



Déclarations et Discours

NO 81/4

PROBLÈMES RELIÉS À LA CONJONCTURE ÉNERGÉTIQUE INTERNATIONALE

Allocution de l'honorable Mark MacGuigan, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, à la Conférence sur l'énergie organisée par la Société des étudiants de l'Université McGill, Université McGill, Montréal, le 11 février 1981

Nous sommes parfois stupéfaits de constater que la première secousse de ce séisme qu'on en est venu à appeler la "crise pétrolière" s'est fait sentir il y a moins de dix ans. Car, même durant ce laps de temps relativement court, il s'est produit un certain nombre d'événements cruciaux qui influent directement sur la conjoncture énergétique internationale actuelle. C'est pourquoi j'aimerais tout d'abord passer rapidement en revue avec vous un certain nombre de jalons de ce processus historique.

Le premier événement dramatique, survenu à la fin de 1973, a pris la forme d'une baisse de production et d'un embargo sélectif décrété par les pays pétroliers arabes; cette mesure a rapidement entraîné le quadruplement des cours mondiaux. Entre 1976 et 1978, le marché pétrolier international a été relativement stable, et les prix réels ont en fait diminué. Mais, comme vous savez, les développements sociaux et militaires survenus au Moyen-Orient ces deux dernières années ont interrompu les exportations pétrolières, d'abord celles de l'Iran et plus récemment celles de l'Irak. Chacun de ces deux pays était alors le deuxième fournisseur au monde. Bien que d'autres producteurs aient haussé le niveau de leurs livraisons, la baisse de production au Moyen-Orient a été suivie de nouvelles hausses des prix qui, dans les 18 derniers mois, ont grimpé d'environ 180 pour cent. En conséquence, le pétrole compte aujourd'hui pour le huitième de la valeur de tous les échanges commerciaux internationaux.

Il est important de reconnaître que l'impact profond des événements des années 70 est symptomatique de la dépendance croissante de l'économie mondiale à l'égard des ressources énergétiques, et notamment du pétrole. Pour bien saisir ce degré de dépendance, nous n'avons qu'à nous rappeler qu'en 1960 l'économie mondiale, à l'exception du bloc soviétique et de la Chine, utilisait 43 pour cent de brut pour sa consommation énergétique; en 1978, ce chiffre était passé à 55 pour cent. Le problème est encore plus sérieux si nous songeons que l'utilisation d'énergie par les pays en développement a plus que triplé pendant cette même période. Et même si leur consommation d'énergie n'a pas tout à fait doublé pendant cette période, les pays industrialisés se sont révélés les consommateurs les plus voraces; en 1980, ils ont absorbé 89 pour cent de l'énergie mondiale.

Pour comprendre le dilemme actuel, il nous faut le mettre dans la perspective des approvisionnements pétroliers. En 1960, on évaluait à juste un peu plus de 302 milliards de barils les réserves pétrolières prouvées et récupérables. En 1978, ces estimations avaient plus que doublé, passant à 650 milliards de barils, mais la consommation s'était parallèlement accrue et était deux fois et demie supérieure à celle de 1960. Par conséquent, à la fin de 1978, les réserves prouvées et récupérables

Réserves
pétrolières

ne représentaient plus globalement que 29 années d'approvisionnement au taux de consommation du moment. Cela ne signifie évidemment pas que le monde manquera de pétrole d'ici les 30 prochaines années, puisque l'on continuera à découvrir de nouvelles réserves. Mais cela signifie que la valeur de rareté du pétrole s'est accrue et continuera de s'accroître si les tendances de la consommation et de la production pétrolières ne sont pas substantiellement modifiées.

La concentration des réserves connues est un autre motif de préoccupation; en effet, 14 pays recèlent à eux seuls 90 pour cent de ces réserves. En outre, exception faite du Moyen-Orient, l'Union soviétique détient les plus importantes réserves pétrolières connues. Mais on doute de plus en plus que cette dernière puisse maintenir des niveaux de production lui permettant de répondre à ses propres besoins tout autant qu'à ceux de ses alliés du Pacte de Varsovie. Il est donc possible que certains de ces pays deviennent, pour la première fois, d'importants acheteurs sur le marché international durant la présente décennie. Les dirigeants politiques responsables doivent s'inquiéter lorsque l'on met si peu d'oeufs précieux dans si peu de paniers à un moment où pratiquement aucune région du monde n'échappe à des changements radicaux sur les plans politique, social et militaire.

Restructuration complète du marché pétrolier

Et la modification de la dynamique de l'offre et de la demande s'est accompagnée d'une restructuration complète du marché pétrolier international. Jusqu'à il y a dix ans, plus de 90 pour cent des échanges pétroliers internationaux étaient contrôlés par un très petit nombre de très grandes compagnies privées — les sept soeurs, comme on les a appelées. Vers le début des années 70 toutefois, les sociétés indépendantes plus petites se sont taillées en plus grand nombre une partie plus importante du marché international. Et les changements se sont accélérés avec les événements survenus en 1973 et 1974. Certains gouvernements producteurs se sont alors donné la propriété juridique de leurs ressources pétrolières et ont imposé des contrôles sur la production et la tarification. Des quantités toujours plus importantes de pétrole ont été vendues dans le cadre d'arrangements intergouvernementaux, et certains pays importateurs se sont dotés de sociétés pétrolières d'État pour mener les opérations de commercialisation pétrolière; comme je l'ai mentionné, les petites sociétés indépendantes se sont alors donné un rôle plus important, souvent à titre de tierces parties. Par suite de ces modifications — toujours en cours — de la structure des marchés, moins de la moitié du pétrole échangé internationalement est maintenant contrôlée par les grandes compagnies pétrolières.

Mais, outre les modifications survenues ces dix dernières années dans l'équilibre entre l'offre et la demande et dans les structures du marché, d'autres considérations plus vastes ont rendu inévitable le renchérissement pétrolier. Et la tendance se maintiendra probablement pour le reste du siècle. Avant de revoir ces autres facteurs, j'aimerais mentionner qu'il est important de bien saisir les dimensions du problème. Les spécialistes de la question croient que les ressources pétrolières non encore mises en production sont au moins cinq fois plus importantes que les réserves jusqu'à maintenant exploitées dans le monde entier. Ainsi donc, le problème ne tient pas au fait que le monde manquera bientôt de pétrole, mais plutôt au fait qu'il manquera bientôt de pétrole facilement accessible et exploitable. A partir de maintenant, une part encore plus importante du pétrole que nous utilisons proviendra de gisements

pour lesquels les coûts de mise en valeur et de production seront beaucoup plus élevés. Il nous faudra par exemple appliquer des techniques de récupération secondaire et tertiaire relativement coûteuses. En outre, une bonne partie de notre pétrole viendra de régions actuellement éloignées ou de gisements sous-marins dont l'accès difficile fera grimper les coûts de production.

Sources
d'énergie
nouvelles

Je crois qu'il est également vrai que l'accroissement de la production pétrolière ne réussira pas à combler nos besoins énergétiques dans les prochaines décennies. Nous devons apprendre à utiliser beaucoup plus rationnellement l'énergie et à compter relativement moins sur le pétrole. Notre programme énergétique national, que mes collègues du Cabinet étudieront avec vous pendant la conférence, vise à réaliser cet objectif chez nous. Au plan international, les pays industrialisés devront, pour le reste du siècle, s'en remettre davantage au gaz naturel, au charbon thermique et à l'électricité produite par des réacteurs nucléaires et des centrales hydro-électriques conventionnelles. Pour la dernière partie de ce siècle et le début du siècle suivant, les technologies utilisant des sources d'énergie nouvelles et renouvelables comme la conversion de la biomasse, l'énergie géothermique et l'énergie marémotrice devraient contribuer grandement à la satisfaction de nos besoins énergétiques.

Mais cette transition ne sera pas facile. Nous savons d'expérience que le développement et l'utilisation de nouvelles ressources et de nouvelles technologies exigent du temps. Nous savons également que les investissements nécessaires seront massifs. Au Canada seulement, pour la présente décennie, ils dépasseront probablement les \$250 milliards.

La communauté internationale reconnaît de plus en plus la nécessité absolue d'une coopération concertée et à long terme. Certaines mesures ont déjà été prises en ce sens. L'Agence internationale de l'énergie (AIE), créée en 1974, est un important mécanisme de coopération de plus en plus grande entre la plupart des pays industrialisés. Lors des sommets économiques tenus ces dernières années, les dirigeants des pays industrialisés se sont de plus en plus tournés vers les problèmes et les objectifs liés à l'énergie. Par exemple, les participants au Sommet de Venise de l'an dernier ont convenu d'un programme détaillé de mesures pour la restructuration à long terme de nos économies énergétiques, et ils ont créé un groupe de haut niveau pour surveiller les programmes qui seront mis en place dans les prochaines décennies.

Mais quelle a été l'efficacité des mesures prises jusqu'à maintenant? Je crois que les données sont assez encourageantes. Pendant les années 60, la consommation d'énergie primaire dans les pays industrialisés s'est accrue de plus de 5 pour cent par année. Depuis 1976 toutefois, ce taux de croissance a été ramené à moins de 2 pour cent par année. En outre, les importations énergétiques des pays développés en 1978 ont à peine dépassé les niveaux de 1973, et leurs importations pétrolières ont en fait été réduites à des niveaux inférieurs à ceux de 1973. Il y a d'autres signes encourageants de progrès réels, du moins dans les pays industrialisés. Nous savons que, dans les années 60, la consommation d'énergie s'est accrue aussi ou plus rapidement que le taux de croissance économique. Mais depuis 1976, cette consommation n'a représenté qu'environ la moitié du taux de croissance économique. Enfin, si les objectifs des partenaires des sommets économiques et des membres de l'AIE sont atteints avant

1990, les pays développés ne dépendront plus du pétrole que pour environ 40 pour cent de leurs besoins énergétiques — comparativement à 52 pour cent à l'heure actuelle.

Le tiers monde plus durement touché

Mais dans le contexte des relations Nord-Sud, les pays du tiers monde sont confrontés à des problèmes énergétiques encore plus sérieux que les nôtres. Par exemple, entre 1950 et 1976, l'utilisation d'énergie commerciale dans les pays en développement a plus que septuplé. Par contre, elle n'a que triplé dans les pays industrialisés pendant la même période. Il est renversant de constater que la facture pétrolière des pays en développement aura dépassé l'an dernier \$60 milliards en devises rares. Les plus durement touchés sont ceux qui avaient réussi ces dernières années à développer les secteurs non agricoles de leurs économies. Dix pays seulement s'attribuent 74 pour cent des importations pétrolières nettes de l'ensemble du monde en développement. Mais les dommages que pourront subir les économies en développement en raison du renchérissement de l'énergie commerciale dépassent les seules saignées de devises. Ce renchérissement a, par exemple, de fortes incidences sur le développement agricole — fondement de la plupart des économies en développement — par son effet sur le prix du combustible pour les tracteurs et les pompes d'irrigation, ainsi que sur le coût des engrais.

En résumé, les problèmes liés à l'énergie risquent d'entraîner de grandes souffrances humaines dans nombre de pays, d'alourdir le fardeau économique des pays les plus démunis et d'amoindrir les perspectives économiques des pays qui avaient réalisé des progrès économiques. Il est tout à fait évident qu'il faudra nous efforcer davantage de résoudre les problèmes de ces pays. Cela supposera une bien meilleure coopération entre pays développés, pays pétroliers en développement et pays en développement non pétroliers.

L'effort actuel des pays industrialisés pour réduire leur consommation d'énergie pourrait donner plus d'énergie aux pays en développement et, peut-être, réduire le rythme d'accroissement des coûts de l'énergie. En outre, plusieurs membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) ont mis sur pied des programmes d'aide au développement, et certains exportateurs offrent du pétrole aux pays en développement à des taux concessionnels. A titre d'exemple, mentionnons l'action prise conjointement par le Mexique et le Venezuela pour fournir du pétrole à des taux concessionnels aux pays d'Amérique centrale et des Caraïbes.

Nécessité d'une nouvelle formule de coopération

Mais ces initiatives, si louables soient-elles, ne permettront probablement pas de résoudre les problèmes des pays du tiers monde importateurs de pétrole, et il faudra trouver une formule de coopération mieux coordonnée. L'an dernier, un comité de l'OPEP a proposé que les pays industrialisés et les membres de l'OPEP s'unissent pour créer une organisation qui faciliterait la mise en valeur des ressources énergétiques dans les pays en développement; voilà qui reflète une sensibilisation accrue à la nécessité de nouvelles formes de coopération internationale. On pourrait également envisager d'autres approches; en fait, certaines sont déjà explorées. Par exemple, la Banque mondiale a pris une importante mesure en janvier 1979 lorsqu'elle a décidé d'élargir son programme de mise en valeur énergétique, et qu'elle a pour la première fois prévu le financement des activités d'exploration dans les pays en développement.

Elle compte actuellement consacrer \$13 milliards à la mise en valeur énergétique d'ici 1985, dont \$4 milliards seront investis dans les activités d'exploration et d'exploitation pétrolières.

Et l'an dernier, les participants au Sommet de Venise ont soulevé la possibilité de créer une filiale énergétique de la Banque mondiale. Le Canada appuie la création de cet organisme, qui pourrait grandement faciliter l'expansion du programme de mise en valeur énergétique de la Banque, surtout si son mécanisme directeur était structuré de façon à tenir compte de l'importance de la participation des membres aux activités de la filiale dans le cadre du programme. En fait, le Premier ministre Trudeau a récemment discuté de la possibilité d'une nouvelle filiale avec les dirigeants de plusieurs pays en développement, y compris de pays en développement pétroliers, et il entend relancer la question, notamment lors du sommet économique d'Ottawa.

En outre, la Conférence des Nations Unies sur les sources d'énergie nouvelles et renouvelables se tiendra à Nairobi en août prochain. Nous sommes honorés de la présence parmi nous aujourd'hui de M. Enrique Iglesias, le secrétaire général de cette conférence. Le secrétaire général adjoint est M. Morris Miller, un Canadien. Nous avons manifesté notre appui à cette conférence en contribuant au coût des activités de préparation.

La contribution du Canada

Au fil des ans, le Canada a fourni aux pays en développement une importante aide en matière énergétique. Pour la décennie se terminant en 1982, nous aurons fourni, par le biais de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), \$700 millions en décaissements liés à l'énergie. Pour le seul exercice de 1979-1980, nous avons fourni quelque \$100 millions. Ces montants ont été largement dirigés vers la production et la distribution d'énergie hydro-électrique.

Certains d'entre vous se souviendront que le programme énergétique national du gouvernement prévoyait la création d'une nouvelle société, Petro-Canada International, qui sera chargée de faciliter l'exploration pétrolière dans les pays en développement. Au cours des quatre prochaines années, \$250 millions lui seront consentis à des fins d'aide au développement.

En terminant, j'aimerais vous mentionner deux autres ingrédients qui seront à mon avis essentiels si nous voulons faire de nouveaux progrès dans la solution des problèmes internationaux au chapitre de la mise en valeur de l'énergie.

Le premier est une meilleure compréhension des complexités et dimensions du problème global que nous tentons de résoudre. Cela s'applique tout particulièrement au grand public, surtout dans les pays industrialisés; ces derniers ont une responsabilité toute spéciale à cet égard, car ils sont de loin les plus gros consommateurs d'énergie. En tant que sociétés, nous ne pouvons nous permettre ni la panique ni la complaisance; nous devons plutôt accepter les difficiles choix sociaux et économiques qui se poseront inévitablement. Il nous faudra modifier nos habitudes sociales et l'aspect de nos résidences, transformer nos lieux de travail et nos procédés industriels et développer un nouvel ensemble complexe de compétences humaines. Les gouvernements, les sociétés, les scientifiques, les organismes de bénévoles et les

groupes d'intérêt devront collaborer efficacement.

Je crois que le deuxième ingrédient essentiel est que les gouvernements eux-mêmes dissipent la confusion et l'incompréhension qui ont jusqu'à maintenant largement entouré l'étude des questions énergétiques sur la scène internationale. Tous les gouvernements nationaux doivent accepter l'existence de perspectives différentes, éviter l'affrontement et s'engager conjointement à régler les problèmes énergétiques de la façon la plus harmonieuse possible. Sans cet engagement, il est douteux que nos structures économiques, monétaires, sociales et politiques puissent encore bien longtemps résister à des changements soudains et imprévisibles comme ceux que nous avons connus ces dernières années.

Finalement, j'aimerais vous livrer une réflexion qui, je l'espère, pourra vous aider dans vos délibérations. Pour nombre de raisons, le Canada reflète bien la situation mondiale. Contrairement à la plupart des pays, nous avons des régions riches en énergie et des régions qui en manquent. Et, comme vous le savez, nous nous efforçons de concilier des intérêts fort divergents de consommateur et de producteur d'une façon ouverte et démocratique. Je crois que notre sensibilisation aux possibilités de mésentente entre consommateurs et producteurs donne à notre perspective un caractère distinct, et peut-être unique, sur la scène internationale. J'espère que l'expérience acquise au Canada nous permettra d'apporter au reste du monde un point de vue relativement peu entaché de vues stéréotypées et figées. Si nous pouvons contribuer à ce processus, nous aurons alors aidé à résoudre l'un des plus urgents problèmes du monde. Je vous souhaite du succès dans vos délibérations qui débutent aujourd'hui, et j'espère que vous pourrez vous aussi contribuer à cet important processus.

S/C