Énergie, fédéralisme et fondements économiques de l'unité canadienne future

RUPAK CHATTOPADHYAY

Rupak Chattopadhyay est président-directeur général du Forum des fédérations, où il a également occupé plusieurs postes de direction, notamment ceux de vice-président et de directeur des programmes pour l'Asie-Pacifique. Spécialiste du fédéralisme, de la réforme constitutionnelle et des relations intergouvernementales, il a conseillé des gouvernements et des organisations en Asie, en Afrique, en Europe et en Inde, notamment dans le cadre des processus de paix et de réforme constitutionnelle au Sri Lanka et aux Philippines. Il est l'auteur et le codirecteur de plusieurs ouvrages de référence sur la gouvernance fédérale et siège au comité éditorial de la série Global Dialogue on Federalism.

Les fédérations ne se maintiennent pas par le seul sentiment d'appartenance. Dans leurs sillages, ce sont des arrangements économiques, fondés sur la prospérité partagée, les marchés intégrés et l'interdépendance. L'histoire du Canada illustre cette réalité avec une clarté inhabituelle. La Confédération de 1867 n'a pas été seulement un compromis politique entre colonies britanniques d'Amérique du Nord; elle a été une solution économique à des défis structurels urgents. Aujourd'hui, alors que le Canada fait face à de nouvelles tensions dans son cadre fédéral, la même leçon s'applique. La construction nationale axée sur l'énergie, fondée sur la coopération, l'infrastructure et le bénéfice partagé, offre une voie pour renouveler l'unité, la prospérité et le sentiment d'objectif national dans un monde de plus en plus instable.

La Confédération comme projet économique

Les origines du Canada se trouvent dans la nécessité économique. L'abrogation du traité de réciprocité avec les États-Unis en 1866 menaçait les exportations coloniales et exposait la vulnérabilité des relations commerciales nord-sud. Les gouvernements coloniaux étaient grevés par des dettes croissantes, tandis que la géographie imposait ses propres contraintes : les producteurs de l'intérieur avaient besoin d'un accès fiable à des ports atlantiques libres de glace, et les colonies avaient besoin de routes commerciales sûres qui ne dépendaient pas de la bonne volonté américaine. L'union politique était, en substance, une stratégie de survie économique.

Des dirigeants comme John A. Macdonald et George-Étienne Cartier l'avaient clairement compris. La Confédération promettait un axe commercial est-ouest qui relierait des régions disparates, des tarifs protecteurs pour favoriser l'industrie nationale et la prise en charge par le fédéral de certaines dettes afin de stabiliser les finances provinciales. Par-dessus tout, elle promettait des infrastructures. Les chemins de fer n'étaient pas une réflexion après coup, mais l'instrument central de l'intégration nationale. Le chemin de fer Intercolonial, puis le Canadien Pacifique, ont cousu ensemble les marchés, permis le déplacement des troupes, facilité le peuplement et jeté les bases d'une économie nationale.

Cette logique économique s'est poursuivie bien au-delà de 1867. La Politique nationale, le peuplement de l'Ouest, la construction des routes d'après-guerre et la route Transcanadienne reflétaient tous la même idée : les

fédérations durent lorsque l'intégration économique renforce l'unité politique. Pourtant, la Confédération contenait dès le départ une tension permanente — entre coordination nationale et autonomie régionale — qui continue de façonner le fédéralisme canadien.

Fédéralisme, ressources et tension durable

Le fédéralisme canadien confère de vastes pouvoirs aux provinces, particulièrement en matière de ressources naturelles, tout en réservant au gouvernement fédéral l'autorité sur le commerce interprovincial, les transports et les grandes infrastructures. Cet équilibre a été à la fois une source de résilience et de conflits récurrents. Les provinces ont conservé la propriété et le contrôle des ressources, principe renforcé avec le temps et enchâssé à l'article 92A de la Loi constitutionnelle. En même temps, Ottawa a conservé la responsabilité de bâtir les liens économiques qui rendent possible un véritable marché national.

Nulle part cette tension n'a été plus évidente que dans la politique énergétique. Les mégaprojets hydroélectriques du Québec sont devenus des symboles d'autonomie provinciale et de fierté économique, même lorsqu'ils exportaient de l'électricité au-delà des frontières provinciales. Le secteur pétrolier et gazier de l'Alberta, en revanche, est devenu un point de cristallisation lorsque la politique fédérale a semblé centraliser les revenus ou restreindre le développement. Le Programme énergétique national de 1980 demeure un épisode déterminant, montrant comment la coordination nationale peut fracturer l'unité lorsqu'elle est perçue comme passant outre au pacte fédératif.

La leçon à tirer de ces épisodes n'est pas qu'il faut éviter la construction nationale, mais qu'elle doit aligner les intérêts régionaux sur les objectifs nationaux. Coopération, consentement et bénéfice partagé sont les conditions du bon fonctionnement du fédéralisme.

Une fédération de nouveau sous tension

Aujourd'hui, le Canada fait face à des tensions qui rappellent des périodes antérieures de transition. Les Les disparités économiques régionales s'accentuent. Les provinces de l'Ouest expriment leur frustration devant les contraintes touchant les pipelines, à la politique en matière d'émissions et ce qui est perçu comme une ingérence du fédéral. Le Québec poursuit un modèle énergétique distinct centré sur l'hydroélectricité et l'électrification. L'Ontario cherche à concilier compétitivité industrielle et investissement dans le nucléaire. Le Canada atlantique se tourne vers l'éolien en mer et les possibilités émergentes en matière d'énergie propre. En même temps, les débats sur la tarification du carbone, l'abordabilité et les paiements de péréquation exposent des questions plus profondes de justice et de partage des fardeaux au sein de la fédération.

Ces pressions sont exacerbées par des forces mondiales. La transition énergétique remodèle les marchés à un rythme plus rapide que celui auquel les institutions peuvent s'adapter. Les vulnérabilités des chaînes d'approvisionnement et l'instabilité géopolitique ont remis la sécurité énergétique au centre des préoccupations nationales. Les nations autochtones, longtemps exclues de la prise de décision, affirment leurs droits au consentement, à l'équité et à la propriété, transformant la manière dont le développement doit se réaliser. Sans coordination délibérée, ces dynamiques risquent de pousser le fédéralisme vers la fragmentation plutôt que vers la coopération.

L'énergie se trouve au centre de ce défi. Le secteur demeure fondamental pour l'économie canadienne, contribuant à environ un dixième du PIB, employant directement et indirectement des centaines de milliers de Canadiens, générant des milliards de dollars en revenus publics et représentant une part importante des exportations de biens. Pourtant, ses bénéfices sont répartis de manière inégale, et son empreinte environnementale soulève des dilemmes politiques légitimes. Mal gérée, l'énergie devient

une compétition à somme nulle entre régions. Développée de façon stratégique, elle peut redevenir le ciment économique de la Confédération.

Construire la nation par l'infrastructure énergétique
Les grandes infrastructures transjuridictionnelles offrent une voie constructive. Les projets de construction nationale réussissent précisément parce qu'ils exigent de la coopération : facilitation fédérale, consentement provincial et partenariat avec le capital privé et les communautés autochtones. Les infrastructures énergétiques —pipelines, lignes de transport d'électricité, terminaux d'exportation, réseaux de captage du carbone, réseaux interprovinciaux, installations nucléaires — sont particulièrement adaptées à ce rôle en raison de leur ampleur, de leur connectivité et de leur potentiel d'exportation.

Des initiatives récentes signalent un regain d'intérêt pour cette approche. Le Canada élargit sa capacité d'exportation de GNL sur la côte du Pacifique, investit dans le captage et le stockage du carbone dans les régions productrices de pétrole, modernise les réseaux électriques, renforce la production nucléaire et explore le développement de l'hydrogène et des minéraux critiques. De plus en plus, ces efforts sont présentés non pas comme des mégaprojets isolés, mais comme des composantes d'une stratégie nationale coordonnée qui relie la réduction des émissions à la compétitivité, et les forces régionales à la demande mondiale.

Une caractéristique déterminante de ce nouveau modèle est le leadership et la propriété autochtones. Les projets qui comprennent des participations majoritaires autochtones et une gouvernance autochtone marquent une rupture décisive avec l'approche extractive du passé. Plutôt que de présenter la réconciliation et le développement comme des priorités concurrentes, les infrastructures énergétiques ont maintenant le potentiel d'aligner les opportunités économiques avec l'autodétermination — ajoutant légitimité, durabilité et autorité morale à la construction nationale elle-même.

Une occasion mondiale rare pour le Canada
Le contexte international rend ce moment particulièrement important. Le Canada figure parmi les principaux exportateurs nets d'énergie au monde, avec de vastes réserves de pétrole et de gaz, une énorme capacité hydroélectrique, un secteur nucléaire mature et un potentiel croissant en énergies renouvelables et en combustibles à faible teneur en carbone. Parallèlement, les marchés mondiaux de l'énergie sont de plus en plus façonnés par l'instabilité. Les conflits, les risques liés aux points de passage stratégiques et la rivalité géopolitique ont exposé la vulnérabilité des chaînes d'approvisionnement traditionnelles.

De grands importateurs comme l'Inde et la Chine cherchent activement à diversifier leur approvisionnement énergétique afin de s'éloigner de régions instables. La sécurité énergétique est devenue une priorité stratégique, et non seulement économique. Dans cet environnement, la fiabilité — stabilité politique, primauté du droit, prévisibilité — est devenue une ressource rare. Le Canada en possède en abondance.

Cela crée pour le Canada une occasion rare et limitée dans le temps de se positionner comme fournisseur mondial fiable à long terme sur l'ensemble du spectre énergétique : pétrole et gaz produits de façon responsable, GNL à faibles émissions, hydroélectricité, énergie nucléaire et combustibles émergents comme l'hydrogène. Ces exportations ne sont pas de simples transactions commerciales; ce sont des instruments de diplomatie économique, d'influence nationale et de pertinence stratégique.

Emplois, prospérité et pacte fédératif
Il est essentiel de noter que cette opportunité ne se limite pas aux exportations ou à la renommée mondiale. Elle concerne fondamentalement les emplois et la prospérité partagée au pays. La construction nationale axée sur l'énergie crée des emplois durables et de qualité dans toute la fédération — travailleurs de la construction, soudeurs,

ingénieurs, techniciens, manufacturiers, opérateurs portuaires, spécialistes de l'environnement, gestionnaires de projet et entrepreneurs autochtones. Ces emplois sont à long terme et bien rémunérés, ancrant les communautés plutôt que de produire des booms éphémères.

Il est important de noter, qu'ils ne se limitent pas aux provinces productrices. Les chaînes d'approvisionnement nationales relient l'expertise en matière d'extraction et de capture du carbone des Prairies à l'industrie manufacturière de l'Ontario, aux terminaux de la Colombie-Britannique, à la logistique de la région de l'Atlantique et aux entreprises appartenant à des Autochtones partout au pays. Lorsque les Canadiens de toutes les régions peuvent constater des avantages concrets — qu'il s'agisse des salaires, des contrats d'approvisionnement ou des assiettes fiscales municipales —, la fédération devient un projet économique commun plutôt qu'un ensemble d'intérêts concurrents.

Les exportations d'énergie renforcent également les fondements fiscaux du fédéralisme lui-même. Les revenus consolident les bilans provinciaux et fédéral, soutiennent les paiements de péréquation et financent les services publics tels que les soins de santé, l'éducation et les infrastructures. En ce sens, l'énergie n'est pas simplement une question sectorielle; elle est un pilier du contrat social.

Tout aussi important, la construction nationale énergétique moderne rejette les faux arbitrages entre emplois et responsabilité climatique. Le GNL à faibles émissions peut remplacer exporter le charbon à forte teneur en carbone. Le captage du carbone permet à l'industrie lourde de demeurer concurrentielle tout en réduisant ses émissions. Les interconnexions de réseaux permettent à l'électricité propre de circuler entre les régions, améliorant la fiabilité et réduisant les coûts à l'échelle du système. Les sociétés prospères sont mieux placées pour innover, décarboner et s'adapter.

Renouveler le pacte de la Confédération

Au XIXe siècle, les chemins de fer ont transformé des colonies dispersées en une fédération fonctionnelle en créant un objectif économique commun. Au XXIe siècle, les corridors énergétiques — pipelines, lignes de transport d'électricité, terminaux d'exportation et réseaux modernisés — peuvent jouer le même rôle intégrateur. Ils rendent le fédéralisme tangible, reliant les régions par le commerce, l'emploi et une capacité fiscale partagée.

Le fédéralisme prospère non pas en supprimant la diversité régionale, mais en la mobilisant vers un objectif commun. La construction nationale axée sur l'énergie fait exactement cela. Elle respecte la propriété provinciale des ressources tout en permettant une coordination nationale en matière d'accès aux marchés, d'infrastructure et d'engagement mondial. Elle aligne la réconciliation avec le développement. Et elle renforce la souveraineté canadienne en diversifiant les marchés et en protégeant l'économie contre les chocs externes.

La Confédération a perduré parce qu'elle produisait des gains mutuels — parce qu'elle traduisait la coopération en amélioration concrète de la vie des gens. Le Canada fait maintenant face à une épreuve semblable. L'alternative à une construction nationale délibérée est la stagnation dans la division, une voie intenable pour un pays dont l'unité repose sur la solidarité économique. En investissant stratégiquement et inclusivement dans son avenir énergétique, le Canada peut réaffirmer le pacte de la Confédération pour un nouveau siècle — en fournissant une énergie fiable à un monde qui en a besoin, tout en créant de bons emplois, une prospérité partagée et une unité renouvelée au pays, d'un océan à l'autre et jusqu'au troisième océan.