



Over a Barrel

Exiting from NAFTA's Proportionality Clause

By Gordon Laxer and John Dillon
Parkland Institute and CCPA

ISBN 1-894949-20-X

May 2008

RÉSUMÉ



PARKLAND
INSTITUTE



CCPA
CANADIAN CENTRE
for POLICY ALTERNATIVES
CENTRE CANADIEN
de POLITIQUES ALTERNATIVES

Le pétrole et le gaz naturel sont à leur apogée au Canada. Mais les réserves de gaz naturel de la nation s'amenuisent. Cependant, le Canada ne peut pas faire durer des stocks en baisse pour répondre aux besoins des canadiens en réduisant ses exportations. Au lieu de cela, plus de la moitié de ses réserves de gaz naturel doivent être mises à la disposition des États-Unis. Le Canada ne serait donc pas en mesure de fournir son propre pétrole à ses propres citoyens dans un contexte de pénurie internationale. La raison : la clause de proportionnalité de l'ALÉNA.

La proportionnalité est une clause obscure et étrange qui exige que le Canada réserve aux États-Unis sa part actuelle d'exportation d'énergie, même si les canadiens sont confrontés à une pénurie. Cette clause garantit en fait aux États-Unis l'accès aux ressources énergétiques du Canada à perpétuité, ou tout au moins jusqu'à ce que les accords de l'ALÉNA et de l'ALE soient renégociés ou arrivent à échéance, ou jusqu'à l'épuisement des ressources.

Cette clause est unique en son genre parmi tous les autres traités qui existent au monde. Même le partenaire et l'exportateur principal de pétrole, le Mexique, en est exempt.

La première partie de ce rapport examine la réouverture du débat politique au Canada sur les accords de l'ALÉNA et la clause de proportionnalité sur l'énergie – une première en son genre depuis les élections fédérales de 1993.

Le rapport explore ensuite plusieurs cas de figure où la clause de proportionnalité pourrait être invoquée. Ces scénarios montrent de quelle manière la clause pourrait empêcher au Canada de :

- réduire ses exportations afin de conserver son pétrole
- donner la priorité à l'utilisation du gaz naturel pour les produits pétrochimiques
- remplacer le pétrole canadien par des produits d'importation étrangères instables.

Le rapport décrit comment l'ALÉNA limite la marge de manœuvre du Canada en matière de gestion des ressources énergétiques et propose des options de rechange afin de rétablir la sécurité énergétique et la souveraineté au Canada.

Réouverture du débat sur l'ALÉNA et la proportionnalité

La clause de proportionnalité a resurgi à l'occasion de débats publics. Premièrement, dans la course à la présidence du parti démocrate des États-Unis, Barrak Obama et Hillary Clinton ont demandé de renégocier ou de mettre fin aux accords de l'ALÉNA. Deuxièmement, le fait est de constater que bien que la production de gaz naturel soit à son apogée, les ressources s'épuisent en Alberta et dans le reste du Canada. Cela signifie qu'en Alberta le gouvernement ne respecte pas le règlement en vigueur pour 15ans visant à protéger les réserves de

l'Alberta. Troisièmement, les discussions sur les importations de gaz naturel liquide au Québec portaient essentiellement sur les répercussions commerciales.

En conclusion, l'exploitation des sables bitumineux et les expansions de pipelines contribuent à une hausse des exportations, intensifiant ainsi l'engagement envers les principes de proportionnalité.

Le gaz naturel en perte de vitesse

Le Canada ne dispose que de 9.3 ans de réserves «sûres» en gaz naturel. Pourtant, le Canada exporte 60 % de son gaz naturel vers les États-Unis, un pourcentage contrôlé par la clause de proportionnalité de l'ALÉNA.

Après la dérèglementation du gaz naturel en 1986, la production du gaz naturel a doublé en 1999 alors que les exportations ont quadruplé. La production du gaz naturel était à son apogée en 2002. Sur les 13 des 18 premières années, après l'entrée en vigueur de L'ALE (accord de libre-échange), nous avons épuisé nos réserves de gaz naturel plutôt que de les augmenter.

Il reste seulement 8.7 ans de réserves établies pour l'Alberta. Évidemment, les réserves potentielles sont plus importantes que les réserves établies. Le département de l'Énergie estime que 51 tcf supplémentaires doivent s'ajouter aux réserves établies.

Mais compte tenu de la rigueur des hivers en Alberta et de la nécessité d'être prudent pour planifier l'avenir des albertains à long terme, il vaut mieux ne compter que sur les réserves établies. Même le méthane de houille peut au mieux ralentir la production en déclin du gaz de l'Alberta. Le rapport d'EUB prévoit un déclin dans la production totale de gaz de l'Alberta d'ici 2016, même avec le méthane de houille (CBM).

Curieusement, l'Alberta possède encore un dispositif de protection de ses réserves, exigeant un minimum de 15 ans d'approvisionnement et garantissant la non exportation du gaz naturel hors de la province. Cependant, après seulement 8 ans il a été prouvé que les réserves diminuaient; le gouvernement n'a pas su appliquer sa propre loi. Et il n'a pas eu jusque là à s'en expliquer, c'est le but aujourd'hui de ce rapport.

La combustion du gaz naturel pour l'extraction de l'huile à partir des sables bitumineux est également sous contrôle – plus de 60 % de la production est exportée vers les États-Unis. Ce problème augmentera de façon exponentielle puisque l'exploitation actuelle des sables bitumineux augmente de 1.2 millions de barils par jour (bpj) jusqu'à atteindre plus du double d'ici 2016.

Le GNL (gaz naturel liquéfié) au Québec relance le débat sur la proportionnalité

Les récentes discussions sur les ressources énergétiques au Québec ont porté sur la vulnérabilité du Québec étant donné que 90 % de son pétrole provient des importations étrangères. Cependant, les discussions sur la proportionnalité du Québec ont permis d'inclure deux terminaux de gaz naturel liquéfié [GNL] près de la ville de Québec. Une des préoccupations est que la clause de proportionnalité de l'ALÉNA réduirait la sécurité énergétique pour le Québec et le Canada.

Actuellement, le Québec obtient tout son gaz du Canada occidental. Les terminaux de GNL fourniraient du gaz de Russie ou d'autres pays pour la consommation au Québec et pour l'exportation aux É-U. Les partisans avancent que cela permettrait d'offrir au Québec une plus grande diversité de sources de gaz naturel.

Cependant, si le Québec réduit ses achats actuels de gaz naturel en provenance du Canada occidental parce qu'il se tourne vers

des importations, le gaz canadien du Québec, qu'il avait autrefois acheté de l'Ouest, sera probablement vendu aux États-Unis. La hausse des exportations de gaz naturel du Canada augmenterait donc la quantité d'approvisionnement totale de gaz canadien exporté. L'augmentation de cette proportion pourrait être ainsi contrôlée par la clause de l'ALÉNA; ce qui permettrait d'accroître la quantité totale d'approvisionnement prévue par les États-Unis.

Proportionnalité : Quelques scénarios

Pour illustrer l'effet probable de la clause de proportionnalité, ce rapport propose trois scénarios dans lesquels la clause pourrait être invoquée.

Cet exercice montre comment, dans certaines circonstances, la proportionnalité pourrait en fait entraîner une pénurie d'énergie pour les Canadiens.

Premier scénario : Conservation

La nécessité de mettre en place un programme de conservation d'hydrocarbures est urgent et impératif étant donné le montant élevé des coûts écologiques et sociaux dont le développement est rapide et incontrôlé en particulier pour l'exploitation des sables bitumeux. Le Canada est en retard par rapport à d'autres pays au niveau du développement de solutions de rechange comme l'énergie solaire, éolienne, géothermique ainsi que d'autres énergies renouvelables. Cette situation remet en question le bien-fondé de l'exportation de nos ressources non-renouvelables d'hydrocarbures.

Comment la clause de proportionnalité affecterait-elle une initiative qui permettrait de réduire de 10 % de la production de pétrole ?

L'application de la clause de proportionnalité exigerait du Canada de continuer d'exporter 47.5 % de ses réserves totales vers les États-Unis.

Si le Canada essayait de réduire sa production de pétrole de 10 % tout en conservant la demande intérieure et la moyenne d'importation de 2004-2006, on pourrait enregistrer 8 millions de barils de déficit annuel en ressources disponibles pour répondre aux besoins domestiques. Ce qui équivaut en fait à environ quatre jours de demande intérieure.

Deuxième scénario : Conservez la matière première pour des produits pétrochimiques

Alors que les réserves de combustibles fossiles continuent de s'épuiser, nous devrions nous efforcer d'employer les réserves pour une meilleure transition sociale et écologique vers une économie post-pétrolière mettant en valeur l'utilisation d'hydrocarbures pour les lubrifiants, les peintures, les engrais, le nylon, l'équipement médicaux, et les plastiques. La conservation des matières premières du gaz naturel permettrait également de sauver des emplois dans un secteur important de l'industrie canadienne (elle emploie environ 24.000 ouvriers)

À cette fin, le deuxième scénario comporte une décision de conserver le gaz naturel comme matière première pour l'industrie pétrochimique. Comme nous l'avons cité précédemment, la situation de l'approvisionnement du Canada en gaz naturel est critique.

Que se produirait-il si 10 % de la production de gaz naturel était mise de côté afin d'assurer les approvisionnements suffisants en matière première pétrochimique, à un prix inférieur à celui du prix mondial de gaz naturel liquéfié (GNL) ?

La proportion d'approvisionnement en gaz total exportée au cours des trois dernières années pour lesquels les données sont disponibles (2004 - 2006) est de 51.5 %. Le maintien de ce rapport aurait comme conséquence un déficit de 627 milliards de

pieds cubes pour les besoins domestiques ou 66 jours de demande intérieure en moyenne.

Troisième scénario: Substitution d'importations

Les canadiens ont besoin de se pencher sur le bien-fondé de la dépendance des importations pour la moitié de notre consommation nationale. Actuellement, le Québec et le Canada atlantique dépendent des importations de pétrole à 90 % pour répondre à leurs besoins. Les pays de l'OPEP fournissent maintenant la plus grande partie de ces importations. Les Canadiens n'ont pas besoin de compter sur ces importations. Avec une capacité quotidienne de 240.000 barils par jour, la ligne 9 d'Enbridge peut être inversée pour transporter le pétrole à l'Est. Le système de pipeline a été inversé en 1999. Elle transporte maintenant le pétrole étranger de Montréal à l'Ouest de Sarnia. Cependant, la proportionnalité pourrait limiter la capacité du gouvernement canadien d'exiger ce changement d'itinéraire.

Il est important de noter que si Enbridge choisissait d'inverser le pipeline pour des raisons commerciales, elle n'irait pas à l'encontre de la clause de la proportionnalité de l'ALÉNA.

Ce rapport explore trois options pour substituer le pétrole canadien à ces importations.

- Inverser le Sarnia au pipeline de Montréal avec une capacité de 240.000 barils par jour (87.6 millions de barils par année) afin de transporter le pétrole brut occidental à Montréal. Ceci ferait intervenir la clause de proportionnalité, mais pas le résultat en cas de déficit en approvisionnement global disponible pour les besoins canadiens. Il en serait de même si les É-U choisissaient d'importer chacun des 609 millions de barils du Canada qui devrait leur être

destiné selon des règles de proportionnalité.

- Inverser le pipeline de Sarnia à Montréal et redistribuer les exportations de Terre-Neuve de 60.6 millions de barils (en 2006) aux marchés intérieurs. Les deux mesures réduiraient des importations de 148.2 millions de barils. Étant donné que les É-U auraient toujours le droit d'importer 47.5 % de l'approvisionnement total du Canada, ils seraient autorisés à importer 580 millions de barils par année. Si les É-U récupéraient la totalité, le déficit du Canada serait de 31 millions de barils, ou 17 jours en besoins domestiques.
- Doubler la capacité de pipeline de Montréal à Sarnia à 175.2 millions de barils par année. La dépendance des importations du Canada tomberait de 49 % à 23 % de la demande intérieure, bien que la mise en place de ce processus prendrait plusieurs années. Les É-U seraient autorisés à importer 46 millions de barils par an, plus que la quantité disponible pour satisfaire la demande intérieure du Canada. Le Canada connaîtrait un déficit de 25 jours pour satisfaire sa demande intérieure.

Le chapitre sur l'investissement de l'ALÉNA contraint des choix de politique (chapitre 11)

Ces scénarios se concentrent uniquement sur la proportionnalité mais il est important de noter que le chapitre 11 de l'ALÉNA sur l'investissement empiète également sur la souveraineté canadienne en ressources énergétiques. Par exemple, elle pourrait interdire des gouvernements provinciaux ou fédéraux d'exiger que les sociétés améliorent le gaz naturel ou le bitume brut. Cette meilleure utilisation permettrait de créer des emplois et de tirer profit de la valeur ajoutée par l'intermédiaire du traitement local. Dans

la politique énergétique au Canada la clause a déjà été invoquée à plusieurs reprises.

Supprimer la proportionnalité

La fin de l'ALÉNA ne signifierait pas automatiquement la fin de la proportionnalité. La législation canadienne mise en oeuvre pour l'ALÉNA, connue sous le nom de Bill C-115, contient des clauses spécifiques conçues pour s'assurer que la proportionnalité se maintiendrait en cas de dissolution de l'ALÉNA. Il faudrait également aborder cette question.

Conclusions et recommandations

La production de pétrole conventionnel et de gaz ont déjà atteint leurs records au Canada. Les importations du Canada représentent environ 40 % de ses besoins en pétrole, avec presque la moitié de ses importations venant de sources peu sûres - pays de l'OPEP. À la différence de tous autres pays membres de l'IEA, le Canada n'a aucunes réserves stratégiques de pétrole.

Pour l'heure, le Canada est forcé par la clause de proportionnalité de l'ALÉNA de produire deux-tiers de sa production nationale de pétrole. De plus, 60 % de sa production courante de gaz naturel doit être consacrée à l'exportation aux É-U, même si les Canadiens font face à une pénurie de pétrole.

La plupart des canadiens pensent que les approvisionnements en énergie seront disponibles lorsqu'ils en auront besoin. La plupart des canadiens sont loin de penser que leurs gouvernements ont signé un accord qui ne leur donne pas un droit d'accès en premier

à leurs propres approvisionnements en énergie.

Ce rapport prouve que la clause de la proportionnalité de l'ALÉNA empêche au Canada de développer un plan de sécurité stratégique. Quelques soient les avantages de la proportionnalité en 1988 et en 1993 lors de la signature des accords de l'ALÉ et de l'ALÉNA, la clause de proportionnalité de l'énergie est injustement restrictive pour le Canada et elle doit être supprimée.

Alors que le débat sur l'ALÉNA s'intensifie, les canadiens doivent insister haut et fort sur la suppression de la clause de proportionnalité et cette suppression doit être une priorité non-négociable. Le Canada devrait demander une exemption sur la proportionnalité comme celle accordée au Mexique.

Il faut maintenant attendre le moment opportun pour retourner cette situation en notre faveur, lorsque Barack Obama plaidera en faveur de la renégociation de l'ALÉNA en février prochain.

Si les américains acceptent d'aborder leurs problèmes ouvertement, les autres membres pourront en faire autant pour aboutir à une renégociation. La suppression de la clause de proportionnalité doit être la priorité numéro 1 au cours de ces discussions.

Nous devons par ailleurs être prêts, comme Obama l'a lui-même suggéré, à «utiliser le poids d'un éventuel retrait (de l'ALÉNA) comme moyen de négociation si nous voulons vraiment obtenir...» ce que nous exigeons.