



Analyse stratégique

La Bolivie imite la Norvège. Pourquoi pas le Canada?

N° 4, octobre 2006

John Dillon

En nationalisant son industrie du pétrole, la Bolivie a reproduit la politique de la Norvège, bien connue de l'industrie pétrolière. Par contre, la situation canadienne se développe en direction opposée, particulièrement pour le développement des sables bitumineux. Quelles leçons l'expérience de la Bolivie recèle-t-elle pour le Canada?

Lorsque le président Evo Morales de la Bolivie nationalisa l'industrie du pétrole le 1^{er} mai 2006, on le qualifia de populiste dangereux et de pirate. Le Fonds monétaire international (FMI) mit en garde contre « les conséquences à long terme » du geste (Rojas 2006). Mais les critiques de Morales ignorent la détermination des Boliviens, en particulier de la majorité autochtone, à renverser des siècles d'exploitation par les conquérants étrangers et les élites locales. En octobre 2003, un demi-million de personnes sont descendues dans la rue portant des bannières telles « le gaz aux Boliviens et non aux multinationales » et « mort au néolibéralisme » (Khol et Farthing 2006, 11).

Les protestations contre la vente aux enchères des ressources en hydrocarbures forcèrent le président Gonzalo Sanchez de Lozada à fuir à Miami, laissant le champ libre à l'élection de Morales, premier président autochtone de la Bolivie. La « guerre du gaz » illustre la ferme volonté des Boliviens de mettre fin à une histoire de pillage de l'argent, de l'étain et du guano¹ qui a produit quelques riches et fait du grand nombre la population la plus pauvre de l'Amérique du Sud.

C'est à la lumière de cette histoire qu'Eduardo Galeano explique pourquoi le peuple bolivien « s'est dressé pour empêcher le gaz de s'évaporer entre les mains des autres » : « *L'argent de Potosi a laissé une montagne nue; Le guano de la côte Pacifique a laissé une carte sans océan; L'étain d'Oruro a laissé une multitude de veuves; C'est cela, et rien que cela, qu'ils ont laissé.* » (Galeano 2006)

¹ Le guano est une source de l'engrais au nitrate fabriqué depuis des siècles à partir de la fiente des oiseaux sur ce qui était autrefois la

La demande populaire de nationaliser le gaz a pris de la vigueur après la guerre du gaz de 2003 au cours de laquelle les Boliviens ont empêché les compagnies privées de réaliser un plan de 5 milliards \$ US visant à exporter le gaz naturel au Mexique et aux États-Unis via le Chili. Ces mêmes compagnies avaient refusé d'investir 40 millions \$ US pour fournir à l'Ouest bolivien le pétrole liquide dont il avait grand besoin. Les manifestations monstres, les grèves et les barrages routiers furent durement réprimés; plus de 70 manifestants furent tués et plusieurs centaines, blessés.

Lors du référendum de 2004, 89 % des Boliviens ont appuyé la nationalisation des hydrocarbures. Ce support enthousiaste reflétait la colère populaire qu'avait soulevée en 1996 la privatisation de l'industrie du pétrole et du gaz. On jugeait cette privatisation illégale car le Congrès ne l'avait pas approuvée. Elle permettait aux investisseurs étrangers de faire d'énormes profits. Un dirigeant de Repsol, une multinationale espagnole du pétrole, s'était vanté que chaque dollar investi en Bolivie en rapportait dix alors qu'on se satisfaisait ailleurs de trois pour un (Intermon Oxfam 2004, 27).

Après la privatisation, les redevances provenant des « nouveaux hydrocarbures » chutèrent de 50 % à 18 %, laissant 82 % des revenus aux investisseurs privés. De nombreux champs pétrolifères existants furent reclassifiés « nouveaux ». Ce geste coûta à la Bolivie 3,2 milliards \$ US, l'équivalent de 64 % de sa dette externe (Intermon Oxfam 2004, 4).

Le décret du 1^{er} mai allait renverser cet arrangement en allouant au Trésor public 82 % des revenus des deux plus grands champs gaziers (produisant plus de 100 millions de pieds cubes de gaz naturel par jour), ne laissant que 18 % entre des mains privées. L'État prenait une part de 51 % dans les champs plus petits.

La nationalisation vise à assurer que les Boliviens soient les premiers à bénéficier de leurs hydrocarbures non renouvelables. Elle n'exproprie pas tous les actifs des compagnies étrangères. Le président Morales a déclaré aux investisseurs européens : « **Nous ne voulons plus de maîtres, mais des partenaires.** » (Cité par Saavedra 2006)

Il ne sera pas facile de négocier un partenariat stable avec des compagnies étrangères en raison de la situation financière de la Bolivie. En août 2006, parce qu'il manquait d'argent, le gouvernement Morales a décrété la suspension temporaire de son plan de rétablir YPFB, la compagnie pétrolière de l'État, à titre de principal producteur d'hydrocarbures.

Aux termes du décret de nationalisation, les compagnies étrangères opérant en Bolivie doivent renégocier leurs contrats pour le 1^{er} novembre ou quitter le pays. Une nouvelle entente entre la Bolivie et la française Total promet d'accroître les redevances de 32,2 millions \$ US. En juin dernier, l'Argentine a accepté que le prix de chaque million de BTU augmente de 3,63 \$ US à 5 \$ US tout en faisant passer le volume des exportations de 7,5 à 20 millions de mètres cubes par jour en 2009.

Semblables négociations sont en cours avec le Brésil. Si la Bolivie réussit à obtenir du Brésil un meilleur prix de vente, elle gagnera suffisamment d'argent pour pouvoir réaliser ses plans de transformer son gaz en produits industriels à valeur ajoutée tels le plastique, les engrais et les produits pétrochimiques.

En dépit de ses contraintes fiscales, le gouvernement Morales refuse de s'adresser aux institutions financières internationales (IFI) pour obtenir du financement. Par le passé, le FMI et la Banque mondiale ont exercé des pressions sur la Bolivie pour qu'elle accélère ses exportations de gaz brut et l'ont menacée de couper ses prêts si elle utilisait son gaz pour alimenter ses propres industries pétrochimiques (Khol et Farthing 2006, 182). Lorsque vint en mars dernier le temps de renouveler l'accord Bolivie-FMI, Morales a refusé de le prolonger, libérant ainsi la Bolivie des conditions onéreuses imposées par le FMI.

La Bolivie adopte les normes de la Norvège

En exigeant un bénéfice de 82 % de ses plus grands champs gaziers, la Bolivie a en fait suivi la pratique de la Norvège qui a su montrer comment un pays souverain peut récolter la majeure partie des fruits provenant de l'exploitation de ses ressources naturelles en partenariat avec des compagnies privées. Cinq semaines avant la nationalisation, une délégation norvégienne avait rencontré des responsables boliviens et discuté de la façon de concevoir les contrats pétroliers et d'établir des prix à l'exportation (Hoyos 2006).

Le ministre bolivien des Hydrocarbures décidera au cas par cas de la compensation à verser aux compagnies étrangères après avoir mené un audit de leurs investissements passés, des remboursements, des coûts d'opération et des marges bénéficiaires. À la grande consternation des multinationales, les consultants norvégiens étudieront les livres

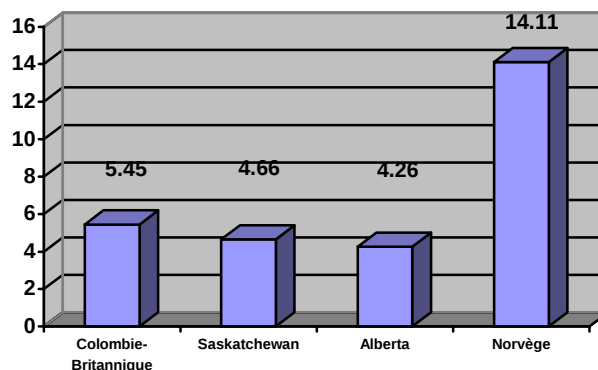
des compagnies saisies et conseilleront la Bolivie quant aux compensations à verser, s'il en est.

Au dire d'un responsable de Norsk Hydro, société d'État, le gouvernement de la Norvège accapare actuellement 90 % des revenus de son secteur pétrolier (Hoyos 2006). Elle y parvient par diverses mesures : une taxe d'entreprise de 28 %, une taxe spéciale de 50 % sur le secteur pétrolier (après déduction des dépenses) et une participation publique par l'entremise d'une Société de participation financière de l'État qui assure à Oslo de participer dans tout projet pétrolier. Le gouvernement possède 70,9 % de Statoil et la majorité des parts de Norsk Hydro (Ministère du Pétrole et de l'énergie 2006).

En allouant seulement 10 % des revenus aux compagnies privées, y compris Shell, BP, Exxon, Petro-Canada et Talisman, la Norvège ne les a pas empêchées de faire des profits en opérant en partenariat avec des sociétés d'État.

L'approche norvégienne au développement dépasse le simple souci de maximiser les profits. Elle accorde aussi la préférence aux compagnies du pays dans l'allocation des droits d'exploration, et elle réinvestit dans le développement des capacités industrielles et technologiques nationales. La Norvège « exige des compagnies qu'elles utilisent les biens et services de la Norvège et qu'elles réalisent dans le pays [au moins] la moitié de leurs opérations de recherche et développement relatives à la mer du Nord (Crane 1982, 311).

Revenu public moyen par baril 1995-2002
En dollars canadiens de 2000



Comparée à la Norvège, la Bolivie a des intentions modestes. Pour ses deux plus grands champs gaziers, elle exigera des redevances de 18 %, une taxe directe de 32 % sur la production et une participation additionnelle de la société d'État YPFB de 32 %. Cet arrangement laisse aux compagnies étrangères, principalement Petrobras² du Brésil, 18 % des revenus de la vente de gaz.

² Bien que Petrobras soit nominalement une société d'État, le gouvernement disposant de 55,7 % des droits de vote, elle appartient pour 60 % à des actionnaires privés des États-Unis (49 % directement et 11 % par l'entremise de Brésiliens qui agissent au nom d'investisseurs états-uniens). (Rede Jubileu Sul/Brasil et al. 2006).

La part du Canada est beaucoup plus petite

Le traitement qu'accorde le Canada aux compagnies pétrolières privées est beaucoup plus généreux que celui de la Norvège. De 1995 à 2002, le revenu public moyen par baril était de 5,45 \$ pour la Colombie-Britannique, 4,66 \$ pour la Saskatchewan, 4,26 \$ pour l'Alberta et 14,11 \$ pour la Norvège³. En d'autres mots, **la Norvège obtient de 2½ à 3 fois plus de revenus par baril que le Canada.** Ces chiffres concernent le pétrole et le gaz conventionnels. Ils excluent les revenus tirés des sables bitumineux desquels on tire un revenu public encore moindre. Pour la même période, la part des sables bitumineux de l'Alberta dans la production totale de pétrole est passée de 12 % à 20 % tandis que le bénéfice tiré par Edmonton des redevances a chuté de 1,60 \$ à 60 ¢ par baril en 2002 (Taylor et al. 2005, 43).

Ce déclin s'explique principalement par le fait que depuis 1996, les producteurs de sables bitumineux n'ont à payer à l'Alberta qu'une redevance de 1 % jusqu'à ce qu'ils récupèrent tous leurs coûts en capital. Après récupération de tous les coûts de développement d'un projet, les compagnies paieront des redevances de 25 % sur les revenus nets, i.e. après déduction des coûts d'opération (Taylor et al. 2005, 41). Immanquablement cet incitatif amène les compagnies à se maintenir sans cesse dans une dynamique d'expansion de leurs projets de sables bitumineux plutôt que de procéder à des investissements écologiquement plus responsables.

Une fois que les projets de sables bitumineux auront atteint leur remboursement final, la redevance de 25 % et les taxes fédérales et provinciales relativement modestes feront en sorte que les compagnies garderont 38 % des revenus, 62 % seulement allant aux gouvernements fédéral et provincial (Taylor et al. 2005, 44). C'est faire preuve d'une générosité beaucoup plus grande pour les compagnies privées que dans le cas de la production de pétrole et de gaz conventionnels. De 1995 à 2002, les compagnies privées opérant en Alberta dans le secteur conventionnel du pétrole et du gaz empochaient 31 ¢ sur chaque dollar de revenu après déduction des coûts d'opérations, ne laissant que 69 ¢ aux gouvernements. En comparaison, pour la même période, le Trésor public de la Norvège obtenait 88 % des revenus du pétrole après paiement des coûts d'opérations (Taylor et al. 2004, tableau 4-8).

Un partenariat pour la sécurité et la prospérité

Les faibles redevances exigées par l'Alberta sont certes à la source de l'accroissement rapide des investissements, mais l'appétit vorace des États-Unis pour le pétrole brut et sa préoccupation pour la sécurité nationale alimentent aussi cette expansion. Ces deux obsessions sont inscrites dans le Partenariat pour la sécurité et la prospérité (PSP) initié par le président Bush, le président mexicain Fox et le premier ministre Martin à Waco (Texas) en mars 2005. Le Groupe

de travail nord-américain sur l'énergie est un des sous-comités les plus actifs du PSP.

Sous le fin vernis du vocabulaire de sécurité énergétique « nord-américaine », le PSP vise en réalité à mettre les ressources énergétiques du Mexique et du Canada au service du marché des USA et à renforcer leur sécurité. Une session sur les sables bitumineux parrainée par le PSP et tenue à Houston en janvier 2006 entrevoit d'augmenter la production, actuellement d'environ un million de barils par jour, à 5 millions de barils en 2030, la plus grande partie de l'augmentation étant exportée aux USA. Selon des sources de l'industrie, les sables bitumineux compteront en 2015 pour au moins un quart de la production de pétrole en Amérique du Nord.

Le PSP est un « ALENA plus » de l'intégration de l'Amérique du Nord, sur la base de l'accès privilégié aux ressources naturelles du Canada déjà accordé aux USA par l'ALENA. La clause de partage proportionnel de cet accord limite la capacité du Canada de couper dans ses futures exportations de pétrole s'il voulait conserver sa rare ressource non renouvelable en hydrocarbures pour opérer la transition vers l'ère post-pétrole.

L'article 605 de l'ALENA oblige le Canada, mais non le Mexique qui a décroché une exemption, à continuer à exporter ses hydrocarbures vers les USA dans la même proportion de la production totale qu'il lui a vendue au cours des trois années précédentes, même si de telles exportations entraînaient une pénurie au Canada.

Au lieu de remettre en question les limites qu'impose l'ALENA au contrôle du Canada sur ses ressources non renouvelables, les gouvernements libéral et conservateur ont endossé le PSP. Lorsque le premier ministre Harper s'est rendu à Cancun en mars 2006 pour le 2^e sommet PSP avec les présidents Bush et Fox, il était accompagné de membres du Conseil canadien des directeurs exécutifs, incluant Richard George, président-directeur général de Suncor Energy Inc., un des principaux producteurs de sables bitumineux.

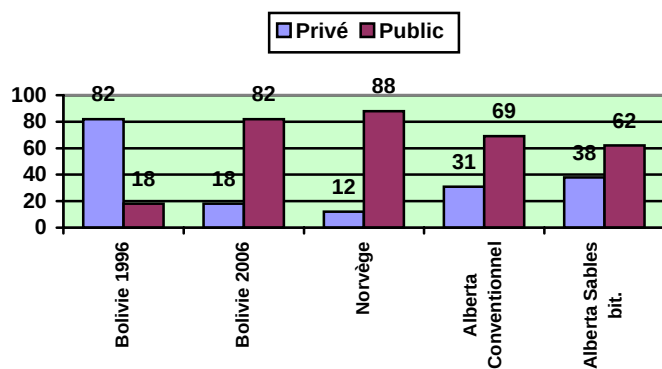
À Cancun, les trois chefs d'État ont créé un nouveau groupe conseil trinational d'hommes d'affaires, nommé Conseil nord-américain de la compétitivité, auquel fut aussitôt nommé M. George. Ce Conseil jouit d'un accès privilégié aux chefs d'État alors que les parlementaires démocratiquement élus ne reçoivent que des breffages.

Coûts écologiques et sociaux

Ni les incitatifs fiscaux alimentant le développement rapide des sables bitumineux, ni l'ALENA et le PSP qui jouent un rôle déterminant dans la politique énergétique du Canada ne tiennent compte de ses énormes coûts sociaux et écologiques. Il faut de deux à cinq barils d'eau pour produire un baril de pétrole brut synthétique à partir des sables bitumineux. On estime que le volume d'eau utilisée pour les sables bitumineux pourrait prendre jusqu'à la moitié du débit annuel de la rivière Athabaska (Presse canadienne 2006).

³ Pour des barils de pétrole équivalents, et en dollars canadiens de 2000 (Taylor et al. 2004, tableau 4-2).

Parts des revenus du privé et du public (%)



L'extraction in situ du pétrole des sables bitumineux se fait par injection de vapeur dans les puits. Cette méthode exige qu'on brûle 1000 pieds cubes de gaz naturel par baril de pétrole brut – suffisamment pour chauffer un foyer canadien moyen durant trois jours et demi. Pour de nombreux commentateurs, utiliser du gaz à chauffage relativement propre pour extraire du pétrole brut revient à brûler de l'or pour produire du plomb, pratique très discutable quand on sait que les réserves canadiennes de gaz naturel conventionnel disparaissent très rapidement.

De plus, les nouvelles réserves de gaz expédiées de l'Arctique au Sud par le pipeline de la Vallée du Mackenzie serviront probablement à extraire le pétrole des sables bitumineux. Le journaliste Andrew Nikiforuk, de Calgary, qualifie cette pratique de "gaspillage criminel" puisqu'elle accélère les changements climatiques qui font déjà fondre le pergélisol du Nord. Il serait préférable selon Nikiforuk de créer un fonds semblable au Fonds pétrolier de Norvège dont les revenus, provenant de la vente des hydrocarbures, serviraient à développer des alternatives géothermales, éoliennes et solaires (MacGregor 2006).

Les sables bitumineux constituent déjà la principale source de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre au Canada. Ils produisent trois fois plus de dioxyde de carbone que l'extraction conventionnelle du pétrole. Les émissions de gaz à effet de serre causées par l'exploitation des sables bitumineux augmenteront de 450 % à 562 % entre 2003 et 2020, selon les améliorations technologiques permettant à l'industrie de les contenir (Bramley et al. 2005). Cette augmentation des émissions empêchera le Canada de pouvoir respecter ses engagements en vertu du Protocole de Kyoto, encore plus de les réduire à des niveaux permettant de contribuer vraiment à résoudre la crise des changements climatiques.

Contrairement au refus du gouvernement Harper de réaligner les engagements pris par le Canada à Kyoto, la Norvège s'attache à réduire ses émissions de gaz à effet de serre et à respecter ses promesses de Kyoto. Elle perçoit une taxe de 0,79 couronne norvégienne par litre (13 ¢ CA), qui sert nommément à réduire les émissions de dioxyde de carbone (Ministère du Pétrole et de l'énergie 2006). Aucun gouvernement du Canada n'a encore institué une telle taxe, bien que le Québec ait annoncé son intention de lever une

taxe spéciale sur la vente en gros du pétrole et du gaz, mais qui n'aura probablement aucun effet sur les activités d'extraction. De plus, la Norvège a créé un fonds de 3,4 milliards \$ dans le but d'investir dans l'énergie renouvelable et dans l'efficacité énergétique.

En conclusion, il faut se demander, face aux Boliviens qui montrent une telle détermination à suivre l'exemple de la Norvège, pourquoi les Canadiens ne poursuivent-ils pas le même but?

John Dillon est coordonnateur de programme à KAIROS. On peut communiquer avec lui à jdillon@kairoscanada.org. KAIROS – Initiatives oecuméniques canadiennes pour la justice regroupe 11 Églises et institutions religieuses dans l'action pour la justice sociale au Canada et dans le monde.

Les documents d'analyse stratégique sont produits par KAIROS avec l'appui financier du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) Ottawa, Canada.

Bibliographie

- Bramley, Matthew, Neabel, Derek et Woynillowicz, Dan. 2005. *The Climate Implications of Canada's Oil Sands Development*. Document d'analyse de l'Institut Pembina, 29 novembre.
- Presse canadienne. 2006. *Water crisis predicted on the Prairie*. The Globe and Mail, 3 avril.
- Crane, David. 1982. *Controlling Interest: The Canadian Gas and Oil Stakes*. Toronto, McClelland and Stewart.
- Galeano, Eduardo. 2006. *The Second Founding of Bolivia*. 19 février, www.zmag.org
- Hoyos, Carola. 2006. *Norway's mission to aid poorer oil nations criticized*. Financial Times, 11 mai.
- Intermón Oxfam. 2004. *Repsol TPF en Bolivia: una isla de prosperidad en medio de la pobreza*. Barcelone, Intermón Oxfam.
- Khol, Benjamin et Farthing, Linda. 2006. *Impasse in Bolivia*. London, Zed Books.
- MacGregor, Roy. 2006. *Mining spoiled the water, now the animals are all awry*. The Globe and Mail, 5 juillet.
- Ministère du Pétrole et de l'énergie. 2006. *Facts: The Norwegian Petroleum Sector 2006*. Oslo, Ministère du Pétrole et de l'énergie.
- Red Jubileu Sul/Brasil et al. 2006. *A Bolívia Tem Direito À Soberania Sobre Suas Riquezas!* Manifesto de Redes, Campanhas, Movimentos Sociais e Organizações Brasileiras em Apoio ao Povo Boliviano.
- Rojas, Rosa. 2006. *Stiglitz: Those Who Must Be Compensated Are the Bolivians, Not the Companies*. stop-imf list serve 23/5/2006.
- Saavedra, Marcelo. 2006. *Briefing on Bolivia delivered to Common Frontiers meeting*. 24 mai.
- Taylor, Amy, Severson-Baker, Chris, Winfield, Mark, Woynillowicz, Dan et Griffiths, Mary. 2004. *When the Government is the Landlord*. Institut Pembina.
- Taylor, Amy, Bramley, Matthew et Winfield, Mark. 2005. *Government Spending on Canada's Oil and Gas Industry*. Institut Pembina.