'Ouest. De sorte que la demande probable de l'Est s'établira à près de 1.5 million de barils par jour en 1985, abstraction faite de l'exportation de produits finis vers les États-Unis. Tout compte fait, si l'Est devait s'alimenter exclusivement au pétrole de l'Ouest, nous serions en 1985 non seulement dans une situation identique à celle que nous connaissons aujourd'hui mais dans une situation plus grave encore. Dans ce contexte l'autosuffisance canadienne, c'est-à-dire en somme l'approvisionnement de l'Est, ne semble donc pas réalisable à partir de l'Ouest.

Nouvelles sources dans l'Est et l'Arctique

Le deviendra-t-elle si l'on tient compte des possibilités d'une production pétrolière à partir du golfe St-Laurent, du plateau continental et de l'Arctique?

De ce côté, les perspectives sont nettement positives, mais à une condition sine qua non: à la condition que l'on investisse dans l'exploration des sommes considérables probablement du même ordre que celles requises à l'exploitation des sables bitumineux dans l'Ouest et qui seront de l'ordre de 8 à 10 milliards de dollars comme nous l'avons souligné. Si nous consentons à un tel effort d'investissement dans l'Est et dans l'Arctique, il n'est pas exclu, il y a même des chances raisonnables que de nouvelles sources de pétrole dans ces régions commencent à produire de façon significative à partir de 1985. Produiront-elles des quantités suffisantes pour répondre à la totalité des besoins de l'Est? Selon les prévisions les plus optimistes notamment celles de grandes compagnies

pétrolières, et si les choses se passent dans ces territoires conformément à la statistique d'événements analogues ailleurs dans le monde, on peut espérer que vers 1985 l'Est pourra s'alimenter à ces nouvelles sources de façon significative, présumément au rythme d'environ 500 mille barils par jour.

Par la suite on estime que la production de l'Est et de l'Arctique finira par rejoindre la demande au cours de la dernière décennie du siècle.

Conclusion: dépendance des sources extérieures

En somme les conclusions suivantes se dégagent de l'analyse que nous venons de faire. Le développement des sables bitumineux dans l'Ouest suffira à peine à répondre aux besoins de l'Ouest et de l'Ontario; ce n'est donc point sur cette source d'approvisionnement que l'Est doit compter dans l'avenir.

L'espoir d'approvisionner l'Est du pays à des sources canadiennes repose entièrement sur les découvertes escomptées dans l'Arctique et dans l'Est. L'équilibre entre les besoins de l'Est et la production de ces nouvelles sources ne sera atteint au mieux que dans une quinzaine d'années. L'Est est donc condamné dans l'intervalle à recourir de façon massive aux importations.

Durant toute cette période nous demeurerons confrontés au choix qui caractérise la situation présente: ou bien nous réalisons l'autosuffisance canadienne et il nous faut alors stopper les exportations aux Etats-Unis pour amener le pétrole dans l'Est dans les plus brefs délais; ou bien, pour diverses raisons, il ne nous apparaît pas justifié ou souhaitable de réduire trop radicalement les exportations vers les Etats-Unis et nous devons alors continuer à importer des quantités d'autant plus considérables de pétrole que nous maintiendrons à un palier élevé nos exportations.

Dans ces conditions, il faut manifestement nuancer la réponse à la question que j'ai posée au départ: peut-on subvenir aux besoins de l'ensemble canadien à même les ressources canadiennes? Si l'on veut être réaliste, nous ne saurions parler d'autosuffisance absolue dans l'immédiat. Il faudrait plutôt parler d'autosuffisance relative au moins pour une période de 15 ou 20 ans.

Sécurité des approvisionnements

Autosuffisance et sécurité des approvisionnements ne sont cependant pas synonymes. Même si les sources énergétiques canadiennes, notamment en ce qui concerne le pétrole, ne permettent pas d'assurer cette forme de sécurité des approvisionnements que procurerait l'autosuffisance, admettant qu'elle soit effectivement réalisable au moins plus parfaitement qu'à l'heure actuelle, il faut aussi analyser comment le choix des fournisseurs de pétrole importé et le type de relations à établir avec eux pourraient contribuer à une sécurité réelle des approvisionnements.

Les événements des derniers mois nous ont montré que certains producteurs peuvent devenir, pour les raisons que nous savons, des sources moins sûres d'approvisionnement qu'ils ne l'étaient à certaines époques. Les facteurs qui ont joué contre la sécurité de nos approvisionnements sur le marché international durant l'automne ne sont pas les seuls imaginables. D'autres pays peuvent être affectés par d'autres facteurs avec le même résultat quant à nous.

Aussi nous faudra-t-il procéder à une analyse très sérieuse des conditions dans lesquelles nous pourrions avoir le plus de chance d'améliorer notre sécurité d'approvisionnement sur le marché mondial, puisque nous sommes condamnés de toute façon à y recourir. Ces conditions sont multiples et variées.

La première réside sans doute dans le fait même de maintenir la diversification de nos sources d'approvisionnement et de continuer à traiter avec plusieurs pays producteurs plutôt que de nous en remettre à un seul, ou même à deux ou trois. Une seconde condition pourrait toucher la façon dont nous établirons nos échanges et nos relations permanentes avec les pays producteurs, non seulement au stade initial du processus d'importation, mais aussi aux stades ultérieurs. Les pays dont nous dépendons pour assurer notre approvisionnement dépendent aussi en partie de nous-mêmes, ne l'oublions pas, quant aux avantages découlant de notre propre clientèle pour les fins de leur développement. Aussi n'est-il pas utopique d'espérer que des aménagements appropriés dans nos relations institutionnelles avec eux soient un facteur déterminant pour la sécurité de nos approvisionnements.

Même si nous sommes d'accord pour concentrer des efforts considérables sur la réalisation d'une autosuffisance dont nous avons marqué les limites, j'ai la conviction que nous commettrions une erreur majeure en négligeant le recours à des sources extérieures susceptibles de contribuer efficacement à la sécurité réelle de nos approvisionnements; au moins pour une quinzaine d'années.

Telles sont les réflexions forcément d'ordre général qui se dégagent, me semble-t-il, de la première question à se poser au sujet d'une politique canadienne de l'énergie visant à répondre d'une façon équitable aux besoins de l'ensemble de la collectivité canadienne.

B – La parité des prix

Une seconde question majeure se pose dans la perspective du principe que j'ai formulé au départ : quelles que soient les sources auxquelles le Canada doive s'alimenter pour répondre à ses besoins, qu'elles soient canadiennes ou étrangères, est-il réaliste de formuler la règle que les consommateurs canadiens soient placés dans des conditions sensiblement identiques pour se procurer l'énergie dont ils ont besoin? Est-il réaliste de viser à la parité des prix pour les consommateurs canadiens en matière d'énergie?

J'ai déjà dit pour l'essentiel sur quels motifs s'appuie une telle règle. Je ne reviendrai donc

pas sur cet aspect de la question. Je voudrais plutôt m'en tenir à quelques-unes de ses implications majeures.

De telles implications s'analysent difficilement si l'on considère la totalité des formes d'énergie. Nous pourrions mieux cerner les problèmes en prenant le pétrole comme objet d'analyse, ce choix se justifiant manifestement par l'importance de cette forme d'énergie qui représente à elle seule 46 % de la consommation énergétique canadienne en 1969 et 71 % de la consommation québécoise en 1972.

Trois variables doivent être prises en compte, il me semble, pour répondre à la question posée: le prix du pétrole importé, le prix à l'exportation du pétrole canadien et le prix du pétrole canadien à l'intérieur de nos frontières.

Le prix du-pétrole importé

Pour ce qui est du pétrole importé, nous connaissons tous l'évolution dramatique qui s'est produite au cours des derniers mois: un baril de pétrole coûtait en moyenne \$3.10 à Montréal en 1972; il coûte \$10.60 en janvier 1974.

Comment les choses évolueront-elles dans l'avenir immédiat et à long terme? Toutes les hypothèses à la hausse apparaissent plausibles à la lumière des événements récents. Le moins qu'on puisse dire, et là-dessus tous les analystes de la situation semble d'accord, c'est qu'il est extrêmement improbable que le prix mondial du pétrole s'établisse à un niveau plus bas que le niveau déjà atteint. Dans certains milieux, et la chose semble plausible, on prétend que le prix du pétrole importé en Amérique s'établira éventuellement sur la base du coût d'exploitation des schistes bitumineux aux Etats-Unis, c'est-à-dire à un niveau au moins égal au prix actuel du pétrole mondial.

Le prix du pétrole canadien exporté

Qu'en sera-t-il, dans un contexte de ce genre, du prix du pétrole canadien à l'exportation? Il est pour le moins raisonnable de supposer, et je crois même qu'il faudrait viser au résultat, que le prix du pétrole canadien à l'exportation s'établisse sensiblement au même palier que celui du pétrole importé, ce qui semble d'ailleurs correspondre à la tendance actuelle dans la fixation d'un prix pour le pétrole exporté aux Etats-Unis via la taxe à l'exportation.

Le prix du pétrole canadien au Canada

Prenant donc pour acquis une correspondance étroite entre les prix du pétrole à l'exportation et le prix à l'importation, il me semble que le principe suivant serait valable à court terme aussi bien qu'à long terme pour le prix du pétrole canadien au Canada: il devrait s'établir à un niveau tel que les consommateurs forcés de s'alimenter au marché mondial soient placés dans une situation de parité par rapport aux autres consommateurs canadiens qui bénéficient de la production canadienne.

A court terme, si l'on part du fait que le prix du pétrole canadien exporté aux Etats-Unis rejoint le prix mondial et par conséquent le prix à l'importation par le jeu de la taxe à l'exportation et que cette taxe sera vraisemblablement maintenue pour une certaine période de temps, cela signifie en pratique que les importateurs de l'Est devraient bénéficier d'une subvention suffisante pour réaliser la parité du prix pour l'ensemble des consommateurs canadiens.

Soulignons en passant que de telles subventions ne devraient pas poser de problèmes particuliers de financement compte tenu du fait que les volumes exportés sont sensiblement identiques aux volumes importés; ils leur seraient même sensiblement supérieurs si la subvention à l'importation n'affectait que le pétrole entièrement utilisé au Canada.

A long terme, peut-on faire l'hypothèse que le prix à l'importation du pétrole étranger, le prix à l'exportation du pétrole canadien et le prix du pétrole canadien à l'intérieur du Canada, seront à parité? Nonobstant les aléas qui caractérisent l'évolution des choses dans un domaine de ce genre, je serais porté à croire, étant donné le contexte canadien, que les choses se produiront de cette façon; de sorte que, à plus ou moins brève échéance, il ne sera plus nécessaire, comme à l'heure actuelle, de recourir simultanément à une taxe à l'exportation dans l'Ouest et à des subventions aux importations dans l'Est pour maintenir la parité des prix au Canada.

Dans certains milieux, on semble cependant souhaiter que, de façon permanente, le prix du pétrole canadien soit inférieur sur le marché domestique au prix mondial, de façon à créer par ce moyen une situation de concurrence favorable sur le marché international pour les entreprises canadiennes pour lesquelles le pétrole est un élément déterminant de leur coût de production, ce qui serait notamment le cas des entreprises pétrochimiques. En d'autres milieux, on souligne, par contre, la nécessité de pourvoir à des investissements massifs pour le développement pétrolier au Canada et que l'on doit compter pour de tels investissements sur la contribution d'entreprises multinationales qui auraient peut-être tendance à préférer d'autres endroits pour investir, si elles y trouvaient un avantage relatif important. Dans cette hypothèse, le poids du développement pourrait reposer, pour une part excessive, sur les sociétés d'État, elles-mêmes financées soit dans des conditions analogues à celles que les entreprises privées auraient présumément jugé insatisfaisantes, soit à même des contributions provenant de la taxation.

Conclusion

Telles sont les bases sur lesquelles il nous apparaît non seulement équitable mais réaliste d'établir les prix du pétrole au Canada de façon à établir la parité pour l'ensemble des consommateurs canadiens.

Les implications institutionnelles

Toutes les considérations précédentes n'ont porté que sur ce que j'appellerai les contenus d'une politique canadienne de l'énergie. Je n'ai donc point tenu compte et de façon bien

consciente d'un problème majeur pour l'avenir de notre pays, celui des implications que l'élaboration et la mise en œuvre d'une telle politique peuvent avoir sur les institutions politiques canadiennes. C'est cette troisième question fondamentale que je voudrais maintenant aborder.

Nécessité de solutions « canadiennes »

A ce sujet, je soulignerai en premier lieu que lorsque nous évoquons la possibilité d'une politique canadienne de l'énergie, nous reconnaissons que non seulement les problèmes à résoudre dans ce domaine affectent l'ensemble du Canada et tous les Canadiens, mais aussi et surtout qu'ils ne peuvent être résolus à l'échelle des régions qui composent le Canada, que ces régions coïncident avec les frontières d'une province ou en comprennent plusieurs.

Cela tient à une donnée sur laquelle nous n'avons aucun contrôle et que la nature nous impose: la répartition même des ressources énergétiques à travers le territoire canadien qui ne coïncide manifestement pas avec la répartition des besoins. Faut-il conclure de ce fait incontestable et reconnu qu'une politique canadienne de l'énergie incombe au gouvernement central et devrait être exclusivement ou même principalement son œuvre?

Si l'on répondait affirmativement à cette question et s'il advenait que de façon directe ou indirecte le fédéral assume toutes les responsabilités dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique énergétique canadienne, nous sommes tous conscients du bouleversement qui serait ainsi introduit dans le jeu des institutions politiques canadiennes.

Partage des compétences

Aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, il est clair que les provinces détiennent la propriété des richesses naturelles et, par conséquent, des ressources énergétiques ainsi que la responsabilité de leur mise en valeur et de leur exploitation sur leur territoire. A ce sujet, j'oublie pour l'instant le fait qu'en vertu de son pouvoir déclaratoire, le fédéral s'est attribué la gestion de l'uranium. Malgré son importance pour l'avenir énergétique du Canada, j'espère qu'il ne s'agissait point là d'un précédent applicable à toutes les autres sources d'énergie à partir du moment où elles deviennent essentielles et que la Constitution canadienne n'est pas encore désuète en ce qui concerne les droits des provinces sur leurs ressources.

Nécessité d'une action coordonnée

Quoi qu'il en soit, il est non moins clair que le Fédéral, pour sa part, détient la compétence en matière de commerce international et de commerce interprovincial. Or toutes ces dimensions: la propriété et la mise en valeur des ressources énergétiques aussi bien que les échanges du Canada avec le monde extérieur et les échanges entre les régions

du pays, doivent être prises en compte et mises en rapport les unes avec les autres si nous voulons aboutir à la cohérence nécessaire à une véritable politique canadienne de l'énergie. A mon sens, ce ne seront ni l'action unilatérale du gouvernement fédéral, ni les actions dispersées des gouvernements provinciaux qui nous permettront d'atteindre les buts auxquels il faut viser. Ce ne peut être qu'une action concertée des deux ordres de gouvernements et de l'ensemble de nos gouvernements.

Suffira-t-il, pour que cette concertation s'effectue, de la consultation et des échanges de vues que des conférences fédérales-provinciales permettent de réaliser? Je ne le crois pas.

Il nous faudra à mon sens dépasser le dialogue, si franchement ouvert soit-il, qui caractérise les rencontres de ce genre.

Mais de quelle manière, si nous voulons concilier à la fois les exigences d'une politique canadienne de l'énergie et le respect des compétences attribuées par la constitution à nos gouvernements respectifs?

Nous ne résoudrons évidemment pas un problème aussi complexe au cours de la présente conférence.

Il me semble toutefois que nous pourrions franchir une étape significative dans la voie des solutions espérées.

Modes de coordination

Dans cette perspective, une distinction s'impose entre les trois phases que comporte nécessairement, pour des gouvernements, toute politique en matière d'énergie comme en d'autres matières: la planification, la législation et la mise en œuvre.

La phase planification

Pour ce qui est de la planification, est-il besoin d'insister sur son importance et sa nécessité? La façon dont nous avons procédé au cours des derniers mois pour faire face à la situation inédite dans laquelle nous avons été placés en est, il me semble, la démonstration. Derrière les actions qui ont été posées, peut-être, y avait-il un plan parfaitement articulé? Nous n'en avons rien su. A quoi bon cependant revenir sur le caractère apparemment improvisé de certaines actions posées? C'est l'avenir qu'il nous faut aménager de façon plus rationnelle. Comment donc procéderons-nous alors à la planification des opérations extrêmement diversifiées qu'une politique de l'énergie doit comporter?

Planification conjointe

Prenons pour acquis que la planification requise peut et doit être conjointe. Quels en seraient les artisans?

Pour respecter le caractère conjoint de l'entreprise, le personnel nécessaire à l'élaboration du plan qui incarnera en quelque sorte la politique canadienne de l'énergie devrait être fourni par tous les gouvernements désireux de participer à l'élaboration de ce plan.

Organisme intergouvernemental

Faudrait-il que ce personnel soit regroupé dans un organisme semblable à « l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie » qui vient d'être institué par le bill C-236 et dont l'une des fonctions est précisément de procéder à une certaine planification? Cet Office mis en place par une Loi du Parlement canadien est forcément un organisme exclusivement fédéral. On nous a toutefois laissé entendre que le fait de demander aux provinces de proposer la nomination d'un certain nombre de ses membres pourrait lui conférer un certain caractère intergouvernemental.

Une telle formule ne va pas assez loin, à mon sens, dans la bonne direction. Il me semble qu'avec un peu d'imagination, nous pourrions mettre au point une formule plus satisfaisante. L'« Office de Planification des Programmes énergétiques » auquel nous pouvons songer, pourrait être plus formellement un organisme de caractère intergouvernemental du fait que son mandat en serait un de planification et non pas de mise en œuvre. L'élaboration d'un plan ne met pas en cause la répartition des compétences parce que celles-ci ne s'exercent effectivement qu'au stade de l'exécution du plan, dans la décision d'engager ou non les actions prévues par le plan.

Au surplus, je ne vois pas pourquoi les membres d'un organisme intergouvernemental ne réussiraient pas à réaliser entre eux les consensus nécessaires, malgré la diversité de leurs provenances, si l'on prend pour acquis ce qui est une sorte de postulat en matière de planification, une approche fondée sur un effort de rationalité plutôt que sur la défense des intérêts régionaux.

En somme, il ne me semble pas plus utopique d'espérer que nous pourrions collectivement confier à un organisme véritablement intergouvernemental une fonction de planification dans le domaine de l'énergie, pour et au nom de nos gouvernements respectifs, que d'espérer aboutir un jour à une politique vraiment canadienne de l'énergie. A condition, bien sûr, que l'échange et la circulation de l'information nécessaire, au moins quant aux données de la problématique, fassent l'objet d'un accord et d'une acceptation de la part de tous les gouvernements.

A condition également que les travaux de l'Office de Planification puissent se situer dans le prolongement des orientations générales qu'une conférence des ministres de l'Énergie

pourrait être appelée à déterminer dans le cadre du Conseil canadien des ministres des Ressources.

A condition enfin que le plan mis au point au cours des deux ou trois prochaines années par l'Office puisse faire l'objet d'une délibération collective de la part de nos gouvernements respectifs.

Mécanismes traditionnels de concertation

Dans l'intervalle, durant les deux ou trois années que l'Office devra prendre pour élaborer le plan dont nous avons besoin, il faudra sans doute recourir aux seuls mécanismes qui soient à portée de notre action immédiate, celui de rencontres entre les fonctionnaires, d'une part, et entre les ministres, d'autre part, qui sont responsables du secteur de l'énergie. L'analyse trop sommaire que je viens d'en faire montre cependant, il me semble, que les difficultés de concerter l'action de onze gouvernements dans un pays comme le nôtre et dans la situation constitutionnelle qui caractérise notre fédéralisme, ne paraissent pas insurmontables si l'on s'en tient, pour commencer, à la phase « planification » de l'ensemble du processus.

La phase « législation » et la phase « mise en œuvre » soulèveront manifestement des problèmes plus difficiles à résoudre.

La phase « législation »

Pour des gouvernements, la phase « législation » est déjà le commencement de la phase « mise en œuvre ».

Dans certaines circonstances, il peut même arriver que, de leurs points de vue, les deux phases coïncident à toutes fins utiles, la mise en œuvre se limitant à l'encadrement des actions concrètes effectuées par des instances non gouvernementales; en d'autres circonstances, il arrive aussi que l'intervention gouvernementale sous forme de législation consiste précisément à mettre en place des agents de mise en œuvre, ce qui est le cas lorsque, pour la réalisation d'un programme donné, les gouvernements instituent des sociétés de la couronne.

Le plan et la cohérence des législations. En toute hypothèse, il y aura plus de chances que l'ensemble des actions de nos gouvernements respectent la cohérence postulée par une politique canadienne de l'énergie, si ces actions présumément indépendantes les unes des autres par le jeu de la répartition des compétences constitutionnelles, sont posées à la suite d'un plan préalablement mis au point et tout au moins discuté, sinon convenu, qu'en l'absence d'un tel plan.

Autonomie législative

Dans cette perspective, à mon avis, il serait prématuré de nous imposer dès maintenant, par

un mécanisme formel, la contrainte de concilier les législations qui relèvent de nos compétences propres en vertu de la constitution dans le domaine de l'énergie. J'ai confiance, pour ma part, qu'à la lumière du plan dont je parlais tantôt, et sans mettre en cause une révision du partage de nos compétences, nous réussirons à établir spontanément entre nos législations respectives une cohérence et une harmonie beaucoup plus aléatoire autrement.

A deux conditions cependant.

La première condition porte sur l'usage que nous ferons de nos mécanismes de consultation et de dialogue au palier ministériel de façon générale: il faudrait que le recours à ces mécanismes soit systématisé et devienne aussi régulier que possible. La seconde porte sur la façon dont nous pourrions avoir, avant la mise au point du plan dont nous avons besoin, à poser des gestes commandés par des situations d'urgence: il faudrait, il me semble, nous imposer rigoureusement requis pour faire face aux imprévus de la conjoncture immédiate.

La phase « mise en œuvre »

Les mêmes réflexions pourraient également s'appliquer à la phase « mise en œuvre » d'une politique canadienne de l'énergie.

A cet égard, je voudrais toutefois ajouter quelques commentaires sur quelques points qui me paraissent particulièrement significatifs.

L'entreprise privée

Premièrement, nous postulons tous, j'imagine, que la mise en œuvre d'une politique canadienne de l'énergie fera appel, et très largement, à la contribution de l'entreprise privée, que ce soit au titre des investissements dans l'exploration de nouvelles sources énergétiques, notamment dans le secteur du pétrole, ou que ce soit dans le domaine de la mise en marché des produits.

A cet égard, il faudrait de toute évidence, il me semble, que notre politique conjointe ne tarisse pas les sources de financement et d'efficacité que l'entreprise privée représente dans une économie de type libéral. Ce n'est pas cependant sur ce point que je voudrais insister pour l'instant, c'est plutôt sur le rôle que l'entreprise d'État est appelée à jouer dans la mise en œuvre d'une politique canadienne de l'énergie.

L'entreprise d'État

Comment concevons-nous ce rôle? Quelles entreprises d'État doivent être appelées à l'exercer? Voilà autant de questions qu'il me paraît essentiel d'explorer entre nous avant que des gestes irrémédiables ne soient posés sinon quant à leurs intentions du moins quant à leurs modalités.

Effectivement, au cours des dernières années, plusieurs gouvernements au Canada se sont donnés des sociétés d'État, qui se sont inspirées d'une volonté d'intervention gouvernementale dans le secteur de l'énergie. Pour ce qui est du Québec, la nationalisation de l'énergie hydroélectrique complétée en 1963, la création de la Société québécoise d'Initiatives pétrolières (SOQUIP), se sont inscrites dans ce cadre général. D'autres gouvernements provinciaux ont agi dans le même sens et il en a été de même du gouvernement fédéral lorsqu'il a mis en place l'Eldorado Mining, l'Atomic Energy of Canada Ltd et la Panarctic Oil Ltd pour ne point parler de Polymer Co. ni de l'Office de répartition des Approvisionnements d'énergie ou de la Société nationale des Pétroles dont on nous a annoncé récemment la création prochaine.

A telle enseigne que nous nous trouvons déjà aujourd'hui devant un grand nombre de sociétés d'État susceptibles de permettre à plusieurs gouvernements dans notre pays de s'inscrire dans le processus de mise en œuvre d'une politique canadienne de l'énergie. Devant cette prolifération déjà observable ou à prévoir des interventions gouvernementales par le moyen de Sociétés d'État, il faut à mon sens se poser plusieurs questions. La première et la plus fondamentale porte sur le rôle respectif des sociétés d'État de caractère provincial et des sociétés analogues de caractère fédéral.

A ce sujet, nous serons tous d'accord, je pense pour reconnaître que, si les gouvernements jugent à propos d'intervenir par le moyen d'une société d'État ou par le moyen analogue d'une participation déterminante à une entreprise privée, ce n'est pas pour élaborer une réglementation ou simplement établir des normes de comportement pour des tiers, mais d'abord et exclusivement pour mettre en œuvre des programmes et des projets bien concrets. Ces programmes et ces projets ont une caractéristique commune: ils visent à contribuer de façon significative à un développement qui ne se produirait peut-être pas autrement et dont le caractère essentiel justifie précisément l'intervention de l'État. Ils ne visent pas simplement à administrer des entreprises qui naîtraient spontanément ou qui assureraient par le simple jeu des dynamismes de l'économie le développement visé. Or, à qui incombe aux termes de la constitution qui régit notre fédéralisme, la responsabilité et la compétence de pourvoir au développement des richesses naturelles et par conséquent des ressources énergétiques? C'est incontestablement aux provinces, que ce soit par l'intermédiaire de l'entreprise privée ou de l'entreprise d'État si elles jugent à propos de recourir à cet instrument.

Priorité des interventions des sociétés à caractère provincial dans le territoire des provinces
Voilà pourquoi advenant que l'État intervienne de quelque manière dans ce développement, nous devons convenir, et j'insiste sur ce point qui me semble fondamental, que cette intervention devrait s'effectuer d'abord et en priorité par les sociétés gouvernementales mises en place par les provinces.

Quant à nous du Québec, c'est dans cette perspective que nous avons mis en place, il y a maintenant quatre ans, la Société québécoise d'Initiatives pétrolières. J'ai la conviction que

c'est dans la même perspective que d'autres provinces ont agi dans ce sens ou souhaitent le faire.

Les sociétés à caractère fédéral

Cette priorité de l'État provincial dans le type d'interventions auxquelles je réfère n'exclut pas cependant que l'État central lui-même puisse également intervenir surtout dans un domaine comme celui de l'énergie.

Il se trouve, en effet, que des sources importantes d'énergie non encore développées sont localisées dans des territoires sous juridiction fédérale en dehors de ceux des provinces. Aussi, il me semble aller de soi qu'une Société fédérale des pétroles, dont on nous a annoncé la création prochaine, devrait exclusivement jouer, dans les territoires fédéraux, un rôle analogue à celui des sociétés que les provinces ont déjà instituées ou souhaiteraient mettre en place pour leur territoire.

Coordination entre les deux types de sociétés d'État
Advenant qu'il apparaisse souhaitable de permettre à la société fédérale d'exercer certaines responsabilités à l'extérieur des territoires fédéraux, il faudrait s'interroger sur la façon d'éviter une concurrence inutile entre les diverses sociétés d'État relevant des deux ordres de gouvernement dans un même territoire. Dans cette perspective, il faudrait sûrement songer à donner à la Société nationale un caractère intergouvernemental réel en permettant aux sociétés provinciales d'en être des partenaires actifs, comme la chose a été évoquée dans un autre contexte, mais pour des raisons fondamentalement analogues, à l'occasion des rencontres entre les Premiers ministres des Provinces de l'Atlantique, lorsque ceux-ci ont cherché une solution aux problèmes des droits miniers sous-marins dans le Golfe St-Laurent et sur le plateau continental et à celui du partage des rôles dans l'exploration et le développement de cette région pétrolifère.

Ampleur du rôle des sociétés d'État

Une deuxième question doit être posée concernant les sociétés d'État, qu'elles soient fédérales ou provinciales: jusqu'où souhaitons-nous élargir par ce moyen le champ des interventions gouvernementales dans le domaine du pétrole? Il appartient à chaque gouvernement de répondre à cette question pour les sociétés qu'il juge à propos d'instituer.

Quant à nous, c'est notre intention ferme de confier à la Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP) le mandat et les moyens nécessaires pour qu'elle puisse exercer un rôle de plus en plus important dans le secteur qui la concerne. Nous sommes bien conscients toutefois qu'un tel mandat et un tel rôle ne sauraient prendre une extension qui substituerait à toutes fins utiles l'intervention de l'État à celle des entreprises privées dans le développement des nouvelles sources de pétrole, dans la solution du problème de nos approvisionnements et dans le domaine de la distribution. Tout en visant à ce que SOQUIP

joue plutôt un rôle de complément et de stimulant, nous tenons cependant à ce qu'elle s'inscrive à tous les stades du processus depuis l'exploration jusqu'à la distribution en passant par les stades intermédiaires et à ce qu'elle s'y inscrive de façon assez significative pour influencer sur l'évolution des choses à titre de secteur témoin, notamment sur deux dimensions majeures de la problématique que j'ai exposée précédemment: la sécurité des approvisionnements et la transparence des prix.

Les implications financières

J'en viens maintenant à un autre ordre d'implications non moins important que les précédents puisqu'il met en cause non seulement le problème du financement des actions requises pour le développement de nos ressources énergétiques ou de nos approvisionnements à des fins canadiennes, mais aussi, aux dires de certains, tout l'équilibre laborieusement acquis et encore imparfait du financement de la Fédération.

Envergure des investissements requis

Le financement du développement de nos ressources énergétiques nécessitera, au cours des années à venir, la mobilisation de ressources financières considérables. Que ce soit au titre de l'exploitation des sables bitumineux ou au titre de l'exploration de nouvelles ressources dans l'Est ou dans l'Arctique, comme je l'ai déjà évoqué; que ce soit au titre d'autres opérations prévues par la stratégie analysée dans l'ouvrage sur la « Politique canadienne de l'énergie » qui se rapproche le plus à mon sens des besoins réels du Canada, au total c'est à des investissements de plus de \$60 milliards qu'il faudrait songer. Une telle mobilisation de ressources risque évidemment de modifier profondément les priorités actuelles tant du secteur public que du secteur privé. Il s'agit là d'un programme d'une telle envergure qu'il serait pour le moins téméraire de nous y engager sans l'étude approfondie et conjointe que le groupe intergouvernemental de planification dont j'ai précédemment suggéré la création rendrait possible dans des conditions les plus satisfaisantes pour nos gouvernements respectifs.

La situation actuelle nous impose cependant de poser des gestes à très court terme. Effectivement certains de ces gestes ont déjà été posés. Je pense, en particulier, à la taxe à l'exportation du pétrole de l'Ouest vers les Etats-Unis, au gel des prix du pétrole canadien sur le marché domestique auquel n'a cependant pas correspondu une mesure comparable pour le pétrole importé.

Ces gestes dont je ne voudrais pas mettre en cause le bien-fondé dans le contexte de l'époque ont peut-être contribué dans une mesure difficilement évaluable à atténuer les conséquences de la crise pour certaines parties du pays.

Accentuation du déséquilibre entre les provinces et les provinces pauvres
Il n'en demeure pas moins cependant que pour l'ensemble du Canada les événements qui se sont produits dans le domaine du pétrole auront eu pour effet d'accentuer le déséquilibre

entre les provinces riches et les provinces pauvres. Paradoxalement les provinces qui subissent les contre-coups de la crise actuelle sont surtout celles qui doivent recourir aux paiements de péréquation pour financer leurs programmes réguliers de dépenses. La hausse actuelle du prix du pétrole ajoutera aux coûts que ces gouvernements devront supporter tant pour leurs frais d'opération que pour leurs programmes d'assistance sociale. Bien plus, les difficultés économiques qui résulteront de cette crise se manifesteront surtout dans l'Est du pays et augmenteront encore plus les disparités entre ces régions et celles de l'Ouest.

Maintien du système de péréquation

Il serait donc pour le moins contradictoire de songer à remettre en question un mécanisme aussi fondamental au financement de la Fédération canadienne que celui de la péréquation, alors que ce mécanisme lui-même devrait être utilisé pour corriger, au moins partiellement, les séquelles de la crise actuelle.

La situation devant laquelle nous nous trouvons actuellement ne justifie donc aucunement une modification au principe même de la péréquation des revenus gouvernementaux, pas plus qu'un recul vis-à-vis les améliorations qui ont été péniblement acquises depuis son instauration en 1957. Le fait que l'imposition d'une taxe à l'exportation de produits pétroliers et que l'établissement d'un prix national supérieur au prix domestique antérieur résultent en une augmentation marquée des droits et taxes sur le pétrole, n'est pas une raison valable pour que soit modifiée la formule de péréquation s'appliquant à ces sources de revenu. Encore moins valable serait une reformulation en profondeur du mécanisme de péréquation qui aurait pour conséquence de retarder, sinon de remettre en cause, le partage équitable des richesses du pays.

La formule de péréquation n'est effectivement pas seule en cause dans la conjoncture créée par les incidences financières de la question du pétrole. Du point de vue des gouvernements, c'est dans une certaine mesure presque tout le registre des interventions fiscales qui est impliqué. La gamme des actions fiscales qui peuvent avoir pour effet de réaliser les objectifs auxquels nous pourrions viser est très étendue et soulève des problèmes particulièrement complexes que nos ministres des Finances auront à considérer à l'occasion de leur conférence qui suivra immédiatement la nôtre.

Tous les pays industriels multiplient les contacts et les rencontres pour faire face à la situation créée par des événements qui ont bouleversé les données traditionnelles du problème de l'approvisionnement en ressources énergétiques.

A l'échelle du Canada, nous sommes, nous aussi, réunis pour tenter d'esquisser une nouvelle politique énergétique canadienne qui, à court terme comme sur une plus longue période, permettra aux Canadiens de toutes les régions du pays de disposer de ressources énergétiques correspondant à leurs besoins et, est-il nécessaire de l'ajouter, à un prix raisonnable et équitable pour tous.

L'importance de la question énergétique n'échappe à personne. Pour la collectivité, c'est son développement économique et social qui est mis en cause. Pour l'individu, c'est l'accroissement du niveau et de la qualité de vie qui en dépend. Le gouvernement du Québec s'est préparé avec le plus grand soin à cette conférence et il entend ne ménager aucun effort pour que nous puissions, ensemble, trouver des réponses satisfaisantes aux difficultés que nous connaissons présentement en matière de ressources énergétiques.